

広大科研
15
12571013
0130484494

欧米諸国における対発展途上国
教育援助政策・手法に関する比較研究

(課題番号 12571013)

平成12年度～14年度文部科学省科学研究費補助金
(基盤研究(B)(2))

研究成果報告

平成15年3月

研究代表者

141212 カズオ

黒田則博 (広島大学教育開発国際協力研究センター教授) (平成13年7月まで)

黒田則博 (広島大学教育開発国際協力研究センター助教授) (平成13年7月以降)

広島大学図書

0130484494



欧米諸国における対発展途上国
教育援助政策・手法に関する比較研究

(課題番号 12571013)



平成 12 年度～14 年度文部科学省科学研究費補助金
(基盤研究 (B) (2))

研究成果報告

平成 15 年 3 月

研究代表者

黒田則博 (広島大学教育開発国際協力研究センター教授) (平成 13 年 7 月まで)
黒田一雄 (広島大学教育開発国際協力研究センター助教授) (平成 13 年 7 月以降)

はじめに

本報告書は、平成 12～14 年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究（B）（2））により、広島大学教育開発国際協力研究センター（CICE）の教官が中心になって実施した「欧米諸国における対発展途上国教育援助政策・手法に関する比較研究」の成果をとりまとめたものである。

1990 年の「万人のための教育国際会議」（タイ）以降、教育分野での、特に初等中等教育への国際協力の重要性が再評価される中で、世界最大の援助国の一つである日本としても、この分野での積極的な貢献が求められている。しかし、日本のこの分野でのこれまでの貢献は、校舎建設などいわゆるハード面での援助に限られており、教育行政整備、教員養成・研修の促進、カリキュラム開発、学校・学級経営の改善などいわゆるソフト面での援助が本格的に始まったのは、ようやく 1990 年代の中頃からであった。したがって我が国には、教育援助政策や手法に関し、学問的、実践的な知識やノウハウがほとんど蓄積されておらず、いわば手探りで教育援助が行われているのが実情である。

このような状況から、今後我が国がこの分野で効果的・効率的に援助を進めていく上で、教育援助について比較的豊富な経験と実績を有する欧米諸国のノウハウを学び、それを日本の中に蓄積しておくことが重要と考え、本研究を実施した。

本研究の一つの特徴は、従来国際比較研究で行われてきたような日本人研究者が現地へ赴き調査を行うという方法に加え、それぞれの国の事情を熟知している現地の研究者等を研究協力者として活用し共同研究を行ったことである。またこれまで十分情報が収集されて来なかった、ドイツ、フランスの教育援助についても、ある程度事情を知ることができたことも本研究の一つの成果といえよう。

CICE は、発展途上国に対する教育協力に関し実践的・開発的な研究を行うことを目的とした我が国唯一の大学の研究機関として平成 9 年に設置されたもので、教育援助政策研究は主要な研究テーマのひとつとなっている。ここで報告する研究成果が、CICE の財産の一つとして蓄積され、我が国における国際教育協力研究の確立と発展に貢献できることを願うものである。

平成 15 年 3 月

研究代表者

黒田則博（広島大学教育開発国際協力研究センター教授）

黒田一雄（広島大学教育開発国際協力研究センター助教授）

研究組織

- 研究代表者 黒田則博（広島大学教育開発国際協力研究センター教授）
（平成12年4月～平成13年7月）
黒田一雄（広島大学教育開発国際協力研究センター助教授）
（平成13年7月～平成15年3月）
- 研究分担者 長尾眞文（広島大学教育開発国際協力研究センター教授）
澤村信英（広島大学教育開発国際協力研究センター助教授）
堀田泰司（広島大学留学生センター助教授）
二宮 皓（広島大学大学院教育学研究科教授）
- 研究協力者 秋庭裕子（信州大学経済学部講師）
岡部かおり（広島大学大学院国際協力研究科学生）
グリーク・リークレイ（広島大学留学生センター助教授）
坂井一成（神戸大学国際文化学部助教授）
長島啓記（常葉学園大学外国語学部助教授）
浜野 隆（武蔵野女子大学現代社会学部講師）
松原岳行（広島大学教育開発国際協力研究センター講師（研究機関研究員））
結城貴子（東京大学先端科学技術研究センター寄附講座研究部門教員）
ドミニク・デュモン（仏ストラスブール大学）
マルガリータ・フッセン（スウェーデン国際開発庁）
テオドール・コリツィンスキー（オスロ・ユニヴァーシティ・カレッジ）
トーマス・タカラ（フィンランド・タンペレ大学）

研究経費（交付決定額）

年度	直接経費	間接経費	合計
平成12年度	3,900	0	3,900
平成13年度	4,100	0	4,100
平成14年度	5,000	0	5,000
総計	13,000	0	13,000

研究発表

<学会誌等>

- ・ グリーク・リークレイ (2001) 「オランダにおける対発展途上国教育政策の現状」『国際教育協力論集』(広島大学) 第4巻第1号、pp. 153-164
- ・ 黒田則博 (2001) 「国際開発援助について「北」は何を議論してきたか—最近の国際開発援助に関する考え方の動向—」『国際教育協力論集』(広島大学) 第4巻第2号、pp. 125-134
- ・ 松原岳行 (2002) 「ドイツの教育援助政策は変わるか?—連邦経済協力開発省 (BMZ) 『特報』から見えるもの—」『国際教育協力論集』(広島大学) 第5巻第1号、pp. 151-162
- ・ 堀田泰司、坂井一成 (2002) 「フランスの教育援助政策の現状と課題」『国際教育協力論集』(広島大学) 第5巻第2号、pp. 45-54
- ・ 黒田則博 (2002) 「国際教育協力長期専門家に関する一考察—インドネシアでの経験から—」『国際教育協力論集』(広島大学) 第5巻第2号、pp. 33-43

<口頭発表>

広島大学教育開発国際協力研究センター (CICE) 主催セミナー

- ・ 2001年1月26日 第29回 CICE セミナー
講師: Ms. Margareta Husen (Swedish International Cooperation Agency)
Prof. Theodor Koritzinsky (Oslo University College)
演題: “Policies and Practices of Educational Cooperation in Sweden and Norway”
- ・ 2001年10月29日 第38回 CICE セミナー
講師: Prof. Dominique Dumont (ストラスブール大学)
演題: 「仏語圏アフリカの教育課題と日仏の教育援助: 現状と課題」
- ・ 2001年11月29日 第39回 CICE セミナー
講師: Prof. Dominique Dumont (ストラスブール大学)
演題: 「仏語圏アフリカ諸国への教育協力の可能性」
- ・ 2002年11月5日 第46回 CICE セミナー
講師: 黒田則博教授 (広島大学)
演題: 「JICA 専門家という仕事」
- ・ 2003年2月12日 第49回 CICE セミナー
講師: Prof. Tuomas Takala (フィンランド・タンペレ大学)
演題: 「フィンランドの教育セクターにおける開発協力—回顧と展望—」

その他の発表

- ・ 2001年6月23日、日本比較教育学会第37回大会
課題研究「21世紀の教育開発と国際教育協力のパートナー像」において、黒田則博(研究代表者)及び浜野隆(研究協力者)が指定討論者として、研究成果に基づき発表。
- ・ 2001年3月15日、米国・Comparative and International Education Society 第45回年次総会
黒田則博(研究代表者)、黒田一雄(研究代表者)、長尾真文(研究分担者)及び澤村

信英（研究分担者）が研究の中間発表

- 2002年6月30日、日本比較教育学会第38回大会
堀田泰司（研究協力者）が「フランスにおける教育援助政策の現状と課題」について発表
- 2003年3月14日、米国・Comparative and International Education Society 第47回年次総会
黒田則博（研究代表者）、黒田一雄（研究代表者）及び澤村信英（研究分担者）が研究成果を発表

目次

I 総説

1. 国際開発援助について「北」は何を議論してきたのか—最近の国際開発援助に関する考え方の動向—
黒田則博（広島大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

II 各国・機関編

<ドイツ>

2. ドイツにおける対発展途上国教育協力
長島啓記（常葉学園大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11
3. ドイツの教育援助政策は変わるか？—連邦経済協力開発省（BMZ）『特報』から見えるもの—
松原岳行（広島大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 26

<フランス>

4. フランスの教育援助政策の現状と課題
堀田泰司（広島大学）、坂井一成（神戸大学）・・・・・・・・ 38
5. フランスの教育援助政策（追加調査補足）
堀田泰司（広島大学）、坂井一成（神戸大学）・・・・・・・・ 48
6. 仏語圏アフリカへのフランスの教育協力（原文仏語）
ドミニク・デュモン（仏ストラスブール大学）・・・・・・・・ 53
7. フランスの国際協力、アフリカの言語、アフリカにおける教育体系の革新（原文仏語）
ドミニク・デュモン（仏ストラスブール大学）・・・・・・・・ 66

<スウェーデン>

8. Swedish Development Cooperation in Education: Policies and Practices
マルガリータ・フッセン（スウェーデン国際開発庁）・・・・・・・・ 80
9. スウェーデンにおける国際協力事業評価と教育協力事業に関する一考察
岡部かおり（広島大学大学院）・・・・・・・・・・・・・・・・ 98

<ノルウェー>

10. Educational Assistance from Norway
テオドール・コリツィンスキー（オスロ・ユニヴァーシティ・カレッジ）・・・・ 113

<フィンランド>

11. Finland's Bilateral Development Cooperation in the Education Sector: Historical Overview and Current Challenges
トーマス・タカラ（フィンランド・タンペレ大学）・・・・・・・・ 141

<オランダ>

12. オランダにおける対発展途上国教育政策の現状
グリーク・リークレー（広島大学）・・・・・・・・・・・・・・・・ 154

<イギリス>

13. イギリスにおける対途上国開発援助の現状
秋庭裕子（信州大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 166

<アメリカ>

14. アメリカにおける対発展途上国教育援助政策・手法
浜野隆（武蔵野女子大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 174

<日本>

15. 日本の国際教育協力の特質
澤村信英（広島大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 188

16. 教育分野の国際協力政策・戦略の世界的潮流と日本の教育協力
黒田一雄（広島大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 196

17. 国際教育協力長期専門家に関する一考察—インドネシアでの経験から—
黒田則博（広島大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 213

<国際機関>

18. 世界銀行教育セクター戦略とその実施状況に関する考察
結城貴子（東京大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 224

19. EUにおける対発展途上国教育援助政策・手法
浜野隆（武蔵野女子大学）・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 231

III 参考資料（翻訳）

<ドイツ>

1. 経済協力開発省「基礎教育領域における開発協力」2000年4月・・・・・・・・ 245
2. 途上国との二国間資金協力及び技術協力に関する指針・・・・・・・・ 300

I 総説

1. 国際開発援助について「北」は何を議論してきたのか —最近の国際開発援助に関する考え方の動向—

黒田 則博

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

はじめに

国際開発援助¹に携わって日の浅い筆者のような者にとって、この分野でのいわば業界用語(jargon)の多さとめまぐるしい変化には、まさに戸惑うばかりである。Partnership、Ownership、Sector programme、さらに最近では、Knowledge-based aidや貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper = PRSP)等々、枚挙に暇がない。実際、開発関係の文書を手に見ると、その略語の多いことに驚かされる。そのためたいがい略語の用語集が付されている。

率直に言って現実の進展よりは、概念や戦略ばかりが先走りしているかのように見える。またなぜ、「北」が次から次へと新しいアイデアを出してくるのか、それは「北」側の事情なのか、「南」側の問題からか、という疑問もある。しかも、これらのめまぐるしい展開は、ほとんど「北」²のイニシャティヴ³によるもので、「南」がこれにどう関与したのかがあまり見えてこない。

本稿は、これらの素朴な疑問を基に、開発援助に関わるいくつかの主要な概念や戦略がどのような背景から生まれ、そしてまた、それらの額面上の主張とは別に、実際にそれらが含意するものは何かを、いくつかの文献のレビューや関係者との議論を通じ、筆者なりに理解しようとする試みである。これは、いわばおおまかなスケッチであり、その意味で研究ノートである。

また、もう一つの重要な問題がこのノートでは扱われていない。それは、これらの新たなアイデアや戦略が単にレトリックに過ぎないのか、あるいは現に「南」において現実のものになっているのか、という問いである。これに答えるには、「南」の個々の国々について具体的に検証する必要があり、とりあえずこのノートの射程には入っていない⁴。

なお本稿は、平成12年度に筆者が研究代表者として実施した「欧米諸国における対発展途上国教育援助政策・手法に関する比較研究」(科学研究費補助金 基盤研究B-2)の結果の一部である。

¹ 従来は開発援助(aid)というのが通常の用語であったようであるが、近年“援助する側”と“援助される側”との対等性を強調するため、開発協力(development cooperation)といういい方が好まれるようである。しかしここでは、言葉の取替えと内実とが一致しているかどうか議論の余地があるため、あえて開発援助という用語を使用する。

² “先進国”、“発展途上国”という言葉を使う代わりに、表現の上での両者の非対等性を避けるため、“北”、“南”という表現が特にヨーロッパで好んで使われるようである。ここではヨーロッパでの議論を多く取り上げるため、一応このjargonに倣った。

³ “北”のイニシャティヴといっても、ほとんどが欧米の一部の国・機関によるもので、日本の影は薄いようにみえる。1996年のDAC新戦略に教育に関する数値目標を盛り込むのにイニシャティヴを発揮したともいわれるが。

⁴ この問題を直接扱ったものとしては、Brigit Brock-Utne (2000) *Whose Education For All?* Falmer PressやDaniel N. Sifuna (2001) *Partnership in Educational Assistance to African Countries: Rhetoric or Reality* 広島大学教育開発国際協力研究センターなどがある。

1. 「北」で何が起きているか

(1) 「北」の援助疲れと被援助国の拡大

上述のとおり「南」の開発について様々な論議が盛んになされている一方で、「北」におけるいわゆる援助疲れがいわれ始めて久しい。表1に示したOECD/DACの政府開発援助（ODA）に関する統計からもその様子が

見て取れる。総額においても、対GNP比においても、停滞ないしは減少の傾向がみられる。対GNP比では、国連の目標である0.7%が達成されたことはなく、むしろ着実に減少してきており、2000年には40年前に比べ半減している。また1990年代中頃以降、援助額そのものが実質的に減少する傾向すら見られる。

表1 DAC加盟国の政府開発援助（ODA）の推移

年	総額（デフレータによる調整後の額）		対GNP比
	実額（百万ドル）	増減（%）	
1960	4,676		0.44
65	6,489	38.8	
70	6,713	3.5	0.33
75	13,254	97.4	
80	26,195	97.6	
85	28,756	9.8	0.34
89	45,735	59.0	
93	56,486	23.5	0.30
94	59,152	4.7	0.30
95	58,926	-0.4	0.26
96	55,622	-5.1	0.24
97	48,497	-12.2	
98	52,084	7.4	0.23
99	56,378	8.2	0.24
2000	53,058		0.22

(注) 2000年の数値は、デフレータによる調整が行われていない数値である。

実は、援助総額自体が減少傾向にあることに加え、冷戦の終結に伴って、いわゆる旧東側の社会主義国、あるいは旧ソヴィエト連邦からの新独立国を中心に、被援助国が大きく増えているという事実にも注目しなければならない。2000年1月現在のDAC被援助国リストによれば、被援助国184ヶ国のうち1割以上の22ヶ国（ロシア、ウクライナ、チェコ、ポーランドなど）が冷戦終結後に被援助

国となった東ヨーロッパ諸国である。例えば、1999年現在、世界のODA全体の中で、ロシアが第5位を占めている。また同年のアメリカの援助国の中で、ロシアが第2位、ウクライナが第4位となっており、それぞれアメリカの援助総額の9.9%、2.5%という大きな割合を占めている⁵。

このことは、縮小しつつあるパイを多くの国で分け合わなければならないことを意味し

⁵ OECD/DACの統計による。<http://www.oecd.org/dac/htm> (2001年1月18日)

ており、これまで援助を必要としてきたアジア、アフリカ、南米等の国々への援助が一層減少する可能性を示唆するものである。

(2) 開発に対するオプティミズムの終焉

国際開発援助は、「北」における開発に対するいわばオプティミズムから始まったとされる。「・・・遅れた」国も高度に発展した西欧社会ともども、第三世界の経済成長と近代化によって利益を被るであろうことが当然のこととされた。ここでいう経済成長と近代化とは高度に産業化した西洋の国々に限りなく近づくことを意味していた」(Martinussen, J. 1997, p.35)。このように、1950年代から60年代の中頃までは、西欧諸国、特に1940年代後半から50年代にかけてマーシャル・プランによって戦後のヨーロッパの復興に成功したアメリカが、まさに自信に満ち満ちていた時代であった。西欧流の発展こそが普遍であるとの確信の時代であり、この確信に裏打ちされて当時のケネディ米大統領は「第一次国連開発の10年」(1961年から)を提唱したのであった(岡本、1996年、pp.3-43)。社会における分業と専門分化、民主的な政府、官僚を中心とする効率的な国家機構、法の下での平等など(Martinussen, J. 同上、pp.38-39)を特徴とする近代国家の

形成と経済というパイの拡大を両輪とする開発が信奉された時代であった。パイの拡大はいわゆる“trickle down”効果によって自然に分配の問題も解決するというオプティミズムが存在していた。

一方、途上国側においても、当時のタンザニア大統領ニエレレの「他が歩いている間に、我々は走らなければならない」という演説に象徴されるように、このようなオプティミズムへの信奉があったとされる(Sifuna, D. 2001, p. 4, Wohlgenuth, L. 1999, p.153)。

しかし、下記表2に見るように、東アジアや東南アジアの高成長率に支えられ、開発途上国全体としては経済成長しているものの、サハラ以南のアフリカや後発開発途上国を中心として経済の停滞が見られ、先進国との格差はもとより、途上国間での格差も広まるばかりである。多くの途上国にとって、“西洋の国々に限りなく近づくこと”は夢のまた夢の話であることが明らかになった。特に1980年代のサハラ以南のアフリカは、“失われた10年”とまでいわれ、マイナス成長さえ記録している。また国内的にも、特に1970年代に入り、“trickle down”などは幻想であり、貧富の差の拡大が強く認識されるようになった。

表2 地域別実質一人当たり所得の年平均伸び率 (%)

地域	1960-70年	1970-80年	1980-90年
先進国	4. 6	2. 9	1. 9
開発途上国	2. 0	2. 8	3. 5
東アジア	2. 0	4. 4	7. 2
ラテンアメリカ・カリブ諸国	2. 9	3. 7	-0. 7
南アジア	1. 8	0. 7	3. 3
東南アジア・太平洋諸国	2. 1	4. 1	2. 8
サハラ以南アフリカ	1. 4	0. 9	-1. 0
後発開発途上国	0. 8	-0. 1	-0. 1

(出典) UNDP *Human Development Report* 1996 経済成長と人間開発 (国際協力出版会) p. 16の表1.3による。

このように、特にサハラ以南のアフリカにおいて、経済成長と近代化こそが開発の目的であるという幻想は崩れ、開発についての様々な考えが提起されるようになった。先進国からの経済的自立を唱え、最終的には社会主義を目指す“従属論”、開発が目指すべきは単に経済的な成長だけではなく市民の生活水準と福祉の向上であるとする“人間開発論”、各国の文化的伝統と開発との対話の可能性を追求する“弁証法的変容論”、開発の方向と目標を設定するのはそれぞれの国の人々でありその能力の向上を助けることこそが援助であるとする“キャパシティ・ビルディング論”、環境問題などいわゆるグローバルな問題を背景として登場してきた“持続可能な開発論”等々である (Martinussen, J. 同上, pp.34-45)。これらの議論には、①経済成長や西欧社会が開発の唯一のモデルではなく、開発が目指すべきものには様々な要素が含まれること、②誰がどのように開発の方向と目標を定めるのかという、少なくとも2つの共通する重要な論点が含まれている。

いずれにしても、1960年代以降登場してきた、これら「開発とは何か」に関する様々な議論は、やはり主として「北」側から提起されたもので、後に述べるような「北」が途上国に提示するいわゆる開発アジェンダの増大と多様化に繋がっていく (Foster, F. 1999)。

(3) 「北」における経済の悪化と福祉国家の行き詰まり

援助疲れをもたらしたのは単に、開発に関する西洋モデルが成功しなかったことだけではない。むしろ、「北」の側で起こったいわば内向的傾向 (King, K. 1999, p. 14) にも大きく起因している。

周知のとおり、1973年のオイル・ショックを契機として、「北」の経済は大きな打撃を受けることになる。表2にも示されているとおり、1970年代、80年代において先進国

の経済は低迷を続ける。これは単に経済の問題だけではなく、社会の在り方そのものの変更を迫るものであった。すなわち、“福祉国家”、“大きな政府”から“市場社会”、“競争社会”そして“夜警国家”への転換である。

1979年に保守党のサッチャーが政権の座に就いたイギリスにその典型的な例が見られる。“揺りかごから墓場まで”といわれ、世界から福祉国家のモデルとみなされていたイギリスは、“英国病”という慢性的な社会の停滞に直面することになった。そこに登場したサッチャー首相は、経済効率の重視、行政のスリム化・公的関与の縮小、民間活力の導入、公的サービスへの競争原理の導入、個人の自助努力・責任の重視など、いわゆる新自由主義に基づく政策を断行していった。

このように「北」において、国内の建て直しが最優先課題とされる中で、途上国に対する開発援助は次第にその重要性を喪失していくこととなった。

(4) 冷戦の終結

さらに1990年代の冷戦の終結も、開発協力への熱意を阻喪させる結果をもたらした。冷戦期において東西両陣営が激しく競争する中で、特にアメリカ等の政治・経済大国にとっては、国際開発援助は途上国を自らの陣営に引きつけるための有効な手段の一つであったことは紛れもない事実である。その意味で、途上国は両陣営から援助を引き出すことのできる優位な立場にあったともいえる。しかし冷戦の終結は、西側諸国にとっては、援助することの大きな意義の一つを失ったのであり、上記の「北」における経済の悪化や社会変革の課題とも相まって、改めて援助の意義や効率が問われることとなった (Gmelin, G. 1999, p. 147, 下村ほか 1999, pp. 3-7)。

2. “普遍的価値”に基づく開発援助と 開発アジェンダの拡大

上述のとおり「北」においては、開発援助がア・プリアリに意義のあることとはみなされなくなっており、またその熱意も冷めつつある中で、開発援助の新たな意義と効果について、広く国民に説明し合意を取り付ける必要が生じてきた⁶。そこで持ち出されてきたのが、「大半の援助機関が（下線筆者）共通に合意する価値に基づく真に開発のための協力」（Gmelin 同上）という考え方である。これは従来援助国が個々にそれぞれの政治的、外交的、経済的等の思惑で行ってきた援助ではなく、真に途上国の開発に資する援助であり、また援助国側の協調と調整を可能にするものだという。

以下では、“普遍的価値”に基づく開発援助あるいは開発アジェンダとはどのようなものであるかをまとめてみた。

(1) 構造調整⁷

周知のとおり構造調整とは、債務返済のための資金繰りが破綻した途上国に対し、その克服のために世界銀行が1979年に初めて導入したもので、資金支援の見返りとして、一定の経済・社会の構造改革を行うことが条件（conditionality）として強く求められた。その構造調整の中味とは、政府の介入を極力押さえ、できるだけ市場原理に委ねるということであった。この原則は経済の分野に限られるものではなく、社会のあらゆる分野に及んでおり、例えば教育分野では、高等教育のみならず初等教育における授業料の導入、大学・学校の民営化、教育バウチャーの導入などの政策もこの構造調整の原則に基づくもの

である。

構造調整については、社会福祉の切捨てによって社会的弱者がいつそう貧窮し経済的な格差が拡大した、世界銀行による政策の一方的押し付けで途上国側の主体性が無視された、政策を個々の国の実情を無視して機械的に適用した等、様々な批判がなされているが、ここで重要なのはその政策の是非ではなく、この構造調整とは、当時（おそらく現在も）西側諸国（少なくともワシントンで）で支配的であった自由市場主義、なかんずくレーガン元大統領やサッチャー元首相が信奉した新古典派経済学という“普遍的価値”に基づく開発援助であったということである。そして途上国は、借金の見返りに半ば強制的にその“普遍的価値”を受入れざるを得なかったということである。

(2) 開発アジェンダの拡大と新たな conditionality? の登場

1990年代に入ると、上記のような経済的な“普遍的”原則に加えて、政治的、社会的等の様々な開発アジェンダが、主要な援助国や国際機関から提起されるようになる。下村ほか（同上 p. 3）は、いわゆるグローバル・イシューとしてこれらの課題を以下のように整理している。

- ① 地球環境問題：生態系の変化、森林などの自然資源の破壊、野生生物の絶滅、地球温暖化、オゾン層の破壊、酸性雨、砂漠化、水質汚染、有害廃棄物など
- ② 貧困などの社会開発のテーマ：貧困、格差（所得、地域、人種など）、人口、医療・保健、ジェンダー（男女間の性による差別）及び「開発と女性」（Women in Development, WID）、麻薬、新しい

⁶ 欧米では既に1980年代後半から90年代初頭にかけてこのような議論が始まったようであるが、日本では現在、聖域なき構造改革の下、「第二次ODA懇談会」（外務省）においてこの議論がやっと始められたようである。

⁷ 「下村ほか、1999」に依拠しつつ記述している。

感染症・HIVなど

③ 市場経済化：計画経済から市場経済への移行など

④ 政治的なテーマ：民主主義、人権、グッド・ガバナンス、腐敗・汚職、軍縮・軍事費削減、人種・宗教間紛争、難民問題など

これらは「南」に特有の課題のみが挙げられているというわけではないし、すべてが1990年代になって初めて課題として認識されたというものでもない。ただここで重要なのは、「南」の開発を考える場合、あるいは少なくとも「北」が「南」の開発を援助するという場合、これほど多くの課題を俎上に挙げなければならなくなっているということである。

さらに重要なことは、これらの課題が特定の内容をもって「北」から「南」に提示された時、それは構造調整の場合と同じようにある種のconditionalityとして機能するということである。しかも、これだけ幅広い分野にわたるconditionalityである。

例えば、スウェーデンはジェンダーの問題を重視する国の一つとして有名であり、6項目ある開発援助の目的の一つとして男女間の平等が挙げられている (Husen, M., 2001)。開発援助の目的というのは、極端に言えば、この目的に合意しない、あるいはこの基準に達しない国には援助しないとの含意を持つものでもあり得る。しかも、ここでいう男女の平等とは今日のスウェーデンで見られる男女の関係を意味するものであるとすれば、文化的、歴史的、宗教的な背景や男女の分業のあり方等が異なる社会において、これが容易に受け入れられるものなのかどうか。ここには、西欧のジェンダーの概念が、開発援助の名の下に、“普遍的価値”として提示され、それを「南」が受け入れさせられるという危険性を孕んでいる。問題の本質は、上記の課題の名の下に提示される様々な価値が、「南」を含めてどれほど普遍性を有するかである。

広く普遍的なものとして信じられている民主主義についてさえ、いわゆる“開発独裁”によって少なくとも経済開発において一定の成功を収めてきたマレーシアやシンガポールなどから、それは西欧のモデルにすぎないのであって、それを押し付けるべきではないとの批判もある。

さらには、最も普遍的なものとされている人権についてすら、米中間の人権論争に代表されるように、西欧と非西欧との相違が顕在化してきている。これについて例えば大沼 (1998, p. 27) は、「・・・人類の八割以上を占める途上国における人権を考える場合、人権の押し付けへの反発、法と個人を中心とする発想と異なる文化、宗教、社会習慣と人権の普遍化との関係をどのように考えていくか、といった問題を視野に入れた捉え方が必要である」として、「・・・人権が他のあらゆる理念、制度と同じく、一つの地域、一つの時代、すなわち一つの文明の歴史的産物である」との認識にたつて、“文際的人権観”を樹立する必要性を指摘している。

上記のような開発アジェンダが、しばしば普遍性という衣をまとって提示されるという問題に加え、「北」の国々がこのようなアジェンダに沿って、ますます協調し始めていることが挙げられる。従来の歴史的、政治・外交的あるいは経済的な二国間関係に基づく援助から、「北」の国々の間で相互に合意した価値に基づく援助へと移りつつある (King, p. 17)。従来からこのような協調の場として、OECD/DACがあったが、さらに例えばEC諸国は共通の援助の枠組みを作りつつあるという (Gmelin 同上)。

しかし、「北」の結束が強まるということは、実は、「南」は援助においていっそう弱い立場に追い込まれることを意味している。すなわち、「北」が個々ばらばらであれば、「南」は、例えば冷戦時代のように、援助国を乗り換える可能性もあったが、「北」の国がいずれも同じ条件を提示してくるのであれ

ば、援助国がどこであれ、それを受入れる以外に道はないことになる。

3. 援助手法の変化

(1) 援助国と被援助国との“対等”な関係 ——PartnershipとOwnership

「南」は単に援助される者 (recipient) に過ぎないのではなく、対等なパートナーであるという考え方自体は従来からNGOが盛んに唱えてきたものであるが、政府の援助機関や国際機関が強調し始めたのは、1990年代の中頃になってからである (King, p. 15)⁸。これは明らかに、それまで世界銀行が中心になって進めてきた、構造調整における conditionalityの強制への反省によるものである⁹。

スウェーデン外務省が作成した対アフリカ開発協力のガイドライン (1998) によれば、パートナーシップに基づく開発協力とは、援助する者 (donor) と援助される者 (recipient) との関係においてなされるものではなく、両当事者 (下線筆者) が共同で作成した目的の達成に向けて連携することであって、この協力にはそれぞれが自らの経費負担によって行う相互交流も含むものだという。何よりも、パートナーの関係を築くには、協力の前提と条件について両者で合意することが重要であり、また、そのような条件や前提は、資金を提供する側 (funding partner) が一方的に作成するのではなく、両者が共同で作成するものでなければならないとされる。

またこのようなパートナーシップは、当然のことながら、「南」のパートナー側の強い

オーナーシップ (当事者能力) が前提とされる。オーナーシップのないところに、開発の目的やそれに向けて事業を進めるための前提や条件について、ファンディング・パートナーと対等に対話ができることなどありえない。“貰えるものは何でも貰っておこう”といった、しばしば批判されるいわば援助メンタリティーはもはや許されないということである。

冒頭にも述べたとおり、このような一見理想主義的な言葉がレトリックに過ぎないのか、それとも現実なのかは、個々のケースについてつぶさに検証する必要のある大きな問題で、本稿の射程を超えるものであり、ここでは、次の3点を指摘するに止めておきたい。

まず極めて単純なことであるが、いかにパートナーシップと名前を代えてみても、結局、最終決定権はファンディング・パートナーの側にあるという事実には何ら変わりはない。「北」がノーといえ、それで終わりである。「北」と「南」の力関係は基本的には相変わらず同じである。極端に言えば、真のパートナーシップとは、「南」のオーナーシップとその能力を信頼して、何らの前提や条件も付けず資金だけを提供することであろう。

第二に、先に述べたように、「北」は「北」としての開発アジェンダやプライオリティを有しているのであるのであって、“両当事者間で合意される前提や条件”とは当然これを反映したものにならざるを得ず、結局のところ「南」は“合意”の上でこれらのアジェンダをいわば conditionalityとして受入れるということになる。例えば、ある「南」の国が

⁸ 例えば、世界銀行総裁 New Directions and New Partnerships (1995)、OECD/DAC Development Partnerships in the New Global Context (1996)、スウェーデン外務省 Partnership with Africa (1997) など。

⁹ King (同上) はさらに、アフリカの新しいリーダーが対等な関係を主張し始めたことも重要な要因であると指摘している。例えば、ガーナの元文部大臣 Harry Sawyer なども強硬に partnership と ownership を主張していた。

高等教育開発を重視していたとしても、「北」におけるプライオリティが低ければ、いくらオーナーシップを持っていたとしても、受け入れられる可能性は小さいであろう。

最後に、実は「北」はパートナーシップという名目で、「南」のパートナーを選別しているというKing (同上p. 16) の指摘に注目したい。つまり、オーナーシップを発揮できるだけの十分な能力があり、パートナー足り得る資格を有しない国は開発援助の対象ではないということになる。選ぶ「北」と選ばれる「南」という構図である。この点においても、「北」と「南」とは“対等”の関係ではありえない。むしろ、このように“優良な”「南」の国を選ぶという背景には、減少しつつあるODAを有効に活用し、アカウンタビリティを納税者に見せなければならないという「北」の国内事情があることも確かであろう。

(2) セクター・プログラムとドナー間協調

周知のとおり、セクター・プログラムとは、それぞれの機関によって名称は異なるものの、要するに個々のプロジェクトに対して援助するのではなく、より上位の保健、教育等のセクター全体を対象として援助を行っているというアプローチで、1990年代に入ってから本格的に検討され、実施に移されてきたものである (横関, 1999)。

そのプロセスの第一は、当該セクターの開発戦略を策定することである。理想的には、この開発戦略は「南」の当事国がオーナーシップを発揮して、自ら策定すべきものとされる。当然ながら、それだけの能力を有していることが求められる。一方、援助する「北」の国々は、個々ばらばらにこの開発戦略の実施に援助するのではなく、いわばあたかも一ヶ国による援助のごとく協調して援助する

のが理想とされる。

ここでは、セクター・プログラムについてドナー間の合意がなかなか得られない¹⁰等々、これを推進する上での問題点ではなく、やや原理的な問題について若干の点を指摘しておきたい。

まず第一に、誰が当該セクターの開発戦略を策定するのかが鍵である。むしろ、上述のとおり理想的には当事国である。しかし、実際にはそのような能力を有する国はまれであり、いずれかの「北」の援助機関や世界銀行等の国際機関が関与している場合が多いといわれる。自分で開発戦略が策定できるほどの国は、さほど援助も必要としないのではないかとの逆説も成り立つかもしれない。そうであるとすれば、先にパートナーシップの関連で述べたとおり、関与した機関の開発アジェンダが開発戦略に大いに反映してくる可能性がある。つまり、個々のプロジェクトではなく、一国のセクター全体の開発が「北」の開発アジェンダに沿って進められる可能性がある。

このことと関連して、このプログラムがセクター全体を対象とした援助であることから、仮にこの援助が失敗した場合、セクター全体に打撃を与えることになる。個々のプロジェクトにおけるあれこれの失敗とは、規模が違おうであろう。さらに、これも前に述べたことであるが、セクター・プログラムにおける、「南」と「北」の関係は、極言すれば「南」の一ヶ国対オール・ドナーとの関係であり、「南」がよほど強固なオーナーシップと能力を有していない限り、その対等性を維持することは困難であろう。

要するに、セクター・プログラムは、構造調整の場合のような直接的なconditionalityこそ提示されてはいないが、実際にはそれと同じように、その意図に反して相変わらず

¹⁰ 推進派が、世界銀行、EU、北欧諸国、イギリス等で、慎重派がアメリカ、日本、ドイツ、フランスなど (横関、同上p.104)。

「北」主導の援助になる危険性があるのではないか。

最後に、セクター・プログラムが提唱されてきた背景には、削減されつつあるODAを効率よく活用しなければならないという「北」の事情があることはいうまでもないことであろう。

4. 「北」の問題としての開発

最後に、資源と環境の有限性がますます実感される中で、今こそ「北」の問題として開発を捉えなおすべきであるとの主張に耳を傾けておきたい。

「地球の持つ容量からして、北が現在の消費や支出のパターンを再考しない限り、「北」と「南」が：筆者補）平等でともに持続可能であるということとはありえない」(King 同上、p.19)。

「西欧社会が、再生不可能なエネルギーの一人当たり消費量を（現在のまま：筆者補）長期的に維持していくことは不可能であり、まして地球上の他の地域の人々がこれを享受できることなどありえない。したがって、取り組まなければならないことは、人間の開発と、エネルギーその他の再生不可能な資源の消費を持続可能なレベルに下げることが調和した開発モデルを構想することである」(Foster 同上、p. 38)。

ここで主張されていることは、これまでの開発に関する議論の中でおそらく暗黙のうちに前提とされてきた、無限の地球、無限の資源、無限の環境という概念はもはや通用せず、現在認識されつつある有限な地球という前提に立てば、「北」が現在の生活水準を維持する限り、「南」が「北」と同じレベルの生活を享受できるようになることは原理的に不可能であるということである。すなわち、有限な地球の“資源”を巡って「北」と「南」とが競争関係にあるとの認識でもある。この意味で、「北」が少なくとも現在の生活水準

を維持することを欲する限り、実は「南」がいつまでも貧しいままでいることが「北」が望んでいることである、との皮肉な見方も「南」にはないわけではない。

しかし一方で、たとえば、現在その発効に向けて準備が進められている気候変動に関するいわゆる京都議定書は、この発想による新たな開発に向けての努力の好例であろう。要するにこの条約は、有限な地球の二酸化炭素等の許容量を各国にいわば割り当てるものであり、そこには「北」へのこれまでの“配分”を削減することが含まれている。すなわちある意味で、「北」における経済活動、生活水準の縮小を求めるものである。

もちろんこの地球有限論に対しては一方で、科学技術の進歩がこれを解決してくれるであろうとのオプティミズムが存在していることも確かである。しかしいずれにしても、有限な地球という観点からこれまでの開発援助を見直したとき、少なくとも以下の三つの点が指摘できよう。

まず第一に、開発援助は国や援助機関が政治的、外交的、経済的あるいは倫理的な観点から途上国に対して行うもので、ともすれば直接国民の生活とは関係のないこととして意識されてきたが、上記のように開発援助を捉えなおすとすれば、開発援助とは自国民自らの生活水準や生活スタイルの変更を含意するものであり、その意味で開発援助について改めて国民の合意の形成が必要となろう。

第二に、開発援助が「北」側の生活・消費スタイルの変更に関わるものであるとするならば、開発援助はまさに豊かな「北」が貧しい「南」を“助ける”という従来の構図ではなく、逆に「北」が「南」に学ぶという観点が大きな意義を持つてくるであろう。この時こそ、真に“援助”が“協力”に代わる時であろう。

さらに、上記の二つのことと関連して、従来、途上国理解のためのあるいは途上国援助のための教育と狭義に定義されてきたいわゆ

る開発教育も、自らの開発の有り様（有限な地球を前提とした生活のあり方）に関する教育としてその重要性和親近性がいっそう増すこととなろう。

これまで述べてきた「北」の問題としての開発という発想は、いまだ一部の研究者が提起しているに止まっているものであり、いわゆる国際援助コミュニティにおいて定着しているわけではない。しかし、今後十分考えるの開発援助の方向として傾聴に値しよう。

参考文献

- ・ 下村恭民、中川淳司、齋藤淳『ODA 大綱の政治経済学 運用と援助理念』有斐閣 1999
- ・ 大沼保明『人権、国家、文明、普遍主義的人権観から文際的人権観へ』筑摩書房 1998
- ・ 岡本真佐子『開発と文化』岩波書店 1996
- ・ 横関祐見子「サハラ以南アフリカ地域の教育とセクタープログラム」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』Vol. 2 No. 1 pp.101-111
- ・ Brock-Utne, B. *Whose Education For All ?*, Falmer Press 2000
- ・ Buchert, L. *Recent Trends in Education Aid: Towards a Classification of Policies*, UNESCO/IIEP 1995
- ・ Husen, M. *Swedish Development Cooperation: Policies and Practices* 広島大学教育開発国際協力研究センター セミナー発表資料 2001
- ・ King, K. and Buchert, L. ed. *Changing International Aid to Education* UNESCO Publishing/NORRAG 1999 所収論文
King, K. 'Introduction: New Challenges to International Development Cooperation in Education'
- ・ Foster, J. 'The New Boundaries of International Development Cooperation'
- ・ Habte, A. 'The Future of International Aid to Education: A Personal Reflection'
- ・ Carton, M. 'Aid, International Cooperation and Globalization: Trends in the Field of Education'
- ・ McGrath, S. 'Education, Development and Assistance: The Challenge of the New Millennium'
- ・ Gmelin, W. 'The Europeanization of Aid'
- ・ Wolfgemuth, L. 'Education and Geopolitical Change in Africa: A Case for Partnership'
- ・ Harrison, M. 'Changing Frameworks and Practices: The New Department for International Development of the United Kingdom'
- ・ Yokozeki, Y. and Sawamura, N. 'Redefining Strategies of Assistance: Recent Trends in Japanese Assistance to Education in Africa'
- ・ Koritzinsky, T. *Educational Assistance from Norway* 広島大学教育開発国際協力研究センター セミナー発表資料 2001
- ・ Martinussen, J. *Society, State & Market*, Zed Books Ltd, 1997
- ・ Sifuna, N. *Partnership in Educational Assistance to African Countries: Rhetoric or Reality* 広島大学教育開発国際協力研究センター セミナー発表資料 2001
- ・ Swedish Ministry of Foreign Affairs *Africa on the Move* 1998

II 各国・機関編

2. ドイツにおける対発展途上国教育協力

長島啓記

(常葉学園大学)

1. 教育協力の理念と政策

(1) 開発政策の 40 年

ドイツで開発協力に関する独立した省として連邦経済協力省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) が設けられたのは、1961 年 11 月である。それまでは途上国との協力は、連邦経済省、連邦財務省、連邦農業省など、さまざまな省庁により所管されており、合わせて 15 省庁 231 部局でおよそ千人が開発協力の業務に取り組んでいた。初代連邦経済協力大臣はシェール (Walter Scheel) であったが、開発協力に関する独立した省の設置は、対外政策におけるこの部門の強調、この分野に関する連邦政府の権限の分散を防ぐという、政策的意図のあらわれであった<注 1>。

それ以来、40 年以上が経過した。その間に連邦政府の開発協力政策、時代の状況に合わせて変化してきており、以下のような変遷をたどった。

①1950・60 年代

ドイツの開発政策は、1952 年に国連の拡大技術援助計画 (現在の UNDP) へ参加することにより始まった。また 1956 年には、連邦議会が開発援助のための「5 千万マルク基金」を決議した。1960 年代に開発政策の国際的意義が増大するが、1960 年代末から 70 年代半ばにかけて連邦開発協力大臣を勤めたエプラー (Erhard Eppler) は、「援助において、ドイツの産業の利益よりも途上国の必要を優先させるかどうかが重要である」として、開発協力を短期的な自国の利益にのみ結びつけてはならないことを強調した。経済成長の概念は途上国における生活の質という概念によって補われ、経済的な側面と並んで、例えば健康や政治的参加、教育機会の拡大といった人間的生活の広範な領域が把握されるようになった。

②1970 年代

1960 年代末から 70 年代半ばにかけて連邦経済協力省の権限は拡大され、1972 年には連邦経済省が有していた二国間及び多国間資金協力に関する権限が連邦経済協力省に移管された。また、連邦開発援助部 (Bundesstelle für Entwicklungsstelle) と連邦保証清算部 (Gewährleistungsabwicklungsstelle des Bundes) が廃止され、その任務は新たに設立されたドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ) に引き継がれた。

1970 年代初めに、途上国における貧困の増大などにより、従来の開発協力政策の見直しが迫られた。連邦政府は 1971 年、最初の開発政策コンセプトを公表し、ばらばらの個別プロジェクトに代えて、世界経済的要因と地域的必要の両方を考慮したプログラムを定めることとした。その際の重点は、失業の除去、健康・食糧援助であった。1970 年代半ばのオイルショックの際には、開発政策を石油価格の上昇に見舞われた最貧国に集中するという

施策が講じられた。また、ドイツ、OPEC 諸国、途上国間のいわゆる三角協力 (Dreieckskooperation) が創案され、OPEC 諸国の資金が開発協力に振り向けられた。

③1980年代

1980年代における開発協力の重要な目標は、平和の確保、大量の貧困の克服、人権の実現であった。1979/80年の第二次オイルショックは世界経済の景気後退を招き、先進諸国の保護主義が強まった。さらに、途上国ではエイズの蔓延、麻薬取引の増加、環境破壊などの問題が大きくなった。そのような中、1986年3月、ヴァルンケ (Jürgen Warnke) 連邦経済協力大臣は新しい「連邦政府の開発政策指針」(Grundlinien der Entwicklungspolitik der Bundesregierung) を公表し、途上国に特定の開発目標があらかじめ与えられることができるという考え方、資本の移転によってのみ開発が強いられるという考え方を放棄した。

④1990年代

東西対立の終焉により、開発政策にも新しい局面が生じた。1990年10月のドイツ統一により、旧東ドイツ地域の開発協力も連邦経済協力開発省の責任となった。

また、シュプランガー (Carl-Dieter Spranger) 連邦経済協力開発大臣は「新政策基準」を定め、パートナー国が人権及び民主主義原理を尊重しなければならないこと、特に貧しい住民階層の社会的状態に配慮しなければならないことを要求した。

⑤現在

1998年10月に就任したヴィーツォレク・ツォイル (Heidemarie Wieczorek-Zeul) 連邦経済協力開発大臣は、国際的開発協力の強化、貧困の克服と並んで、グローバル化の進む中で開発政策が平和政策として実施されることを重要視している。また、開発協力の効率性・有効性を高めるために、二国間協力の対象国を118カ国から70カ国に精選し、開発協力の内容を重点化することとした。さらに、経済界とのパートナーシップの強化にも努めている。

(2) 教育協力の展開

開発協力は、多様な動機により行われている。その動機は、開発協力の担い手により異なっている。開発協力の動機あるいは目的には、大きく分けて、途上国に対する援助、それも途上国における社会的公正の実現や先進国としての倫理的責任の履行という面と、開発協力をを行う先進国の利益という面とが含まれる。まず、ドイツの開発協力政策において、倫理的責任と自己利益の擁護という2つの基本的要素が明示されていることを確認しておきたい。例えば、連邦経済協力開発省の文書は、次のように述べている。

「開発政策における国家的行為、非国家的行為は、多数の異なる動機によって担われている。このことがしばしば知られ、(国家的) 開発協力への批判のきっかけとなる。特に積極的に参加する市民は、例えば、対外政策的利益・対外経済的利益は開発協力になじむものではないという見解を主張する。

国家的開発協力は、途上国に対するドイツの全体政策のひとつの構成部分である。国家的開発協力は、途上国と先進国の将来のチャンスを等しく確保するのに役立つ、グロ

一バルな構造的任務として理解される。こうした観点からすると、どの動機が優位を占めるといえることはないことが明らかになる。むしろ、国家的行為の2つの基本的次元—倫理的責任と自己利益の顧慮—が同等のものとして追求され、政策化されることが重要である。」〈注2〉

倫理的責任と自己利益の擁護という2つの要素に基づき実施されているドイツの開発協力政策の重点は、時代とともに変化してきた。現在の重点は、貧困の克服、環境保護・資源保護、教育・訓練 (Bildung und Ausbildung) という3つの分野である。

連邦政府の開発協力政策において、教育・訓練は、途上国における個々人の能力の展開と生活条件の自主的改善への可能性の提供、女性の地位の向上などに大きな役割を果たすものであり、途上国が自主的に持続して発展していくための中心的要素のひとつであるととらえられている〈注3〉。

2. 教育協力の実施体制・手法

開発協力の原則、方針などについては連邦経済協力開発省が定め、それを多様な機関が実施するという手法をとっている。開発協力の分野は、技術協力 (Technische Zusammenarbeit, TZ)、資金協力 (Finanzielle Zusammenarbeit, FZ)、人的協力 (Personelle Zusammenarbeit, PZ) という3つに分けられる。それを図示すれば、図のようであるが、それぞれの分野で教育協力が行われている。

連邦経済協力開発省は、二国間の資金協力及び技術協力について指針 (Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern) を定めている。資金協力の主たる実施機関は復興金融公庫 (KfW) であり、技術協力の主たる実施機関はドイツ技術協力公社 (GTZ) である。

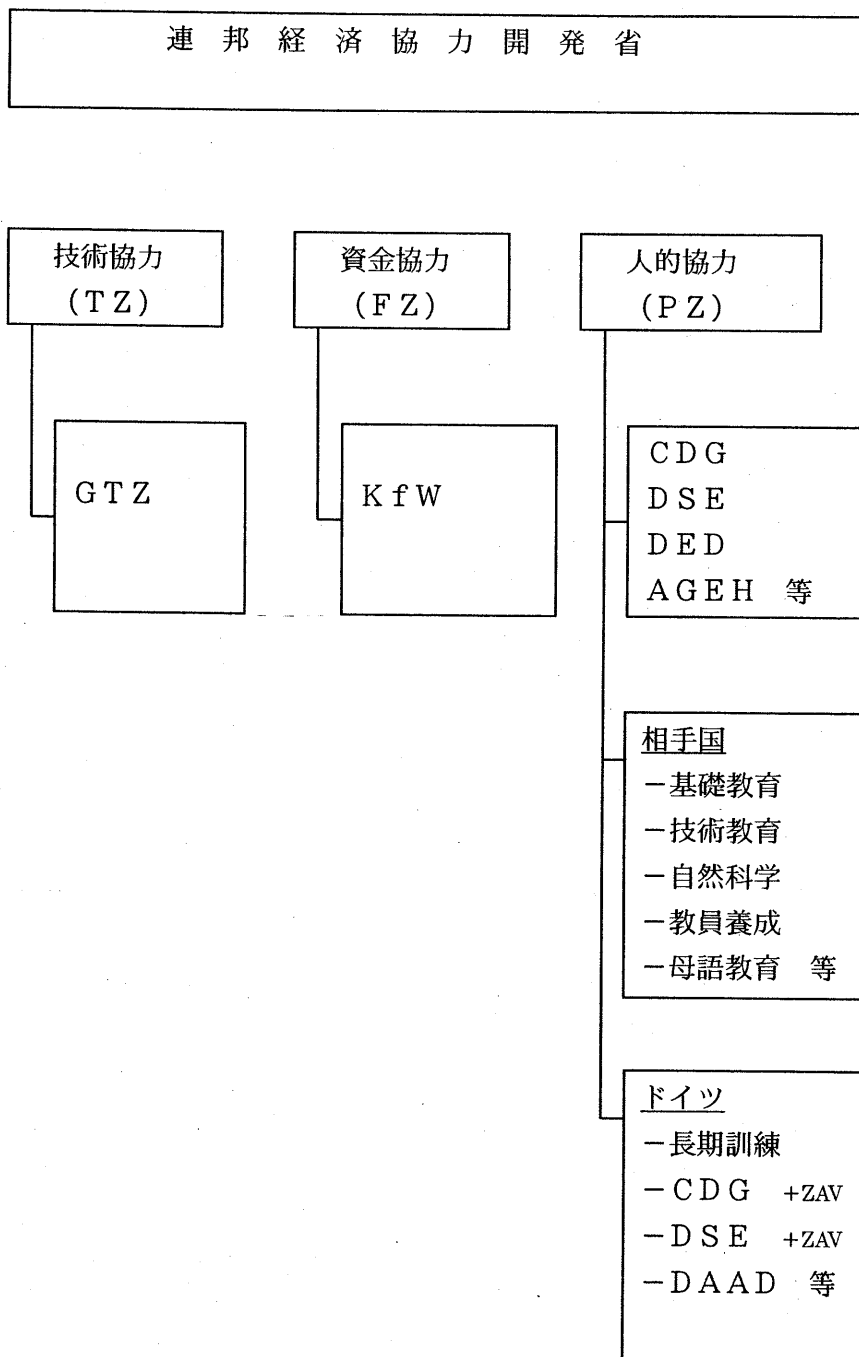
また、連邦経済協力開発省は、教育協力の3つの分野、すなわち基礎教育、職業教育、高等教育について、それぞれ次のようなセクター・コンセプト (Sektorkonzept, Sector Concept) を作成している。

- ・セクター・コンセプト「途上国における基礎教育の促進」(Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern)
- ・セクター・コンセプト「職業教育」(Berufliche Bildung)
- ・セクター・コンセプト「高等教育制度における開発協力」(Entwicklungszusammenarbeit im Hochschulwesen)

これらのセクター・コンセプトは、開発協力の枠組み・原則を示しており、それぞれの分野における開発協力を実施する際の指針となるものである。

例えば、セクター・コンセプト「途上国における基礎教育の促進」は、次のような構成となっている。

図：ドイツの開発協力体制



セクター・コンセプト「途上国における基礎教育の促進」

1. コンセプトの機能と対象
2. 途上国における基礎教育の意義について
3. 途上国における基礎教育の状況について
4. 基礎教育の促進のための経済的・政治的枠組条件
5. 基礎教育の領域における開発協力
6. 基礎教育の促進のための原則

付録1：基礎教育領域における事業を判断する際に必要な情報

付録2：実施機関の貢献プロフィール

3. 教育協力の機関

連邦経済協力開発省、教育協力の中の技術協力分野において主要な役割を果たしているドイツ技術協力公社、資金協力分野において主要な役割を果たしている復興金融公庫などの実施機関の概要は、以下の通りである。

(1) 連邦経済協力開発省 (BMZ)

連邦経済協力開発省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) は、連邦政府の開発政策の立案と実施に権限を有しており、開発政策のグローバルな枠組条件の形成、二国間・多国間の開発協力の促進及びパートナー国の開発プログラム・プロジェクトの支援、非政府組織の開発協力の促進、資金使用のコントロールなどを任務としている。

連邦経済協力開発省の職員はおよそ 570 人で、このうち 90% が同省の所在するボンで活動しており、10% は首都ベルリンに置かれた支所で活動している。組織は 2000 年に再編され、4 局 (Abteilung) から構成されている。第 1 局は、人事、管理、会計等の部門で、11 の課 (Referat) から成る。第 2 局は各国・地域との開発政策を所管しており、アジア・中東欧、サハラ南部アフリカ、北アフリカ・中東・ラテンアメリカ・カリブの 3 部に分かれ、全部で 15 課から構成されている。第 3 局は二国間協力の手段について所管しており、資金協力調整、技術協力調整など 8 課から成る。第 4 局は多国間協力、EU の開発政策など所管しており、14 課から構成されている。ベルリン支所は 6 部門から成り、議会や内閣、プレス等に関係する仕事を行っている。

(2) ドイツ技術協力公社 (GTZ)

ドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH) は 1975 年に設置された。ここでは公社としたが、設置形態は GmbH である。これは Gesellschaft mit beschränkter Haftung の略であり、一般には有限会社と訳されている。ドイツ技術協力公社のプロフィールには、「国際協力のために世界的に活動する連邦企業」(ein weltweit tätiges Bundesunternehmen) 「私経済上の企業」(privatwirtschaftliches Unternehmen) という表現がみられる。この企業 (Unternehmen)

という語については、ドイツには「営利を目的としない公共企業（öffentliches Unternehmen）」も存在するとされ、例えば、西ドイツ時代のドイツ連邦鉄道、ドイツ連邦郵便がそうであったとされる<注4>。ドイツ技術協力公社は公共企業ではないが、その任務を公益的に（gemeinnützig）遂行するとされ、「利益は再び、もっぱら自己の開発協力のプロジェクトのために使用される」<注5>。

ドイツ技術協力公社は、途上国等の政治的・経済的・エコロジー的・社会的開発を積極的に行い、それらの国の人間の生活条件・展望を改善することを目的として活動し、複雑な開発・改革のプロセスを支援し、世界の持続的な発展に貢献しようとする。

ドイツ技術協力公社の事業の主要な委託者は連邦経済協力開発省である。その他の連邦省庁、外国政府、国際機関（欧州委員会、国連、世界銀行など）、一般企業からの委託による事業も行っている。

アフリカ、アジア、ラテンアメリカなど世界 130 か国で 1 万人以上が協会の事業に従事しているが、そのうちおよそ 8,500 人は現地の人間である。協会は 63 か国に地域事務所を設けている。なお、フランクフルト近郊エシュボーンの本部では、およそ 1,000 人の職員が活動している。

(3) 復興金融公庫 (K f W)

復興金融公庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau) は、第二次世界大戦後、ドイツ連邦共和国が成立する以前の 1948 年に、ドイツの経済復興プロジェクトのために中・長期の金融を供給する公的機関として設立された。1960 年代以降、途上国向け借款の供与など、開発銀行としての活動を展開している<注6>。同公庫の資本は、連邦政府が 80%、各州が 20% 所有している。

現在の復興金融公庫の主要な業務は、中小企業への金融、投資財輸出の資金支援、開発協力、連邦政府への助言などである。開発協力においては、資金協力の中心的役割を果たしている。

復興金融公庫の職員はおよそ 2,200 人である。フランクフルトに所在するが、職員のうち 400 人はベルリン支所で活動している。

(4) その他の政府系機関

ここでは政府系機関としたが、連邦経済協力開発省からの委託や資金による活動の多い機関として、国際移動開発センター (Centrum für internationale Migration und Entwicklung, CIM)、ドイツ投資開発協会 (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, DEG)、カール・デュイスベルク協会 (Carl-Duisberg-Gesellschaft, CDG)、ドイツ学術交流会 (Deutscher Akademischer Austausch-Dienst, DAAD)、ドイツ開発奉仕 (Deutscher Entwicklungsdienst, DED)、ドイツ国際開発財団 (Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung, DSE)、中央雇用仲介部 (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung, ZAV) などがある。

(5) 教会系機関

人道的な立場から、あるいは伝道という観点から開発協力に従事している教会系の機関として、Diakonisches Werk/Brot für die Welt (BfdW)、Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (EZE)、Dienste in Übersee、Misereor/Zentralstelle für Entwicklungshilfe、Deutscher Caritasverband (DCV)、Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH) などがある。

(6) 政党系の財団

任務の一部として開発協力も行っている政党系の財団として、フリードリヒ・エーベルト財団 (Friedrich-Ebert-Stiftung)、コンラート・アデナウアー財団 (Konrad-Adenauer-Stiftung)、フリードリヒ・ナウマン財団 (Friedrich-Naumann-Stiftung)、ハンス・ザイデル財団 (Hanns-Seidel-Stiftung)、ハインリヒ・ベル財団 (Heinrich-Böll-Stiftung) などがある。

(7) 民間機関

開発協力に従事している民間機関 (private Institution) として、Deutsches Aussätzigen-Hilfswerk (DAHW)、ドイツ赤十字 (Deutsches Rotes Kreuz, DRK)、ドイツ市民大学連盟 (Deutscher Volkshochschul-Verband, DVV)、Deutsche Welthungerhilfe (D.W.)、Kolpingwerk、medico international (m.i.)、Gesellschaft für solidarische Entwicklungszusammenarbeit (GSE)、terre des hommes、Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV)、Sparkassenstiftung für internationale Kooperation、INKOTA-Netzwerk などがある。

財源別にみると、技術協力で大きな役割を果たしているドイツ技術協力公社 (GTZ)、資金協力の中心機関である復興金融公庫 (KfW) などでは連邦経済協力開発省等からの資金が大きな割合を占め、教会系の機関は寄付金、教会税、連邦経済協力開発省等からの資金により、政党系の財団は連邦経済協力開発省等からの資金により、ドイツ赤十字などの民間機関は寄付金や連邦経済協力開発省等からの資金により、開発協力活動を行っている。

4. 教育協力の実績

連邦経済協力開発省は、二国間援助として、1990～1998年に開発途上国の教育セクターに計70億6,100万マルク支出した。1999年の支出額は5億1,300万マルクである。協力の中心は、教育施設の建設、ドイツでの開発途上国からの人材の養成などである<注7>。

1990年の「万人のための教育」以降、ドイツにおいても基礎教育は教育協力の重要な分野とされている。基礎教育分野における連邦経済協力開発省の支出は、1990年代初めの比較的低い水準から始まって、1995/96年までに倍増し、その後再び減少している。平均すると教育協力全体のおよそ28パーセント、連邦経済協力開発省の開発協力のおよそ4パーセ

ントが基礎教育の分野にあてられている。1990年から1998年までに年平均で2億2,600万マルクが基礎教育に支出されている。

地域的な重点はサブサハラ・アフリカに置かれており、東南アジア、オセアニア、ラテンアメリカが続く。重要なプロジェクトは、母語教育、自然科学の授業の改善、実践的教科の改善、教材開発、教員養成・研修である。

教育協力のもうひとつの重要な分野は依然として職業教育であり、1998年に2億6,200万マルクが支出された。職業教育の分野における協力は、職業教育政策・計画、訓練施設における職業教育実践の改善、さまざまなレベルの専門家の養成に集中している。

学術研究分野では、開発途上国の大学への支援として、7,800万マルク（1998年）支出されている。

以下、基礎教育、職業教育、高等教育の3つの分野について、協力の原則や内容について概観する。

(1) 基礎教育

連邦経済協力開発省のセクター・コンセプト「途上国における基礎教育の促進」によれば、基礎教育分野の開発協力の原則は、学校での基礎教育と学校外での基礎教育を、また国・地方・私的担い手による基礎教育を、原則として同等に扱うこと、促進の目標は学校・学校外基礎教育の量的拡大であり、既存の構造・プログラムの質的改善であることなどである。基礎教育は、公的な課題であるが、国の機関だけでは基礎教育の需要に応えることはできない。したがって、公的な担い手と私的な担い手との、地域と宗教団体との、教員団体と家庭との、新しい協力の形態を開発することが重要である。また、財政的・物的・人的資源の動員、教育提供の計画・実施への教員・家庭・地域の関与も重要である。

基礎教育分野の協力を行っている機関として、ドイツ技術協力公社（GTZ）、国際移動開発センター（CIM）、ドイツ国際開発財団（DSE）、ドイツ開発奉仕（DED）、復興金融公庫（KfW）、ドイツ市民大学連盟（DVV）、教会系の機関、政党系の財団が挙げられる。それぞれの協力内容を概観すれば、以下のようである。

- ・ドイツ技術協力公社（GTZ）： 技術協力の枠内で、初等教育における母語の入門教育についてのプロジェクトに経験が豊富（特にラテンアメリカで）。教材開発及び教員研修による実践的教科・自然科学教科の促進。基礎教育の地域開発プロジェクトへの統合。
- ・ドイツ国際開発財団（DSE）： 初等教育学校制度及び学校外の基礎教育プログラムの改善をめざす対話集会・研修。カリキュラム開発・教材開発・教員研修等による授業の質の向上。機能的識字プログラムの支援。
- ・ドイツ開発奉仕（DED）： 教員養成・研修のための教員派遣（特にアフリカ）。
- ・国際移動開発センター（CIM）： 教員・教員養成者への給与補助。
- ・ドイツ市民大学連盟（DVV）： 成人教育施設・そのプログラムの支援
- ・教会系機関： 建築の資金協力、物品、寄付による途上国のパートナーの支援。特に不利を負っているグループの支援。

また、資金協力の枠内で、これまで若干のプロジェクトが復興金融公庫（KfW）によって行われてきた。それぞれの機関がどの分野で活動しているか、整理すると表1のようになる。

表1：基礎教育分野での協力実施機関の貢献プロフィール

活動分野	促進領域	
	学校での基礎教育	学校外での基礎教育
セクター構造調整	KfW, GTZ	
プロジェクト非関連・関連研究	GTZ, CIM, KfW, DSE	CIM, DVV
教育計画	GTZ, CIM, DSE, DED	CIM
教育制度のマネージメント	CIM, DED, EZE	CIM, DSE, EZE, DVV
カリキュラム開発	GTZ, CIM, DSE, KZE, EZE	GTZ, CIM, DSE, KZE, EZE, DVV
教材開発	GTZ, CIM, DSE, DED, KZE, EZE	GTZ, CIM, DSE, KZE, EZE, DVV
教材の作成・配布	GTZ, KZE, EZE, KfW	GTZ, KZE, EZE, DVV
教員・インストラクターの養成	GTZ, CIM, KZE, EZE	CIM, DSE, KZE, EZE, DVV
教員・インストラクターの研修	GTZ, CIM, DSE, DED, KZE, EZE	GTZ, CIM, KfW, DSE, DED, KZE, DVD
教育行政職員の研修	GTZ, CIM, KZE	CIM, DSE, KZE, DVV
試験制度	GTZ, DSE	GTZ
納入と装備	GTZ, KfW, KZE, EZE	GTZ, KZE, EZE, DVV, KfW
建築	GTZ, KfW, KZE, EZE	KZE, DVV, KfW
非政府機関等の支援	CIM, KZE, EZE, KfW	CIM, DSE, KZE, EZE, DVV, KfW
モニタリングと評価	GTZ, DSE, KZE	GTZ, DSE, KZE, EZE, DVV

資料：BMZ, Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern, Sektorkonzept, 1999

セクター・コンセプト「途上国における基礎教育の促進」によれば、基礎教育がまだ十分でないすべての途上国と、開発政策に関する政府間交渉とコンサルテーションにおいて、継続的に、いかにして途上国が自己努力を高めることができるか、いかにして基礎教育がドイツとの二国間開発協力に入れられるか、話し合われるべきである。その際、ドイツ側は、例えば、軍事や一般行政への過度の支出教育予算のための削減、教育予算の再編、就学率を高めるための前提、社会的公正を目指す教育改革、不利を負ってきたグループ・住民グループの学習要求の考慮などを目指す。

(2) 職業教育

職業教育の分野における開発協力は、これまでドイツの教育協力において大きな比重を占めてきた。1950年から1997年までに、総額76億8,600万マルクが職業教育の分野における開発協力に支出されており、その内訳を地域別にみると、表2のようになる。

表2：職業教育の分野における開発協力の地域別支出（1950-1997年）

ヨーロッパ	1 7 8 (百万マルク)	2.3 (%)
サハラ北部アフリカ	4 9 5	6.5
サハラ南部アフリカ	2, 2 6 3	29.5
中米・カリブ	4 2 0	5.5
南米	6 3 0	8.2
中近東	3 5 6	4.6
南アジア	8 4 8	11.0
東アジア	1, 2 6 9	16.5
オセオアニア	4 9	0.6
地域を越えて/世界	1, 1 7 8	15.3
計	7, 6 8 6	100.0

連邦経済協力開発省によれば、途上国における職業教育の促進のためのドイツの貢献は、もはや単に職業教育の「デュアル・システム」の輸出ということにあるのではない。システムが適切に移行できる可能性は、個々に検証されなければならない。途上国において初めから優遇される「ドイツ的方法」というのはない<注8>。

職業教育の分野における協力について、資金協力、技術協力、途上国の専門家の訓練・研修などに分類して、概観する。

①資金協力

職業教育の分野における資金協力は、主として、復興金融公庫（KfW）により行われており、仕事場の設備への財政措置及び訓練・研修の場の建設・設備に集中している。それは、しばしば教育システムの改革とも結びついている。具体的事業として、タイにおけるタイドイツ研究所（Thai-German Institute, TGI）、ウガンダにおける職業教育（Berufliche Bildung）があり、いずれも復興金融公庫（KfW）により行われている。

②技術協力

職業教育の分野における技術協力は、主として、ドイツ技術協力公社（GTZ）により行われている。技術協力の枠内で、専門家の準備、プロジェクトやプログラムにおける物品の供給、施設設備の設置、調査研究、パートナー一国の専門家の訓練・研修、多様な方法によるノウハウの移転、などが行われている。

また、ドイツ技術協力公社は、従来の、教育訓練あるいは教育訓練助言への個別プロジェクトへの集中から脱して、▽システム開発（現地に固有の開発プロセスの必要に職業教育・訓練を適合させる際に、教育省、雇用省、その他の関係省庁の支援を目指す。法令の開発に際しての支援、経済界の代表や団体との協調などを含む）、▽職業教育政策のプログラムへの移転や資源の管理に責任を有する部門などのパートナー組織の制度的キャパシティの拡大（カリキュラム・教材の開発、雇用スタンダードに関連する教育基準の開発、資格を有する教員・インストラクターの養成など）、▽職業教育システムの計画と拡充、▽多様なセクター間で連携した開発戦略、▽女性や障害者など不利を負っているグループの促進など、広範な手段を開発した<注9>。

具体的事業として、ドイツ技術協力公社による、インドネシアにおける職業教育の促進、インドにおける教育機関のためのメディア開発、ジンバブエにおけるインフォーマルセクター支援のためのネットワーク（ISTARN）などがある。

③途上国の専門家の訓練・研修

職業教育の分野における途上国の専門家の訓練・研修は、主として、カール・デュイスベルク協会（CDG）、ドイツ国際開発財団（DSE）、ドイツ学術交流会（DAAD）により行われている。具体的事業として、生態学的生産デザイン（カール・デュイスベルク協会）、将来のインフラストラクチャ開発（カール・デュイスベルク協会）、教育・継続教育による経営人員開発（DSE/ZGB）<注10>、コスタリカにおける適切なマイスター養成（DSE/ZGB）などがある。

④人的協力

職業教育の分野における人的協力は、主として、ドイツ開発奉仕（DED）、国際移動開発センター（CIM）により行われている。具体的事業として、パプア・ニューギニアにおける雇用志向の職業訓練（DED）、インドにおけるTVS教育ソサエティ（CIM）などがある。

⑤非政府機関との協力

職業教育分野での開発協力は、教会系の機関や政党系の財団と協力するかたちにおいても行われている。

(3) 高等教育

連邦政府は、1950年から1997年までに、高等教育分野の開発協力を合計およそ22億マルクを連邦経済協力開発省予算から支出した<注11>。ここでいう高等教育とは、大学だけでなく、修業年限が少なくとも3年で大学と同等の入学条件を有する機関を含めている。

高等教育分野における開発協力は、効率（Effizienz）、実践との関連（Praxisrelevanz）、入学（Zugang）という原則にしたがい、行われてきた<注12>。

- ・効率：多くの途上国の高等教育は過去に大きく拡大されたが、質とマネージメントの向上はそれに伴わなかった。今や、既存のキャパシティの質的改善に努めるべきである。量的な拡大よりも質的な効率の改善が優先される。
- ・実践との関連：高等教育の質の改善は、開発協力を、開発に関連する学部（自然科学

学、農学、環境保護、工学、経済学、社会科学)へ集中させるということである。
また、教育面では、学生の職業活動への準備につながる内容とする。社会へのサービス・助言面では、成果の経済への活用などが強化される。

- ・入学： 大学への入学は、すべての住民階層の才能を有する者のために、特に女性のために、改善されるべきである。

高等教育の分野における開発協力の目標は、教育、文化的・学術的生活のセンターとしての大学に、国の発展のために重要な貢献をする能力を与えることである。既存のキャパシティの質の向上・効率的利用ということが、キャパシティの拡大よりも優先される。

高等教育の分野における協力について、技術協力、資金協力、人的協力などに分類して、概観する。

①技術協力

1980年代まで、連邦政府の委託によりドイツ技術協力公社 (GTZ) によって実施された技術協力の枠内で、とくに大学・学部・課程の拡充が促進された。その間、途上国の多くの大学は比較的高い水準に達した。大学セクターにおいて、今や、労働市場の需要の質的・量的な変化を考慮した、教育・研究・助言のキャパシティの構築が重要である。その前提として、高等教育システム、学術システムが地域に必要とされる知識を算出すること、専門家を養成することが求められる。

このような目標を達成するため、▽制度の開発、▽教育・研究システムの開発、▽機関の達成能力の改善 (特に大学院段階)、▽途上国の大学とドイツの大学との共同の大学院段階のプログラムの開発と実施のための協力、という4つの主要活動領域が開発されている。

具体的事業として、タンザニアの Dar es Salaam 大学の工学部、南部アフリカ開発共同体 (SADC) における農業分野の大学院段階教育などがある。

②資金協力

資金協力の重点は、大学施設の建設、修繕、拡充のための投資、実験室や図書館などの施設設備に置かれている。また、改革実施のためのセクタープログラムへの財政措置、構造適合などが行われている。具体的事業として、エルサルバドルの CITT 職業訓練・助言センターがある。

③人的協力

高等教育分野における人的協力は、専門家の教育・現職教育が、カール・デュイスベルク協会 (CDG)、ドイツ国際開発財団 (DSE)、ドイツ学術交流会 (DAAD) などにより行われている。

④学術協力 (Wissenschaftskooperation)

さらに近年の協力の新しい重点として、途上国における学術システムの強化のための学術交流の促進が挙げられる。これに関する連邦経済協力開発省の予算は、1995年の2,700万マルクから1998年の4,000万マルクへ増加している。また、この協力においては、ドイツ学術交流会 (DAAD) やフンボルト財団 (Alexander-von-Humboldt-Stiftung) による奨学金が大きな役割を果たしている。

具体的には、ドイツの大学に開発関連の上構学修課程 (Aufbaustudiengang) を設ける

プログラムがあり、1987年以降、29の課程が設けられ、およそ650人分の奨学金が支給されている。そのほか、途上国の大学とのパートナーシップを促進する新しいプログラム、インド、インドネシア、ブラジルなど特定の国との学術的交流などがある。

おわりに

ドイツにおける対発展途上国教育協力について検討するため、まず、ドイツの開発協力政策、開発協力体制、開発協力実施機関について概観した。次に、教育協力の機関として連邦経済協力省 (BMZ)、ドイツ技術協力協会 (GTZ)、復興金融公庫 (KfW) などの組織構成等明らかにした後、教育協力の原則や具体的内容について、基礎教育、職業教育、高等教育の3分野について概観した。原資料に引きずられ、その内容の不十分な紹介というレベルにとどまっている。最後に、ドイツの教育援助の課題について述べるべきところであるが、ドイツの開発協力、教育協力について概観しての特徴と思われる点など記し、まとめに代えたい。

第一に、開発協力の理念についてである。開発協力において「倫理的責任」と「自己利益」という二つの側面が挙げられ、人道的・倫理的な面だけでなく、自己利益という面を明確にしていること、開発協力を途上国に対する全体的政策の一部としているということが確認できた。

第二に、開発協力、教育協力の実施体制についてである。連邦経済協力開発省を中心に多様な機関により実施されているが、重要な役割を果たしているのは、ドイツ技術協力公社 (GTZ)、復興金融公庫 (KfW) である。そのほか、連邦経済協力省等の委託を受け活動している機関として、カール・デュイスベルク協会 (CDG) など多数ある。また、教会系の機関や民間機関なども見落とすことはできない。今回それぞれの機関の組織や活動について十分な分析のできなかったことが残念である。

第三に、開発協力、教育協力に関する基本的文書・資料についてである。ドイツの開発協力、教育協力についてみると、連邦政府、連邦経済協力省により示される開発政策に関する方針・指針を歴史的に押さえておくことが必要であろう。今回、それについては十分行えなかった。しかし、現在の開発協力、教育協力に関する基本的資料として、連邦経済協力省による「途上国との二国間資金協力及び技術協力に関する指針」、教育協力に関する3つのセクター・コンセプト「途上国における基礎教育の促進」「職業教育」「高等教育制度における開発協力」について、十分とは言えないが、検討することができた。

以上、言い訳ばかりになってしまい、心苦しい限りである。2001年2月、2002年1月の二回の現地調査で得た情報・資料のうち未消化のものを生かし、また新たな情報・資料の収集に努め、研究を続けていきたいと考えている。

<注>

- 1 . Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ),
40 Jahre Entwicklungspolitik
- 2 . BMZ, Entwicklungspolitik im Schaubild, S.28
- 3 . BMZ, Entwicklungspolitik im Schaubild, S.34
- 4 . 田沢五郎『ドイツ政治経済法制辞典』郁文堂、1990、320 頁
- 5 . GTZ-Profil, <http://www.gtz.de>
- 6 . 田沢五郎『ドイツ政治経済法制辞典』郁文堂、1990、203 頁
- 7 . BMZ, “Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung”, 2001,
S.121-123
- 8 . BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Beruflichen Bildung,
BMZ Spezial Nr.096/April 1999, S.3
- 9 . BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Beruflichen Bildung,
BMZ Spezial Nr.096/April 1999, S.16-17
10. ZGB は、ドイツ国際開発財団 (DSE) の 1 部門で、Zentralstelle für gewerbliche
Berufsförderung。
11. BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Hochschulwesen,
BMZ aktuell Nr.093/September 1998, S.3
12. BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Hochschulwesen,
BMZ aktuell Nr.093/September 1998, S.3-4

<参考資料>

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ,
40 Jahre deutsche Entwicklungspolitik: Hintergrundinformationen für die
Berichterstattung
- BMZ, Wer braucht Entwicklungspolitik?, 2000
- BMZ, Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung, 2001
- BMZ, Entwicklungspolitik im Schaubild, 1998
- BMZ, Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit
Entwicklungsländern, Konzepte Nr.061/September 1999
- BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Grundbildung herausgegeben
anlässlich des Welt-Bildungs-Forums in Dakar vom 26.-28. April 2000
- BMZ, Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern, Sektorkonzept, BMZ
aktuell Nr.106/August 1999
- BMZ, Promotion of Basic Education in Developing Countries, Sector Concept, BMZ
aktuell Nr.106/August 1999

- BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Beruflichen Bildung
herausgegeben anlässlich des Zweiten Internationalen UNESCO-Kongresses zu
Fragen beruflicher Bildung in Seoul vom 26.-30. April 1999, BMZ Spezial
Nr.096/April 1999
- BMZ, Development Co-Operation in the Field of Vocational Education published on the
occasion of the UNESCO Second International Congress on Technical and Vocational
Education in Seoul from 26 to 30 April 1999, BMZ aktuell Nr.096/April 1999
- BMZ, Entwicklungszusammenarbeit im Hochschulwesen herausgegeben anlässlich
der UNESCO-Welthochschulkonferenz in Paris vom 05. bis 09. 1998, BMZ aktuell
Nr.093/September 1998
- BMZ, Development Cooperation in the Higher Education Sector, Published on the
occasion of the UNESCO World Conference on Higher Education in Paris, October 5-9,
1998, BMZ aktuell Nr.093/September 1998
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Annual Report
1999
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Annual Report 1999
- 田沢五郎 『ドイツ政治経済法制辞典』 都文堂、1990

3. ドイツの教育援助政策は変わるか？ ——連邦経済協力開発省 (BMZ) 『特報』から見えるもの——

松原 岳行

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

1. はじめに

貧困撲滅や環境保護、医療問題など、開発援助政策において重要な領域はさまざまあるが、これらを包括する意味においても「教育」の重要性は疑いを容れないだろう。世界各国が基礎教育領域の開発政策に力を注ぐなかで「教育学」の伝統国であるドイツの動向はどのようなのであろうか。教育領域に限らず、そもそも開発援助政策の閉鎖性がしばしば指摘される⁽¹⁾ドイツ連邦共和国—その開発援助政策の今後を占う上で興味深い小冊子が2000年6月に公刊されたので、まずそのスケッチから始めたい。

ドイツの開発援助政策において指導的な立場にある連邦経済協力開発省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung : BMZ) が発行したこの小冊子の表紙には、黒人・白人・有色人種それぞれ1人ずつ3人の女性の姿があり「Wer braucht Entwicklungspolitik? (開発政策を必要としているのは誰?)」という言葉が掲げられている。ページを捲ってみると、12の「見出し」があり、それぞれに4項目の関連事項や統計データが工夫の凝らされたQ & A形式で紹介されていることがわかる。簡潔明瞭な言葉遣い、カラフルな図版や写真の多さから判断しても、おそらく小学校高学年レベルであれば十分理解できるほどのわかりやすさで⁽²⁾この小冊子は構成されていると言える。そして、この小冊子の裏表紙には表紙と同じ女性たちがやや微笑んだ表情を浮かべており、そこには「Wir alle! (私たちみんな!)」という文字が印刷されている。つまりこの小冊

子は、開発政策を必要としているのは地球上の全人種であるということ、換言すれば、開発政策にはもはや援助国も被援助国もなく複数の協力国があるだけだということ象徴的に伝えているのである。

BMZが発行する年報その他の報告書や小冊子には最近“One World”という文字を組み入れたロゴマークが付されていることなども考慮に入ると⁽³⁾、どうやらドイツの開発援助政策は「援助国ドイツが・・・被援助国に・・・」という従来型の理念からの脱皮を試みているようにも思えてくる。むしろドイツの開発援助政策が、多くのNGOや援助先進国からの期待に添うほどのレベルに到達するのがいつになるか、またそもそもそのような期待に応えうるかどうかは、批判的に検討されなければなるまい。その意味では今後も引き続きドイツの開発援助政策に対しては厳しい視線が注がれることになろう。しかし、そのような批判的検討はある一定の期間を経てはじめて意味があるのであって、現時点で断定されるべきではない。ここで重要なのはむしろ、最近の傾向を決定づけたドイツ開発援助政策の過去10年間の「実績」と、それに対する連邦経済協力開発省 (BMZ) の「反省」的言辭—これらを検証することであろう。それが上述の問題意識に何らかの示唆を与えるもっとも有効な方策ではなかろうか。

そこで本稿では、ドイツ開発援助政策の1990年代の実績をまとめたBMZ報告書に注目し、とりわけ我が国においてはこれまでほとんど明らかにされてこなかったその内容を紹介したいと考えている。なお今回とりあげる報告書は2000年4月26～28日にダカールで

開催された世界教育フォーラムを機縁にして編集された『特報 (BMZ Spezial, Nr.11/ April 2000)』で『基礎教育領域における開発協力』(以下『特報』と略記)というタイトルでまとめられたものである(この『特報』からの引用はページ数のみを明記することにし、他の報告書や文献からの引用と区別することにした)。「教育の10年 (Bildungsdekade)」と呼ばれた90年代にドイツの教育援助政策は果たしてどのような展開を見せたのであろうか。

2. ドイツの主要援助機関とその役割

— BMZ と各機関の関係性をめぐって—

(1) 基本原則

ドイツ開発援助政策の1990年代の実績を確認する前に、ここではまずドイツの開発援助政策に携わる各機関の簡単な位置関係を確認しておきたい⁽⁴⁾。

「教育および専門教育の支援は、貧困撲滅や環境保護、資金援助とならんでドイツの開発協力 (Entwicklungszusammenarbeit : EZ) の中心に位置している。連邦政府は BMZ を通じて、開発諸国の基礎教育や職業教育、大学教育、そして第三の教育上の措置や計画を支援している。」(S. 3)

これは『特報』冒頭の言葉だが、ここからドイツにおいても教育援助政策が重視されていること、またドイツ政府の援助政策が BMZ によって計画立案されていることがわかる。「BMZ は政治的決定機関であり、BMZ はパートナー国政府との対話の中で計画の受け容れ・継続指導・終了や構想上の主軸を決定したり、政治的、専門的、戦略的な目標や原理原則、アウトラインを設定したりするのである。」(S.13)

ただ具体的な援助計画の実施は BMZ に委託された各機関が担当することになる。技術協力 (Technische Zusammenarbeit : TZ) は、広義に解釈すれば発展途上国の公共機関が目

指す人間の資質向上全体を包括するものであるが、その計画の大部分は狭義の技術協力として1975年に設立されたドイツ技術協力協会 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit : GTZ) を通じて実行される。財政協力 (Finanzielle Zusammenarbeit : FZ) は、基本的には学校建築や教室整備、教員養成施設の建設やインフラ整備などを通じて基礎教育分野に貢献していると言えるが、基礎教育領域における財政協力の実質的な担い手は1948年に設置された復興金融公庫 (Kreditanstalt für Wiederaufbau : KfW)⁽⁵⁾ である。また基礎教育における人材協力 (Personelle Zusammenarbeit : PZ) はドイツ国際開発財団 (Deutsche Stiftung für Entwicklungshilfe e.V. : DSE) やドイツ開発サービス (Deutscher Entwicklungsdienst : DED)⁽⁶⁾、国際人口移動センター (Centrum für internationale Migration und Entwicklung : CIM) が中心となって計画を実行に移している (Vgl.S.4, S.15)。

(2) 90年代の動向— BMZ の国際化? —

以上に見たように、ドイツの開発援助政策は政治的決定機関である BMZ を中心に、具体的な援助政策の実施に関してはそれぞれの機関・団体が対応する構図を見せているが、90年代には政策実施の点で新たな傾向が見られるようになった。それは、例えば TZ (技術協力) を担当するドイツ技術協力協会 (GTZ) と FZ (財政協力) を担当する復興金融公庫 (KfW) とが協力したり、ときには PZ (人材協力) の諸組織も加わるような「提携計画」の増加である (Vgl. S. 4, S.14)。では BMZ とドイツ内外の各機関との関係性で何か90年代に特徴的な傾向は見られないのだろうか。

基礎教育における開発協力の重点は政治的にも財政的にも二国間協力にあるわけだが、開発協力の目標が、非国家的な手段を用いることで迅速かつ効果的に達成されうる場合に

は、BMZは非国家的な相互協力という枠組みでNGO（非政府組織）⁽⁷⁾と提携することもある。また基礎教育の支援には、他のグローバルな問題の解決と同様、緊密な国際協力や国際機関が必要であるが⁽⁸⁾、BMZはヨーロッパ開発協力の枠組みでは、独自の基礎教育計画を遂行しているEUに対して財政出資をしており、また多国間開発協力の枠組みでは、ドイツ連邦政府が同様に基礎教育援助を促進している世界銀行および地域開発銀行への関与を続けているようである（Vgl. S.8）。

「『根本的な学習欲求の充足のための活動大綱』の履行のために、BMZはさまざまなレベルで、パートナー国や他の援助国、また多国間組織と提携している。ジヨムティエンの後、パリのUNESCOによって調整された『万人のための教育』国際諮問会議においては、さまざまな場所で開催されている国際教育ワーキンググループ（IWGE）においてと同様に、BMZは運営委員会に参加している。『万人のための教育』国際諮問会議およびその事務局によるセネガルのダカールにおける世界教育フォーラムの準備にもBMZは財政的に支援している。地域レベルでは、基礎教育領域がもっとも厳しい状況に置かれている地域であるアフリカにおける教育開発協会（ADEA）の創設や活動に加わったり、時には支援をしている。」（S. 8）

「いわゆる『教育の10年』は国連会議の10年でもある」（S.11）——1990年代を『特報』はこう特徴づけているが、先の引用からも明らかのように、実際にBMZはこの10年間にさまざまなかたちで国際的な会議に関与してきたと言えよう。それではドイツの教育援助政策は1990年代にどのような展開を見せたのだろうか。

3. ドイツの教育援助政策における

基本理念

(1) 「基礎教育」の重点化構想

今回とりあげている『特報』がすでに「基礎教育」領域に焦点化したものなので即断はできないが、「90年代の初頭から教育助成のなかでも基礎教育が重要な地位を占めている」（S. 3）と『特報』にもあるように「基礎教育」の重要性は近年ドイツの開発政策においても高まりを見せていると言える。

「基礎教育における開発協力（EZ）は——技術協力（TZ）や財政協力（FZ）におけるさまざまな行動様式とは関係なく——ドイツの開発協力（EZ）の一般的な原則を指向するが、その一般的な原則というのは、貧困の度合いに応じること、人種の差異に留意すること、参加して行動すること、外部の専門家集団の投入をできるだけ少なく抑えること、その領域で持続するであろう構造改革に寄与すること、教育の全（副次的）な領域を観察すること、そして戦略的に見て重大な弱点から着手・介入するよう定められている。」（S.16）

基礎教育領域の場合もドイツの開発協力政策は以上のような一般原則に従ってなされているわけだが、この背景にはやはり1990年の「万人のための教育」世界会議があり、また具体的には以下のような理由があるようだ（S. 3）。

- ①80年代の終わりにUNESCOによって明確化された就学率の低下や非識字率の増加など、「失われた10年」と呼ばれた破滅的状况を無視できないから（問題状況それ自体）。
- ②世界銀行の計算からも明らかのように、基礎教育への投資はほとんどの開発諸国においても社会的・個人的に高い収益率をもたらすから（費用対効果）。
- ③十分な基礎教育が欠けていれば、生涯学習という意味での継続教育の成功はほとんど見込まれないから（教育方法学的観点）。

④基礎教育という理念は、80年代の終わりから90年代のはじめにかけて開かれたさまざまな国連会議によって繰り返し要求されてきた「人間の教育を受ける権利」を保障する可能性を有しているから (国際的趨勢)。

「万人のための教育」世界会議では「根本的な学習欲求の充足」という概念が持ち出され、それによって「基礎教育」のこのような拡大解釈が可能となったわけだが (S. 7)、そもそも「基礎教育」とは何なのだろうか。

(2) 「基礎教育」の意味内容

「教育援助の課題領域やターゲットグループに目を向けると、基礎教育という名のもとで理解されているのは15歳以下の子どもや青少年を対象とした公式の学校教育、すなわちそれぞれの教育制度に依れば、就学前、小学校、中学校段階のことであるが、他方では、学校に通っていない、あるいは通学を早い時期に中断してしまった青年や成人たちにとっては根本的な学習欲求の充足のために学校外の教育プログラムがある。とりわけ識字教育プログラムはここに属している。」 (S. 6)

「基礎教育」の原語は“Grundbildung”であるが、通常これは「初等教育」と訳されることが多い。思春期を経て成人にまで教育されるその過程の「基礎」に位置づけられるべき教育段階が日本の「小学校教育」＝「初等教育」に該当し、原語の意味内容を違和感なく伝えるのに適しているからである。しかし少なくとも教育援助政策の文脈で用いられているときの“Grundbildung”は年齢段階の限定を受けるような「初等教育」にとどまらない。「基礎教育の課題は、子どもや青年、成人たちの根本的な学習欲求を満たしてやることである」 (S. 8) と『特報』にも明記されているように、「基礎教育」によってあらゆる教育 (教師教育・生涯教育・職業教育など) の「基礎」の体得が求められているのである。そのうえ「基礎教育」は教育援助政策の枠内にとどまらず、その射程を拡張させる (S. 9)。

「基礎教育の支援はしたがって……ターゲットグループの特性に見合った重点の置き方をすることによって、貧困撲滅の手段としても、さらに間接的にはあるが資源保護や環境保護としても貢献するのである。」 (S. 3)

このように考えれば、従来から「基礎教育」という言葉がドイツの開発援助政策の基本理念として用いられていることはまず間違いない。ではこの「基礎教育」という言葉の意味内容は開発政策の文脈においては具体的にどのようなものになるのだろうか。

「基礎教育は……学習過程を組織化し、学習へ向かうよう手ほどきをし、さらなる学習のための能力を養い、また問題解決的思考を促進するといった課題を有している。したがって読み・書き・計算という基本的な能力の習得と並んでとくに重要なことは、人間が自らの生活条件を改善したり、自らの素質を發展させたりする際に必要とする基礎知識とその能力の習得であって、人間はこうした知識や能力を、自らが属する社会の發展へと読み替え、ともに協力して実現させる営みへと置き換えてきたのである。これには自立や環境の整備、配慮の行き届いた自然との付き合いのための能力とかモチベーションも含まれている。」 (BMZ aktuell, Nr.106/August '99, S.2; Vgl. BMZ Spezial, Nr.11/April 2000, S.3)

以上に見たように、1990年の「万人のための教育」世界会議以降、ドイツはすぐれて包括的な「基礎教育」という理念のもとで独自の教育援助政策を展開していくことになるのだが、その実績はどうだったのであろうか。次章ではドイツの教育援助政策の1990年代における実績を、経済的・内容的の両側面から確認していきたい。

4. 1990年代における ドイツの教育援助政策の実績

(1) 経済的な実績

ここでは『特報』の付録として載せられた「表」を参考に、90年代におけるドイツの教育援助政策の経済的な実績を簡単に押さえていくことにする。なお、データが1990年から1998年までとなっているのは、『特報』発行時点ではまだ1999年以降の金額データが正確に算出されていなかったからである。

すでに長島によっても指摘されているとおり（長島啓記2002年 p.54）、1990年から1998年までにBMZは教育領域全体で総額70億6130万マルクを援助している。総額の推移を年代別に概観すると、1990年に7億8870万マ

ルクだった援助額は1994年には9億4150万マルクに達したが、1996年を除けばその後は次第に減少し、1998年には5億1790万マルクにまで落ち込んでいることがわかる。また総額を対象地域別に見ると、18億840万マルクでサハラ以南のアフリカがもっとも多く、次に16億330万マルクで東アジア・東南アジアおよびオセアニアが続き、中央・東南ヨーロッパおよびソ連後継国が2億1150万マルクでもっとも少ない拠出額となっている。ほとんどの地域で1994-1996年に援助額を増やしているなかで、東アジア・東南アジアおよびオセアニア地域に対する援助額が徐々にではあるが確実に減少しているのが印象的である。

（表1参照）

表1 教育領域におけるBMZの全業績の地方配分

1990-1998年（BMZ領域構想より） 単位：100万マルク（DM）

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	総額
地中海／近東	105,7	92,9	79,0	98,2	147,1	213,4	155,8	93,5	49,7	1035,3
サハラ以南のアフリカ	158,7	175,5	183,5	239,4	205,7	203,6	276,7	182,2	183,1	1808,4
ラテンアメリカ	94,8	106,8	129,9	149,2	96,5	143,7	132,6	128,6	52,1	1034,2
中央・東南ヨーロッパ／ソ連後継国	21,3	13,2	28,2	9,1	57,6	11,8	30,9	21,9	17,7	211,5
東・東南アジアとオセアニア	262,5	212,0	237,1	211,1	157,8	135,2	166,9	123,1	97,6	1603,3
分類不能	145,7	129,0	173,6	157,3	276,8	75,2	144,7	148,6	117,7	1368,6
総額	788,7	729,4	831,3	864,3	941,5	782,9	907,6	697,9	517,9	7061,3

※出典：Anhang1-Tabelle2 In: BMZ Spezial, 2000.

1990年以降、重点化された基礎教育領域での経済的な実績はどうか。基礎教育領域におけるBMZの全業績をまとめた表2を見ると、基本的には先に見た教育領域全体における実績に比例していると言えよう。1990年から1998年までにBMZは基礎教育領域に対して総額20億333万マルクを援助しているが、総

額の推移を年代別に概観すると、1990年に1億8000万マルクだった援助額は1995年には3億8320万マルクに達し1998年には1990年の水準を下回る1億380万マルクにまで落ち込んでいる。ただ対象地域別の総額は様相を異にしており、5億230万マルクでサハラ以南のアフリカがもっとも多いのは教育領域全体の

データに比例しているが、次に4億9920万マルクで地中海・近東地域と3億6520万マルクのラテンアメリカが続いており、基礎教育領域においてこれらの地域が重視されていることがわかる (表2参照)。

また教育領域全体との比較で注目すべきは1995年の実績であろう。教育領域全体での1995年の実績は前年と翌年の水準を下回っているのに対し、基礎教育領域での1995年の実績は前年と翌年の水準を上回り90年代の最高額を記録している。見方を変えれば、1995年の教育領域全体に占める基礎教育領域の経済

的実績の割合は高い数値を示していることになる。実際、1995年の教育領域全体に占める基礎教育領域の経済的実績の割合は50%に迫る勢いである (表3参照)。また開発協力全体に占める基礎教育領域の経済的実績の割合も1990年代のなかではもっとも高い数値を記録している (表4参照)。このような数値の背景にはアンマン会議があったのではなからうか。この会議は、世界各国の「基礎教育開発の中間評価」のために1996年にヨルダンのアンマンで開催されたが、『特報』によればBMZは「アンマンで代表的な役割をつとめ

表2 基礎教育領域における BMZ の業績の地方配分

1990-1998年 (BMZ 領域構想より) 単位:100万マルク (DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	総額
地中海/近東	10,8	31,4	6,6	15,5	107,4	176,4	106,4	34,9	9,8	499,2
サハラ以南の アフリカ	32,9	42,2	44,8	64,8	80,4	73,3	57,5	61,3	45,1	502,3
ラテンアメリカ	30,7	27,2	50,0	36,2	26,7	76,9	47,1	55,6	14,8	365,2
中央・東南ヨーロッパ パソ連後継国	14,1	7,0	14,2	1,6	18,1	9,8	16,4	3,8	-2,0	83,0
東・東南アジア とオセアニア	48,2	38,3	47,3	34,1	27,6	27,7	35,5	9,8	12,1	280,6
分類不能	43,3	35,0	31,0	31,2	46,6	19,1	43,5	29,3	24,0	303,0
総 額	180,0	181,1	193,9	183,4	306,8	383,2	306,4	194,7	103,8	2033,3

※出典: Anhang2-Tabelle6 In: BMZ Spezial, 2000.

表3 基礎教育領域における BMZ の業績

1990-1998年 教育領域全体に占める割合 (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
22,8	24,8	23,3	21,2	32,7	48,9	33,8	27,9	20,1

※出典: Anhang2-Tabelle4 In: BMZ Spezial, 2000.

表4 基礎教育領域における BMZ の業績

1990-1998年 開発協力全体に占める割合 (%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
2,9	3,0	3,3	3,0	5,3	7,0	5,2	3,8	2,1

※出典: Anhang2-Tabelle5 In: BMZ Spezial, 2000.

た」(S.10) ことになっている。「基礎教育開発の中間評価」を目的とした会議をリードする立場にあるドイツのBMZにとって、基礎教育領域における1995年の経済的実績はきわめて重要な意味を持っていたのかもしれない。

(2) 援助内容の実績

次に、ドイツの連邦経済協力開発省(BMZ)が果たした1990年代の教育援助政策の内容的な実績を概観していくが、その前に、どのような基準で援助対象国=パートナー国が決定され、その結果として90年代にどれほどの計画が実行に移されたのかを確認しておきたい。

「優先的に協力をうける国は昔も今も、基礎教育に政治的優先権を認め、そして提携や改革、財政的自己機能の用意ができてきているような国だ。その際しばしば重要になるのは、その第一段階において基礎教育改革に徹底的に取り組むような幅広い射程をもつ教育改革を展開中の諸国である。」(S.14)⁽¹⁰⁾

自国の基礎教育改革に熱心な発展途上国に対してドイツが積極的に働きかけていることは明瞭である。『特報』によれば「総じて10年間で狭義のTZ(技術協力)やFZ(財政協力)の110もの計画が41ヶ国で着手・実行された」(S.4/Vgl.S.13)とのことである。ではドイツは「教育の10年」に具体的に何を援助したのであろうか⁽¹¹⁾。例えば『特報』には次のようにある。

「ドイツの貢献は重点的に学校の初等教育の援助に傾注しているが、具体的には次のようなことに寄与している。すなわち1998年には8,200万人もの子どもが、そのうち4,400万人もの女子が1990年の時よりも多く就学したのである。学校外で行われる青年・成人のためのノンフォーマル教育の支援はそれに比べると後退した。就学前教育の援助もまた、例外はあるが、国家的に推進されるべき計画の対象とはならなかった。横断的テーマとしての女子および女性の基礎教育はほとんどすべ

ての計画の中でテーマとされ、個別のケースでも特別のプロジェクトを通じて援助された。」(S.19)⁽¹²⁾

女子・女性のための教育や青年・成人のための識字教育に対してドイツからの援助が全くなされなかったわけではないが、90年代のドイツ教育援助政策の内容的な実績として第一に挙げられるべきはやはり「初等教育への支援」(就学率の上昇)である。とりわけ「二国語ないし母国語による初等教育の徹底」という課題は90年代のドイツの教育援助政策において重視され、実際に「ドイツの技術協力(TZ)はラテンアメリカの文脈ではこのテーマに取り組んだ先駆的存在であり、またこの10年の後半には多くのアフリカ諸国においてもこのようなプロジェクトの類型を拡充してきた」(S.10)。

また『特報』によれば、開発協力(EZ)が総じて純粋に技術的な伝達から政策および運営の助言への転換を指向しているように、基礎教育においても政策や領域の助言がよりいっそう目立ってきているようだが、その背景には「教育学的革新やシステムの構成要素の改善はパートナー国の教育領域における構造改革の核となる」(S.16)という認識がある。ジョムティエン以前は、ほとんどカリキュラム開発や教材開発とか教育学的・教育科学的な助言だけが単なる技術協力(TZ)として提供されてきたが、90年代の後半にはドイツ教育開発政策の重点は転移し、例えば「授業運営に携わる人材の専門知識の拡大」や「学校下部構造の構築と拡充」などが重視されるようになった(Vgl.S.16-17)。また財政協力(FZ)においては、例えば包括的なセクター計画(sectorwide approach/SWAP)の枠内における協調融資〔Kofinanzierung〕とか、特に世界銀行の領域投資計画への参加(sector investment programme/SIP)も準備されているようである(Vgl.S.17)。さらにドイツは「環境教育先進国」として「環境教育、自然科学的な授業といった開発にとって

有意義な特別科目、そして労働生活に向けた準備という意味における実践的科目の助成」を積極的に推進した (S.18)。

5. 連邦経済協力開発省 (BMZ) の「反省」と今後の展望

90年代のドイツ教育援助政策が「初等教育への支援」(就学率の上昇)に傾注していたことは以上に見たとおりであるが、1996年のアンマン会議「基礎教育開発の中間評価」でドイツは次のような認識を持つにいたる。すなわち、就学率の上昇が認められた点において「初等教育 (Grundbildung)」は成果を取めたが、女子・女性や青年・成人のための教育が不十分だった点において「基礎教育 (Grundbildung)」は今後の課題として残されたという認識である。

例えば『特報』は「全体を通して自己批判的にコメントするなら、過去数年の教育援助の強化が過度に小学校に集中したこと、したがってまた本来、広範に考えられていた『万人のための教育』という構想が後退したことを指摘できよう」(S. 9)として、教育領域全体に及ぶはずの「基礎教育」の射程が「初等教育」に限定化されつつあることを「反省」している。BMZの目算では「青年や成人のためのノンフォーマルな教育の提供、教育の質的向上・改善を目指した革新のすべてが、1996年以後の教育制度の開発に対して強い影響力を発揮するべきであったし、またその際フォーマル・ノンフォーマルな教育領域の堅固なネットワーク化がなされるはずだった」(S. 9)のである。

「その結果としてドイツの開発協力 (EZ) は、青年教育においてよりいっそうの支援をすることで基礎教育 (Grundbildung) の理解拡大をかなえようと試みてきた。にもかかわらず、この10年間の終わり頃にはまたこう言われるはずだ、すなわちドイツの貢献の重点は依然として学校の初等教育 (Grundbildung)

の援助に集中しているのではないかと。学校に出席することを中断し、もはや学校出席の可能性もないような女子や女性の、また青年や成人の基礎教育 (Grundbildung) というのはそれゆえ21世紀初頭にあつてなお、ドイツの開発協力 (EZ) にとっては引き続き、ひとつの挑戦なのだ。」(S. 5)

このようなコメントのうちに21世紀初頭のドイツの開発政策に対するBMZの意気込みを読みとることもできるだろう⁴³。1995年にコペンハーゲンで開催された首脳会談は「よい教育の門戸がみんなに公平に開かれるという目標」を定式化したが、それによれば、2000年までに小学校に通うべき年齢のすべての子どもの80%が初等教育を完了させるべきであること、2005年までに「ジェンダー・ギャップ」、つまり基礎教育への門戸をめぐる未だに存在する男女間の不平等が克服されるべきこと、そして2015年までにはすべての子どもが就学すべきこと——これらが教育領域における開発援助政策の世界的な目標である (Vgl.S.12)。しかし本稿でも確認したように、アンマン会議以降のドイツの援助額は減少の一途を辿っている。逼迫する財政状況を背景に、現在ではドイツの開発協力の対象国・対象地域は70にまで絞り込まれたという⁴⁴。このような状況下にあつてBMZはドイツの教育援助政策の今後を、次のようにきわめて悲観的に展望することになる。

「基礎教育において協力が行われるべきかどうか、またどのような国々において行われるべきかということに対する決断は、これまで多層的なプロセス(政治的対話、パートナー国の要求、適格審査のプロセス、援助国の調整など)を通じて行われてきた。ドイツ連邦共和国は90年代を通じて、極少数の相互援助国のひとつであった。このような状態が今後、すなわちダカールでの世界教育フォーラム後もそのように存続するのかということは、連邦財政を一瞥すると、現在の統合〔引用者註：EU統合のことであろう〕をめぐる苦勞

に直面しては考えられそうにない。」(S.19)

6. おわりに—「変わらぬ」BMZが ドイツの開発政策を「変える」?

本稿では、ドイツの開発政策における政治的決定機関である連邦経済協力開発省(BMZ)と各援助実施機関との関係性について、また国際化とも特徴づけうる90年代のBMZの動向を概観し、1990年の「万人のための教育」世界会議以降、ドイツの開発政策において重点化された「基礎教育」という理念の意味内容を考察した。それを承けて「教育の10年」におけるドイツの教育援助政策の実績を、経済的な側面および内容的な側面から検討し、そして前章では『特報』のうちに読みとれるBMZの「反省」的言辞と今後の展望について論じた。収集した資料の制約上、どうしても本稿は『特報』に依存せざるを得ず、その意味ではBMZの見解を翻訳・紹介したに過ぎないが、余計な解釈を挟まないことの方がかえって有益なこともあるだろうと考えてこれまでは論じてきた。ただ、やはり最後に本稿のタイトルに採用した「ドイツの教育援助政策は変わるか?」という問いに対して、何らかの回答を提示する義務も論者にはあるだろう。

連邦経済協力開発省(BMZ)は具体的な援助政策の実施に関してはGTZやKfW、DSEなどの各援助機関に「委託」し、自ら直接的に援助プロジェクトを実行しないことは本稿で見たとおりであるが、飽くまでドイツ連邦共和国の開発政策全体の方針や基本理念を決定する機関としての自らの立場に固執するBMZに問題はないだろうか。例えば『特報』には「開発プロセスにおける貢献度という点でドイツの影響力を強化するために諸機関がその協力の度合いを高めることは歓迎すべきことである」(S.14/Vgl.S.4)という見解も見受けられる。行政当局としてBMZが「ドイツの影響力の強化」を目指すのは当然

のことなのかもしれないが、そうすると本稿の冒頭で紹介したエピソード、すなわち最近のBMZ報告書に描かれた“One World”というロゴマークにBMZの体質改善を読みとることも許されないだろう。また表2で確認した基礎教育領域におけるBMZの経済的実績に関しても『特報』のコメントは「BMZの給付業績は、はじめは比較的低い水準だったが90年代初頭に突出し90年代半ばには倍増したが、10年間で見るとふたたび後退しつつある」という表現にとどまっている。たしかに「後退しつつある」のは事実ではあるが、しかし1990年の水準をも下回る1998年の実績に言及しない点にBMZの旧態依然とした閉鎖的体質を読みとることも可能であろう。

このように考えれば、ドイツの開発政策を指導する立場にあるBMZは「変わっていない」のかもしれない。ただ、このことが直ちに本稿の問いに対する否定的な回答を意味するわけでもないだろう。ドイツの開発政策が「変わる」可能性は何もBMZだけに委ねられたものではないからである。むしろ論者はBMZのこのような姿勢にこそ、ドイツの開発政策を「変える」可能性もまた潜んでいるのではないかと考える。BMZに対するNGOや援助実施機関からの批判はこれからも続くだろう。しかし仮にBMZがNGOの要求どおりにその閉鎖的な体質を完全に改め、NGOとBMZが開発政策をめぐって大幅に歩み寄ることになったらどうだろう。「行政当局であるBMZ」対「その他の援助実施機関やNGO団体」という正常な対立図式の解体によって、かえってドイツの開発政策のダイナミズムはバランスを崩し、その推進力を喪失するのではなからうか⁴⁵⁾。すぐれて逆説的ではあるが、「変わらぬ」BMZが—NGOや援助実施機関からの批判を誘発することで議論全体を活気づけ—ドイツの教育援助政策を「変えていく」かもしれないのである。

付 記

本稿は平成13年度文部科学省科学研究費補助金 (基盤研究B-2) 「欧米諸国における対発展途上国教育援助政策・手法に関する比較研究」 (研究代表者: 黒田一雄広島大学助教授) の一部としてまとめられた。また本稿で使用したBMZ関連の最新資料は上記補助金による現地調査 (ドイツ連邦共和国: 平成14年1月実施) において得られたものである。この調査に同行した常葉学園大学の長島啓記助教授にはBMZ入省・資料収集手続きをはじめ調査全般にわたって大変お世話になった。この場を借りて感謝の意を表したい。

註

- (1) 例えば次のものを参照。(国際ボランティア団体協議会 (ICVA) / ユーロステップ (EUROSTEP) 編著; NGO 活動推進センター (JANIC) 日本語版発行: 『ベールをぬいだ援助'94; NGO による先進国路 ODA の検証 (The Reality of Aid)』)
- (2) 例えば12番目の「見出し」は「Sie möchten mehr wissen? (もっと知りたくなかったですよ?)」となっており、小冊子全体を通じて教育的な効果を狙っているようにも思える。
- (3) 実際、この小冊子には「Eine Welt? (ひとつの世界って?)」という「見出し」がある。
- (4) ドイツの主要援助機関に関しては我が国においてもしばしば言及されてきた。例えば次のものを参照。(国際協力事業団研修事業部編『研修プログラム開発「欧米の政府開発援助における人材育成戦略と制度研究 (高等教育を中心として)」報告書』 p.74 / 長島啓記「ドイツの大学における国際教育協力」 p.53) しかし国際協力事業団研修事業部編の上述『報告書』でも紹介されているように、ODA の政策と実施に関連して複数の省庁と実施機関が存在し、州政府や NGO など異なるレベルの多様な組織が開発協力に関わっているドイツの開発協力の実態はじつに複雑であると言わざるを得ない (国際協力事業団研修事業部編『報告書』 p.75)。このように、ドイツの開発政策を論じる場合、BMZ ならびにドイ

ツ国内の主要援助機関について一定の紙幅を割くことは避けられないようである。

- (5) KfW は計画の開発政策的な助成の威厳を吟味し、実施に際してはパートナーとなる諸国を援助し、最終的な成果の評価を行う (S.15)。
- (6) 教育学者や教師、教員養成の専門家などの開発支援者を派遣する DED は「教育の10年」の半ば以降はじめて基礎教育援助に加わるようになったようである (S.15)。
- (7) 非政府組織 = NGO はドイツ語では Nichtregierungsorganisation: NRO と表記される。
- (8) 「教育援助に従事する国連の特別組織、とりわけ UNESCO, UNDP, UNICEF, UNFPA, そして WHO は BMZ を通じて支援されている。このことはとりわけ UNESCO に当てはまるが、それは UNESCO が BMZ によって基礎教育措置の遂行を委託されていて、この目的に向けていわゆる信託計画の遂行のための財源を授与されているからである。それゆえ UNESCO その他は、10年間の終わりに向けて (EFA The Year 2000 Assessment), 基礎教育開発および基礎教育援助の評価・活用のためのデータ調査に際して多数のアフリカ・アジア諸国を支援してきたわけである。」 (S. 8)
- (9) 例えば「田舎の地域開発、基礎的な公衆衛生業務、あるいは難民計画のための複合的な援助プロジェクトというのは可能な限り基礎教育部門を内包しているべきである」 (S.14) という見解が『特報』にはある。
- (10) 使用原語が「援助」から「協力」に変わったからといって、直ちに「北」と「南」の対等性が保障されるわけではない。実際 BMZ は『特報』のなかでしきりに「協力」という言葉を使いながらも、このようにパートナー国の選別基準・方法に言及している。まさに「選ぶ『北』と選ばれる『南』という構図」 (黒田則博2001年 p.132) である。
- (11) 基礎教育領域におけるドイツの開発政策は、実際は多種多様に計画され展開されているのだが、それについては『特報』の第5章「プロジェクトと奉仕の実例」 (S.19-29) および『特報』巻末にある付録3「1990-2000年間の基礎教育領域において BMZ が支援した二国間計画の概観」を参照されたい。
- (12) このような文脈においては「ドイツが何をどれ

だけ」という言い方はもはや有効ではないのかもしれない。「教育の10年」と特徴づけられる1990年代の教育開発援助の内容的な実績はしばしば開催された国際会議でそのつど確認されてきたからである。「就学率の上昇と並んで重要な成果と見なされてよいのは、そうこうするうちに基礎教育が国際的な議論のテーマになっていったということである」(S.9)と『特報』にも明記されているとおりでである。

- (13)『特報』には次のようなコメントもある。「このような決算からは将来に対する挑戦が結果として生じてくるが、これと並んでとりわけ次のような課題が21世紀の初頭に据えられている。すなわちそれは教育開発に対する HIV/エイズの影響や含意を考慮することである。危機の防止や紛争の解決に対する教育の潜在的な貢献度もまた吟味されるべきである。他方また、授業や学習のための、あるいは南の人間の根本的な学習欲求の充足のためのメディアやテクノロジーと同様に、開発協力に対する新たな情報技術のチャンスと可能性を全般的に確認することが肝要である。」(S.19)
- (14)長島の報告によれば「ドイツでは、近年、財政事情の悪化や国際情勢の変化等を背景に、開発協力政策の大幅な見直しが行われ」「連邦政府は、2000年5月、開発協力の効率性・有効性を高めるために、それまでの開発協力国118か国を精選し、それぞれの国の開発協力内容を重点化することを決定した」(長島啓記2002年 p.54)。本稿でとりあげた『特報』が2000年4月に発行されたことを想起すれば、この決定が2000年5月になされたことは非常に興味深いものがある。むしろ断言はできないが『特報』がドイツの開発協力政策の「大幅な見直し」の契機になった可能性があるからである。
- (15)我が国の教育界における近年の傾向として文部省(文部科学省)と日本教職員組合の対立図式のあいまいさを挙げることができる。この傾向を、将来を担う子どものことや日本の教育のことを真剣に考えはじめた両者の「生産的歩み寄り」と捉えることもできるかもしれない。しかし「行政当局対教組の対決の枠組みが解体した今日の教育行政の力学は、方向感を失っているようにも思われる」(永井聖二「組合離れ」『教育キーワード137』時事通信社1995年 p.162-163所収)と

いう指摘も無視できないだろう。というのも、例えば「ゆとり教育」に代表される昨今の学校教育の混迷ぶりは、外ならぬこの対立図式の解体に起因しているように思われるからである。

参考文献

- ・国際ボランティア団体協議会(ICVA) / ユーロステップ(EUROSTEP) 編著; NGO活動推進センター(JANIC) 日本語版発行: 『パールをぬいだ援助'94; NGOによる先進国ODAの検証(The Reality of Aid)』1994年。
- ・国際協力事業団研修事業部編『研修プログラム開発「欧米の政府開発援助における人材育成戦略と制度研究(高等教育を中心として)」報告書』第5章「ドイツの政府開発援助における人材育成戦略と留学制度」1999年7月。
- ・BMZ(Hrsg.):BMZ aktuell Nr. 106 — Forderung der Grundbildung in Entwicklungslandern-Sektorkonzept. Bonn, August 1999.
- ・BMZ(Hrsg.):BMZ spezial — Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Grundbildung-herausgegeben anlässlich des Welt-Bildungs-Forums in Dakar vom 26.-28. April 2000. Bonn/Berlin, April 2000.
- ・BMZ(Hrsg.): Wer braucht Entwicklungspolitik? Wir alle!. Berlin, Juni 2000.
- ・BMZ(Hrsg.):Materialien-Elfter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung. Bonn, Mai 2001.
- ・黒田則博「国際開発援助について『北』は何を議論してきたのか——最近の国際開発援助に関する考え方の動向——」広島大学教育開発国際協力研究センター編『国際教育協力論集』第4巻第2号(2001年12月) pp.125-134所収。
- ・長島啓記「ドイツの大学における国際教育協力」平成11年度科学研究費補助金基盤研

究 (A - 2) 最終報告書『国際協力のための大学のリソース活用方策に関する比較研究——教育協力を中心として——』(研究代表者: 二宮皓広島大学教授) 2002年3月 pp.53-60所収.

- ・松原岳行「ドイツの対アフリカ教育援助政策」平成11-13年度科学研究費補助金基盤研究 (A - 2) 研究成果報告書『アフリカ諸国の教育政策と主要援助機関の教育協力政策に関する国際比較研究』(研究代表者: 澤村信英広島大学助教授) 2002年3月 pp.189-192所収.

4. フランスの教育援助政策の現状と課題

堀田 泰司

(広島大学留学生センター)

坂井 一成

(神戸大学国際文化学部)

はじめに

フランスの途上国に対する政府開発援助は、伝統的に旧植民地へ向けたものが多く、そうした傾向は、現在も根強く存在する。特に、アフリカの旧フランス植民地への教育援助は、基本的には、フランス植民地時代の体制をできるだけ維持していこうとする政策にとどまっている。フランス政府は、1960年代以降、中等・高等教育を中心に教育協力を進め、現地エリート要請に重点的に援助した。その傾向は現在でも続いており、旧フランス植民地からのエリートの多くは、依然としてフランス政府の援助のもとフランス国内で教育を受けるものが多い。また、途上国への教育協力活動も現在では、現地に教師を直接送るのではなく、主に教育省の政策アドバイザーや現地の高等教育の研究活動への専門家派遣が多い。しかし、近年、基礎教育の重要性を認め、初等教育への援助を拡大し始めているが、フランス文化・言語教育以外は、政府が直接関与するのではなく、NGOや国際機関を通して間接的に支援する活動の方に重点を置いている。

本稿は、フランス政府の教育援助政策並びにその活動を解明し、フランスの教育援助の特徴を明確化することを目的としている。今日のフランス教育援助の最大の特徴は、その活動の基盤がフランス外交の重要スローガンである“Solidarité et Influence”(連帯と影響力)というフランス語・文化の繁栄とその影響力の維持に根ざしたものであり、“Education for all”に代表されるような近年

の世界的な援助政策に影響は受けながらも、依然として、フランス独自のスタンスを維持している点であろう。

そして、近年、援助活動に関するフランス政府省庁の再編や改革が進んでいるが、今後、伝統的に縦割行政の根強い援助政策を改善して、民間アクターまでを含んだ協調体制をどの程度まで構築できるか、さらにそれを通じて、様々な問題を抱える途上国の教育開発に対し、どの程度適切に対応していけるかが最大の課題であろう。

1. フランス政治外交における教育援助政策の位置付け

ここではまず、フランスの政治外交において、教育援助政策が占める位置について確認しておきたい。外交の基本は、一般には国民の生命・財産を守ること、そのために国家主権を保持しながら国益(ナショナル・インタレスト)を追求することである。そのための具体的な外交目標は、当然国ごとに異なり、また同じ国の外交目標でも、短期・中期・長期目標と分けて考えることが可能であり、それは非常に多様なものとなり得る。

フランスの場合、特に長期的に見てそれは大国としての威信の回復にプライオリティが置かれてきた。19世紀のヨーロッパ国際政治で大国の地位にあった同国は、第二次世界大戦でナチス・ドイツの攻勢に苦杯をなめ、戦後の国際体制を決定付けることになったヤルタ会談のメンバー(米英ソ)から外されたことに象徴されるように、もはや昔日の大国

ではなく、中級国家（ミドルパワー）の地位に甘んじることとなった。戦後、1960年代にかけてフランス政治を主導したドゴール將軍の目指した外交は、まさにこうした中級国家から脱却し、米ソに肩を並べる国際政治アクターにフランスを再び回帰させることであった。

今日、フランス政府が掲げる外交目標は、「民族自決権、人権および民主主義の尊重、法治国家の尊重、国家間の協力という基本原則に立ち」、「フランスがその独立を保つとともに、地域的、世界的連帯を発展させる」ことである。そのために、ヨーロッパ建設の推進、国際安全保障の確立、国際連合の重視、政府開発援助の強化、人道活動の実施及びそのためのNGO支援、文化・科学・技術協力の活性化、世界におけるフランス語圏の維持・強化などの施策が具体的に挙げられている（Direction de la Communication et de l'Information・在日フランス大使館広報部、22. 25 ページ。傍点は引用者）。そしてこうした諸政策の深層には、言うまでもなく「大国フランス復活」という目標が通奏低音として流れている。「フランスは、1960年代にドゴール將軍によって推進された外交政策を規定する原則、すなわち自立の原則をとりわけ重視」しており、その姿勢は現在に至るまで変わっていないのである（Ministère des Affaires étrangères, 1998, p.91）。

本稿で扱う教育援助政策は、上に見た具体的重要外交政策にも挙げられているように、フランス政府として「大国フランス復活」という長期目標を見据えた中で進められている重要課題の一つと位置付けることが可能である。さらに付言すると、一口に「教育援助」と言っても、その間口はかなり広く、上に引いたフランス政府文書で傍点を打った箇所がいずれもそれに関わる領域であり、「大国フランス復活」という明確且つ遠大な目標に向けた外交政策を進める中で、幅広く且つ独特なかたちでこれを推し進めていると言えよう。

2. フランスの援助活動に関する組織

従来、フランスの援助政策は協力省（Ministère de la Coopération）が担ってきたが、1998年の行政改革により大規模な変革がなされた。ミッテランの大統領末期のバラデュール内閣のときに動き出し、続く1995年にシラクが大統領に就いてから、援助政策の対象国の拡大などを進めるに当たり、外交政策に関わる国家機構全体の効率化・再編が加速された（増島、340. 343ページ）。この流れの中で、1998年に協力省は外務省（Ministère des Affaires étrangères）と統合され、1999年1月1日付けで外務省内に国際協力・開発総局（Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement、以下DGCID）が設置された。今日では、このDGCIDがフランスの援助活動の中心的組織となっている（Ministère des Affaires étrangères, 2001, p.14）。

これは、教育援助活動でも同様で、教育の場合、国民教育省や文化省も関わっているが、予算・政策立案等では外務省がその実権を握っており、取りまとめの機能を果たしている（この他、財務省も関係している）。

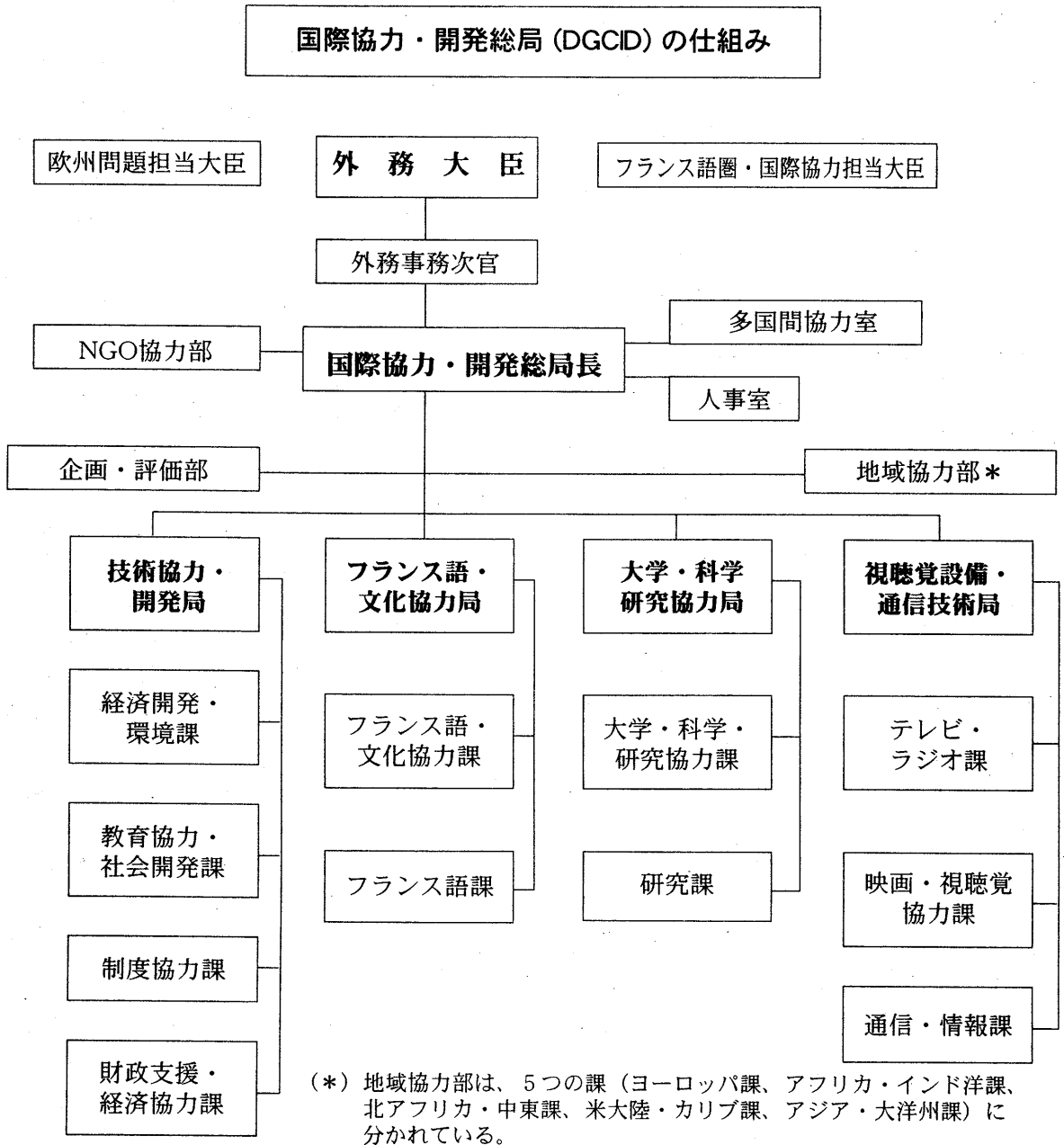
また、DGCID内では、最近、新たに構造改革が実施され、NGOとの協調を目的としたNGO協力室（Mission pour la coopération non gouvernementale）が設置された。また、日本のような無償、有償という援助の分け方とは異なる、地域ごとの援助政策という伝統的スタイルに呼応するように、地域ごとのプロジェクトを外務省の政策方針の下でコーディネートする地域協力部（Service de la coordination géographique）が置かれている。さらに、多国間協力や国内省庁間の連繋に関する戦略の分析・企画、政策評価、広報などに当たる企画・評価部（Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation）も置かれている。

教育協力の分野では、特に、DGCID内の

技術協力・開発局の存在が大きい。この中で基礎教育に関わる教育協力は、教育協力・社会開発課が主たる担当部署となっている。また、その他の教育協力関係部署としては、フランス語と文化を普及させるための援助を担

当するフランス語・文化協力局、そして、高等教育レベルでの研究・開発協力を担当する大学・科学研究協力局がある。

以下は、DGCIDの組織図である



出典： Ministère des Affaires étrangères, *DGCID l'action 2000: Rapport annuel d'activité de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement*, 2001, pp.2-3.

3. 予算と政策方針

2001年の外務省全体の予算は220億7600万フランであった。そして、そこに示される優先課題は以下の5つの柱に大別される (Ministère des Affaires étrangères, 2000a, p.2)。

- 1) 外務省の改革・刷新の継続
- 2) 多国間協力機関の中でのフランスのプレゼンス向上
- 3) 技術協力強化と発展途上国支援推進
- 4) フランス語圏に対するフランス語・文化の影響力の維持
- 5) 在外フランス人への支援推進

ここで教育援助において中心的役割を果たすDGCIDについて見ると、主に第3の柱、第4の柱に関わっている。そしてDGCIDの2000年度の概算要求は、約92億5400万フランで、それは外務省の総予算要求のおよそ44%であった (Ministère des Affaires étrangères, 2001, p.23)。そこからさらに人件費や財政援助、食料援助の運搬費等を除いた実質の援助活動予算 (69億6700万フラン) を部局別に見た場合、フランス語・文化協力局が30億2700万フランと全体の予算の約43%の配分を受けていることが分かる。次に技術協力・開発局が約13億8000万フラン (20%)、視聴覚設備・通信技術局が約11億8700万フラン (17%)、大学・科学研究協力局が約9億4800万フラン (14%)、NGO協力部が2億2400万フラン (3%) の順であった (Ministère des Affaires étrangères, 2001, p.43)。この予算配分を見ると、フランス語・文化教育への協力をフランス外務省が特に力を入れて支援していることが分かる。

また、2001年度の予算でDGCIDに関わる箇所として、次の新たな優先課題の追加が示された (Ministère des Affaires étrangères, 2000a, pp.11-13)。

先ず、第3の柱 (技術協力強化と発展途上国支援推進) においては、

- ・バルカン諸国への助力強化 (2000万フラン)
- ・アフリカのエイズ撲滅運動団体への支援 (1000万フラン)
- ・法治国家建設に対する支援 (600万フラン)

第4の柱 (フランス語圏に対するフランス語・文化の影響力の維持) では、

- ・諸外国におけるエリート養成 (1500万フラン)
- ・フランスによる各種証明書発行の促進 (600万フラン)
- ・社会科学の推進 (500万フラン)
- ・母語としてのフランス語教育の強化 (200万フラン)
- ・アルジェリアのフランス文化センター再開 (600万フラン)

といった事業が重要視されている。

4. フランス教育援助の歴史的変遷

フランスの援助活動の歴史を振り返る場合、その政策の特徴が直接、現れたのは、やはりアフリカ、特にサブ・サハラ以南のフランス旧植民地諸国に対する援助政策であろう。

フランスにとって、旧植民地諸国は、その外交の主要な舞台の一つである。19世紀の帝国主義の中で広げたインドシナやアフリカといった植民地に対して、「フランス帝国」としてその影響力を維持し、世界の中でのフランスの地位の回復・向上につなげることが外交目標であった。第四共和国憲法 (1946年) で定められた「フランス連合」 (Union française) は、まさにフランス帝国を再編した組織機構に他ならず、フランスを頂点に東南アジアやアフリカなど世界の植民地を加えた連合体で、各地域における内政上の自治もフランスが握っていた。この「フランス連合」は、現行の第五共和制憲法 (1958年) にお

いて「フランス共同体」(Communauté)と改組され、フランス共和国(本土、アルジェリア、海外県・海外領)と国内自治権を有する(ただし、外交・防衛・通貨・教育・司法等はフランス本国と共有する)12の独立国家からなる協力体が誕生した。しかし、この時期脱植民地化が急速に進み、1960年にフランス語圏アフリカ諸国が相次いでフランスに拘束されない完全な独立を達成すると、フランス共同体は実体を失い、「フランス共同体」条項は、1995年に至り憲法からも削除されたが、これら旧植民地諸国(第三世界のフランス語圏諸国と言い換えることも出来よう)は経済援助等の事情から実質的に旧宗主国フランスの「配下」にあり、フランスが世界的なプレゼンスを高めるための重要な拠点となっている。フランス外務省の公式キャッチフレーズとして“Solidarité et Influence”(連帯と影響力)があるが、このうち“*Influence*”については、当然アフリカを中心とした旧植民地諸国に対する影響力の維持・拡大が大きな柱をなしている。

そしてこうした旧植民地諸国との歴史的つながりの深さを背景に、現在でも、約38%のフランス援助予算が特にサハラ以南のアフリカ諸国に注がれている。これに北アフリカのマグレブ諸国(アルジェリア、モロッコ、チュニジア)を加えると、その比率は計51%と、過半数を超えることとなる(Ministère des Affaires étrangères, 2001, p.26)。ここでは、フランス植民地であったアフリカ諸国におけるフランスの援助活動、特に教育的援助政策並びにその活動について歴史的に考察する。

1960年代以前の植民地に対する教育政策

アフリカ植民地時代のフランスの教育政策には、第二次世界大戦を境にその前後で政策に大きな違いがある。終戦までは、公教育としてフランス政府は、教育を提供していたが、主に在住フランス人の子女教育であった。また、それらの学校教育は、もっぱらキ

リスト教の宣教師によって創設され、フランス政府のより導入された学校教育は、第二次世界大戦以前は、極めて規模の小さいものであった(White, pp. 11-12)。よって、1920年代アフリカのフランス植民地では、初等教育の就学率は、平均で2.35%しかなかった(Mabon, p.126)。トゴでも7%、サブ・サハラ以南諸国では3%程度であった。しかし、第二次世界大戦後は、国連の設立、特にUNESCOの設立に深く関与した経緯から、自らの植民地政策においても基礎教育の普及の重要性を唱えた。フランスは、植民地の基礎教育における就学率の向上を目指したが、実際にはあまり成果はあがらず、例えば、1953年になってもフランス領西アフリカでは8.6%、同中部アフリカでは19.7%程度までしか増加しなかった。また、比較的発展していたカメルーンでさえ34.7%、トゴでも32.4%にとどまった(Mabon, pp.126-127)。その対策として、大人の識字教育を基礎教育の中心的活動として推進したが、都市部周辺に援助が集中し地方の村では、ほとんど実施されなかったため、普及はしなかった。

1960年代以降の教育援助政策

1960年代には、フランス植民地の多くが独立し、教育は、独立した新政府に権限が委ねられたが、新政権の多くは、既存のフランスの教育制度をすぐに改革することはしなかった(Clignet & Foster, pp. 10-12)。寧ろ、逆行するかのように、新政府は、フランス本国の教育制度をモデルとし、自らの教育制度をそれを真似る形で改革を進めた。これは、独立前にフランスのエリート教育しか受けてこなかったローカルエリートが政権を握ったため、アフリカの現状にあった教育制度を全く新しく計画するのが極めて困難であり、結果的に自らが受けたフランスの都市部集中型の教育制度を拡充していくだけに留まってしまったからである。フランス政府は、教育的援助という形式でそれらの教育開発に関与し

ていった。しかし、そうした教育的援助の多くは、中等、高等教育に集中し、主に旧植民地のローカルエリート養成に援助が注がれた。DGCIDの教育協力・社会開発課長であるポール・クステール (Paul Coustere) 氏は、この時代に一番発達したのは、それらの諸国の高等教育であろうと言及している。そして、独立当初、大規模に送り続けたフランス人教員を徐々に撤退させ、行政や施設の発展に関する援助に重点を置くようになっていった。

1980年代以降の教育援助政策

しかし、1980年代に入り、フランスの教育援助と旧植民地での教育開発には、重大な危機が訪れた。1つは、それらの旧植民地諸国の経済が国際経済との競争により急激に落ち込み、それとは反対に人口が増大していった。また、フランス政府もそれらの諸国への援助活動にも限界がきはじめ、援助離れの傾向が次第に強くなり、多くのフランス人教員は、援助活動から撤退した。クステール氏によると、1980年代当初には、約8000人いた派遣教員が、1990年には、その約半数の4500人程度に減少し、2000年には、さらに1000人程度まで撤退が進んだ。そして、現在は、プロジェクトタイプの派遣しか行わず、派遣期間も2～3年の短期派遣になった。派遣専門家の半数以上は、地元の教育省への行政アドバイザーか大学で技術協力を行う専門家である。しかし、依然として、アドバイザーとする分野としては、基礎（初等・中等）教育が多く、1990年度に全教育分野派遣専門家4518名中、基礎教育関係が3190名（約70%）あったのが、1999年度には、1124名中、828人（約74%）と人数の減少傾向の中、割合としては、若干、増加傾向にある (Ministère des Affaires étrangères, 2000b, p.7)。ただし、基礎教育への援助が主流ではあるものの、フランスの教育援助政策の中では、依然として中等教育への支援が中心であ

り、初等教育への援助は、1995年度でも、わずか14%に留まっていた (Secrétariat d'Etat à la Coopération, 1997, p.3)。

5. フランスの教育的援助活動の特徴

フランス語・文化繁栄圏としての「優先連帯地域」(ZSP)の維持と促進

第1の特長としては、やはりフランスの援助全体がフランス語を第1言語とする旧植民地やフランスの文化に多大な影響を受けている地域への影響力を維持し、フランス言語・文化の繁栄を促進するというのが一番の目標であることであろう。これは、まず、フランスの援助全体が「優先連帯地域」(Zone de solidarité prioritaire : ZSP) という特別地域を設け、その地域グループに属している諸国へ重点的に援助を行なっていることでも分かる。

また、すでに記述したDGCIDの2000年度、部局別概算要求をみても分かるように、フランス語・文化教育の支援活動の割合が援助予算の中で非常に大きい(約43%)ところからも明確である。さらに、予算の地域別援助の割り振りを見ると分かるように、フランスの援助の多くが、アフリカ地域を中心に旧植民地諸国を重点的に支援しているのもこうした言語・文化繁栄圏の維持が重要政策であることの表れであろう。

トップダウン方式の援助

第2の特徴は、フランス政府の教育援助は、あくまでもエリート養成を目的としたものであり、養成したローカルエリートによる下部組織への教育の普及を期待したトップダウン的な援助政策であった点であろう。植民地時代のフランス政府の教育政策は、中央集権的で、ローカルエリートの養成を行ってきたが、植民地の独立後も、新政権による教育の普及活動が進む中、フランス政府の基本的姿勢は変わらず、エリート教育を目的とし

た教育援助を実施し、エリート層以下への教育の普及は、養成したローカルエリートによって行なわれることを期待した (Daun, p.44 ; Clignet & Foster, p.6)。この傾向は、さらに実際の教育援助活動の中でいくつかの特徴を作っている。1995年の活動報告書によると、フランスの2国間協力ODA (政府開発援助) に占める教育部門への支出は約21.5%で、さらに、教育段階別に見た場合、高等教育 (19%)、普通中等教育 (35%)、技術中等教育 (20.3%)、初等教育 (13.3%) であった (Ministère des Affaires étrangères, 2000b, p.5)。このことから分かるように、フランスの教育援助の多くは、高等・中等教育に集中し、初等教育への関心は、伝統的に低かった。また、人材派遣も教育分野でも、大学の教官や専門家を行政機関、高等教育機関、研究所、養成学校等を中心に派遣しているのである。

しかし、実際には、近年、フランス政府も2000年のダカールにおける世界教育フォーラムで宣言された“Education for all”に賛同し、基礎教育への援助活動を積極的に支援するようになってきている。以下は、2000年度の予算における基礎教育への新しい援助活動の政府見解である。

旧植民地独立直後から、これら諸国の国家官僚養成のため、フランスの協力政策は中・高等教育の開発を支援した。だが、それから30年経ったにもかかわらず、初等教育が未だに普及していない現状を鑑み、基礎教育への支援の重要性を再認識した。こうした観点から、基礎教育の強化を目指す援助政策予算として、2000年度、計92億フランが次のような形で計上された。(Ministère des Affaires étrangères, 2000b, p. 4)

- ・長期技術援助：73億フラン
- ・協力・援助基金：10億フラン

- ・教育部門の奨学金：5億フラン
- ・運営の支援：4億フラン

この92億フランの基礎教育開発は、2国間協力の枠組みで行われるが、国際機関 (欧州連合、世界銀行、国際連合、世界フランス語圏連合) の様々な計画にもフランスは参加し、教育部門に関係のあるこうした多国間協力にはODAの25%が拠出されている。

また、青少年と成人のための教育協力計画は、農業開発 (農業教育制度支援、農民団体構成、家畜の管理・改良などの移牧民族の教育)、健康、職業訓練、中小企業の創設などのプロジェクトに組み入れられることも多い (Ministère des Affaires étrangères, 2000b, pp.4-6)。

6. 近年の行政改革と教育援助政策の今後の課題

先述のように、1998年の行政改革に際して、開発途上国への国際協力活動を一元化するため、政府は外務省の中に国際協力・開発総局 (DGCID) を設置した。その主な活動は、以下の通りである。

- ・経済・技術協力 (文化、教育、科学、フランス語の向上、衛星ネットワーク開発)
- ・世界の伝統文化の保護とフランス文化普及活動の推進
- ・優先連帯地域 (ZSP) に属する61ヶ国との協力

また、DGCID内では、NGO協力部や地域ごとのプロジェクトをコーディネートする地域協力部等が設置され、効率的且つより効果的な援助活動の実施を計画している。

さらに、こうした外務省のみの改革にとどまらず、教育援助の場合は、外務省は国民教育省や文化省との連繋が不可避となるなど、援助政策が、多くの場合複数省庁に跨る案件であるということから、援助政策に関わる省庁間の意見調整を行うための組織として、国際協力・開発省庁間委員会 (Comité

interministériel de la Coopération internationale et du Développement : CICID) が、1998年に設置された。同委員会は、首相が議長を務め、外務省と財務省との共管として事務局が置かれている。具体的には、例えば2000年には、優先連帯地域 (ZSP) に属する最貧国への債務軽減に関する検討を行い、ガイドラインを作成するなど、援助政策に関わるフランス政府として大きな方針を定める役割を担っている (Ministère des Affaires étrangères, 2001, pp.16-17)。

一方、政府は、1999年には、首相府諮問機関として国際協力高等審議会 (Haut Conseil de la Coopération Internationale : HCCI) を設置した。この審議会は、フランス社会を代表する様々な委員によって構成されており、フランスの援助政策へ民間の意見を取り入れようとする新しい動きである。この審議会は、60人の民間団体代表者、労働組合、企業団体、大学、上下両院、地方議員、社会経済評議会 (Couseil Economique et Social) 等の代表者によって構成されている。HCCIの教育分野担当官であるマリ＝クロード・バビー (Marie-Claude Baby) 氏によると、ここで審議される議題は、実際には、60人の委員をいくつかのグループに分けた各種研究委員会 (現在17委員会) によって検討され、政策的な原案が作成された後、それを全体会議で討議する。そうして最終的に決定された政策案は、首相と外務省等関係省庁にも送られ、今後の政策立案や現在実施している活動の改善のためのガイドラインを提供する。また、もう1つの仕事は、援助団体や民間組織、地方自治体等が行う優秀な援助活動に対し、各種の賞を授与することである。現在、NGO向けの賞を始め、それ以外にもいろいろな団体を対象にした9つの賞がある。

しかし、この審議会にも懸念される課題がある。その最大の課題は、実質的な援助政策、活動は、あくまでも外務省が行なっており、

教育開発関連でも、この審議会の意見を外務省がどの程度受け入れるか全く分からないのが実情である。バビー氏の見解では、同審議会の意見を外務省は、現在のところあまり重要視していないようである。その一例として、近年、もっと教育援助に資金投与すべきだとHCCIの報告書で提言したところ、外務省はそれに対し、内政干渉だと抵抗したことがあったという。

本来、HCCIを設置した理由は、首相府が後ろ盾になり、民間の専門家の意見を政府の援助政策に直接、反映させようとしたところにある。こうした外務省の抵抗は、予測できた当然の結果だと思われるが、それをさらに超えた影響力を行使する方法を、この審議会は検討しなければならないであろう。特に、教育援助分野では、“Education for all” を実現するためにさまざまな援助活動が行なわれなければならない。バビー氏は、審議会で討議されているいくつかの議論の中で、現地語とフランス語によるバイリンガル教育の重要性や、途上国の学校の質、教員の労働環境の問題、地元のNGO活動への援助等を指摘するが、HCCIがそうした課題に関する新しい政策案を外務省に提出しても、ただ受け取るだけで、実際に実施させることは非常に難しいだろうと懸念している。

CICIDにしてもHCCIにしても、省庁間の意思疎通を図り政策調整を行うこと、あるいは民間的思考を取り入れることなど、ごく当たり前な目的を遂行するために設けられたわけであるが、その成果は必ずしも楽観視できない。教育援助政策の遂行に当たっては、依然としてかつての「フランス植民地帝国」の影を引きずり、旧植民地に対して「国際協力」を看板に掲げながらも、同時に「大国フランスの復活」を目標に、フランスの国際的影響力を維持・拡大するという、すぐれて現実主義国際政治の力学が色濃く作用している。教育援助と言うことは当然、国民教育省と外務省がともに関わるわけであるが、CICIDの設

置にも示されるように、両者の間には建前上は「緊密な連携」がなされているはずである。しかしその実は、省庁間の縦割り行政の悪弊が横行し、十分に効率的な援助外交になっているとは評価しにくい。縦割り行政は、この両省間だけでなく、開発援助に関わる部署が外務省内でも散在しており、外部からはその理解を一層困難にしている。さらに、HCCIでも提起される官と民の関係、つまり政府とNGOの関係についても、とても協力的とは言えない状況にあるようである。但し近年は、エリート外交官僚の養成段階での意識改革がなされてきている、という指摘もあり、変革の兆しは見えるようである。

教育援助に限らずODAは、その有効性・効率が絶えず問題とされる。フランスの場合、もちろん現場、つまり被援助国からの具体的な要請を考慮して膨大な支援プロジェクトを組んでいるが、“Solidarité et Influence”（連帯と影響力）を外交政策の一つの重要な公式キャッチコピーに掲げる同国の場合、むしろ後者の国際的影響力の維持・拡大という側面の方が、明らかに色濃く出ているようである。そこでは、外交プレゼンスの向上を追求することに腐心する政府に対し、「国境なき医師団」(MSF)の如きNGOの活動が、いかにして相互補完的な形で共存する状況が確立されるかが課題となっている。

結語

本稿では、フランス政府の教育援助政策とその活動について、その変遷と現状を具体的に説明し、フランス外交政策における教育援助の位置付けを明確化した。フランスの教育援助は、自国の伝統的エリート教育の範疇から外れることなく、フランス語・文化教育を中心とした中等教育への支援が主であり、行政面でも被援助国の中央集権的な支援体制を支えるかのように、中央政府・教育機関へのアドバイザー派遣が中心的な活動となってい

る。また、援助対象国もフランスの影響力の強い地域に限定し、自国の影響力の強化と維持を図っている。こうした教育援助体制は、昨今、世界的な協調体制（collaboration）が重要視されつつある援助活動とは相反し、フランスの孤立化を招く可能性もある。そこには、旧植民地国への政治的・文化的影響力を保持・強化することを通じた「大国フランスの復活」を目指す外交政策理念の追求と、一方で各種国際機関（特に国際連合）における世界的協調体制への積極的参加を通じて米ソに対抗を図ってきたフランスのプレゼンス向上戦略との間で、一種のジレンマに立たされているという見方も可能である。アメリカへの対抗措置という意味では、近年、加速する経済や文化のグローバリゼーションに対して、これを「アメリカナイゼーション」とオーバーラップさせながら、反グローバリゼーションの運動を政府・民間の連携のもとに進めている点も指摘できる。

しかしながらフランス政府は、こうしたジレンマに立たされながら、近年、自国の援助活動をさまざま視点から包括的に改革し、世界のニーズに即したより柔軟な援助活動を実現するための諮問機関の設置や部局の再編成を行ってきた。今後、フランス政府が自国の教育援助をより効率的、且つ、効果的に実施していくためには、官民の枠を越えて国内外における様々な援助ドナーとの協力体制を構築し、さらには国際協調の旗印の下で大国復活外交としての援助政策の柔軟な編成を試みていく必要があるだろう。そして“Solidarité et Influence”（連帯と影響力）という2つの柱において、両者のバランスを巧みに取っていくことが不可欠である。

【参考文献】

- * Direction de la Communication et de l'Information・在日フランス大使館広報部（2000）、『フランスを知るために Voici la

- France』
- * 増島 (Masujima) 建 (1996)、「フランスの対アフリカ政策の新展開——冷戦後世界への適応」『獨協法学』43号
 - * Clignet, Remi & Philip Foster (1966), *The Fortunate Few : A Study of Secondary Schools and Students in the Ivory Coast* (Chicago: Northwestern University Press) 241 p.
 - * Daun, Holger (2000), "Primary Education in Sub-Saharan Africa-a moral issue, an economic matter, or both?" *Comparative Education*, (Vol 36. no. 1) pp. 37-53.
 - * Mabon, Armelle (2000), *L'action sociale coloniale*, (Paris : L'Harmattan) 221p.
 - * Ministère des Affaires étrangères (2001), *DGCID l'action 2000 : Rapport annuel d'activité de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement*, (Paris : Ministère des Affaires étrangères)
 - * Ministère des Affaires étrangères (2000a), *Budget 2001*, (Paris : Ministère des Affaires étrangères)
 - * Ministère des Affaires étrangères (2000b), *Education pour tous : L'Action internationale de la France*, (Paris : Ministère des Affaires étrangères)
 - * Secrétariat d'Etat à la Coopération (1997), *La Coopération française et l'éducation, la culture, la recherche*, (Paris : Secrétariat d'Etat à la Coopération)
 - * Ministère des Affaires étrangères (1998), *France, Nouvelle édition*, (Paris : La documentation française)
 - * White, Bob W. (1996), "Talk about School: education and the colonial project in French and British Africa (1860-1960)" *Comparative Education* (32. no. 1) pp.9-25
- 【面談者リスト】
- * EduFrance アジア局コーディネータ、レミー・アルテュス (Rémy Arthus) (フランス、パリ：2001年2月)
 - * フランス国際協力高等審議会 (HCCI) 教育分野担当官、マリ＝クロード・バビー (Maie-Claude Baby) (フランス、パリ：2002年2月)
 - * フランス外務省国際協力・開発総局 (DGCID) フランス語・文化協力局長、ジャン・ガルブ (Jean Garbe) (フランス、パリ：2002年2月)
 - * フランス外務省国際協力・開発総局 (DGCID) 大学・科学研究協力局長、ドゥニ・セニユール (Denis Seigneur) (フランス、パリ：2002年2月)
 - * フランス外務省国際協力・開発総局 (DGCID) 技術協力・開発部教育協力・社会開発課長、ポール・クステール (Paul Coustère) (フランス、パリ：2002年2月)
 - * フランス国民教育省国際関係・協力部 (DRIC) アフリカ、カリブ地域担当課長、アンヌ＝マリ・シャンボー (Anne-Marie Chambeau) (フランス、パリ：2002年2月)

5. フランスの教育援助政策（追加調査補足）

堀田泰司
（広島大学）
坂井一成
（神戸大学）

本稿は、フランスの教育援助政策の調査報告書である「フランスの教育援助政策の現状と課題」に対する追加調査の報告である。調査は、2003年2月3日から7日までの5日間行われ、2002年の調査で訪問することができなかったフランス開発庁、並びに、フランス外務省国際協力・開発総務局(DGCID)の企画・評価部、NGO協力部、地域企画部の部長、課長をインタビューした。以下は、インタビューと収集した資料をもとに各部局の活動と現状をまとめたものである。

1. フランス開発庁 (Agence Française de Développement)

訪問先： ジャン・クラウディ・バルメ (Jean-Claude Balmes) 氏、
フランス開発庁人材開発部教育・研修課長
アレン・ウィデュマー (Alain Widmaier) 氏、
同課スタッフ

訪問日： 2003年2月3日

歴史と目的

- ▽ フランス開発庁 (Agence Française de Développement) は、1941年にその前身であるフランス中央公団 (Caisse Centrale de la France Libre)としてロンドンに創設され、現在の名前に1998年に改名された。(p.5)
- ▽ 創設当初からフランスの海外領土と「優先連帯地域」(ZSP: Zone de solidarité prioritaire)の発展を目指し、主に資金の貸し付けを行う開発銀行として、発展していった。しかし、90年代からは最貧国の債務問題を解消するため、無償援助も実施するようになった。

組織と予算

- ▽ フランス開発庁は、独立法人組織であるが、外務省と財務省と海外圏・海外領土省が基本的に監督している。しかし、その基本方針と具体的な政策は、CICID(省庁間会議)が決定している。
- ▽ パリの本部の他に世界に31の地域事務局を持っている。
- ▽ 2001年度には、107億Euro(2000年度から0.8%増)の資金援助を提供しており、(p.5) そのうち約34%は、債務の帳消しに使われている。
- ▽ 雇用者数は、2001年度に、1396名であった。1999年からの実数と比較するとその数は、毎年、少しずつ増えている。

最近の活動と特徴

- ▽ 資金援助には、2国間援助と多国間援助の2つのカテゴリーがあり、また、借款と無償援助の2つのタイプがある。
- ▽ 莫大な負債を抱える最貧国の債務返済は、1990年から帳消しにする政策を打ち出したが、それは、AFDに返済する代わりに債務国が自国の社会基盤である教育や福祉、衛生等に関する開発プロジェクトに対し返済額相当の政府予算を支出しなければならないという制約を科する方法を取っている。

- ▽ また、2002年度からは、OECDのDAC(Development Assistance Committee)の決定に準じて最貧国への無償援助は、すべて untied にしている。それ以前は、無償援助は、すべて tied aid であったので、この変革は、著しい。しかし、フランス政府は、untied 化しても、フランスの技術は、国際的にまだ競争力があるので、援助プロジェクトの受注には、さほど影響はないという見解を示している。

教育援助

- ▽ 教育分野に対する援助は、多くの場合、セクター全体に影響する開発計画を対象としており、パイロットプロジェクト的な個別の援助をフランスだけで行うケースは、少ない。
- ▽ 多国間援助の形態をとることもあり、大きなプロジェクトの一部を担当する場合もある。
- ▽ 教育援助に対する予算は、「Education for all」の影響で、増加傾向にある。2002年の実績は、26億ユーロであった。
- ▽ 職業訓練の援助は、途上国からの要請だけでなく、フランス政府が独自に提供する場合もある。また、国全体の職業訓練に対するインフラ整備的な援助や企業の雇用計画に直結した援助も行なっている。
- ▽ 職業訓練に対する援助は、2つの点で問題を抱えている。1つは、雇用促進を目指し、職業訓練を実施するが受け入れ国の将来の雇用計画と実際の需要の差が生じ、卒業生が就職できない状況で、もう1つは、雇用のニーズは、あっても産業自体は、貧弱で、卒業生を全て採用するほどの成長を遂げていない場合である。

2. 企画・評価局の調査

訪問先： エティーヌ・ローランド＝ピージェ (Étienne Rolland-Piègue) 氏
外務省国際協力・開発総局企画・評価部長

訪問日： 2003年2月3日

歴史と目的

- ▽ この局は、2001年に設置され、フランス援助活動全般の評価と戦略的政策分析を担当している。また、その活動の大きな目的は、特にOECDのDACが設置したガイドラインに基づいて、フランス援助政策とその活動を評価・分析し、対外的に情報の公開を計ることのようである。
- ▽ 援助活動の評価・政策立案は、外務省のスローガンである“Solidarité et Influence”(連帯と影響力)に基づいたものである。

組織と規模

- ▽ 企画・評価局には、1) 評価課、2) コミュニケーション課 3) 多国間援助の政策企画課、4) 2国間援助の政策企画課という4つの事務ユニット(課)がある。
- ▽ それぞれの課のスタッフの規模は、評価課が6名、コミュニケーション課が8人、多国間援助の政策企画課は、4名、そして2国間援助の政策企画課は、5名である。

活動

- ▽ 評価課：1) 全ての活動についての評価を担当する。2) 評価は、外部評価であり、DACの基準に準じてフランスの援助活動全般にわたって評価を行なっている。それ以外に各プロジェクトのモニタリングもするが、それはあくまでも内部評価なので、「評価」とは呼べない。
- ▽ コミュニケーション課：主に対外的な印刷物の作成、シンポジウムや会議の企画等

を担当している。

- ▽ 多国間援助関係の政策企画課： 世界銀行や I M F 等に情報を提供し、実際の交渉を行なっている。また、国連では、共同プロジェクトに直接参加するための政策的な交渉も行なっている。現在は、global public goods の維持と持続性のある発展を目指して、フランス援助政策の立案をおこなっている。
- ▽ 二国間援助の政策企画課： 主な仕事は、1) OECD の DAC の基準に基づいた評価とその報告、2) フランス開発庁 (AFD) との調整、3) 国別調査報告の分析、4) 統計処理 (分析)、特に DAC に提出している統計の情報を作成し分析する。また、EU においても交渉や政策的な調整を行なっている。

3. NGO の役割、NGO と政府の関係についての調査

訪問先： ジャン＝フランソワ・ランテリ (Jean-François LANTERI) 氏
外務省国際協力開発総局 NGO 協力部国際連帯機関企業係長

訪問日： 2003 年 2 月 5 日

国と NGO との関係

- ▽ 重要なのは両者のパートナーシップの在り方
- ▽ 国家は目的を定める主体であり、NGO はその実施主体 (オペレーター) である
- ▽ その関係の肝は「対話」であり、国家が NGO に命じるような構造になっているわけではない
- ▽ 近年の動向として、NGO の一つとしての地方自治体 (地域圏 Région と県 département) による国際協力活動が活発化してきている

NGO の財政

- ▽ 経費の 50% を上限に政府が出す
- ▽ この範囲内で、政府と NGO の間の交渉によって政府支援額は決定
- ▽ 外務省国際協力開発総局 (DGCID) が NGO に充てる予算は増加傾向にあり、2001 年度は前年比 30% 増である (総額は 6458 万ユーロ)
- ▽ 政府の指す NGO の内訳を DGCID 予算の配分で見ると、民間 NGO 54.9%、青年ボランティア 31.5%、地方自治体 13.6% である
- ▽ NGO 協力部の支出について見ると以下の二つがある
 - ① 単年度予算 (財政法上の予算項目は“titre 4”に分類) ... 額は少なく (750 万ユーロ)、フランス国内あるいは「優先連帯地域」(ZSP: Zone de solidarité prioritaire) に指定されたところ以外の途上国・地域での様々なキャンペーン (啓発) 活動に用いられる。対象分野は、教育開発 (EAD: Education au développement) が大きい。
 - ② 複数年度予算 (財政法上の予算項目は“titre 6”に分類) ... 「優先連帯基金」(FSP: Fond de solidarité prioritaire) として運用され、特に「優先連帯地域」に指定された国・地域でのプロジェクトに用いられる。額は①より大きく、2001 年度 1100 万ユーロ、2002 年 2800 万ユーロ。

NGO プロジェクトの数、活動地域

- ▽ DGCID の支援を受けた数は、2001 年度 450 件以上、うち 50% 以上が ZSP の地域で行われており、サブサハラは約 3 分の 1 を占める

NGO に対する政府の窓口・審査機関

- ▽ 主として NGO 協力部が担当する

教育援助の動向

- ▽フランスでは教育は国家の専権事項であり、そのために援助活動においても教育の分野では NGO の参加は非常に遅れたものとなっている
- ▽それに付随して、教育援助に携わる人材（特に教員）の養成が立ち遅れている
- ▽しかし、ここ 5 年ほどの間に、AIDER ACTION、GREF、Ligue des enseignants といった有力な教育援助 NGO も育ってきている
- ▽また“Education for All”の提唱以来、基礎教育分野での活動が増えてきている
- ▽しかし、財政面から見ると、教育分野は政府の NGO 支援額の 6%に過ぎず、依然としてマイナーな分野と言わざるを得ない（多いのは農村部開発や保健医療など）

教育援助から見た、外務省機関内の役割分担

- ▽フランス開発庁（AFD: Agence française de développement）がハードの面（建造物など）への援助を扱うのに対し、外務省（NGO 協力部等）はソフトの面（テキストや教育内容等）を扱う

4. 国際協力政策の重点地域（外務省国際協力開発総局地域企画部の役割）についての調査

訪問先： エレーヌ・ファルノー＝ドゥフロモン（Hélène FARNAUD-DEFROMONT）氏

外務省国際協力開発総局文化協力フランス語局フランス語課長

カトリーヌ・マクロラン（Catherine MAC LORIN）氏

同課係長

訪問日： 2003 年 2 月 7 日

国際協力政策における三つの重点地域区分 フランス語・フランス文化の普及の観点で

- ①ヨーロッパ及び国際機関。つまり、ヨーロッパ諸国及び国際機関におけるフランス語の地位の維持・向上（英語と対等な言語として）
- ②フランス語圏（旧植民地中心。近年では非フランス語圏アフリカも射程に）
- ③新たな戦略地域・国（日本、ラテンアメリカなど）
例えばラテンアメリカの場合、親仏感情は伝統的に強いが、これをフランス語話者の増加へとつなげたい、そのためには職業上フランス語を必要とするという環境の整備が必要

地域ごとから分野ごとへ

- ▽旧来は、国際協力省の下で進められた国際協力政策、旧植民地を中心とする重点地域（“champs”）と非重点地域（“hors-champs”）という地域的区分により、プライオリティ分けがなされていた
- ▽1998 年に実施された行政改革により、国際協力省が外務省に統合され、旧国際協力省の組織を中心とする新たな部局 DGCID が外務省内に創設
- ▽DGCID では旧来の重点地域（“champs”）か非重点地域（“hors-champs”）かという地域ごとの政策推進を改め、分野ごとの取り組みという方針転換がなされた
- ▽この DGCID に設置された地域企画部（Service de la coordination géographique）は、大使館と協力して世界各地の地域・国ごとの情報の収集・発信（ただし外務省内部での情報発信であり一般向けではない）の任に当たり、同部が政策立案をすることはない

フランス語教育に関わる国際協力について

- ▽DGCID 文化協力・フランス語局では、国際協力対象国との二国間関係に重きを置いた政策の企画立案に当たる
- ▽「フランス語圏」としての多国間関係については、外務大臣官房直属のフランス語圏

担当部 (Service de la francophonie) が担当する (注: 現行の内閣構成で見ると、外務大臣の下に、外務大臣付国際協力フランス語圏担当大臣が置かれており、同担当大臣が DGCID とともにフランス語圏担当部を所轄する)

▽フランス語圏としての問題等に当たる国際機関として「国際フランス語圏機関」(OIF: Organisation internationale de la francophonie) (本部パリ、加盟 56 ヶ国) が置かれているが、フランス語圏担当部は OIF 関連の業務を担当する

cf. OIF の website = <http://www.francophonie.org>

▽教育援助における OIF の役割として、フランス語教員の派遣及びフランス語教科書の配布が挙げられる

▽国際協力政策の一環としてのフランス語教育の普及に当たっては、DGCID と国民教育省国際関係協力部 (DRIC: Délégation aux relations internationales et à la coopération) との協力が密であり、双方の人事交流も頻繁に行われている

【収集資料】

- Ministère des Affaires étrangères, DGCID l'action 2001 <Rapport annuel d'activité de la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement>, 2002.
- Ministère des Affaires étrangères, International Solidarity Organisations and Public Authorities in Europe: Comparative Study on National and European Aid and Consultation Schemes, 2002.
- Commission Coopération Développement, Associations de solidarité internationale: Répertoire 2000, 2000.
- L'Etat et les ONG: pour un partenariat efficace <Rapport du groupe présidé par Jean-Claude Faure>, La documentation française, 2002.

6. 仏語圏アフリカへのフランスの教育協力

ドミニック・デュモン
(ストラスブール大学)

1. 筆者紹介

私はブルキナファソで2年間（1986～1988）、マダガスカルで5年間（1990～1995）、二度にわたりアフリカで国際協力員として働いた。当時の私の肩書きは単なる「技術支援員」で、「顧問」でもなければ「プロジェクト・リーダー」でもなく、本来の職業である数学教師・研究者として、私の受入れ国の大学で教鞭をとるといったものだった。私はおもに大学院で教え、国家博士号を持つ者として数学研究を指導し、その研究成果を国際的な科学雑誌に掲載することも行った。

私はフランス協力省で何らかの責任ある地位についたことは、パリでも海外「ミッション」においても1度もない（かつて「ミッション」と呼ばれたものは、最近になって「協力・文化活動サービス（SCAC）」と名を変えた）。

したがって私は、フランスの国際協力の仕組みやそのプログラムの協議・決定・評価手続に精通した「専門家」ではない。それにこれらの手続は、多くのオブザーバーにとって不透明で謎に包まれている。正確な数字データや統計を入手することは容易ではなく、入手できたとしてもたかだか40年のフランスの国際協力史をカバーするものでしかない。

私はまた、現地のフランス人社会、彼らを作るさまざまな団体やクラブに進んで加わることはしなかった。彼らは人生の大半を海外、とくにアフリカで過ごし、国際協力で「キャリアを積んだ」人たちである。ただし理論上は、国際協力における雇用は一時的なものでなければならぬはずである（国際協力要員の雇用に関する1972年7月3日法）。一方私にとって、二度のアフリカ勤務は30年に及ぶ私の大学教師人生の1ページにすぎず、それ以外はおもにフランスで生きてきた。

以上のことをはっきりさせた上で、かつ責任ある地位についた経験はないにもかかわらず、私はマダガスカル滞在中、仏語圏アフリカで行われている教育政策、とくに教育で使われる言語の選択について疑問を感じたと言わざるを得ない。1992年にマダガスカル教育当局がフランス語への逆戻りを決定した後、現地では公の場で論争が巻き起こった。私はこの論争の一部に触発され、もっとこの問題を深めたいと思った。マダガスカル当局の決定は、初等教育からフランス語を主要教授言語とし、とくに理科系の科目ではマダガスカル語による教育を放棄する、というものであった。我々フランスの国際協力は、このフランス語回帰のプロセスにいったいどのような影響を、さらにはいかなる具体的役割を果たしたのだろうか。この問題に関して、また後でも述べるが、アフリカにおけるフランスの国際協力に不透明な点があることに、私はこの時気が付いたのである。それはとりわけ教育や保健という、アフリカ社会の人的開発に関わる分野、最大限の透明さと当事者間の最大限の協議を必要とする分野においてだった。当時のマダガスカルに関して言えば、フランスの国際協力当局は教授言語論争に公的には関与せず、職員にも関与しないよう求めていた。

フランス帰国後、私はもっと考えを深めたいと思い、常設フランス国際協力観測所（OPCF）という NGO に加わった。これは我々の国際協力活動についての客観的情報と評価の必要性を訴える市民団体である。私はこの OPCF で 1999 年、アフリカにおけるフランスの教育協力についてのレポート作成に参加した。そこに私が書いた文章が坂井一成氏の目に留まり、今回黒田一雄先生が広島大学 CICE セミナーにお招き下さったのである。

今回、お二人および仏語圏アフリカの教育当局者と対話する機会を与えてくださった招聘者の方々に厚く感謝する。わたしはここにあくまでも個人の肩書きで来ており、いかなる組織を代表するものでもない。アフリカの教育制度の危機を憂えるひとりの「誠実な人間」として当然の大望はあるが、それ以上の大胆な野心を抱いているわけもない。私はフランスというひとつの国の市民である。フランスではかなりの教育レベルと表現の自由が保証されているが、数年前から憂慮すべき閉鎖的な傾向がみられ、それが移民の受入れ停止と途上国に対する援助予算の縮小となって現れている。しかし私は世界市民でもありたい。この世界では富める者と貧しい者の格差があらゆる分野で拡大している。この溝は政治的に危険であると同時に、人道的・民族的見地からも耐え難いものである。今こそ、これまで以上に社会開発促進のための南北対話を進める必要がある。

2. 仏語圏アフリカの学校：植民地の遺産をフランスの国際協力によって強化した西欧型学校

少し前、フランスのある政治家が「フランスの歴史上、あなたにとって一番重要な人物は誰ですか。ジャンヌ・ダルク？ ルイ 14 世？ ナポレオン？ それともドゴール将軍？」と尋ねられて答えた。「その中の誰でもない。私の拠り所はジュール・フェリーだ。」ジュール・フェリーは 19 世紀末、フランスのすべての子供たちのために 14 歳までの無償義務教育を実現した人物である。この政治家は、貧しい階層から社会の階段を上り詰めた数多くのフランス人同様、自分が今あるのはジュール・フェリーのおかげと感じていたのだろう。ジュール・フェリーが作った法律は、フランスに測りしれない精神的影響を与え、子供たちの教育を受ける権利の平等の原則は、今日でもフランスの多くの教育者の拠り所となっている。

ジュール・フェリーはまた、フランス帝国主義の拡大の時代にあって、徹底した植民地主義の思想家でもあった。1888 年の有名な演説では、「高等人種は下等人種を文明化する義務がある」として、自称「文明化の使命」を論拠に植民地の征服とその経済的富の支配を正当化した。植民地支配の結果、これらの国々にはフランスのモデルを引き写した学校が設置された。より正確には、無宗教の学校とミッション系の学校である。とくにミッション系の学校は、宣教師の活動によって大きく発展した。

だがフランスが輸出したのはジュール・フェリーの学校モデルではないことは、すぐに明らかになった。それどころか、それは最初から「大多数の教育よりも、植民地における少数の現地人エリートの養成を優先」するものであった（Marie-France Lange 『OPCF 報告書』 p.105 また同書 P.112 に挙げられた Denise Bouche の文献も参照のこと）。

1960 年のアフリカの独立も、この輸入モデルの選択に変化を及ぼさなかった。この学校モデルは実際にはほんの少数の人間しか対象としていなかったののである：

「発展の必要かつほぼ十分条件は、ヨーロッパ式の教育制度の普及であると考える国々の需要（をフランスは満たした）」（フランス協力省『協力省の行動の展望』Panorama de l'Action du Ministère de la Coopération、1981、p.51）

この教育制度を担うアフリカ人幹部がいないため、フランスはフランス人の校長や教員を派遣し続けた。ただし以後彼らの呼称は「技術支援員」となり、新生アフリカ諸国との国際協力の名

のもと、アフリカに送られて来たのである。

独立後まもなく 1960 年代の半ばになって、ドゴール将軍がフランスの旧植民地に最初の高等教育機関を設置することを決めた。アビジャン、ブラザヴィル、ダカール、タナナリヴォ、ヤウンデの 5 都市に大学が作られた。その資金はすべてフランスによってまかなわれ、当初は教員も管理職もすべてフランス人だった。しかも当時、これらの大学はフランス国民教育省の管轄で、やっと 1973 年になって高等教育に対する援助は協力省の所管に移された。

ポスト植民地時代の特徴はまた、フランスとアフリカの人的交流にあった。70~80 年代、フランス人技術支援員は今よりずっと数が多く、滞在年数も長かった（現在は 1 つの国には 6 年までしか居られない）。同様に、フランス国内のアフリカ人学生の数も今より多かった。

仏語圏アフリカにおけるこれらの大学の設立と、フランスの大学におけるアフリカ人留学生の受け入れは、植民地学校に設置された教育制度全体の深化と永続化に非常に大きな役割を果たした。大学は高等エリートの養成モデルを具現化したものであり、それより下の教育段階（初等・中等教育）はそれに合わせ優秀な学生を送り込むべきものと見なされたからである。だが実際には、また後でも触れるが、輸入された教育制度はアフリカに適していないことがわかった。西欧化されたアフリカ人エリートは自らの社会的位置を築くのに役立ったこの制度に愛着を抱いても、庶民にとってはそれは惨憺たる学業不振の元凶なのであり、いつまでも国に根を下ろせない多くのアフリカ人指導者や知識人が生まれる原因なのである。

3. いくつかの数字と変化

フランスの国際協力についての数字データは、以下の出典に基づく（発行年順）。

- ・『アフリカの選択』Le choix de l'Afrique 協力開発省 Ministère de la Coopération et du Développement、1988 年 12 月
- ・『フランスの国際協力と教育、文化、研究』La coopération française et l'éducation, la culture, la recherche 協力担当省 Secrétariat d'Etat à la Coopération、1997 年 10 月
- ・『万人のための教育：1990 年ジョムティエン会議から 2000 年ダカール世界フォーラムに至るフランスの国際行動』Education pour tous : l'Action internationale de la France de la Conférence de Jomtien 1990 au Forum mondial de Dakar 2000 フランス外務省 国際協力開発総局 (DGCID)、パリ、2000 年 3 月
- ・『OPCF 報告書』1995、1998、1999、2000 年版、Karthala 書店

1995 年に出た OPCF の最初の報告書では、冒頭に Philippe Marchesin の 40 ページに及ぶ論文「数字の神秘—フランスの開発援助制度の不透明」が掲載されている。状況が彼の言うようなものだとすると、入手できる数字の信頼性は非常に相対的なものでしかありえない！

とはいえ、過去 20 年間のフランスの ODA 総額はおよそ次の通りである。

1981 年	150 億フラン (30 億ドル)、GNP 比 0.5%
1985 年	280 億フラン (30 億ドル)、GNP 比 0.59%
1990 年	390 億フラン (70 億ドル)、GNP 比 0.60%
1995 年	420 億フラン (80 億ドル)、GNP 比 0.55%
2000 年	340 億フラン (50 億ドル)、GNP 比 0.37%

OPCF の報告書によれば、ODA の額で世界一なのは日本だが、日本の ODA も減少し、1995 年の 140 億ドルを頂点にだいたい 90 億ドル余りに落ち込んでいる。一方 GNP 比において最も気前がいいのは小さな北欧諸国で、年によっては GNP の 1% を ODA に当てている（国連は先進国に対し、GNP の 0.7% を ODA にするよう勧告しているが、現状はそれにはるかに及ばない）。

また、最近の先進国の対アフリカ援助の縮小（とくにアメリカに顕著）が、民間による資金調達の増加によって埋め合わされたかという点、現実には反対である。

ODA には 2 国間援助と多国間援助（EU や世銀との協力）がある。フランスの ODA のうち多国間援助の占める割合は増加傾向にあり、現在 30% である。だがフランスの多国間援助に教育分野の占める割合はまだ少なく、増加傾向とはいえわずか 10% にすぎない。これはおそらく、教育分野ではフランスは単独行動を行う習慣があるからだろう。

地理的分配から見ると、フランスの援助を受けるアフリカの国の数は増加した。旧フランス植民地 14 カ国に加えて 80 年代に 12 カ国がいわゆる「領域」に加わり（つまりフランスの勢力圏内の行動領域のことである。国際協力はフランスにとって第一に政治の道具だったのであり、現在もそうであることを忘れてはならない）、被援助国の数はその後さらに増えた。だが同時に、80 年代にはフランスの援助の 60% を占めていたサブサハラ・アフリカ諸国に対する援助総額は減少した。1998 年の国際協力改革の後、今では二つの地域区分がある。ひとつは「新興」地域で、（国際協力の名のもと）フランスは実際にはこれらの国と貿易を行っている。もう一方は「優先連帯地域」（ZSP）で、これには最も開発が遅れた国のうち少なくとも 50 ヶ国が含まれている。ZSP は仏語圏アフリカの境界を大幅に越えており、年によって異なるが仏語圏アフリカがフランスの援助に占める割合はもはや 45~50% でしかない。ZSP の中に新たな援助対象国が現れたことと、援助全体の縮小により、仏語圏アフリカ各国への割当分は大きく減少した。

フランスの援助という「パイの分け前」については、国により違いがある。援助を一番多く受けているのは最も貧しい国々なのではなく、象牙海岸共和国のようにフランスと強いつながりを主として歴史的な理由から保っている国々である。より経済成長期の恩恵を受けたこれらの国々にはフランス企業が多く進出している。

過去にフランスの植民地だったということと、仏語圏であるということは、必ずしも決定的役割を演じない。たとえば教育分野では、フランスや欧州の援助にマグレブ諸国離れがみられ、より能力が高いと判断された Mashreq（リビア、エジプト）やイスラエルの方に援助が向かう傾向がある（OPCF 報告書、2000 年）。

フランスの ODA には複数の省や機関が関わっており、そのため伝統的に意志決定が分散し、全体としての整合性がなかった。これに批判が集中したため、1998 年の改革で改善が試みられた。

フランス協力省には ODA 予算のうち 15~20% 程度しか割り当てられていない。だが教育制度に対する援助は協力省の所管なので、我々が注目するのはこの予算である。1990~1995 年の協力省の年間予算は 70 億フランだったが、その後およそ 60 億フランに減った。その内訳にはいくつかの分け方がある。

a) まず援助形態別の二大区分で、協力人員の派遣と資金・機材の供与がある。

・技術支援（教員・技術者の協力員）

・援助協力基金（FAC）：1959 年に設立され、1998 年に優先連帯基金（FSP）に改称、プロジェクトに資金を提供する。

b) もう一方はセクター別の区分で、その 1 つに農村開発・教育・保健などの社会分野がある。

我々の関心の対象は教育であるが、教育が協力省予算に占める割合はわずか20%で、額にして10億フラン弱である（すなわち、先に挙げた過去20年間のフランスの年間ODA予算との比較でいくと、そのわずか3~4%でしかない）。

技術支援と援助協力基金（FAC）の割合はセクターごとに非常に異なる。たとえばこれまで、国際協力員全体の3分の2が教員の派遣で占められてきたのに対し、教育分野へのFAC予算の配分はわずかである（インフラや経済開発プロジェクト、農村開発プロジェクトへの割当が多い）。

1990~1999年まで10年間にわたる教育分野の二国間援助の内訳は次の通り。

- ・技術支援：73億フラン
- ・援助協力基金：10億フラン
- ・奨学金：5億フラン
- ・運営支援：4億フラン
- ・総額：92億フラン

（出典：『万人のための教育：1990年ジョムティエン会議から2000年ダカール世界フォーラムに至るフランスの国際行動』フランス外務省 DGCID、パリ、2000年3月）

これはランジュ Marie-France Lange が引用しているものである（OPCF 報告書、2000年、p.85）。外務省の国際協力開発総局（DGCID）とは、元協力省のことで、1998年の改革でより一貫したフランスの政策のために外務省に統合された。けれどもここでは「協力省」と呼んだ方が便利なのでこの呼称を続ける。

この内訳を見ると、技術支援の割合が目立って高いが、これには近年大きな変化が起きている。長期技術支援員の派遣数は1990年の4518人から1999年の1124人に激減した（ランジュ既出報告書、p.88）。その目的は、アフリカ人教員の代わりにフランス人教員を使う代替協力をやめることだった。すでに教師の仕事を行うに十分なアフリカ人の教員資格者がいる以上、フランス人教員は必要ないからである。このことは相当以前から予告されていたが、それが現実になったのはやっと90年代半ばになってからで、それにも様々な問題が伴った（Marc Pilon, OPCF 報告書、2000年、p.121-123）。

教育段階別の内訳は次の通りである。

- ・初等教育：13%
- ・普通中等教育：35%
- ・専門・職業中等教育：20%
- ・高等教育：19%
- ・制度的支援その他：13%

中等・高等教育が大きな割合を占めていることは、本来ならば初等教育が優先されるべきことと矛盾している。つまりフランスの協力省を含め、ジョムティエン会議の全参加国が宣言した基礎教育重視の方針は、フランスにとってはまだ意志表明にとどまるのである。世銀を含め多くの専門家やオブザーバーが、折に触れフランスの教育協力を「エリート主義」と批判した理由はここにある。

4. 西欧の学校モデルがアフリカの社会経済状況・文化に合わないことの認識

ここでは、フランスがアフリカに持ちこんだ教育制度の重大な欠陥を認識しているフランス人の著作からいくつか引用したい。まず、農学教授で大統領選に環境保護政党から立候補したルネ・デュモン René DUMONT。彼はその著作とアフリカに対する関心で知られ、アフリカでも非常に尊敬されている。

「私はまたそこに戻り、たえず同じ釘の上を叩き続けねばならない。なぜならそこにこそ、アフリカの悲劇が端的に現れているからだ。植民地時代の学校が育てたのは、とりわけ下級管理職、通訳、事務員などであった。ポスト植民地時代の学校はその流れを汲むが、大学から奨学金による留学まで、もっと先に進むことができた。こうして学歴を得た者はたちまち政治や行政上のポストを埋め尽くした。省庁やその官房の数を増やし（セネガルは22省）、行政機関や税関や軍や部隊や大使館や領事館やら何やらを増やした。つまりこれらのポストにつく特権者の数を増やしたものの、実際の国の規模はそれに比べてはるかに小さく、そのような『一般費』を負担しつつ持続的な経済を打ち立てられるほど大きくなかった。

このような貧血状態の経済の中で、学校を卒業したこれらの人たち、とりわけ特権者の息子であり『相続者』である彼らは、どこへ就職口を見つけるのだろうか？ 商業に少し。ほとんど非効率な工業の世界にごくわずか。国営企業に少し（これは迂闊にも企業を国営化した場合で、国営化により企業は非常に弱体化した）。一体これらすべての中卒者、高卒者、学士、修士、国家博士はどこへ行くのだろうか？ それぞれ自分の学歴に見合った働き口を見つけ、能力と生産性によってではなく、年功とコネによって出世していく。これに並行して部族主義、縁故主義そして汚職がはびこる。

この学校制度は破産した。なぜならそれは、欠くことのできないあらゆるレベルの技術者の大集団を全く「生産」しなかったからである。農・工業の「生産軍の下士官たち」：農畜産技術者、機械技師、鉄・木工職人、建設や公共事業の専門家、会計士、職工長、測量技師といった、農業開発に始まり将来の工業開発の基礎となる組織を作つてこなかったのである。ここに『修士失業者』の悲劇が開く。それは私がすでに20年前、その到来（と危険）を予告したものであった…」（René DUMONT 『アフリカのために告発する』 Pour l'Afrique, j'accuse, Plon, 1986, Presses-pocket, p.240）

ルネ・デュモンは有名だが、フランスの国際協力の責任ある地位についたことはなく、あくまでも個人の資格で発言している。一方、協力省のかつての高官の中にも、同様のテーマを著作で取り上げている人物がいる。たとえば大著『フランスとアフリカ』 France et Afrique の共著者セルジュ・ミシエロフ Serge Michailof で、この本は1993年に出版されると大きな反響を呼んだ。

「基本ニーズにより応えるため、初等教育の考え方と内容とを根本的に改革する。

努力の中心は、万人のための良質の小学校を設置することに置かれなければならない。小学校以上の段階に進めるのは、優秀な生徒だけである。したがって初等教育は大半の児童にとって、最終教育段階なのである。したがってそのカリキュラムは開発途上国の責任ある市民の育成に不可欠な、基本的事項をすべて含んだものでなければならない。すなわち：

- ・ まず地域語、次いで行政語による識字教育
- ・ 初歩的な保健衛生
- ・ 環境保護意識を伴った基本的な農業技術
- ・ 木工・金属加工、日常的な機械、基礎的な水利の知識

- ・会計初歩
- ・公民教育

これらの科目は農村部・都市部双方の基本ニーズと社会需要に応えるものである。これを教育課程の実際の内容と比べると、どれほど教育制度が変革されねばならないかがわかる。アフリカの若者が、彼らを待ち受けている挑戦に立ち向かえるようにするには、教育制度の革命が必要なのである。」(Serge Michailof,「フランスの国際協力は燃やしてしまうべきか?」Faut-il brûler la coopération française? in 『France et l'Afrique』 Ed. Karthala, 1993, p.93-94)

同様に、ヨーロッパをモデルとする普通教育がアフリカ社会に合わない以上、職業・技術教育を支援すべきだという専門家の意見もある。だが「インフォーマル・セクター」と呼ばれる民衆経済によって代表される生きているアフリカ経済と、技術教育とをどのように対応させればよいのだろうか。2人のフランス人専門家は次のように述べている。

「インフォーマル・セクターにおける見習いは、基礎的なよい専門訓練になると同時に、小企業の運営・環境についての一般知識を与えてくれる。それは企業家精神を育て、社会参加を促進する。だがインフォーマル・セクターは新技術の吸収が難しいため、イノベーション能力という、企業家精神の本質的特徴のひとつが育たない。新技術の習得を促進するには、見習いに加えて(見習いの代わりにではなく)、より近代的な技術訓練が必要であろう。また、小規模事業者が技術の進歩についていくためには、生涯教育の推進が望ましい。

近代的な職業訓練が莫大な費用をかけながらその役目を果たしていない(失業者を育てているのだから!)一方で、インフォーマル・セクターの見習いには理論的な教育が欠けている。したがってこの二つは補完的な養成訓練なのであり、両者を結び付ける試みが次第に行われるようになっていく。たとえば見習い工が訓練センターで勉強する間、雇用主に各人の賃金分を補償するといったことが考えられる。職業訓練センターは、インフォーマルセクターの零細事業者の見習い工に門戸を開かなければならない。

だが、どうやったら零細事業者とその従業員を職業訓練センターに通わせ、能力・知識を高めさせることができるのだろうか。別の世界のために作られているセンターを、どのようにしたらこの新しい目標に向かわせることができるのだろうか。そのためには政治的意志、これらのセンターをインフォーマル・セクターの労働者に開放し、その設備や機材を彼らに提供する政策が必要である。センターの多くは実際、設備を外部に貸与している…」

(Jacques Charmes et Xavier Oudin,「インフォーマル・セクターにおける OJT」雑誌『現代アフリカ』172号<アフリカの教育危機> Formation sur le tas dans le secteur informel in “Crise de l'éducation en Afrique”, revue Afrique contemporaine no.172, 1994)

5. 教授言語の問題

「仏語圏」を旗印にしたフランス語の普及は、常にフランスの国際協力の主軸のひとつであり、とりわけ「仏語圏」と呼ばれるアフリカ諸国においてそうであった。これらの国々は独立時、フランス語を公用語とすることを決めたからである。

「(これらの国は)フランス語を貴重な統一要因とみなし、フランス語・フランス文化の伝播につとめるフランス政府と立場(を同じくした)。」

(『協力省の活動の展望』協力省、1981、p.51)

「フランス語はあらゆる分野において、フランス・アフリカ親善の基礎を固める連結剤である。」
(同)

しかし教育分野ではたくさんのフランス人教育学者が、基礎教育において母語も使用することの必要性にずいぶん前から気付いていた。英語やフランス語、ポルトガル語のような言語がすでにアフリカに根付いており、今後も重要な役割を演じつづけるにしてもである。70年代の終わり頃、これらの教育学者の意見が、注目すべき雑誌『研究・教育学・文化』Recherche, pédagogie et culture に発表された（この問題に関しては、OPCF の1999年の報告書で Denyse de Saivre, Marcel Diki-Kidiri および筆者による引用文献を参照のこと）。わずかな期間ながら、彼らは自分たちの意見を協力省に受入れさせるのに成功し、協力省は次の通達を出した。

「サヘル諸国およびその他の数カ国では（…）、子供たちはフランス語・フランス文化に囲まれていない。家ではフランス語以外の言葉をお話している子供たちにとっては、フランス語はまったく馴染みのない言語である。このような場合、話されていないフランス語を小学校低学年から教授言語とすることは、学業の失敗にしかつながらない（…）。

協力省は（…）そこから次のように結論した。これらの国々においてフランス語が本当に知られ、使われるためには、一方ではフランス語と地域諸語とが対立的ではなく補完的な関係にあるとみなされること、その一方でフランス学習の教育プロセスが、言語的・文化的現実から出発することが必要である。仏語圏に属する若者たちにとっては、人格面でもコミュニケーション言語としてのフランスの習得の面でも、教育上の困難が段階的に設定されている方が望ましい。つまり、基礎知識は母語で習得し、フランス語をまず話し言葉でそれから書き言葉で学び、徐々に母語から教授言語としてのフランス語に移行していくのである。」（協力省、1979年12月18日通達47129号）

この通達にわかるように、それまでのフランス語一本槍の支援政策がここでは一から問い直されている。しかしながらこの通達はまったく実施に移されることはなかった。このような言行の完全な不一致は、今に始まったことではない。

「協力省は自分の省が行っていることを是認しているようには見えない。だがこれまで通り、同じことを続けている」と、保健政策についての討論の折、あるオブザーバーは記している。（Bruno Flourey, OPCF 報告書、1998年、p.170）

「確かに、アフリカ諸語の振興にブレーキをかけているのはフランスの国際協力ばかりではない。だが地域語の使用は教育において必要であるばかりでなく、行政や報道の上でも望ましいことだ。そこには他の政治的・社会的要因が関わってくる。」（Dominique Dumont, OPCF 報告書、1999）

以上、アフリカの教育について考え、興味深い考えを述べているフランス人専門家の意見を引用した。中には、彼らのラディカルな改革目標をある意味で協力省に認めさせるのに成功している専門家もいるのだ！ この種の引用をもっと続ければ、多くのオブザーバーや責任者たちが正しい判断を下し、仏語圏アフリカの教育制度をどのような方向に進めさせるべきなのか、ずっと以前から知っていたことがわかるだろう。

だが今日まで、フランスの国際協力も仏語圏アフリカ諸国の当局者も、問題の本質を突き詰め、必要なラディカルな改革を行うことができなかった、あるいはそれを望まなかった。1990年のジヨムティエン会議や2000年のダカール・フォーラムのような国際会議において、あらゆるすばらしい決議が採択されたにもかかわらず、彼らはそれをしなかったのである。なぜこうまで物事

を変えようとししないのか、その理由を考えてみよう。実際、危機も現在のような段階にあると、メンタリティーの変化よりも過去の立場への固執がおこりがちである。

6. アフリカ社会の危機を背景に、依然として家父長的・顧客拡大主義的なフランスの「協力」

アフリカは重大な危機にある。それは経済・社会・政治・環境・文化の上での危機が同時に起こっている複合危機である。独立以来、就学率は著しく上昇した。1960年の約10%から国により異なるが1980年頃には約70%に達した。だがその後状況は逆転し、15年ほど前からアフリカの農村部では学校に行かなくなる現象が見られるようになった。そのため1982年にBREDA(アフリカの教育開発のためのユネスコ地方事務局)が設定した、初等教育の完全普及の目標年を2000年以降に先送りしなければならなくなった。もちろん人口爆発のせいもある。1960年から1980年の間の人口増加率は相当なものであった。

だが現在の相当重大な経済的・社会的危機は、とりわけ田舎に住む人々や都市の庶民層を直撃し、学校危機の決定的要因を作っている。貧窮をきわめる僻地になど、小学校教員であれ医師であれ、誰も赴任したがらない。都市部であれ農村部であれ、教材も備品もない学校には、人口増加と留年のせいで膨れ上がったすし詰め教室があちこちに見られる。しかも国際金融機関が課した構造調整のため、これ以上公務員の採用はできない。かつて学校は、村の少年にとって自らの生活条件から脱出し、いつの日か公務員になるための手段であった。だがこのような状況にあっては学校は存在理由を失う。一方、貧しい家庭の女子の就学は進まない。女子は働き手として必要だからであり、せつかく通い始めた学校も、依然ぜいたく品のままであるか、再びぜいたく品に逆戻りしてしまったからだ。

このような危機を背景に、村では人々が生き延びるために始めた民衆経済が相当な規模にまで発展し、雇用(一時的であれ確かな働き口)の数からすると、おそらく最もダイナミックな部門を形成している。それは法律や会計の規則の外で行われていることから「インフォーマル」と呼ばれているが、この経済のニーズから見ると、伝統的な学校教育が一体何の役に立つのか、いまひとつよくわからないのである。

一方学校危機は、子供たちを学校にやるのを断念しなかった恵まれた社会階層をも襲っている。保護者は、少なくとも自分たちが受けたのと同じ質の教育を子供に受けさせるためなら、犠牲もいとわない。公教育に背を向けた彼らの社会的需要により、有償の私立学校の供給がまたたく間に増大した。大都市に作られた私立のフランス系学校は、この並行システムのなかでも最もお金がかかる。ごく一部の少数者しか行けないフランス系学校の卒業生は、フランスの高等教育機関へ進学する。公立学校を出た生徒も、地元の高等教育の質の低下を逃れるため、フランスや他の先進国に留学しようとする。そのうちわずか4000人だけが、ODAにおいてフランス政府奨学金を受けることができる。これらフランス政府留学生のうち何%がアフリカに帰国したかについては、正確なデータがない。

つまり、既存の学校制度は二つの社会階層の溝をさらに深めているが、両者はともに不満を抱いている。

一最も恵まれた階層は、質のよい教育を受けるために、私立学校制度にますます高いお金を払わざるを得ない。

一最も貧しい層は、安売りの学校教育に甘んじなければならない。だが学校が子供たちの将来を保証してくれるとは思えないため、伝統的な学業を放棄する年齢がますます早まり、払える程度の学費で私立の短期職業訓練学校に通わせるのも仕方がないと諦めている。

経済危機はしたがって、初等教育段階においてさえ、教育の私立化と商品化を引き起こしている。だがこのことは、社会的再分配によって実現される人道主義的連帯の原則とまったく相容れない。1948年に国連が採択した世界人権宣言は、26条で次のように謳っている。

「何人も、少なくとも初等義務教育に関する限り、無償の教育を受ける権利がある。」

これは義務教育にはコストがかからないということではない。このコストは公共団体が負担するというのが暗に言明されていることである。

連帯の原則を遵守させることは、まず国家が、そして国家間の国際協力がなすべきことである。このことから、この分野でフランスの国際協力が演じる、あるいは演じなければならない役割が導かれる。

数字データを挙げた章で見たとおり、フランスの教育分野の国際協力予算の大半は、人（国際協力員、奨学生、また後で扱うが、研修員）に当てられ、それよりずっと少ない割合がモノや学校施設に割り当てられる。

フランスの国際協力の投資選択の例を取り上げ、教育経済学の国際専門家による勧告と比べてみよう。教育経済学者は複数の新興国について、4つの投資種別ごとに投資が教育の進歩にどのような影響を与えるかを比較調査した。

- 学校建設と資材供与
- 教員の資格と教員給与の増額
- 学級定員の縮小
- 生徒の手に届く教科書出版

その結果によると、最も有効なのは4番目の投資タイプ、教科書であることがわかった。もちろんそれがお金の面でも文化の面でも、生徒の手に届くものであることが条件である (G.Psacharopoulos et M.Woodhall, 『開発のための教育: 投資選択の分析』 *L'Education pour le Développement: une analyse des choix d'investissement*, Economica, 1988, p.235)

教科書については、仏語圏振興のためフランスは1986年以来、国際協力において教科書の贈与を行っている。だがこれらの教科書はフランスで出版され、フランス語で書かれ、フランスの生徒のために考えられたもので、アフリカの生徒には合っていない。よその国際協力（とくに私はマダガスカルでドイツ技術協力公社 GTZ の例を観察できた）とは逆に、フランスの国際協力では、アフリカの生徒のためにアフリカの著者が書いた教科書を進んで作らせることはしなかった。ましてやアフリカの言語を取り入れた教科書を準備することなどなかったのである。

実際、フランスの国際協力は、教職員に役立つと考えられる投資を重視する方を好む。教育制度「支援プログラム」というのは、現在フランスで考えられている形においては、アフリカ人の教員と学校管理者に研修旅行や研修講座を提供するものである。それは「指導者を養成する」もので、（「教育科学」を強力な後ろ盾に）内容であれ、カリキュラムであれ、指導方法であれ、果ては望ましい行財政の運営規則に至るまで、フランス人はアフリカ人にとって何がよいかを知っている、という原則から相も変わらず出発している。

この意味において、技術支援員の持続的の派遣による代替協力が代わって、教育制度の「強化」「支援」プロジェクトによる別タイプの協力を徐々に増やしたところで、根本的には何も変わらなかったのである。同様に、長期の技術支援員を短期の派遣に切り替えたところで、彼らの「宣

教師的」役割に終止符が打たれたわけではなかった。フランスの国際協力は、植民地時代から続く家父長的、顧客拡大主義的な姿勢をくずさなかった。

7. フランスの国際協力改革の評価と試み

フランスの国際協力を改革することはできるのだろうか。「協力省は近代化が非常に難しい恐竜のようなもの」と1990年にステファン・エセル Stéphane Hessel は打ち明けている（『若きアフリカ』 Jeune Afrique no.1536, 1996年6月号のインタビュー）。彼は80年代初頭、ジャン＝ピエール・コット Jean-Pierre COT 協力大臣とともに、事態を変化させるべく最も精力的に活動したフランスの政府当局者のひとりであろう。

フランスの国際協力に対する批判が20年ほど前から起きているのに対し、フランスの政府当局者は何度か、それが単なる名称変更にすぎなくても、改革を「予告」さらには「約束」した。かつて植民地省が入っていたパリの建物は、その後フランス海外領土省となり、次いで協力省、協力開発省、協力庁となった後、1998年の改革後から現在までは、外務省の1「部局」である国際協力開発総局（DGCID）が入居している。このようにして、元協力省は今は外務省の中に吸収されたのである。

1998年2月の改革は、ステファン・エセルが1990年2月に当時のロカール首相に提出した報告書『フランスと開発途上国の関係』Les relations de la France avec les pays en développement を下敷きにしたものだ。エセル報告書は何年もの間秘密にされ、その提案にほぼ基づいた国際協力改革が着手されるまでに8年を要したというのは、注目に値する。その間、1993年のミシェロフ Michailof 報告書、1998年のタヴェルニエ Tavernier 報告書なども出た。

とはいえ、OPCFのオブザーバーの発言（1999年と2000年の報告書参照）からすると、フランスの国際協力改革は現在のところ、極めてためらいがちにしか進んでいない。政治・経済・軍事分野の「フランサフリカ」マフィア網の支配に対しては無力さを露呈しているし、国際協力の本領を発揮すべき社会開発分野においても、相変らずインスピレーションと野心に欠ける。フランスの国際協力の責任者の中には、もしかしたら過去の浪費に自信を失くし、もう何をやったらよいのかわからなくて自ら予算の削減を求めている人がいるのではないかと疑われるほどだ。

私たちの世界は変化している。だがフランスの国際協力は多少の違いこそあれ、過去と同じように機能し続けている。このことは、どうしたら説明がつくのだろうか（大きな差異は1994年以降の著しい予算縮小だが、これは量的差異であって質的差異ではない）。

可能なのは、社会学的な説明である。フランスの資金援助は年月とともに、保守的なひとつの特権的顧客集団を作り上げた。いやひとつではなく2つの社会階層から集めた2つの顧客集団と言うべきだろう。一方は仏語圏アフリカのエリート社会の特権的パートナーの集団であり、もう一方はフランス人の『国際協力のプロ』の集団である。彼らはアフリカの国々を渡り歩いてキャリアを積み、管理職になるとパリの協力省のオフィスに時々呼び戻されては罪滅ぼしをする。開発援助がもたらす「定期収入」に依存するようになった「被援助」アフリカ人エリートのことを軽蔑的に言う時、それと全く類似した状況で「定期収入」を享受しているフランス人について触れる事は忘れられがちである。

この二つの顧客層は自分たちの習慣に安住し、何もかもがますます立ち行かなくなっていると知っていても、変化を恐れている。

「国の運営に対する不満がますます高まっているにせよ、基調はやはり国対国の関係にあるようだ。そして我々の『モデル』『我々の考える法治国家』『我々の考える公的サービス』などの移転

に関しては、相変わらず『宣教師モデル』（我々のモデルの『普遍性』に名において、我々の考え方を良心をもって移転する）のままなのである。」（Dominique Gentil「ポストから見た国際協力改革」La réforme de la coopération vue des postes『OPCF 報告書 2000』p.75）

8. 『国際協力』の概念に本来の意味を取り戻すこと

「国際協力」をめぐるフランス人とアフリカ人との関係を如実に表す2つのエピソードを紹介したい。1990年に書かれたエセル報告書は当時公表されず、1998年の国際協力改革によってその考えが広く取り入れられるまで、「秘密」にされていた。だがすでに1990年当時から、この報告書は人から人へとひそかに渡り、アフリカ統一機構の元事務局長でトーゴの政治的有力者エデム・コジョ Edem Kodjo は、『若きアフリカ』Jeune Afrique 誌（1990年4月30日第1530号）にそれに対する讃辞を寄せた。だが彼の論説は次のような批判も含んでいた。

「…評議員32人から成る高等評議会が予定されている。それは常時国際協力のデータを評価し、援助の方針について考えを深め、開発途上国についての知識を改めるためのものである。

それは決定機関ではなく純粋な諮問機関であり、第三世界の国々には開かれていない。だがもし政策対話の必要があるとしたら、それは協議機関である高等評議会の中でこそ行われるべきである。これは大きな欠陥だが、今からでもまだ遅くない…」（エデム・コジョ）

それから10年近く経って、国際協力高等評議会（HCCI）が実際に日の目を見た。それはステファン・エセルが考えたとおりの組織であった（ただ評議員の数は約60名）。オブザーバーによれば、HCCIの仕事は悪くない（Emile Le Bris, OPCF 報告書 2000）。だがそれは、完全にフランス人、フランス国内だけの協議機関で、南北対話の機関ではない。エデム・コジョの提案は実らなかったのである。その本当の理由はおそらく、フランス人はフランス人の間だけで世界におけるフランスの影響力について話し合いたいことにあるのだろう。

「（国際協力高等評議会により）市民社会の代表者（財団、協会、NGO、専門家、教師、ジャーナリスト、地方公共団体の代表）はそれぞれの活動分野において意見を述べ、彼らの活動と国の活動とを収斂させて行くことができる。」（「国際協力改革」La Réforme de la Coopération, 1998年2月4日の閣議報告、外務省）

この文書は明解である。ここで問題にされているのは彼らの介入、彼らの活動、したがってフランスの影響力なのであり、本来の協力活動なのではない。「影響拡大協力」の概念が使われることもあるが、この表現は矛盾しており不適當である。なぜならそれが表しているのは「フランスの影響拡大政策」であり、辞書が本来「協力」の語に与えている意味ではないからである。

本来の国際協力は、もちろんパートナー同士が影響を与え合うことを排除しない。だがもしフランス当局が恐れていることがあるとしたら、それは影響力が逆方向に働くこと、フランス人自身がアフリカ人に影響されてしまうことである。「アフリカ人」のように振舞うフランス人など考えるのに恐ろしい!ということだ。この点を如実に語る例をもうひとつ紹介しよう。

パトリック・ラジョエリナ Patrick Rajoelina はマダガスカル生まれのフランス人で、パリの内務省の公務員である。彼が国際協力でマダガスカルに行きたいと申し出ると、こういう返事が返ってきた。「君はラジョエリナというマダガスカル名だ。したがって中国でもロシアでもチリでもどこへでも行っていい。だがマダガスカルだけは困る。」

(パトリック・ラジョエリナ編『マダガスカル、土台の再構築と開発：2000年代の課題は何か』
Madagascar, Refondation et Développement, Quels enjeux pour les années 2000?
L'Harmattan, 1998, p.93)

フランスは彼をアフリカ大陸の国になら問題なく派遣できるだろうし、それは実際よく行われていることだ。だが彼をマダガスカルに派遣するとして、いったい何を恐れているのだろうか。このフランス人協力員が国に残った家族に影響されることか。彼本来の文化に影響されることか。マダガスカルの国益擁護に影響されることか。だが彼が生まれた国について親しく持っている知識は、協力員志望者の最大の切り札とは見なされないのだろうか。国際協力は、現地で効果的に仕事できる有能な人材を活用することから始めるべきではないのだろうか。

アメリカやドイツその他の国際協力機関には、この種の躊躇はない。マダガスカルでは、ドイツのフリードリヒ＝エーベルト財団がプロジェクト調整員としてマダガスカル人を雇うのを見た。しかも彼はドイツ在住マダガスカル人の中から選ばれたのではなく、現地採用で選ばれたのである。

アフリカの教育制度改革は、アフリカ人が作り上げる建造物である、という自明の理を忘れてはなるまい。問題は、外国の協力がどのような形でこの大事業に貢献することができたか、あるいはできるか、ということである。それについては正確な評価を行うことがふさわしい。教育制度の現状についての報告書を作ることは、よく行われている。だがそれにとどまらず国際協力の総括を行った例は、いまだ稀である。

フランスの国際協力の大きな弱点の1つは、プロジェクト評価にある。協力省やアフリカ諸国で行われている「内部」評価について、我々はほとんど何も知らない。独立の専門家による公式な「外部」評価は非常に珍しく、公的性格を全く帯びていない。これは外交上の慎重さが「開発官僚」の小世界（国際金融機関、国連の諸機関、二国間・多国間協力機関）において重視されているからである。

きちんとした評価を行うためには、市民社会に期待するしかない。実際 OPCF はそのために1995年、設立されたのである。

アフリカの側からフランスの国際協力を評価した例はまだ稀であり、それはOPCFの中でも他機関においてもそうである。評価の分野でアフリカ人と協力することは、現地で協力するのと同じくらい難しい。先に述べたようなアフリカ人パートナーに対するフランス側の警戒心に対し、多くのアフリカ人は逆方向の警戒心と懐疑心で答えている。彼らは我々の中に信頼できるパートナー、アフリカの利益の観点から信頼できるパートナーを見つけることができるのか、疑っているのだろう。

国際協力は、その言葉の崇高な意味において、改めて考え直されなければならない。私自身はア priori に警戒していないし懐疑的でもない。今回、批判的な分析を行う能力がある多くのフランス人の意見を引用し、真実の言葉を語った（とくに第4章で）のは、フランスの国際協力が蓄積したすべてのマイナス点にもかかわらず、私の国にもアフリカ同様、善意の人間、相互の尊重の上に立った国際協力の新しい形に向け、対話をする用意がある人々がいるということ、皆さんにわかっていただきたかったからである。

7. フランスの国際協力、アフリカの言語、 アフリカにおける教育体系の革新

ドミニック・デュモン
(ストラスブール大学)

序文

ここ数年、アフリカの教育制度が、その社会的・文化的環境にとって不適切であるという研究結果が次々と報告されている。これまでに検討された様々な解決策の中で、国際会議や、専門家による研究結果（例：Champion, 1986年）などから、教育現場、とりわけ初等教育におけるアフリカ言語の使用が必要不可欠であるということ、我々は幾度となく確認してきた。それは「教育に適した順序」という観点に基いている。つまり、子供というのは、まず母語、または自分の住んでいる環境で話されている言語で教えられると、より多くのことを学ぶことが出来るということである。子供が最初の教育を母語で受けた場合には、後に外国語コミュニケーション能力を高めることもより容易になるということは、もはや定説となっている。

死文化した通達

これは、国際協力省の通達の中で1979年にも改めて言及されたことである。次の通達は、20年前、それによって新植民地主義から抜け出そうとしていると期待させるものであったが、結局は単に教育や文化に関する言及でしかなかったと言える。

「サヘル諸国やその他の国々に関しては、フランス語の集中体験学習や文化接触の機会がなく、家庭でフランス語以外の言語を話している子供には、我々のフランス語の浸透は見られない。つまりこのような場合、話されてもいないフランス語を、初等教育の最初から媒介言語としようとしても、結局は失敗することになる。

国際協力省は、そこから以下のような結論に至った。フランス語がこれらの国で本当に認知され、使用されるようになるためには、フランス語と国語との関係が、互いに反発し合う状態ではなく、補足し合うような関係でなければならない。また、フランス語を学習するにあたっては、言語や文化に直に触れることから出発しなければならない。フランス語圏の国々の子供にとって、教育を受ける際に困難な事項は、段階的に学ぶのが好ましい。それは、人格形成の面と同様に、フランス語をコミュニケーション言語として修得する場合にも言えることである。つまり、基礎知識を母語によって習得し、フランス語を学ぶ際にはまず話すことから始め、次に書くことを学ぶ。そして教育の媒介言語を母語からフランス語へと徐々に移行していくということである。」（国際協力省、1979年）

実際のところ、この通達は死文化してしまった。それは恐らくこの通達が、実の決定者

ではなく、教育省に属する教育専門家の手だけで作成されたからであろう。結局のところ、この通達が広まり、実践されることはなかった。その後の十年間、我々の国際協力省が公式文書の中で、アフリカ言語について言及することはほとんどなく、「現代性や経済的発展に追いつく手段としての先進言語・フランス語」（国際協力省、1988年）という昔からの呪文めいた言葉を発するばかりであった。

果たしてこの「忘却」の責任を、ただフランスの協力省だけに押しつけて良いのだろうか？ 彼らの一貫性のなさについて、あえて汚名を雪ごうとする必要はない。問題はもっと深くに根差しているということ、我々は知っておかねばならない。実を言うと、サハラ以南の全てのフランス語圏の国々では、学校教育への国語の導入は遅々として進まず、足踏み状態で、マダガスカルのように後退している国さえある。

最近になってあちこちでモデル実験が試みられてはいるが、それは教育機関の外でのことである。フランスのものを含む外国からの援助は、地方自治体、たいていの場合は農村が、イニシアチブを取ることを援助するためのものである。

「多くの国々、特にサヘル諸国において、公立の教育機関はほんの一部の子供しか受け入れることができない。その上その多くは、諸事情によって初等教育を終える前に学校を辞めてしまう。従って、初等教育を半ばで断念してしまった者のための、実用的な識字教育と後識字教育のプログラムは、基礎的な知識とノウハウを広めるための第二のチャンスとしての学校である。多くの国々が、形式的なシステムと形式的でない教育とをいかにうまく補い合うかを探求している。」（国際協力省閣外大臣、1997年）

彼らの援助は、NGOボランティア（GREF, Aid and Action）に頼っている。そして、全てはまるで公立学校という重病の患者に対して匙を投げてしまったかのような状態である。特権階級の都会人向けの私立学校が享受している、この定期的で適切な援助（この場合もちろん、フランス語の強化という目的を含む援助だが）や、あるいは、教育を低く評価しているのを隠すためのもっともらしい言い回しである「第二のチャンス」と言われる農村での識字教育計画に対する援助は、本来なら公立学校に与えられねばならないはずである。しかし残念ながら、この重病の患者には何の治療も施されていない。対峙した言語の地位の間に、一種の階級制のようなものが生き続けていることがわかる。

政治体質という障害

我々は、学校におけるアフリカ言語の使用の実践が困難だということを十分に論じてきた。アフリカ言語は、その数が多すぎ、標準化されておらず、書き言葉としての伝統がなかったり、また語彙が少なすぎて理数系分野の教育には適さなかったりするという事情も考えられる。これらの問題点はおそらく事実であり、そのことについてまた後に述べることにするが、その問題点はもう一つの、もっと決定的な「政治体質」という障害を孕んでいる。

この障害の目に見える部分、それはアフリカ諸国が、国家の退廃という現実に対処出来

ないという障害に加えて、政治の意思の欠如、アフリカ人指導者の不在、フランスの援助がないこと、他方では、特に都市の中流階級での社会的要求の欠如という障害である。

マダガスカルの場合、この点に関しては特筆すべき事柄がある。マダガスカル語は特殊な言語だが、その言葉は公用語であるし、書き言葉としての歴史も長く、専門用語なども数多く持っている言語である。それゆえ、国語の使用への非難が向けられているのは、マダガスカルの場合には特殊であり、しかるべき理由もないことなのである。「マダガスカル語化」は90年代の初めに大きな不運に見舞われたが、それにはフランスからの協力援助が大きく関わっていた。彼らは、フランス語による教育を巨大なカリキュラムで再開するために、下層中産階級の社会的要求を利用したのである。この戦略は、約20年にわたって公立の教育機関において高い位置を占めていた、マダガスカル語に与える損害を顧みないものだった。その上、教育学者が皆口をそろえて、国語を奨励することの必要性について主張しても、それはいつも権力者の不誠意や、この主張を行動に移すことへの拒否によっ撥ね付けられてしまった。

現在はあちこちで、かなりの数にのぼる教育プロジェクトが、盛んに学校教育に国語を導入しようとしているのは確かだが、これらの良い心掛けが果たして過去の20年の経験から教訓を引き出せたのかどうか、まだ疑いの余地が残るところである。このテーマに関する研究は、70年代から80年代にかけてすでにかなり進んでおり、この時期に“Dossiers pedagogiques (教育に関する資料)”や“Recherche, Pedagogie et Culture (教育と文化に関する研究)”¹⁾などといった協力省関係の雑誌に、その詳しい研究がすでに発表されていたということを、我々は忘れがちである。一方、専門家たちによるこれらの優れた研究が、決定権保有者たちの無理解や無気力という壁にぶつかっているということも、我々は知らないふりをしているだけである。

国語の問題の改善に関して、アフリカ人を含む多くの当事者たちの消極性や、さらには敵意といったものの原因は、その地方固有の言語ではない言語の使用と、ある種の権力行使の手段との間にある深い関連性である。「権力」という語について、ここでは全ての語意を受け入れることにしよう。つまり、政治権力はもとより、この場合には経済的、技術的、文化的な「権力」ということである。

一般論で言う「言語＝権力」という等式を懸念するので、「後植民地」という特定の状況に限らないのが好ましかろう。そして、後にこの問題について再び論じるために、これを頭に置いておくことにしよう。事実フランスは、自分達が育てたエリートを仲立ちにして、過去の植民地に影響を及ぼし続けているということ、忘れてはならないだろう。つまり、フランスが文化に関してもたらした「援助」、しかし実際は「自身の権力を強化することを狙いとした援助」は、「国民の結束を弱め」、「幾つかの集団がその金利収入によって国という塊から独立する」という事態を引き起こしているのである。(Vinokur, 1998年)

書き言葉と権力

太古の昔から大文明は、主に書き言葉を介して言語を強制することによって顕現してきた。広大な領土を獲得し、階層化が進むことによって、書き言葉とそれに詳しい学識のあ

る者に頼ることが必要になった。その点については、アフリカの前植民地時代の文明も例外ではないが、とはいえ、アフリカの場合は他の文明と比べると、書き言葉がそれ程発達しなかった。(Goody, 1986年)

書き言葉は、まず宗教的な目的のために使用され、それから政治権力や経済的権力を強固にする目的で使用された。後者については、国際条約、契約、所有地の譲渡、関税、会計、人口調査、信用状などにおいてであるが、忘れてはならないのが、支配者の命令の伝達という目的である。「命令は、書き言葉でしかも権威のある署名を伴っていた場合、より背きにくくなる」。(Goody, 1986年:128)

つまり、権力行使には不可欠な「書く」という文化によって、多かれ少なかれ文化的な植民地化を免れた国が幾つもある。西洋と対面した際、アジアの文明とアフリカの文明はそれぞれ異なった反応を見せたが、二者はそれによって全く別の運命を辿ることになる。前者は、西洋の文化的影響力に対してよく耐え抜いた。今日、結果として、それぞれの国語の地位の明らかな差が見て取れる。アジアにおいて、書き言葉として確立され、また教育の場で広く使用されている国語。一方で、話し言葉の段階にとどまり、単に「土着」言語という地位に甘んじているアフリカの、中でも特に「フランス語圏」と呼ばれる国々の国語。しかしながら、この「フランス語圏」という位置付けは、フランス語を押しつけて日常的に生き生きと使用されている幾つかのアフリカ土着言語(wolof, bambara, sango, lingala など)の力強さを考えれば、非常に軽蔑的であろう。

教育を受ける権利

現代になり、我々は他にも様々な急務を抱えている。それは、識字教育であり、あるいは学校教育を万人に受けさせることであるが、当然そこには女性も、恵まれない階層の人々も含まねばならない。これらの改革は、まだアフリカでは始まったばかりだが、貧困を脱するためには欠かせない改革である。またそれを可能にするのは、社会の発展、民主主義や人権に対する意識の向上によってもたらされる真の経済の発展である。人間の基本的権利の一つに、このような部分がある。「全ての人は、少なくとも初等義務教育に関しては、教育を無償で受ける権利がある。」(UNO) 2)

この原則もまたアフリカでは死文と化している。1982年にバマコで、B R E D A (アフリカにおける教育のためのユネスコ地方局)が、「2000年には全ての人に教育を」というスローガンを掲げた。1948年に発表された国連のこの立派な条項と、ユネスコの力強いスローガンは、今日のアフリカの厳しい現実に打ちのめされた。前者はまだまだ遠い理想であるし、後者はただの大言壮語でしかなかった。

しかし、真の問題はまず質に関することであり、量ではないだろう。学校が「全ての人」に開かれる前に、「どんな学校なのか？」という質問に答えるべきである。(Lê Thanh Khôi, 1992年:193)

どんな学校に？どんな資格のために？

ユネスコ憲章が定められて以来、我々は「アフリカの今の状態のままで学校教育の制度

化が進められるなら、状況は今日我々が知っているよりもっと惨澹たるものになるだろう」ということを指摘してきた。(Bellonele, 1984年:15)

年々、アフリカにおける教育制度の改革の必要性が叫ばれている。フランスの国際協力省の責任者たち、正確には昔の責任者たちは、この課題に対して比較的根柢から変化をもたらした。

「初等教育の概念と内容を抜本的に改革し、基本的欲求によりの確に應える。力を入れるべき点は、質の良い、全ての人のための小学校を造ることではならず、そのうちの優秀な生徒だけが高等教育過程に進むことになる。従って初等教育がほとんどの生徒にとって最終過程であるということを考慮しなければならない。つまりそのカリキュラムは、発展途上にある国を担っていく国民として、最低限必要な基礎知識を身に付けさせるものでなければならないということである。

- ・まず土着言語、次に行政上の言語による識字教育
- ・衛生学、基礎的な健康管理
- ・環境保護に留意した農業技術
- ・木工、鉄加工、電気・水力工学の基礎
- ・初級簿記
- ・公民

これらの教育科目は、都市と同様農村においても、基本的欲求と社会的要求に應え得るものである。これは、アフリカの子供たちが、将来待ち受けている困難に立ち向かう下準備をさせる教育体系であると言えるが、現行のカリキュラムと比較して、これらの教育科目は大きな変革をもたらすであろうと推測することができる。」

(Michailof, 1993年:93-94)

ここでまず、職業訓練や技術訓練に属する事柄、次に市民教育に関わる問題について論じていこう。

前者については、残念なことにアフリカでは、技術教育の質の低下が嘆かれて久しい。そこにもまた、遠い過去の後遺症のようなものが存在している。アフリカにおいて肉体労働は、伝統的に文盲の人々の仕事であった。植民地学校は、この状況を変えようとはしなかったが、それは植民地学校が「幹部」になるべき人材を育てることだけを任務としていたからである。この背景には、免状というものに対する一種のフェティシズムの定着があるが、それはつまりその免状を免状そのもののために、またその免状がもたらすと思われる官僚の地位のために取得し、技術を有しているという証しのために取得するのではないということである。

仕事をするのに必要な技術を学ぶための準備期間としての就学期間という原理を、アフリカで実行に移すことが困難なのは異常なことであるが、その歴史を考えれば理解はできることである。

アフリカにおける「技術」と「書物から得たもの」、「実践」と「理論」との間の断絶は、他の地域と比較してもかなり目立っている。そして恐らく、そのせいで技術教育がその指標を見つけることが困難になっている。解決策は、地域開発計画に沿った市町村議会

や共同体の後援を受けて、技術専門学校とその卒業生を受け入れる製造業者の連帯を通して少しずつ見えてきている。(OECD/CILSS, 1998)

それでも、「実用的な」識字教育の支持者たちが、この識字教育を技術革新の前提条件と見なしたがっている場合、それは非現実的であるということを付け加えておこう。実際、農民、職人、芸術家の間でのノウハウの伝達には、書き言葉は大して必要ではなく、むしろ模倣、例示、身振りや言葉に頼るところが大きい。この問題に関して、識字教育の必要性を引き合いに出すことは、「間違った実用性」(Bellonele, 1984年)である。また、我々は時として「教養のない学識人」(Paseyro, 1986年)よりも文盲の人々からより多くの、真の知識を得ることがあるということを我々に喚起させる研究者もいる。これらは全て、書き言葉の重要性を相対化するものであり、アフリカが、役者たち(読み書きが出来ないにしろ出来ないにしろ)のバイタリティーによって、不適切にも「非公式の」と呼ばれている大衆経済をいかに改善できるかを我々に教示している。我々がとりわけJomtienの会議の際に奨励したように、学校がこの明らかになりつつある大衆経済の利益になる存在になるためには、学校がその実態、マニュアル、語学教育から抜本的に改革しなければならない。

国語と理数系分野の教育

読み書きや計算ができることは、とりわけ異なった文化や背景を持つ人々が意思疎通を図ろうとする場合に非常に重要である。「農民にとって、識字教育は何よりも、外の世界から身を守るための手段である。それは、自分達の生産物の売買を取り仕切ることに関してである。」(Bellonele, 1984年:111)

それは、経済・計算・重量・面積・貨幣単位・度量単位の換算に関する用語、広く言えば異なる認識・習慣・言語・科学・民族間での変換や翻訳についての知識が最重要であるということの意味する。

この点に関して、「未開の」民族の言語はもともと「劣っており」、「貧しく」、とりわけ「曖昧」であるということが言われ続けて来た。我々が、それらの言語を宗教・詩・文学・芸術に関する表現において豊かであると認めるならば、それは直ちに理数系分野に関してそれらの言語の適性を否定するということである。マグレブ諸国やマダガスカルにおいては依然、Fitouri(1983年)によって提唱された二言語併用の概念に基いて教育科目を分離する傾向にある。我々はこの二言語併用を分裂病として位置付けよう。

・宗教、歴史、文学など文化的アイデンティティーや内の世界に関する事項は全て、子供たちは国語で学ぶ。

・計算、数学、理科、公民、法律などの科目は、逆に「現代への入口」であるフランス語で教えられるが、子供がフランス語に堪能でない場合、それはどこにつながる「入口」でもなく、彼らは何も学ぶことが出来ない。

この二分状態は、頭脳詐欺のようなものである。我々は母国語で計算を習うことの社会的重要性を思い起こしたばかりである。しかも、ある言語が本質的に他より「劣っている」とするこの「言語差別」(Auroux, 1996年)は、根拠がないことなのである。どのような言語であっても、正確かつ理数系分野に関する語彙を適切に表現し得る言語になるために

は、書き言葉の段階を経てそこから変化し、新たな慣用に適応していかなければならない。

「言語を固定させるかに見える書き言葉は、実は言語を変化させる。書き言葉は、単語そのものを変えることはないが、その言語の持つ特性を変える。書き言葉は、正確さではなく表現の豊かさを生み出す」(Rousseau, Aurouxの引用による。1996年)。正確であることによって得られるものは、表現力において失われる。全ての書き言葉は、この損失と獲得の過程を経て現在も使用され、生き残っている。

ところで、ある言語が学問的表現において、本質的に他の言語より好ましいとする主張は馬鹿げている。全ての言語には、哲学者や法学者が「論じ」たり、論理学者や数学者が「証明し」たりといった、「議論する」のに必要な道具は揃っている。言語の使用域の話し言葉から書き言葉への移行が、言語表現をかなり大きく変えることは明らかだが、全ての言語に初期の言語表現域(辞書のようなもの)が存在することは、学問の分野においてどのような言語にも潜在能力があるということを明らかにしている。

言語類型学(例えば屈折語、膠着語、孤立語など言語の属性)の視点からは、このような言語なら現代化の過程において本質的に有利であるとか、逆に不利であるといったいかなる主張も無効である。ただ社会のバイタリティーだけがその差をつけるのであり、歴史の過程でその言語が生き残り浸透するか、また絶滅の危機に晒されるかは社会集団の活力にかかっているのだ。

よって、ある言語が科学的・専門的語彙に乏しいといった危惧は、実際は不要である。語彙は、単に習慣の問題だからである。だから、語彙を豊かにすることに努めるべきなのだが、それは必ず「純粋主義者」と「借用擁護者」との論争を巻き起こすだろう。しかし、言葉の真の改革に付随して起こる事件をあまり大袈裟に騒ぎ立てるべきではなく、それより辞書や文法書を作り、またそれらを広めるための資力を得ることが必要である。

国語と公式文書

ある言語において語彙が入念に練り上げられていれば、その言語環境で育つ子供が自分の言葉で思考を組み立てたり、社会環境での発見を通してその認識能力を伸ばしたりすることがより容易になる。また、実際に仕事を始める時や、科学的な論証、哲学や法学を論じる準備としての公民や道徳の教育にも大きく役立つ。ここでは、将来の農民、職人、商人が市民の権利を行使し、行政や司法に対して身を守ることが出来るようになることが争点だが、そのためには、彼らはまず公式文書を理解することが必要である。

「田舎」の国を含むフランス語圏の国々で、たった10~15%の人しか法律を知らないというのは尋常ではない。だから、最も基本的な民主主義の名のもとに、健全な概念をもってまず具体的な問題に取り組み、アフリカ言語をただ書き言葉として新しい語彙で豊かにするだけではなく、アフリカ言語自身も「公式」にしなければならない。具体的に言えば、一市民が母語で土地台帳、民法典、森林法典などに触れることができるようにしなければならないということである。

母語で読み書きや計算を習うことは、その言葉が公の場で認められ使用されている場合に限ってしか有用ではない。学校で国語を奨励することは、その言語が同時に行政、ジャーナリズム、司法などに導入されているのでなければ、全く意味がない。関係機関は、国

語を書き言葉として自分のものにするだけでなく、それらを効果的に使うことに努めなければならない(OECD/CILSS, 1998年:15)。だから、民主主義の浸透につながる一種の「文化改革」が重要なのであるし、全ての先進国はこの過程を経験してきた。が、アフリカでは、扇動的に「真正性」を謳う独裁権力が国語の使用を拒否するということが十分に有り得ることである。

アフリカ言語の教育に視聴覚教材(テレビ、遠隔授業など)を導入することを奨励する人々もいるが、このことはそれらの言語を話し言葉に限定してしまう危険性を孕んでいる。今の時代、他の地域と同じようにアフリカでも、権力の歯車の中に遍在している書き言葉の支配を逃れることは出来ない。それは、フランス語で得た「文化的財産」で儲けようと躍起になっている司法書士による訴訟手続きなどを思い起こすだけでも、明らかなことである。

何故どんな学校でもまず読み書きを習い、「数を数える」ことだけでなく「数式を立てる」ことを学ぶのかは、この書き言葉の支配という観点から考えれば理解が出来る。平面に置かれた座標の表し方を知っていれば、演算も無理なく解けるからである。子供たちは、「遠くから」視聴覚的な伝達ツールだけではこの方法を学ぶことが出来ないのは明らかである。

アフリカ言語重視の必要性

アフリカ言語の地位が、社会全体を意味する書き言葉の文化にまで高められないなら、言語間の階層制は残り続けるだろう。ある言葉を重視し、同時にその言葉を、今日行われているように、下級の用途に限られているのだから初等教育だけに使用すれば良いという主張は間違っている。

「言語は、高等教育の現場で教えられている(使われていれば尚良い)からこそ認知されるのである。一般常識とは逆だが、この言葉を小学校で普及させる前に、まず大学や高校に導入することが好ましい。そうすればこの言葉は、学問・技術分野の知識を伝達し得る言葉だから入念に取り扱うべきだ、という印象を与えることが出来る。こうした印象は、これまで確立されてきた言語の特徴でもある。

言語が認知されるためには、その言語が恵まれない階層の人々(例えば辺鄙な農村の子供など)に優先的に教えられたりしてはならない。なぜなら、確立された言語をマスターすることが子供の明るい未来への近道であり、この言語はかえって家族にとって足枷になってしまうからである。だからまず、この言語は都会の、権威ある学校などでその地位を固めなければならない。(略)ほとんどの場合、社会文化のアイデンティティを決定づける言語と、社会において有効な言語、言い換えれば、人生における成功の要因となる言語とでは、家族は後者の言語の方をより重視するという事を知っておかねばならない。だから、前者に関して、この言語は社会で果たす役割や、職業資格の取得への貢献度が大きいのであるから、この言語を学ぶことによって子供たちが評価の高い職業に就く経路を辿ることが出来る、ということ家族に保証しなければ、その言語は学校での地位を確立することが出来ない

だろう。」(Vigner, 1996年)

Gerard Vigner は、ここで重要な点に触れているが、そのことは我々にマダガスカル、ギニア、ベナンなどで国語が実験的に導入されたことを思い起こさせる。それらの実験は全体的には失敗と見なされ、開始から数年後には、多くの場合家族からの要望によって中止された。

ある言語を奨励することは、その社会の発展を促進するための必要条件ではあっても、十分条件ではない。逆に、発展を拒否することは国語を敵に回すことになる。この点についてこれから考えていくことにしよう。

「アフリカが発展を拒否したとしたら・・・」万人のための教育？

これらの国々で国語の導入が失敗に終わったのは、Gerard Vigner が暗に指摘している悪い癖に彼らが陥ってしまったからである。一方では、国語が庶民階級の子供たちが通う小学校でだけ導入され、特権階級の子供たちの私立学校では、フランス語での教育という形態が維持されたままだったという事にこの失敗の原因がある。他方では、評価の高い職業に就くための選考の段階で、フランス語の能力が判断基準の一つとして採用され続けていた事が理由である。

真実性とか国民主義という風よけの後ろで、国語の普及計画はただの理想にとどまり、社会における実際の役割は空っぽな状態のままであった。全く新しい仕事に対して準備の出来ていない教師達は、教育方針に関する助言指導、教材、地方言語で書かれた教科書もないまま、独断で授業をするしかなかった。この政策は、本来なら愛国心によってこの世代を一つに固めるはずだったが、逆に二つの経路によって彼らを分断してしまうことになった。フランスの国際協力省が、私立学校の経路の方で行ったことは結果的に、欧米びいきのエリート達を利用して庶民階層の人々に不利益を与え、学校における二重主義をさらに強調しただけであった。

「エリート達にとって、学校の状況がこのようになってしまった以上、彼らをかっつては昇進させたが、今や彼らを脅かしているこの(フランス語による教育という)梯子を取り去ることで彼らは自分の身を守ることが出来る。エリート達は、自分たちの子供を先進国の学校に行かせれば済むことなのだから、この梯子を取り去ることは簡単である。(略)だからエリート達は、公立学校の状況が悪化するままにしておくのだ。そして将来を奪われた若者達の問題が現れてくると、彼らをもはや脅かさない伝統的な社会に戻すことや、または地方言語での教育を発展させることに好意的な態度を取ることが、彼らにとっては有益なのである。」(Vinokur, 1994年 : 89)

国語での苦い経験の後、フランス語で教える学校のシステムや、さらには「フランスへの回帰」という戦略は、この二重主義から抜け出し、「万人のための」フランス語を媒介に、子供たちの間に平等なルールを設定し得るのだろうか？マダガスカル当局が90年代の

初めに主張したように、「平等な機会」を子供達に与え得るのだろうか？

そのようなことは決して有り得ない。それは、リエージュ大学の社会言語学者がその時代に指摘した通りである。彼は、世界銀行から望まれていた人材であるが、マダガスカルの権力機関もフランスの国際協力省も彼に耳を傾けようとしなかった。

「二言語教育という環境で得られた学問的知識に関して、我々は次のような予測を立てることが出来る。教育の媒介言語としてのフランス語の導入が早いほど、またその改革が早く実現するほど、マダガスカル語しか話せない農村の子供達の大部分にとって、結果は悲惨なものになるだろう。一般的に都市に住む教養のある家庭の子供、その多くはバイリンガルなのだが、そうした子供達にとっては、フランス語による教育はよい結果を生むだろう。

フランス語による教育体制は、「平等な機会」を与えるかのように思われているが、決してそうではない。むしろ逆に、この改革が農村と都会の間の社会的な溝をより深くしているというのは、十分に有り得ることである。」(Crahay, 1991年)

Marcel Crahay の予測は、残念なことにその通りになってしまった。マダガスカル当局と、PRESEM 3) に基いたフランスの国際協力省との一致協力によってなされた、マダガスカル化の放棄とフランス語への回帰は、結果的にこの二つの世界間の断絶を大きくすることになった。マダガスカルでは子供達全体の学力は下がる傾向にあり、田舎の学校は次々と閉校している。そうしている間に、都会の少数派の子供達は、フランスを模範とし、悲惨な環境で生き残るために、私立学校で教育を受けているのである。

深まるばかりの社会文化間の溝

この同種の溝は、サハラ以南の他の元植民地でも生まれており、フランス語圏の国々に関する公式な資料もそれを認めている。「フランス語圏のアフリカでは、奇妙な特徴が見受けられる。1985年から1994年の間、フランス語による教育実施率は増加したにもかかわらず(1985年には78%、1994年には98%)、就学率は減少した(1985年には19%、1994年には14%)。」「(Gas, 1997年)

別の言い方をすれば、フランス語による教育を受ける生徒の割合が増加すればする程(1985年にはマダガスカルやベナンなど、幾つかの国ではまだ行われていた母語による教育を受ける生徒はもうほとんどいなかった)、クラス一つ一つで見れば生徒の数は少数になった。ここで我々は、三つの現象の間の相関関係に注目する。これらの国々の学校制度におけるフランス語の覇権的存在、社会階層間での社会文化的な溝の深まり、普遍的教育を実行することの不可能性という三つの現象である。

様々な実験の失敗を考慮に入れて分析をすると、おそらくこういう事になるだろう。一言語主義も、二言語主義も、はたまた多言語主義も、学校がこのような状態である限り、社会階層の差が広がるのを食い止める事は出来ないし、人間的な発展という困難な課題を解決する事も出来ない。言語の選択に関して我々が断言出来るのは、次に述べる事だけである。

・国語を放棄するという事は、国民の統一と国家の発展を放棄するという事である。「外国語を使用することでは国の発展は実現しない。それどころか、外国語の使用によって、その言葉を話す者と話さない者の間に格差が生じ、国家の中に二つの国家が生まれる事になる。」(Le Thanh Khoi, 1992年: 49)

・しかし、国語が社会で有効と見なされず、社会に組み込まれたものとして国語の地位が向上しない限り、子供を危険な教育実験のモルモットにさせようとする親はいない。どんな親も、それなら自分達がやって来たように「白人学校」の外向的なスタイルの方を好むだろう。

アフリカでは、質の良い教育、またはそう呼ばれているものは、まだ高額な学費がかかり、どこにでもあるわけではなく、学校の教育方針が明らかになるまでは、多かれ少なかれ欧米のやり方を模倣したものに過ぎない。このような状況で、国家を担っているエリート達は、まず自分自身の子供の将来のことを考え、他人の子供達が文盲になっても仕方ないと思っている。こうした状況に対し、共同体はこの国家の崩壊を諦めて受け入れる事なく、国家の新しい在り方を模索している。

真剣に投資をすることが必要不可欠だ

この袋小路から脱出するためには、アフリカ人とマダガスカル人は創造性と責任感を示し、自らの可能性や文化的価値を抛り所とし、また決して外国語の学習も軽んずることなく、母国語を尊重していくべきだ。

教育が高額な学費を必要とせず、従って皆に手の届くようになるために重要な要素は、投資である。

遅かれ早かれこれらの国々は、最低限の教育を全ての子供に受けさせるためには、国語の表現力や国民の潜在能力を引き出さねばならないだけでなく、それに必要な設備も整えなければならない。専門家によると、援助によって建設された学校の設備投資のレベルを見れば、言語教育に関わる事は除外して、その学校で行われている教育の質を判断出来るからである。(Clignet and Ernst, 1995年)

いかなる先進国でも、大規模な公共投資によって、実体を伴った「教育を受ける権利」が国民に与えられるようになった。アフリカの一国がこの行程を辿るには、公正で政治意思のある外国のパートナーからの多額の融資が必要だが、ほとんどの場合そのような国が不足しているのが現状だ。

授業計画に関して、もっと一般的には社会の発展計画に関して、多くのアフリカ人責任者たちは今日、首尾一貫した主張もなく、物質的な手段もなく、自国の問題を外国からの援助に委ねているのである。

フランス国際協力省といかに協力するか

現在の状況では、アフリカ諸国は外国からの援助に対して、強い依存を示している。この側面に関して、争点はフランス国際協力省の援助の在り方に戻ってくるのだが、この省はフランス語圏のアフリカ諸国に関して、文化や教育の発展の面で主要なパートナーであ

る。言い換えれば、第一の出資者であるだけでなく、教育計画に関するアイデアの第一の提供者であり、さらには実質的な決定者なのである。

この状況は今始まったことではない (Deble, 1994年) が、時とともに退廃的になりつつある。「OPCFは、(そのご立派な宣言では) フランス国際協力省が、受け入れ国の決定した政策に、体系的に自らの提案を組み入れていくことを奨励している」(OPCF, 1998年: 156) が、現実はその逆である。大抵の場合、フランス国際協力省が決定した政策に、アフリカ政府が体系的に自らの提案を組み入れているのである。この点に関して、一つ面白い小話(1994年)がある。

ある日アフリカのある国で、ある人が「どうすればこの国の国語(このような場合に限って)とフランス語が丁度いいバランスを保つことが出来るでしょうか」と教育大臣に尋ねた。そしてその人物は、バイリンガルの教科書を作ればいいではないかという考えに辿り着いた。国語とフランス語の両方で書かれた教科書なら、お互いが相手について知ることになり、この二言語間での文化的な相互対話が可能になる。二ヶ国語で書かれた数学や地理の教科書なら、異なった教育のバックグラウンドを持つ生徒それぞれに対応するから、フランス語が堪能な生徒にも、フランス語は理解出来ないが国語では読み書きの出来る生徒にも、同時に有益ではないか、とその人は提案した。「それは素晴らしい考えだ」と大臣は言った。「また、現在の我が国の状況(若い世代の90%がフランス語に関してほとんど無知であり、また教科書不足が深刻である)を考えれば最もふさわしい提案だ。しかし」と大臣は付け加えた。「そのためには資金を調達しなければならない。私達の最大のパートナーはフランスの国際協力省だ。フランス協力省が、フランス語で書かれていない教科書を作るのに金を払ってくれるかどうか、疑わしいものだ。」

この提案を受けた文化参事官は、大臣の言葉どおりそれを拒否した。バイリンガルの教科書を作るというユートピア的な発想はこうして葬り去られ、フランス語で書かれた教科書で良しとする伝統的な案に取って代わられた。当然この国の人々は、バイリンガルの教科書を作るという発想を、自国の教育省が一瞬でも弁護したという事実を知ることはなかった。なぜなら教育に関する政策は、公の場では討議されず、フランスと話し合われることもないからだ。

アフリカとフランスは協力関係にはない。フランスは、陰で実権を握り、内密に相手国を操作しているのだ。かつての光の時代、偉大な哲学者たちの祖国であったこの国は、アフリカとの関係において反啓蒙主義への退行を経験することになった。

フランスが文化間の相互対話を拒否したとしたら？

フランスがアフリカ言語の普及のために人道的、物質的な投資をしたり、教育政策に関してこれまでとは別のやり方で援助をしてくれるという期待は、大部分のアフリカ人にとっては非現実的である。アフリカは、この必要不可欠な国語の地位向上のために、フランスではなく他の援助機関(一般的に北アメリカや北ヨーロッパの援助機関)に頼ることが出来る。

一般的に考えられているのは、フランスはパートナーと利益が一致する場合にしか援助協力を行わないということだ。フランス語がその例であり、この言語はフランス語圏の国

国（特に独立に際してフランス語を公用語としたアフリカ諸国）と共有されているが、ここにフランス語を公用語にすることによって独立が許されるというアフリカ諸国の利益、フランス語の普及によって自国の権力を固めたいというフランスの利益、といった双方の利益が存在する。しかし、アフリカ言語についてはそうはいかない。

このように考えると、フランスはその歴史と中央集権主義が理由で、自国の言葉と文化しか知らず、いかなる真の文化的な相互対話も受け入れない。ヨーロッパ全体で見ると、改革が始まろうとしている今に及んでもなお、地域言語の問題に対するフランスの態度は実に古くさいものである。反対に、過去の植民地においては、尊大な反射的思想が今も根付いている。

この威圧的で古い思想は、フランスが敵対する帝国に乗っ取られるのではないかという強迫観念を伴っている。つまり、北アメリカの財団がサヘル諸国の子供達に、英語による識字教育を実施し、ガーナでその地方出身の教師に教育実習を（英語で！）行うのではないかということである。ファショダ事件を再び蘇らせるにはこれ以上ない状況である。

しかしフランス語圏のアフリカでは、フランス語の地位は決して脅かされてなどいない。フランス語はこれからも、インドでの英語のように公用語という役割を担っていき、教育の媒介言語として母語に次ぐ主要言語としての地位を確立するだろう。アングロ＝サクソン系民族に征服されなかった国においては、英語は「外国語」という先に述べたフランス語とは違う次元に位置している。英語は第一の世界共通語であり、従って非常に有効だが、この場合には外国語という地位にとどまっているに過ぎない。

フランスがアフリカ諸国の政策を決定するという不条理は、アフリカの知識人たちの間に反フランス感情を生み、ブレーンのアメリカへの流出を引き起こすことは確かである。結局フランス語やフランス文化はこの不条理によって被害を被るだけである。

フランスーアフリカ間の対談は最終段階に来ている。アフリカが外の世界にも関心を持ち、外国語を学び、南南協力を含む様々なパートナーシップを望む（かといってフランス語圏からの援助も忘れてはならないが）ことは当然である。

ここでアフリカは、相互文化・多言語コミュニケーションに関して古い伝統を持っていることを思い出さねばならない。社会における絆、ホスピタリティー、社交性の面で、おそらく我々はアフリカに教えるべき事より、アフリカから学ぶべき事の方が多いであろう。「我々が気付かない事、または気付きにくい事、それはアフリカがまだ社会関係を築く余地のある、もっと正確に言えば社会に新風を吹き込む余地のある唯一の大陸であるということだ。」（Engelhard, 1996年：28）

論点は他にもある。我々の学問的・技術的知識はおそらく、自由・自主独立・批判精神の価値も持っている。しかし、我々とアフリカの関係が調和のとれたものになるためには、この関係が急激な変化を遂げなければならない。我々が補助したり、支持者を煽ったりする政策から、「公共の福祉」、「相互利益」、「共有財産」に裏付けられたパートナーシップへと進化していくべきであるが、これらの言葉の定義をもう一度考え直す必要もある（Engelhard, 1996年：453から続く）。ここで、地政や経済の問題は抜きにして、文化や人間関係の次元で良い協力関係を築きたいと願うフランス人向けの、いくつかの知恵を提案

して本論の結論としたい。

一般的に、我々は以下のことを心掛けるべきだろう。我々は、これまでの尊大な姿勢を改め、一種の思い上がりによる自民族中心主義を排し、謙虚さを学び、我々のフランス語は普遍的な言語ではないということを認め、またフランス語圏の国々の文化が豊かになったのと同じように「他の文化が我々の文化に意義を与えるために」(Engelhard, 1996年: 534) 我々の客人たちの言語を学び、最終的には我々の資質の基盤にあるべき相互扶助の精神を思い起こさなければならない。

我々が、アフリカの文化的な植民地解放 (Elmandjra, 1996年) に向かって新たな一步を踏み出す時、社会の変化や普遍的教育の問題に真摯な態度で取り組むアフリカ人を目の当たりにすることだろう。そして、アフリカの教育体系の革新に向けて、我々はアフリカ人たちと有益に協力し合っていくことが出来るだろう。

注

- 1) 参考文献一覧の中程にある。Joseph Poth を見よ。
- 2) 基本的人権に関する世界宣言, UNO, 1948年, art. 26.
- 3) PRESEM: マダガスカルにおける教育システムの強化プログラム。フランス寄りの統制経済プログラムで、1991年に制定された。失敗にもかかわらず現在も効力を持っている。

8. Swedish Development Cooperation in Education : Policies and Practices

マルガリータ・フッセン
(スウェーデン国際開発庁)

The major part of this paper use the text from the final draft of Sida's new policy for Swedish development cooperation in education , developed by Sida's Education Divison.

1. BACKGROUND

The overall goal of Swedish development co-operation is to improve the living conditions of poor people. Support to education has been a cornerstone in the Swedish strategy for the achievement of the goal of poverty reduction since the 1970s.

Already in the beginning of the 1960s, the Swedish Government Bill 1962:100 stated that "the objective of Sweden's development assistance is to raise the living standards of the poor". In 1977, the Swedish Parliament declared that the goal of Swedish development cooperation was to "achieve a higher standard of living and fairer living conditions for poor people, so as to satisfy their basic needs and involve them in political decisions that govern societal development" (SOU 1977:13). This overall goal was divided into the following *specific objectives*:

- economic growth
- economic and social equality
- economic and political independence
- democratic development

Since then, two additional objectives have been added:

- environmental protection
- gender equality

Over time, it has become more and more clear that development is a very complex issue, which cannot be solved with any pre-defined formula. The six objectives for Swedish development cooperation are important in themselves, but above all they are crucial components for the overall aim of poverty reduction.

Sida is the Swedish government agency dealing with bilateral international development cooperation and the major part of the cooperation with Central and Eastern Europe. The Parliament and the Government of Sweden determine the economic framework ie the countries the cooperation will be undertaken with and the emphasis of that cooperation. Sida draws up tge framework for operations, make policy decisions and ensure that the decisions of the Government and Parliament are implemented. Sida employs some 550 people at the headquarter in Stockholm, plus a further hundred or so overseas at embassies and consulates in cooperating partner countries (sometimes called recipient countries). Sida's staff at Swedish embassies and consulates is responsible for the implementation of the Swedish development cooperation. At present 0,75% of GNP is allocated for development cooperation. It is slowly increasing every year to reach 1% which it used to be for many years before the Swedish economic recession in the 1990s.

Sida's task is to assist in creating conditions conducive to change and to socially, economically and environmentally sustainable development. In order to show how Sida intends to work to accomplish the Swedish development cooperation objectives, Sida has established four *action programmes*. These are concerned with:

- Poverty reduction
- Sustainable development
- Peace, democracy and human rights
- Gender equality

The *country strategy process* is an important instrument for the Swedish government to decide on the direction of the Swedish development cooperation with a partner country. The country strategy specifies the government's view upon the cooperation and determines its content, scope and priorities after Sida has given its recommendations. The strategy

includes all the development cooperation between Sweden and the partner country. The country strategy directs Sweden's acting during a period of five years. The regional departments within Sida (Africa, Asia, Latin America and Central- and Eastern Europe) are responsible for the production of the country strategies and that the Swedish contributions correspond with them. The work is performed in close collaboration with the sector departments, the Foreign Ministry and the embassies.

Sweden, as one of the countries with the longest tradition to focus its development cooperation on poverty reduction, is *strongly committed to the international development targets* of halving the proportion of people living in extreme poverty by 2015. Internationally, there now exists a common ground for working together for substantial poverty reduction.

Two of the internationally agreed development targets concern education:

- the achievement of universal primary education by 2015
- the elimination of gender disparity in primary and secondary education by 2005

(OECD/DAC report "Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation")

2. DEVELOPMENT OF THE SWEDISH EDUCATION SUPPORT

As an integrated part of Swedish international development cooperation, the overall goal of support to education is to enhance the right to relevant education for all - an education that empowers the poor to participate as active and informed citizens in all aspects of development.

Table 1 shows Sida's disbursements to basic education from the financial year 1991/92 to 1999 in million SEK. The last thirty years of Swedish support to the education sector is characterised by a high degree of *continuity* in the way of

thinking, procedures and content. Over the years, basic education has represented the major part of the education support, literacy programmes included.

The only major shift in thinking relates to support to vocational training. While this kind of support was substantial in the 1970s and the 1980s, support to vocational training has gradually been phased out during the 1990s. The main reason for this is the experience that it has been difficult to support vocational training successfully. The technical equipment is often too old at the schools and the youth rarely get the kind of training which is needed for the labour market.

Table 1: Sida's disbursements to basic education from 1991/92 to 1999

	1991/9	1992/9	1993/9	1994/9	1995/9	1997	1998	1999
	2	3	4	5	6*			
Bangladesh	-	17	8	33	31	40	14	33
Bolivia	-	-	29	28	49	57	5	35
Botswana	9	5	8	10	4	6	-	2
Cambodia	-	-	-	-	23	51	11	17
Chile	10	-	-	-	-	-	-	-
Eritrea	-	-	-	-	-	-	5	5
Ethiopia	37	30	35	34	19	3	57	5
Guinea-Bissau	9	10	16	11	16	15	8	8
India	4	17	19	-	64	37	38	37
Mozambique	49	57	62	55	81	37	19	53
Namibia	27	49	50	39	46	31	47	34
Paraguay	-	-	-	-	-	10	-	-
South Africa	75	62	70	57	82	67	8	57
Sri Lanka	24	34	11	19	46	34	32	31
Tanzania	59	53	45	41	83	78	59	61
Zambia	17	44	32	20	61	17	-	1
Zimbabwe	41	73	44	43	37	16	27	36
Support through NGOs	-	-	-	205	270	198	199	180
Total in million SEK	361	451	429	595	912	697	529	595

* Owing to a change in accounting period, the figures for 1995/96 cover the second half of 1995 and the whole of 1996 (18 months)

A central feature of Sida's education support has been its *flexible approach* towards what components to support within the education sector. When appropriate, it has been relatively easy to reallocate the support to another

component within the sector. Normally, such a reallocation has been done upon request from the partner country and after discussions at an annual meeting.

Another characteristic of the Swedish development cooperation in education has been its tradition to have a *holistic view* of the education sector. This has implied, among other things, that even though a support was traditionally limited to a sub-sector like textbooks or teacher training, a situation analysis of the whole education sector was still carried out.

Sida's development cooperation in education can be divided into the following six sub-sectors or programme areas:

- **Primary education** support amounted to 269 million SEK in 1999.
- **Secondary education** support amounted to 12 million SEK in 1999.
- **Higher education** support amounted to 130 million SEK in 1999.
- **Vocational education** support amounted to 51 million SEK in 1999.
- **Adult education** support amounted to 71 million SEK in 1999.
- **Other education programme** support amounted to 243 million SEK in 1999.

Over the years, Sida has come to focus its interest and has acquired special competence within some areas. One example of this is support to education for *children with special needs*, an area highly relevant for the overall goal of poverty reduction and to reach education for all. Sida has supported education initiatives for children with special needs since the mid 1970s, for example in Tanzania from 1976 to 1993, in Botswana and Sri Lanka from 1983 to 1997, in Zimbabwe from 1984 to 1999, in Zambia from 1980 to 1992 and in South Africa since 1995. During a number of years, the

annual support within this area amounted to 10 million SEK per year. Most often, the support has included a combination of support to teacher education, teaching material, technical facilities and support to the development of domestic sign languages.

3. CENTRAL ELEMENTS OF THE SWEDISH EDUCATION SUPPORT

Principles

Partnership is a key principle in all Swedish development cooperation and is becoming an internationally shared concept of growing significance. International conventions and development targets, including the EFA commitments, constitute a common framework of values, norms and visions. More specific and action-oriented partnership frameworks have been developed for different purposes. For development cooperation in the education sector, the Code of Conduct for education sector funding agencies is a useful instrument.

Ownership and donor coordination, including harmonisation of monitoring and reporting systems and basket funding/pooling of funds, are principles that are crucial for fruitful partnerships. This implies using the partner country's or partner organisation's own structures and systems. Ownership and donor coordination should guide all cooperation in the education sector, as part of capacity building and efficiency efforts.

Democracy and respect for human rights form an important platform for partnership. This requires openness and mutual responsibility. It requires participation of stakeholders at all levels, including the intended beneficiaries among the poor.

A democratic education system is about access for all to learner-centred education, contents enhancing human rights and democratic values, and stakeholders' involvement in

educational policies. The participation of teachers themselves is critical for the feasibility and legitimacy of any education reforms. The right to education and rights and democracy *in and through* education are Sida's guiding principles. The latter two are good entry-points to enhancing the quality of educational methods and contents.

Decentralisation, often seen as a means of delivering education more cost-effectively, is also expected to enhance democracy by placing people closer to the decision-making processes. Nonetheless, there is no direct relationship between decentralisation and democracy. The capacity constraints at both national and local levels need to be addressed. Transparency and accountability in education expenditures are key issues for effective and democratic decentralisation.

Linking poverty reduction and basic education strategies is critical. Without an adequate share of national income and state budget allocations to basic education, the goals of poverty reduction will not be achieved. Poverty reduction is also essential for better education. It is important to strive for progressive public education spending, which benefits the poorest groups more than the richest. The responsibility of the state for the education system, primary education above all, is crucial. Sida's position is that non-governmental sources can, at best, supplement but not replace state financing of basic education.

Reality is far from the realisation of the right to basic education free of charge. In order to address the problem of cost constraints, governments need to examine their financing options for basic education, including tax reform, budget restructuring and expenditure targeting.

Priority to basic education

Basic education for all children, youth and adults has been the priority of Swedish development cooperation in the

education sector since the beginning of the 1970s. This principle is based on the conviction that mass education is necessary for national development. Experience and research has shown that the best preparation for future roles - family-life, citizenship, and the world of work - is good general comprehensive education, including universal values and basic learning skills. Extensive research has revealed the positive role played by basic education in enhancing such development goals as democratisation, gender equality, sustainable livelihoods, reproductive health and prevention of the HIV/AIDS pandemic.

Sida views education as a basic human right and the internationally agreed Human Rights treaties form a common platform for enshrining all citizens equal rights to education. In this perspective, the individual in society is viewed as right holder and not an objective of charity. The individual is in this perspective empowered with rights to challenge the state to meet his/her right to education.

Basic education is seen as the foundation of the education sector as a whole. It feeds into the system of post-basic education and training, as well as the system of lifelong learning. The improvement of basic education has obvious implications for higher levels of education. It provides the higher levels of the system with more and better-prepared students. There is also a clear interdependence between all levels of education. The higher education system is necessary for improving basic education, through research and training of teachers and education planners and managers. Secondary education has a major impact on the understanding of teaching and learning of future primary school teachers, and other key education staff.

Sida is strongly committed to "the Framework for Action on Education for All" which was adopted in Dakar in April 2000. This framework for action builds on the Jomtien declaration or the World Declaration on Education for All, adopted by

the World Conference on Education for All (WCEFA) in Jomtien, Thailand in 1990. Sida shares the re-affirmation of the Dakar commitments of the "expanded vision" of basic education introduced in Jomtien, stating that

"Every person - child, youth and adult - shall be able to benefit from educational opportunities designed to meet their basic learning needs. These needs comprise both essential learning tools (such as literacy, oral expression, numeracy, and problem solving) and the basic learning content (such as knowledge, skills, values and attitudes) required by human beings to be able to survive, to develop their full capacities, to live and work in dignity, to participate fully in development, to improve the quality of their lives, to make informed decisions, and to continue learning...(article 1)"

"To serve the basic learning needs of all requires more than a recommitment to basic education as it now exists. What is needed is an "expanded vision" that surpasses present resource levels, institutional structures, curricula, and conventional delivery systems while building on the best in current practices....., the expanded vision encompasses:

- Universalising access and promoting equity
- Focussing on learning
- Broadening the means and scope of basic education
- Enhancing the environment for learning
- Strengthening partnerships

..." (article 2)

The six goals of the Dakar Framework for Action are:

1. expanding and improving comprehensive early childhood care and education, especially for the most vulnerable and disadvantaged children;
2. ensuring that by 2015 all children, particularly girls, children in difficult circumstances and those belonging to

ethnic minorities, have access to and complete free and compulsory primary education of good quality;

3. ensuring that the learning needs of all young people and adults are met through equitable access to appropriate learning and life skills programmes;
4. achieving a 50 per cent improvement in levels of adult literacy by 2015, especially for women, and equitable access to basic and continuing education for all adults;
5. eliminating gender disparities in primary and secondary education by 2005, and achieving gender equality in education by 2015, with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of good quality;
6. improving all aspects of the quality of education and ensuring excellence of all so that recognised and measurable learning outcomes are achieved by all, especially in literacy, numeracy and essential life skills.

The strategies of the Dakar Framework for Action serve as a common point of reference for partnerships in all development cooperation in the education sector.

Sector Programme Support

Gradually, Swedish development co-operation in education has shifted from support to basic education projects to programme support which gives priority to basic education. The main reason for this shift in thinking is the strong belief of the key role of the partner countries' national ownership in order to create sustainable development.

In many poor countries, the large numbers of aid projects have created a situation of fragmentation. Each project has its own routines, which has led to a situation in which project administration takes up too much of the limited time

and human resources of the partner country. As today's analysis of what is needed to create development rests on the need for overall changes in financing, systems and policies, Sida maintains that limited project support is not an appropriate modality for development co-operation. Instead, there is a need to move towards new forms of cooperation which puts the leadership of the partner countries in the forefront.

In order for the partner country to take the leading role in its development process, it is necessary for supporting countries like Sweden to act as partners. Such a partnership implies "a shared framework of common values and objectives, essentially establishing a new code of conduct between national and external partners" (Sida's policy for Sector Programme Support).

To enable partnerships, but also to enhance effectiveness of Swedish participation in international development cooperation, the Swedish Government is committed to the Sector Wide Approach (SWAp). This approach towards development cooperation implies "a form of long-term assistance to development at the sector level, embracing a sector policy and a sector expenditure programme. The aim of the sector wide approach is to attain sector specific objectives and to ensure national ownership through genuine partnerships in development cooperation" (Sida's policy for Sector Programme Support).

Sector Programme Support (SPS) is the term used by Sida to participate in and support the Sector Wide Approach process. The sector wide approach intends to harmonise donor activities into a common sector framework, and thereby contribute to a strengthening of democratic practices.

Capacity Development

The central issue of all development cooperation is to contribute to developing knowledge, not only in the partner

country, but also in Sweden and internationally. Sida's mission statement from 1995 stated that "Sida's task is to make sustainable development possible and thus make development cooperation superfluous in the long run. Our principle method is capacity and institution development. Knowledge is our most important resource."

In today's world, it is increasingly important to invest in knowledge and competence. Knowledge, competence and well functioning organisations and institutions are seen as crucial elements of development. As the "knowledge gap" between rich and poor countries grows, capacity development becomes a matter of urgency. Sida intends to increase its support to capacity development, defined as "the combined efforts to support the development of knowledge, competence and well functioning organisations and institutions" (Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation - Policy and guidelines for Sida).

Within the context of capacity development in development cooperation, support to national systems for education, training and research is central. As the functions within the education sector are essential elements for the overall improvement of a nations capacity, Sida foresee to contribute to capacity development by giving more support, financially and professionally, to the strengthening of national systems of education, training and research. In order to strengthen the capacity in the field of education, it is important for Sida to act as a facilitator between Swedish and partner country institutions, universities and teacher colleges, authorities, consultants and NGOs.

4. CURRENT PRACTICES FOR SWEDISH DEVELOPMENT COOPERATION IN EDUCATION

Sida's role in cooperation in education is normally threefold. It consists of:

- providing funding

- being a dialogue partner
- supporting capacity development

Sida's cooperation in education is, in the first instance, agreed upon with governments in Sweden's *programme countries*, in support of their efforts to develop education programmes within their development frameworks.

Complementary support can be geared towards innovative pilot activities, involving NGOs or other stakeholders, in cases where they are seen as playing a vital complementary role in spearheading democracy and demand for education. In certain situations, for example, in emergency situations, where there are no legitimate governments, it may be necessary to channel all support through NGOs or independent institutions.

Sector Programme Support (SPS) - the term used by Sida to describe support to processes towards sector-wide approaches - is the main approach. The approach involves a flexible, step-by-step, process towards non-earmarked, pooled funding through the partner country's state budget, and, often as a first step implies co-funding of components or a sub-sector, e.g. textbook distribution or teacher education. Sida assesses and follow up the whole sector programme or strategy, together with other funding agencies.

Weak institutional management capacity is a common constraint to education development. Support to institutional development is therefore normally needed as a key component of the sector programme.

The principles of Sector Programme Support outlined in the Sida Policy applies to Sida's support to *all* education programmes, whether sector-wide approach to governments or core support to international, regional or national institutions or NGOs. This implies support to whole programmes, adopted to the programme "owner's" own planning, budget, and reporting system.

Sida's programming cycle is based on demand from the partner country or organisation. A formal request for Sida support is required, often after informal discussions. The proposal is analysed according to the overall criteria of poverty reduction, democracy, human rights, gender equality and sustainable development. It is also analysed in relation to the logical relationship between the problem analysis, objectives, action plan and the expected results. A set of jointly agreed indicators related to milestone objectives is needed to follow up progress. It is preferable to select a few among the core 18 indicators used for monitoring progress towards Education for All, since these in any event will be followed up. In addition studies and evaluations on specific issues may be needed.

The gradual shift from project to programme (or sector-wide) support implies that the dialogue with partner countries (or organisations) changes focus from details of the utilisation of Swedish funds, to questions of policy priorities, institutional capacity, overall resource allocations, as well as the content of educational programmes.

Sida's evaluation activities have two main objectives, namely learning and accountability. Evaluations are viewed as an instrument for improving development co-operation through feedback of experience from ongoing and completed activities. But approached with a view to accountability, or control, Sida's evaluations also provide an instrument for documenting the use and result of the Swedish support, primarily serving the Swedish public as taxpayers. Apart from evaluations, the annual reviews of education programmes supported by the Swedish embassies and/or the Sida's Education Division represent the most important occasions for Sida and for the cooperating partner to together review the development of the programme and to agree on improvements, changes or elucidation.

5. CHALLENGES

The international consensus on the importance of working together for poverty alleviation is a sign of hope. Sida's main approach to enhancing the EFA goals, adopted in Dakar, is to support the implementation of partner countries' own sector-wide education policies and development plans, in a way that is adapted to each country-specific context.

An analysis of past experiences and challenges ahead shows that there is no universal solution to the problems facing the education sector, and that general measures to improve access and quality of education are not enough. Special attention must be given to enhancing the rights of the poor and equal opportunities for disadvantaged groups. Sida will contribute to this in the context of joint undertakings of sector analysis, monitoring and evaluations, in partner countries. For the same purpose, Sida's assessment and follow-up activities, as well as its dialogue and contribution to capacity development, will, whenever appropriate, be guided by the following priority concerns:

- the transformation of conventional top-down approaches into participatory rights-based, learner-friendly and gender-sensitive approaches to teaching and learning
- transparent and accountable management of education, at all levels, education expenditure systems in particular
- making basic education compulsory and truly free of charge for all children
- making education legislation and policies in line with the Human Rights Conventions and the EFA goals
- meeting the special needs of children with disabilities, ill health or other learning problems through "inclusive education"
- removing gender, language or ethnic barriers, and enhancing bi- or multi-lingual learning
- mobilising rural communities to allow education for girls

- availability and rehabilitation of education in emergency and post-conflict situations
- improving conditions for access and learning ("quality") *simultaneously*, (avoiding interventions aiming at only either access or quality)
- enhancing literacy for all - children, youth and adults - through formal and non-formal education, as well as informal means, such as books, newspapers, and libraries.
- enhancing formal, non-formal and informal life-long learning opportunities, especially of teachers - implying systems for non-formal and adult education linked to the formal school system, as well as access to print and electronic media, including internet.

For the years ahead, the Swedish development cooperation in education faces a number of challenges. The experiences from working with *Sector Programme Support* in countries like Ethiopia, Mozambique and Tanzania have shown that this process-oriented kind of support is far from easy and especially that the time aspect should not be underestimated. Sida's experience is that it takes years to establish the joint programme of work which is necessary for a Sector Programme Support. It is essential to work for harmonised joint review procedures concerning agreements, reporting, monitoring, evaluation and auditing (the latter in accordance with international auditing standards). However, it has often proven difficult for external funding agencies to change their own support modalities and to concentrate on policy dialogue issues and to give up detailed conditionalities and earmarking funds. Also, a lack of national ownership and political commitment to the education sector programme has been a problem in several of Sida's partner countries.

One of the most important challenges of Sida's education support is to contribute to reducing the further spread of *HIV* and to contribute to mitigating the effects of *AIDS*.

Today, it is clear that AIDS is a development crisis which cuts across all sectors. The HIV/AIDS pandemic has devastating consequences for the education sector in limiting its capacity to undertake its core functions. Teachers represent one of the occupational groups with the highest degree of HIV infection. So far, the situation is worst in sub-Saharan Africa, but trends elsewhere in the world are also worrying. To be able to halt the infection political commitment from national governments and an openness to discuss the situation are vital components. There is also a need within the education sector for innovative and experimental efforts in order to find new ways of coping with a situation where perhaps half of the teaching force will die and the number of orphans will continue to increase. Sida's Education Division emphasises collaboration and co-operation with other actors i.e. international - including UN organisations, other bilateral agencies and non-governmental organisations. It will encourage donors and actors to collaborate and co-ordinate resources and activities. It will support and participate in already existing international networks, like the Inter-Agency Working Group on AIDS, Schools and Education and the International Institute of Educational Planning (IIEP) in their AIDS and education project. In supporting HIV/AIDS activities at the country level, the national goals and priorities as reflected in national strategies will provide the basis for the formulation of Sida's support.

Another major challenge of Sida's education sector cooperation is to further develop its support to capacity development. Sida's policy on capacity development emphasises "development of knowledge and competence" as a two-way learning process rather than "transfer of knowledge". Sida's programmes of contract-financed technical cooperation, or twinning arrangements are examples of how capacity in education could be strengthened. Within this context, Sida wishes to emphasise the crucial role of

teachers in education development. In order to achieve a truly learner-centred education system, teachers and their professional development have to be at the centre of any educational reform. Sida will encourage institutional development, as a form of capacity development, through linking training institutions with each other. In this way, teachers may be exposed to alternative approaches which might be useful in education reform processes in different countries.

REFERENCES

- OECD/DAC (1996) Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation
- Sida (1997) Sida at work
- Sida (1999) Sida's Evaluation Policy
- Sida (1999) Sidas utvecklingsamarbete för barn och vuxna med funktionshinder
- Sida (2000) Sida's Policy for Sector Programme Support and Provisional Guidelines
- Sida (2000) Education for All - a Human Right. Policy for Swedish Development Cooperation in Education, Final Draft
- Sida (2000) Teacher Education, Teachers' Conditions and Motivation
- Sida (2000) Facts & Figures 1999 - Education
- Sida (2000) Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation. Policy and guidelines for Sida, Final Draft
- Sida (2001) Postition Paper: Education, Democracy and Human Rights in Swedish development co-operation, Final Draft
- Swedish Ministry for foreign affairs (1997) The Rights of the Poor - our common responsibility. Combating Poverty in Sweden's Development Cooperation.
- Government Report 1996/97:169

岡部かおり

(広島大学大学院)

1. はじめに

本研究は、DAC 諸国 6 カ国⁽¹⁾の基礎教育協力事業とその評価動向をさぐるための一考察として、スウェーデンにおける国際協力事業評価とその教育協力事業の動向を導き出すことを目的としている。

本章では、政府開発援助(以下 ODA)評価の重要性、国際教育協力という 2 つの点から研究の背景及び意義を初めに述べ、研究方法、研究対象国及び選定事例の理由、さらには研究の限界性について述べることにする。

(1) ODA 評価の問題

ODA 白書(2000)でも言われているように、1990 年後半、政府の施策が効果的・効率的になされているのかという観点から評価への関心が高まって⁽²⁾来ており、削減の一途を辿っている ODA も、国民にその事業を理解してもらうために、その成果(評価結果)を公表することが求められてきている。限られた資金内で効果・効率があがっていることを国民に示す必要があるため、それを示すための有効な評価体制の充実が求められてきているのは当然の成り行きといえる。

このような評価体制をめぐる動きの中で、ODA 評価研究会⁽³⁾により 2001 年 2 月に行われた討議では、次に述べる 5 つの課題、①政策レベルの評価の導入とプログラム・レベルの評価の拡充、②評価のフィードバック体制の強化、③評価の人材育成と有効活用、④評価の一貫性の確保、⑤ODA 関係省庁間の連携推進、が議論・検討された。

①及び②に関して、ODA 白書(2000)では、以下のように説明されている。従来の ODA 評価はプロジェクト単位の評価が中心に行われてきたが、「政策決定者が援助政策全体や分野・国別政策を策定するにあたって参考となるような教訓を提供できるようにする(フィードバック)のためには、従来の援助を分野・課題・国別等に従って包括的に評価すること(プログラム・レベル評価)や、援助

国や援助機関の援助戦略・援助政策に関する総合的な評価(政策レベル評価)が必要である」(ODA 白書、2000)と述べており、政策・プログラムレベル評価の早期導入・拡充とその評価手法の確立、計画の体系図と評価指標の明確化、標準的なガイドライン、マニュアルの作成などが検討された。

②の事前・中間・事後の一貫した評価プロセスの確立の重要性について、従来の事業評価はプロジェクト完成時に行う終了時評価やプロジェクト終了後一定期間をあけて行われる事後評価が中心であったが、今後は「プロジェクトを実施する事前の段階から実施の中間時点や事後の段階にいたる一貫した評価プロセスの確立と、裨益効果をより定量的に評価するため、目標達成度を示す「評価指標」の設定をあらかじめ検討する」(ODA 白書、2000)ことが求められるとされており、ODA 白書(2000)にもあるように、国際協力事業団(以下 JICA)、国際協力銀行(JBIC)もその準備段階である。

(2) 国際教育協力の動向

1990 年代の国際教育協力の大きな流れは、やはり 90 年の「万人のための教育世界会議」(WCEFA)で基礎教育の重要性とすべての子どもたちに基礎教育の機会を与えるという国際的な目標が再確認されたことから始まる。その後は 1996 年の OECD/DAC 新開発戦略で 6 つの具体的目標のうち 2 つが、「2015 年までに初等教育の普及」及び「2005 年までに初等・中等教育における男女格差の解消」と掲げられていた。しかし、発展途上国では財政の教育への低配分や教育制度、教育内容・方法に関する人材及び能力不足が現状であることから、2000 年に開かれた「世界教育フォーラム」では「ダカール行動枠組み」が採択され、「就学前教育の拡大・改善」、「2015 年までにすべての子どもへ無償初等教育の機会確保」、「2015 年までに成人識字率の 50%改善と成人の基礎教育への平等な機会の確保」、「2005 年までの初等中等教育における男女格差の解消」

等が目標として挙げられ、今後の国際教育協力政策及び実施に対する核となる指針となっている。

このような世界的な国際教育協力の動きの中、わが国が行ってきた教育協力は、高等教育及び職業教育への支援、学校建設などのハード面での援助であった。基礎教育分野に関しては、青年海外協力隊や専門家の派遣といった技術協力や教育機材の供与、学校建設がその中心であったといえる。

90年代前半のわが国の国際教育協力に対する姿勢は、いわゆる受身的といえ、国際的な動向に足並みを揃えるのがほとんどだが、90年代後半になると主導的な行動をとるようになり、国際会議などで基礎教育協力を重視した援助政策を明らかにしている。例えば、先述の OECD/DAC 新開発戦略では、各国が難色を示す中、日本のイニシアティブにより「2015年までに初等教育を完全普及させることと2005年までに初等中等教育での男女格差是正」がその具体的目標に設定された。また同新開発戦略が採択される一ヶ月ほど前の1996年4月には、第9回国連貿易開発会議(UNCTAD)総会において、当時の池田外相が、アフリカ地域の人づくり支援として初等教育の普及を中心とした教育協力に、3年間で1億ドルの援助を行う公約した。さらに、1998年に東京で開かれた第2回アフリカ開発会議では、当時の小渕首相が基調講演の中で初等教育協力を優先することを言明している。

(3) 我が国の国際教育協力事業評価の特徴

我が国の評価の特徴は、1991年にDACで採択された評価5項目(妥当性、達成度、効果、効率性、自立発展性)を採用していることであり、我が国の国際教育協力分野においても、同項目を用いて評価している。その特徴と課題は牟田博光(1998)が、我が国の1982年以降の国際教育協力案件(計63案件)をDAC評価5項目を用いて評価し、明らかにしている。

牟田(1998)の研究によると、我が国の国際教育協力事業評価の特徴は、「達成度」が最も高く、次いで「効果」、「妥当性」、「効率性」及び「自立発展性」の順に判断がし難くなっている。「自立発展性」や「効率性」が低い理由としては、評価時点で自立発展したか、及び「効率性」に着目した記述が少ないことから、それらの判断が困難になっていると彼は指摘している。

さらに、牟田(1998、p25)は、評価指標に関して「我が国の援助案件では教育の量的質的效果に対し期待を表明するだけで何ら指標も示さない」と指摘している。実際過去8年間の教育事業評価を見ても、目標は「～への貢献」、「教育水準の向上のための施設拡充」、「～の育成、指導」といった抽象的な表現になっており、明確な指標が設けられているのは「建物を何戸建設する」という学校建設案件で見られた数値目標だけであった。しかし、学校建設は教育改善の基盤となり得るが、教育の質的改善に対する目標に多大に貢献するわけではない。

そこで、牟田(1998)は、「妥当性」「効果」「効率性」を高めるための課題として、セクター分析⁽⁴⁾(妥当性のため)、ニーズに合った援助⁽⁵⁾(妥当性、効果、自立発展性のため)、効果を重視した立案・評価指標の設定⁽⁶⁾(効果、効率性のため)、長期的視点(自立発展性のため)、ハードだけでなくソフト援助⁽⁷⁾(教育改善、効果のため)、住民参加(持続発展性のため)、日本の経験を生かした工夫⁽⁸⁾(効果のため)をあげている。

(4) 研究の目的と意義

既述のように、近年、ODA評価に関する関心がますます高まり、限られた資金で、いかに効果的な協力を行うかが、今後援助国であるDAC諸国の課題となってくるであろう。また、援助の効果が見えにくいといわれる教育協力分野(特に基礎教育協力)も、1990年代以降、その重要性が認識されてきているため、本研究では、限られた資金でいかに効果的な基礎教育協力事業を行うかという

視点から、DAC 諸国 6 カ国の基礎教育協力事業とその評価動向をさぐるための一考察として、スウェーデンにおける国際協力事業評価とその教育協力事業の動向を導きだすことを目的とする。

研究方法は、まず、スウェーデンの評価体制について、スウェーデン国際開発庁 (Sida) の資料を中心に、評価の目的、評価体制、評価者、評価基準、評価手段、及び事業評価報告書の特徴を明らかにする。

次に、スウェーデンの国際教育協力事業とその評価事例について考察していくが、まず、事業評価報告書及びその担当部署をもとに教育協力事業分野の傾向を明らかにする。さらに、事例をもとに、評価目標、評価項目、評価指標、評価手段及び結果について考察を行う。

そして、事例考察で得られた評価の特徴 (特に評価目的、評価項目、評価手段) との整合性を考察し、事例から得られたスウェーデンの基礎教育協力事業及び評価の傾向を導き出す。

対象とした資料は、主に Sida の文献及び Sida の援助評価などの特徴について研究を行っている文献を使用した。

(5) 研究の限界性

本研究は、DAC 諸国の基礎教育協力事業とその評価動向をさぐるための一考察として、スウェーデンの動向を導きだすことを目的としているため、スウェーデンの傾向を考察することが中心となり、比較の段階までに達しておらず、全体的に他国との比較という視点に乏しい。

また事例が1案件というところで、特徴を述べるには及ばないため、本研究を「一考察」としている。

(6) 研究対象国及び事例の選定理由

① 研究対象国の選定理由

既述のように、本研究は DAC 諸国 (6 カ国) の動向を探る研究の一環として位置付けられているので、まず、その 6 カ国 (アメリカ合

衆国、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、オランダ、イギリス) の選定理由から述べることにする。6 カ国の選定基準は、2000 年度の DAC 諸国が行う基礎教育への援助比率がその平均 (1.5%) 以上⁽⁹⁾である国とし、かつ評価報告書の入手可能な国とした。(ちなみに日本が行う基礎教育への援助比率は 0.3%と大きく平均を下回っている)

スウェーデンの国際教育協力の特色は、Sida の教育セクターを担当している部署・デモクラシー、社会開発 (DESO) が行う教育協力事業のうち、8 割が基礎教育 (初等教育、成人教育など) が占め、初等教育事業のうち、43%がソフト面での協力となっている (Sida, 1998)。(ちなみに、日本は基礎教育協力 23%、ソフト面への援助 10% (JICA, 1997)であった)

② 事例の選定理由

本研究で扱う事例は、1994 年から開始されたスリランカ教育セクターに対する Sida の基礎教育協力事業である。既述のように、本研究は基礎教育協力に焦点を当てているということ、また 1996 年以降の Sida 事業評価報告書の中で、2 件しかない基礎教育事業案件のうちの一つであり、ソフト面とハード面の双方から行う包括的な協力事業であったということから事例として選定した。(ちなみにもう 1 件は、エチオピアへの教員訓練を中心としたソフト面のみの協力事業である。)

2. Sida の評価体制の特徴

(1) 評価目標

JICA (2001) によると、Sida は、その水からの評価活動の目的を①学習と②アカウンタビリティの 2 つに分け、評価計画の段階でどちらを重点に評価を行うかを明確にし、どちらの目的を重視するかで評価デザインを変えるという基本姿勢が見られる。

(2) Sida の評価体制

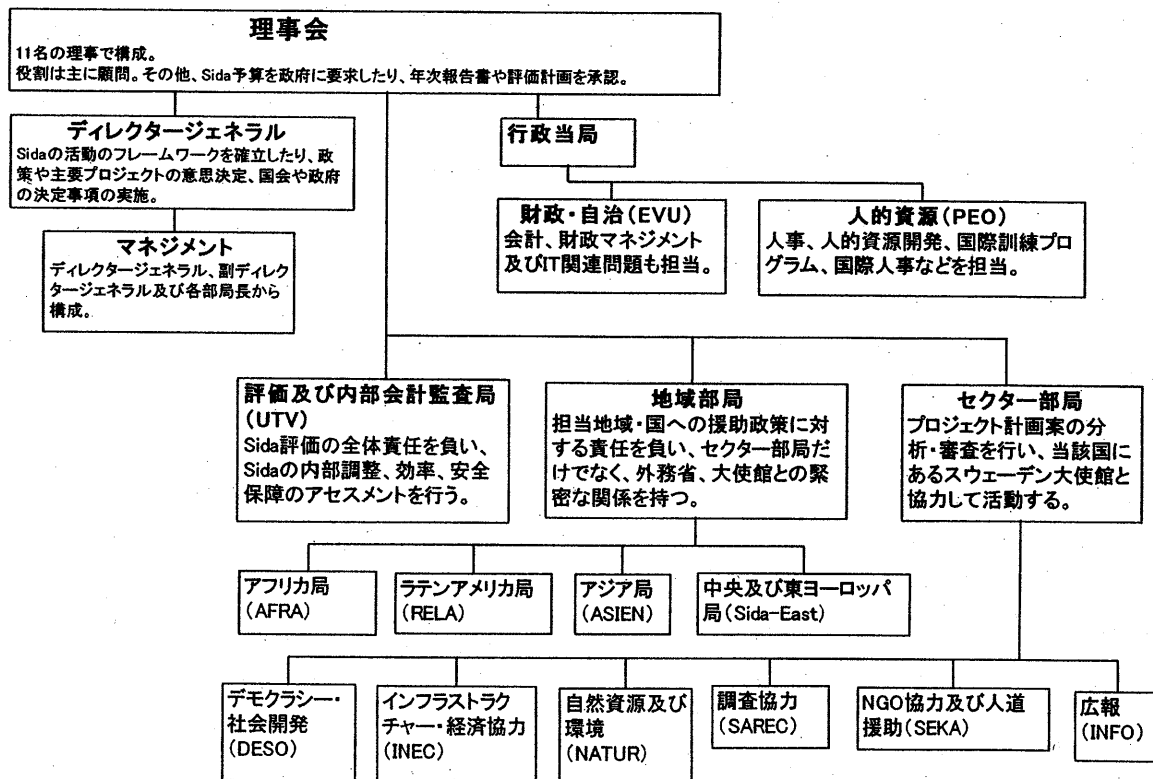
Sida の行う評価は、4つの各地域部局、6つのセクター部局及び独立部局である「評価および内部会計監査局」(UTV)が担当している。各部局と UTV が行う評価活動の違いとしては、前者が各部局の責任の範囲内でプロジェクトおよびプログラムのパフォーマンスを評価するのに対し、後者はスウェーデンの開発協力にとって戦略的な面で重要なものをより総合的に評価しており、Sida 自身および Sida が出資している全開発協力を評価、さらには評価に関する文書や情報に対する責任を負っている。

Sida の評価活動の目的は、①Sida の活動に参加している関係者たちの中での教訓とグッドパフォーマンスを促進すること、②Sida

(評価および内部会計審査のための外部サービス調達に対し)に UTV に割り振られた予算は 800 万ドルであり、各部局が行う評価活動については各部局の予算内でまかなわれることとなっていた。

毎年、4つの地域及び6つのセクター部局の代表一名ずつが、評価担当のコーディネーターとして任命され⁽¹⁰⁾、UTV とネットワークを確立し、UTV 定例ミーティングに各部局代表として参加する。前者のネットワークでは、UTV による各部局の評価活動、年次評価報告のコーディネーター、各部局の評価プロセスの補助などが主な内容となっている。

図1.Sidaの組織図



(出所) <http://www.sida.se/Sida/> をもとに筆者作成。

によるスウェーデンの開発協力の結果および情報を一般人および政府に伝えるためのアカウントビリティのためである。

1998年度、UTVには計6名のスタッフが常勤しており、うち5名が評価専門、残り1名が文書および情報担当であった。1999年度

(3) 評価者

各部署が選定する評価者については、1994年と1999年に刊行された評価に関する文献で若干違いが見られる。

① SIDA 評価マニュアル(1994年)

1994年の評価マニュアルによると、評価

者は専門知識、分析知識、言語能力、発展途上国での(活動)経験及び、評価チームメンバーとのコミュニケーション能力、専門領域及び人格的に信頼できる人が求められている。また彼らは Sida 及び当該途上国での評価及び支配下において独立した存在でなければならないため、当該事業に関わっている Sida 職員が評価者として選定されることはなく(ただし、諮問担当としてなら可能な場合もある。ただし、Sida 本部に所属するプロジェクト行政官の参加は認められていない)、評価チームが Sida 職員だけで構成されることはない。Sida によると、このような外部及び独立した評価者を雇うことは、評価結果の信頼性、専門知識を有した人材の採用が可能、及び開発援助プロジェクト(及びプログラム)に関する見解に対して、新鮮な考えや方向性を導きうるからとしている。実際、次の章で分析する国際教育協力事業(1996年に評価実施)の TOR では、1-2名の国際コンサルタントを雇用することと規定されている。

また同評価マニュアルで Sida が望む評価チームの構成は、少なくとも1名が当該途上国からの者であることとしている。なぜなら、①当該国からの意見を取り入れるため、②当該国への評価結果のフィードバックを容易にするため、③評価技術を当該国へ伝えるためである。しかし、Sida は当該国からの評価者を国の代表としては考えていないため、当該国が関係省庁の役人を候補者として選ぶことに懸念を抱いている。しかし、この途上国出身の評価者に関して、次章で挙げる事業の Terms of Reference (TOR)では彼らの雇用は規定されておらず、その代わり、スウェーデン国内のコンサルタントを1-2名雇用することとなっている。この途上国出身コンサルタントに関する問題点は、次に述べる1999年版評価マニュアルの個所で詳しく述べることにする。

評価チームは、もし評価者が十分な知識を有するのであれば、小人数のほうがチーム内の調和やコストの面から考えると理想であるが、ほとんどの評価チームは2-5人

で構成されており、通常求められるバックグラウンドは専門知識、当該国・地域の知識及び開発に関する経験・知識(プロジェクト環境及びジェンダー、環境問題など)、更には評価方法に関する知識が求められている。(評価に関する専門家の採用は、専門知識に偏った見解を防ぐためである。)

たとえば、1997年に刊行された評価報告書 Sweden's Support to Mayibuye Centre, University of Western Cape, South Africa は2人の評価者によって評価された。それら評価者は一人がノルウェー人コンサルタントであり、1985年以来南アフリカの文化と開発を専門とし、NGOで働いており、1976-85年ノルウェーの文化組織でコーディネーター、1992-95年ノルウェー基金のモニタリング経験及び1992年までオスロのユネスコオフィス勤務経験のある者、もう一人が公認会計士で10年以上のNGO勤務経験を有し、2年間はフリーのコンサルタントとして活躍、NGO勤務時は会計システムマネジメントシステム、プロジェクト計画・予算に関するアドバイスをしていたという人材が評価者として選定されている。

② SIDA's Evaluation Plan, Using the Evaluation Tool など(1999年)

1999年の資料によると、評価者は、プログラムオフィサーが課の同僚、大使館、外部の知人に問い合わせるといった非公式の人選によって選ばれる。前回、類似事業案件評価を上手くやり遂げたコンサルタントが次も任命されるというのが概ねで、評価チームのメンバーは、評価案件がジェンダーや児童保健、家族計画でない限り、ほとんど男性で構成されている。また被援助国の人材を評価者として選定するか否かは各部署によって様々であるが、専門性などの面で現地採用の評価者に対する問題点を指摘している。

評価者に求められる知識及び経験は、1994年の評価マニュアルに記載されている事項とほぼ同じで、当該国、地域及び言語に精通していることに加え、評価経験、開発問題、ジェンダーや環境等の知識、会計分析

に長けていることが条件となっている。

(4) 評価手法と評価基準

① 評価手法

Sida では、プロジェクト前後の比較、

With-Without の比較、費用・便益分析及びその他の定量・定性分析といったいくつかの評価手法を取り入れて、多角的に評価を行うことを奨励している。(JICA, 2001)

② 評価基準

評価基準に関して、1994年の評価マニュアルには、評価の間留意すべき点として、13項目が挙げられているが、1999年の資料では8つに項目が縮小されている。しかし、1999年を基準に1994年の項目を整理すると、すべてが①妥当性、②目標達成度、③インパクト、④効率性、⑤自立発展性に分類される。(表1参照)ここで注目したいのが、1999年以降、DACの評価5項目に加え、⑥反復性、⑦スウェーデン開発目標の視点及び⑧貧困、経済成長、民主主義・人権、環境、ジェンダーに関する政策の視点に加わっていることである。後者2つは、ほぼ内容が重なっており、スウェーデンの開発目標が国際開発分野の世界的な重点課題に沿って掲げられていることが明白である。前者の反復性に関して、Sida がプロジェクトの応用可能性に重点を置いていることがわかる。また応用可能性に注目していることで、評価事項のフィードバックに対して積極的な姿勢が見られる。

しかし、1990年代はじめから注目されてきている参加型評価に関する視点は見られない。JICA(2001)他がいうように、参加型評価は近年国際的に注目を集めているが、実践された例は少ないのが世界的な現状といえ、

アカウンタビリティとフィードバックなどを重視する従来型援助評価(援助側に重点を置いた評価)が一般的で、Sida の場合も他の援助機関と同様の傾向が見られる。

表1. 1994年及び1999年に刊行された評価マニュアルに見る評価基準の違い

1994年	1999年
①妥当性	①妥当性
②目標達成度	②目標達成度
③原因と結果	③インパクト
④男女別インパクト	
⑤間接的効果	
⑥環境の因果関係	
⑦プロジェクト実施の効果	
⑧インパクト	
⑨費用便益	
⑩ターゲットグループ	⑤自立発展性
⑪人的資源開発	
⑫研究機関開発	
⑬自立発展性*	⑥反復性 ⑦スウェーデンの開発目標の視点** ⑧貧困、経済成長、民主主義・人権、環境、ジェンダーに関する政策の視点

(注)*受け入れ側の政策、マネジメント・組織・地域住民の参加、技術レベル、社会文化的要因、環境要因の側面

**経済成長、経済的政治的自立、経済社会的平等、民主主義社会の発展、天然資源の持続的利用と環境保護、男女平等

(出所) Sida, 1994, *Evaluation Manual for SIDA*. Stockholm: Sida, 1999. *Are Evaluations Useful?*. Stockholm: Sida, 1999. *Sida's Evaluation Plan*. Stockholm: Sida をもとに筆者作成。

(5) 事業評価報告書の特徴

Sida の評価は1986年からはじまっており、評価報告書には Sida Evaluations⁽¹¹⁾ (10) と Sida Studies in Evaluation に別れている。前者はセクター別に分かれた評価報告書、後者は1995年から始まった一連の評価の中で得られた研究成果についての報告書といえる。また評価対象となる案件は、特別の規定はないが、概して費用のかかったもの、或いは期間が長いものとなっており、すべての評価報告書に TOR の添付が義務づけられている。

1986年から全評価報告書数(Sida Studies in Evaluation を除く)は現在までで計260件刊行されており、1996年にシリーズが Sida Evaluations に変わってからは毎年30-50冊刊行されている。(それ以前は毎年3-5冊

刊行)そのうち国際教育協力事業評価報告は1996年に始めて刊行されており、計25件(うちスウェーデン語とフランス語で書かれた物が1件ずつ)となっている。分野の内訳については、次の章で詳しく述べることとする。

3. スウェーデン国際教育協力事業の特徴

(1) Sida 国際教育協力事業の概要

Sida は、4つの地域部局(アフリカ、アジア、ラテンアメリカ、中央及び東ヨーロッパ)と7つのセクター部署(デモクラシー・社会開発、インフラストラクチャー・経済協力、自然資源及び環境、調査協力、NGO 協力及び人道援助、インフォメーション、評価及び内部監査)で構成されており、Sida から教育協力事業予算を分配されている部署は表2に見るように6部署、その内デモクラシー・社会開発部(以下 DESO)が全体の62%を占めている(1999年)。

わかる。

さらに、その初等教育協力分野における協力内容(1998年)は、学校建設・機材供与が49%、教材資材20%、教師教育13%、財政サポート8%、カリキュラム開発5%、特別ニーズ4%、その他1%となっており、教育資材、教師教育及びカリキュラム開発などのソフト面での支援が約4割と高いことが分かる。(Sida. 1998. Education Programmes. p.18)

(2) Sida 国際教育協力目標と重点課題

Sida が行う国際教育協力事業の重点領域は、①教育改革へのサポート、②基礎教育協力、③基礎教育以上及び高等教育協力があげられる。中でも基礎教育協力には2つの目標(質的改善とアクセスの改善)が挙げられており、近年では質の改善に重点がおかれている(Sida, 1996a)。基礎教育協力の具体的な重点課題としては、①教科書などの教育資材の供給、②カリキュラム開発、

表2. Sida国際教育協力事業担当部局一覧及び1998年、1999年の教育事業への支出及びその割合

Sida国際教育協力事業担当部局	1998年	1999年
	MSEK (%)	MSEK (%)
デモクラシー・社会開発 (DESO)	395 (43)	477 (62)
NGO協力及び人道援助(SEKA)	428 (47)	180 (23)
調査協力(SAREC)	40 (4)	57 (7)
中央及び東ヨーロッパ(Sida-EAST)	11 (1)	23 (3)
インフラストラクチャー・経済協力(INEC)	17 (2)	19 (2)
自然資源及び環境(NATUR)	20 (3)	21 (3)
支出金額合計	911 (100)	777 (100)

(出所) Sida. 1999c. Education. Stockholm: Sida. (p.7) をもとに著者作成。

表3. 各部局における教育段階別予算配分(単位:MSEK)及びその割合(単位:%)

	初等教育		中等教育		高等教育		職業教育		成人教育		教育全般		合計	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
DESO	245 (62%)	260.2 (54.5%)	0.7 (0.2%)	5.8 (1.2%)	22.6 (5.7%)	65.0 (13.6%)	34.8 (8.8%)	8.3 (1.7%)	35.5 (9.0%)	52.8 (11.1%)	56.3 (14.3%)	85.0 (17.9%)	394.9	477.1
INEC	0.0	0.0	0.0	0.0	5.9 (35.5%)	5.7 (30.3%)	0.2 (1.2%)	1.9 (10.1%)	2.2 (13.3%)	1.4 (7.5%)	8.3 (50%)	9.8 (52.1%)	16.6	18.8
NATUR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.6 (100%)	20.8 (100%)	19.6	20.6
SAREC	0.2 (0.5%)	0.5 (0.9%)	0.0	0.0	35.2 (86.9%)	47.9 (84.6%)	0.0	0.0	0.0	0.0	5.1 (12.6%)	8.2 (14.5%)	40.5	56.6
SEKA	6.5 (1.5%)	7.2 (4%)	3.4 (0.8%)	1.0 (0.6%)	0.0	0.0	0.8 (0.2%)	39.2 (21.8%)	5.0 (1.2%)	16.5 (9.2%)	412.0 (96.3%)	115.6 (84.4%)	427.7	179.5
Sida-East	0.4 (3.6%)	1.0 (4.3%)	0.0	5.0 (21.4%)	10.3 (91.9%)	11.7 (50.2%)	0.2 (1.8%)	1.3 (5.6%)	0.0	0.0	0.3 (2.7%)	4.3 (18.5%)	11.2	23.3
Sida国際教育協力事業全体	252.0 (27.7%)	268.9 (34.7%)	4.1 (0.5%)	11.8 (1.5%)	74.1 (8.1%)	130.3 (16.8%)	36.0 (4%)	50.6 (6.5%)	42.7 (4.6%)	70.7 (9.1%)	501.5 (55.1%)	243.6 (31.4%)	910.4	775.9

(出所) Sida. 1999c. Education. Stockholm: Sida. をもとに著者作成。

また、DESO が行う国際教育協力事業の内訳(1999年)は、表3に示す通り、初等教育が全体の54%、次いでその他18%、高等教育の14%、成人教育11%、職業教育2%、中等教育1%の順となっており、基礎教育分野(特に初等教育)に力を注いでいることが

③環境教育、④HIV/AIDS教育、⑤特別ニーズ教育、⑥教師教育、⑦識字・成人教育、⑧ジェンダーと教育、⑨学校建設及び維持管理、⑩教育計画、マネジメント、研究及び評価、の10の項目に分けられている。

(3) Sida 国際教育協力事業分野の傾向

Sida 国際教育協力事業分野の傾向を事業評価報告書から分析すると、表 4 に見るように高等教育分野が一番多く、次いでキャパシティ・ビルディング、トレーニングの順になっている。また表 4 は、国際教育協力事業評価報告書を担当部局別、分野別に現したものであるが、これを見ると教育事業を主に行っている DESO が一番多くなっており、分野も多岐に渡っていることが分かる。

また、先述のように Sida が教育協力分野で一番力を注いでいる基礎教育、特に初等教育に関する事業評価報告は、表 5 の国レベルの中に含まれている。

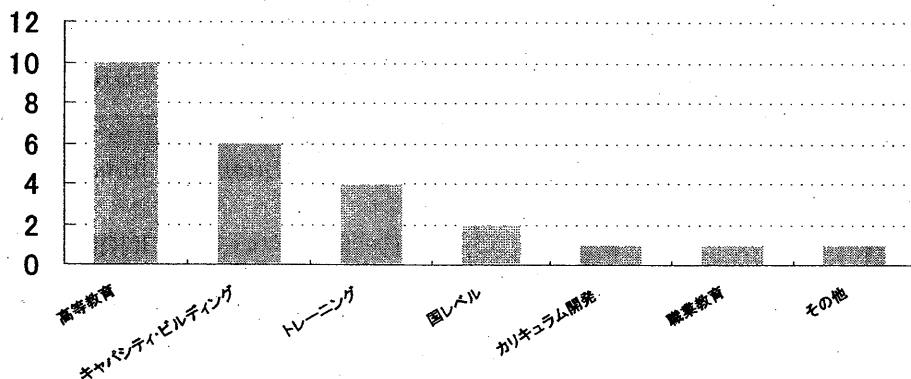
4. スウェーデン国際教育協力事業とその評価事例

次に、実際にスウェーデンが行う国際教育協力事業がどのように実施され、評価されているのかを、事例を元に分析する。ここで事例として扱う事業は、1994 年から開始されたスリランカ教育セクターに対するスウェーデンの教育協力事業である。なぜなら、同事業報告が、Sida の中で国際教育協力事業を主に担当する DESO から出されていること、また Sida が重点を置いている基礎教育(初等教育)を扱っているからである。

(1) 事業内容

図 1 が示すように同事業は、①教育の質の向上と②恵まれない地域及びグループの児童の教育へのアクセス向上を目的に、7 つのコンポーネントで構成されていた。各コンポーネントはそれぞれに達成目標が定められており、その目標を達成するためのプロジェクト、活動が行なわれてきた。具体的に言うと、プランテーション地域の学校教育開発計

表4.Sida国際教育協力事業評価報告書に見る事業分野



(出所)Sida 国際教育協力分野事業評価報告書をもとに筆者作成。

表5.Sida部局別国際教育協力事業評価報告書数及びその内訳

Sida部局		国際教育協力事業 評価報告書数	キャパシティ・ ビルディング	国レベル	カリキュラム開発	遠隔教育	高等教育	トレーニング	職業教育	その他
地域部局	アフリカ		1					1		
	アジア									
	ラテンアメリカ		1				1			
	中央及び東ヨーロッパ		3	1			1		1	
セクター部局	デモクラシー・社会開発 (DESO)	9		2	1	1	3	1		1
	インフラストラクチャー・経済協力 (INEC)	3	1					2		
	自然資源及び環境 (NATUR)									
	調査協力 (SAREC)	7	3				4			
	NGO協力及び人道援助 (SEKA)									
	インフォメーション									
	評価及び内部監査 (UTV)	1	1							
計	25	6	2	1	1	9	4	1	1	

(出所) Sidaホームページ (<http://www.sida.se>) 及び評価報告書 (Sida Evaluation) をもとに筆者作成。

画 (PSEDP) には5つのプロジェクト目標が設定されており、この目標を達成するために、同コンポーネントでは6つのプロジェクトを実

施することとなった。(図1参照)

環境教育を除く他のコンポーネントは1994年7月から1998年12月までの実施が予定されていたが、同事業の評価(厳密には中間評価)が行なわれたのは、1996年末の事業実施期間中であった。

(2) 事業評価

① 評価者

同事業の評価を行ったのは、同TORの規定に沿って国内コンサルタント2名(うち一人がチームリーダー、もう一人は部分的に参加)と国際コンサルタント1名からなっていた。

② 評価目的及び項目

評価目的は、①評価当時のスウェーデンが支援する教育セクターの評価、②今後の支援政策への提言、③1998年以降の支援の可能性を探ることであり、この目的を達成するために、9つの具体的評価項目が設定された。(①各コンポーネントの全体目標と具体的目標の分析、②関係省のプログラムに関するSida援助の妥当性、③ターゲットグループへのインパクト及びコンポーネントの妥当性、④オーナーシップ、⑤Sidaと他援助機関との関係・協調、⑥自立発展性、⑦人的資源開発へのインパクトと費用便益、⑧モニタリング手段及び手法、そして⑨プログラム実行・モニタリングの構造的(組織的、行政的)状況。)この評価が行われた時期が1996年であることから考えると、これらの評価項目は、先述の1994年の評価マニュアルに沿って決定されたものと考えられる。マニュアルとの整合性を見ると表1の1994年の評価基準11以外はほぼ網羅しており、これら基準に加え、Sida側のモニタリング手段及び指標の設定という新たな項目が加えられている。

③ 評価指標

このプロジェクト目標の指標に関して言えることは、目標が数値化されているものと抽象的な表現に止まっているものとに分けられるということである。例えば、表7にあるように

プランテーション地域の学校教育開発計画プロジェクト(PSEDP)や初等学校開発計画プロジェクト(PSDP)は「いつまでに何%達成」というように具体的な数値目標がたてられているのに対し、障害児教育プロジェクト(DSE)は「~の能力向上をはかる」といった抽象的な表現となっている。これは、前者が指標を作りやすい就学率などを目標にしているのに対し、後者が能力養成といった質の評価になっているからである。辛うじて、環境教育の目標に数値が設定されているが、やはりこれも量を測る指標といえる。このことから、スウェーデンも同事業評価時点では質を図る指標を持ち合わせていないことが明らかとなった。

④ 評価手段とその結果

これらの項目を評価するために、①全関連機関への訪問、②データ収集・分析、③フィールド訪問、④インタビューが方法として採られた。その結果、得られた結果をプラスの評価結果とマイナスの評価(改善の必要性のあるもの)結果に分けてまとめると、図2a及び図2bのようになった。プラスの評価結果にはSidaが定めている評価の重点項目:目標達成度、インパクト、自立発展性、効率性、妥当性及びジェンダーの視点が見られる一方で、マイナスの評価結果には予期していなかったインパクト(協力体制)や自立発展性についての項目が目立つ。

この評価結果を元に出された提言は図2bに示す通りだが、プラスの評価結果から得られた提言には、Sidaの支援終了を部分的に認めていたり、事業内容の継続及び他事業への応用についての提言が見られるなど、自立発展性、効果、効率性について必ずしも低い評価がされているとは言えないことがわかる。

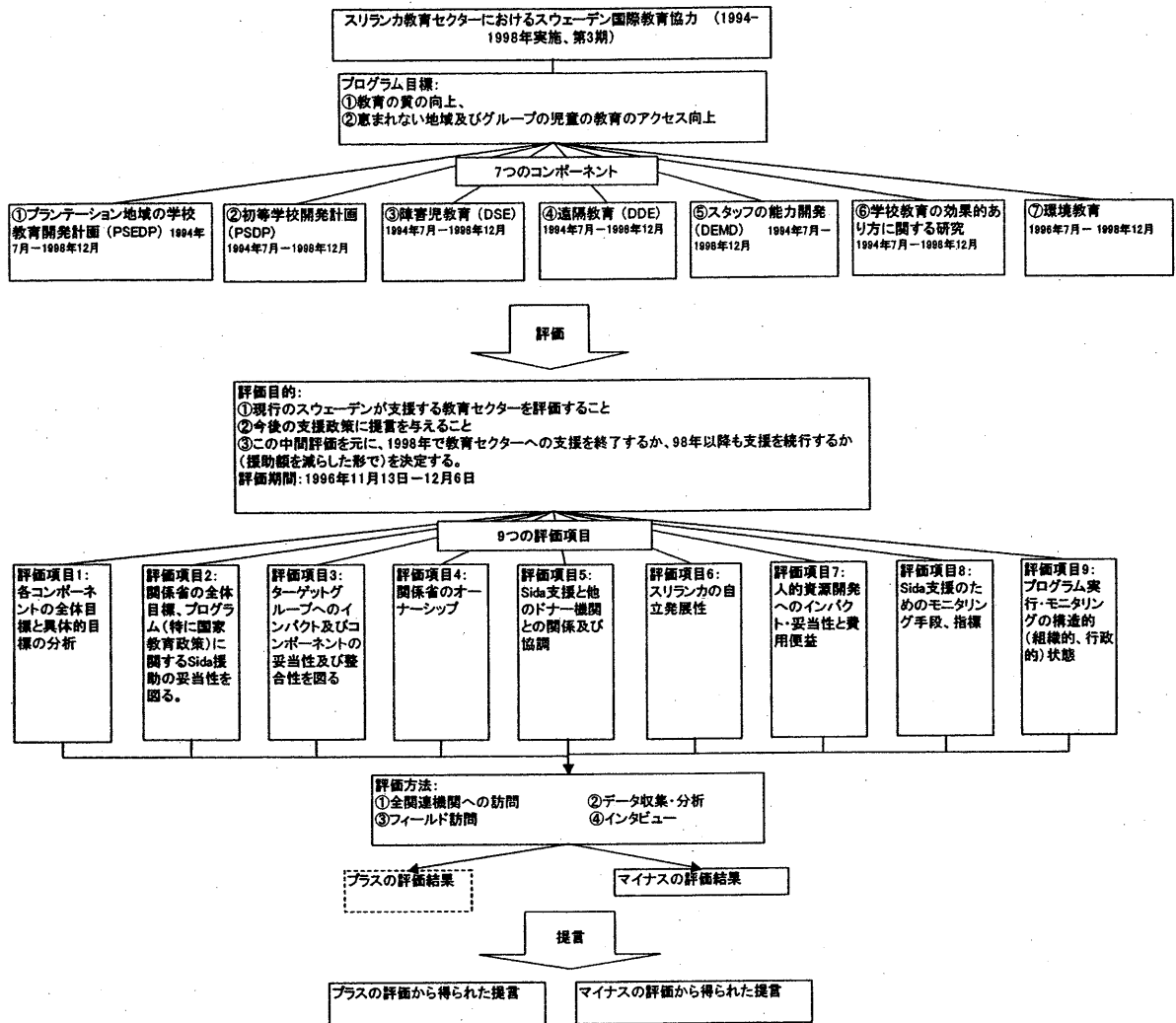
またマイナスの評価結果から得られた提言には、先の評価結果だけでなく、現地訪問のときに得られた結果も加えられている。

表7. スリランカ教育セクター事業における各プロジェクトの目標

プランテーション地域の学校教育開発計画 (PSED)	
全体目標	プランテーション地域の量的質的教育改善及び国家教育システムへの統合。
具体的目標	当該地域の小学校就学年齢児童(男女)のうち少なくとも90%が事業開始後3年までに就学する。 事業開始後3年目で80%の在籍率と修了率を目指す。 事業開始後3年時点で少なくとも60%の児童が小学校から中学校へ進学する。 第3学年児童の少なくとも80%が読み書き、及び基本的な計算能力を有する 第4学年児童の少なくとも60%が国が定める算数とタミール語の基準に達する。
初等学校開発計画 (PSDP)	
全体目標	スリランカにおける恵まれない地域の初等教育を改善する。
具体的目標	1999年6月までに5地域の190選定校において母語と算数の到達レベルを向上させる。 1999年6月5-14歳児童・生徒の就学率を少なくとも60%にまで向上させる。 上記190選定校において教室、教師、施設などに見られる男女格差を改善する。 PSDP活動のインパクトを評価する。
遠隔教育 (DDE)	
全体目標	特に表記なし。
具体的目標	特に表記なし。
障害児教育 (DSE)	
全体目標	障害児の通常学校への入学を促進。 通常学校における特別ニーズに対応した教師の能力向上。 特別ニーズに対応した教育システムの必要性を認識する。
具体的目標	1999年までに6000人を対象に13の職業教育を実施し、教師の能力向上をはか 1994年から99年にかけて、7つの教師用ガイド及び教材を開発し、障害児教育の質を改善する。 1994年から99年にかけて、障害児教育の意義を伝える政策を保護者、教師、一般人、教育行政官向けに実施。 1997年までに5つの地域において地域資源センターを開発する。 1999年までに障害児教育の革新的実践を導入するための行動計画及び評価研 1994年から99年にかけて、職員教育活動を通し障害児教育局の職員全員の能力を向上させる。
スタッフの能力開発 (DEMD)	
全体目標	恵まれない地域の学校関係機関のキャパシティ能力向上。 政策決定者、プロジェクト計画者、実施者、訓練者に対して、恵まれない地域の学校改善に関する新しい知識を提供し、広めるために大学のキャパシティを教化する。 学校や地域のニーズをもとに自主的に変化できる能力の育成。 地域社会で入手できる資源を利用したり、再製できる能力の育成。 教育開発研究能力や組織改善のために必要な知識を利用できる能力の育成
具体的目標	恵まれない地域の学校を改善するためのサービスを提示できる教育マネジメントファシリテーターの養成。 他の恵まれない地域の学校に対し実験的な学習センターとして機能する学校を70校養成。 恵まれない地域の学校開発に関する新しい知識を広めるために、刊行物の発行、やセミナーの開催。
学校教育の効果的あり方に関する研究	
全体目標	学校運営のより効果的な方法を、調査研究やその調査結果の普及、活動調査を通じた教師間の理解向上を通して明らかにする。
具体的目標	具体的目標に関する記述なし。
環境教育	
全体目標	国家規模の現環境教育の効果的改善に必要と思われる基礎条件の確立。
具体的目標	教師が環境教育活動に関する情報や資料に接しやすくする。 1995年3月までに環境教育活動と資料をまとめ、10,000部出版する。 1998年までにパイロットプロジェクトとして、30の環境クラブを作ることで学習能力、態度を発展させる教授、学習方法を開発する。 学校の環境教育担当の教員の専門性を高める第1段階として、国立教育研究所職員10名を外国の教育機関でコースを履修できるよう教育する。

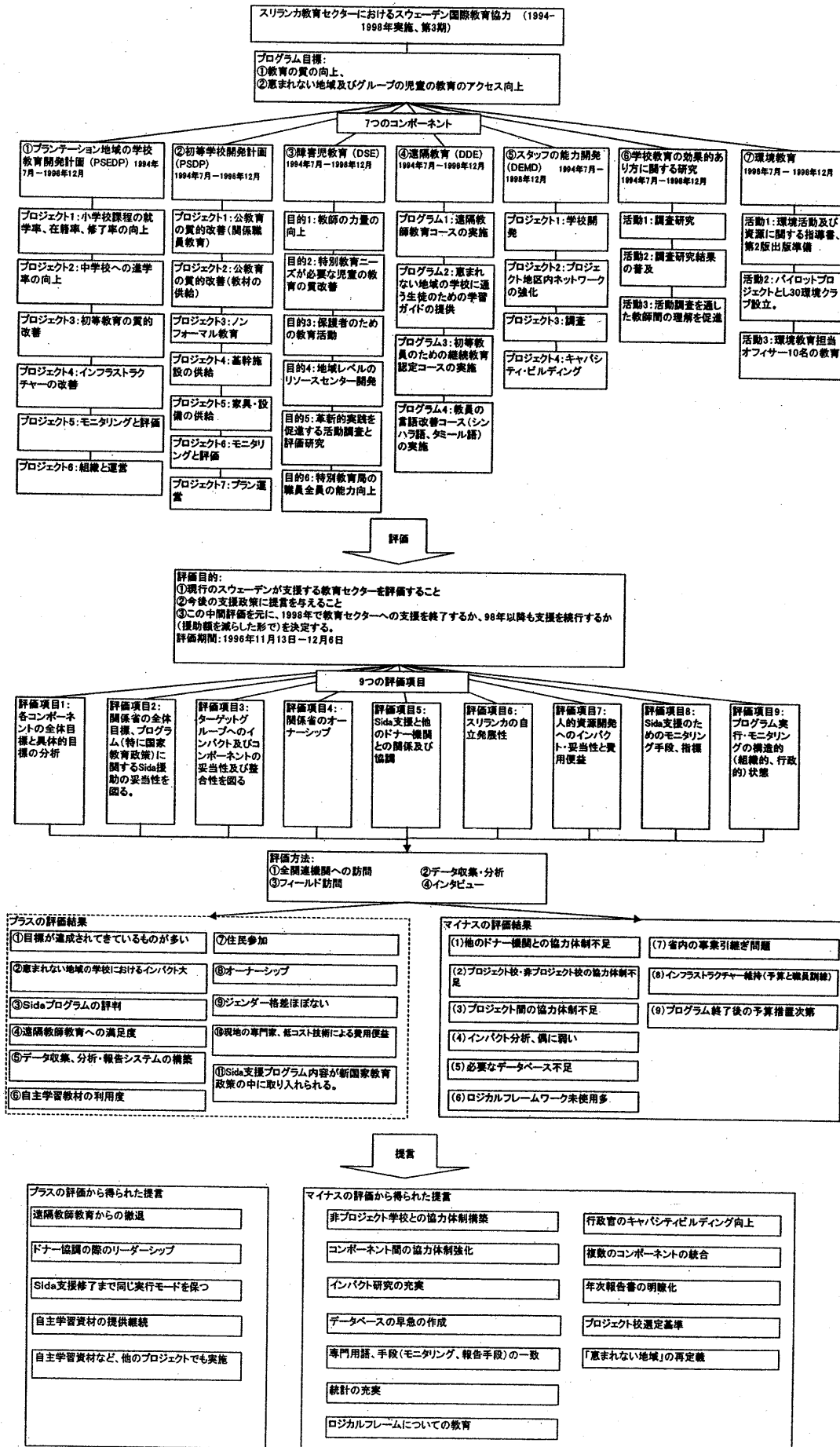
(出所):Sida. 1997. Swedish Support to the Education Sector in Sri Lanka. Stockholm: Sida.をもとに著者作成。

図2a. スリランカ教育セクターにおけるスウェーデン国際教育協力事業とその評価(概念図)



(出所) Sida. 1997. *Swedish Support to the Education Sector in Sri Lanka*. Stockholm: Sida. を元に著者作成。

図2b. スリランカ教育セクターにおけるスウェーデン国際教育協力事業とその評価(詳細図)



(出所) Sida. 1997. Swedish Support to the Education Sector in Sri Lanka. Stockholm: Sida.をもとに著作作成。

⑤Sida評価基準との整合性

図2aおよび図2bで見られる評価項目及び評価結果を、Sida の評価基準(表 1 参照)と照らし合わせてみると、表 8 のようになる。これをみると、事例で挙げた事業評価は、Sida の評価基準及び視点のほとんどを基準に評価を行っており、評価結果は設定された評価項目をカバーしていることがわかる。しかし、事例の評価項目5のように、Sida 評価基準にはない評価項目が採用されていたり、

評価項目にない結果も見られる。特に前者に関しては、現地での現状などを踏まえた上で、よりフレキシブルに評価項目が設定されていると言ってもよい。後者に関して、これは評価目標に直結する結果となっているため、全ての評価結果を踏まえた上での総括的な結果といえる。

また、Sida 評価項目のうち、妥当性、目標達成度、インパクト及び効率性に関する評価結果ではプラスの評価結果が出ているのに

表8.Sida評価基準とスリランカ教育セクター事業評価との整合性

Sidaの評価基準	スリランカ教育セクター事業評価項目	評価結果	備考
①妥当性	評価項目2: 関係省の全体目標、プログラム(特に国家教育政策)に関するSida援助の妥当性を図る。	⑩	
②目標達成度	評価項目1: 各コンポーネントの全体目標と具体的目標の分析	①	
③インパクト	評価項目3: ターゲットグループへのインパクト及びコンポーネントの妥当性及び整合性を図る	②③④⑥(3)	
④効率性	評価項目7: 人的資源開発へのインパクト・妥当性と費用便益	⑩	
⑤自立発展性	評価項目4: 関係省のオーナーシップ 評価項目6: スリランカの自立発展性	⑦⑧(7)(8)	
⑥反復性	評価項目8: Sida支援のためのモニタリング手段、指標 評価項目9: プログラム実行・モニタリングの構造的(組織的、行政的)状態	⑤(4)(5)(6)	
⑦スウェーデンの開発目標の視点			
⑧貧困、経済成長、民主主義・人権、環境、ジェンダーに関する政策の視点		⑨(2)	
その他	評価項目5: Sida支援と他のドナー機関との関係及び協調	(1)	Sida評価基準にはなし
		(9)	評価目標に対する評価結果

(注)評価結果欄の○で囲まれた数字は、図2bのプラスの評価結果と対応しており、()で囲まれた数字は、同じくマイナスの評価結果に対応している。

(出所)本稿の表1、図2aおよび図2bの考察をもとに筆者作成。

対し、自立発展性や1999年以降新たに加わった評価項目(反復性やスウェーデンの開発目標の視点など)に対しては、マイナスの評価結果が多く見られる。

この結果から、本稿で事例として挙げた教育協力事業評価では、「インパクト」に対する評価が高く、次いで「妥当性」、「目標達成度」、「効率性」が並び、「持続発展性」、「反復性」に対する評価が低いことが明らかになった。

これは、本稿導入部分で述べた我が国の教育事業評価に見られる特徴(「達成度」が最も高く、次いで「効果」、「妥当性」、「効率」及び「自立発展性」の順に判断がし難くなっている。)と異なる点と言える。本稿で考察した事例に関して、自立発展性に関する評価が低い理由としては、実施機関のキャンペーンビルディング強化だけでなく、事業実施途中に評価を行ったために自立発展度を評価しにくかったことも理由として挙げられるであろう。また「インパクト」に対する評価が高い理由を、評価結果の内容から考えると、ソフト面での協力が大きく影響しているといえる。なぜなら、「遠隔教師教育への満足度が高い」、「自主学習教材の利用度高」という評価結果は、学習ガイドの提供、言語改善コースの実施といった、ソフト面での協力から得られた評価結果であるからである。

5. 得られた知見

以上のような考察結果をもとに、スウェーデンの国際協力事業評価及び基礎教育協力事業の動向を述べることで、DAC諸国6カ国の基礎教育協力事業とその評価動向をさぐるための一考察としたい。

- DAC評価項目に加え、フィードバックなどを重視した「反復性」をSida全体の評価基準に導入している。
- また、「スウェーデンの開発目標の視点」を導入することで、スウェーデンの国際協力分野における役割及び援助の妥当

性を常に意識した評価活動を行おうとしている。

- しかし、これら新しく加わった項目及び視点に関する評価結果は、本稿で扱った事例に関しては低い結果が出ている。
- 基本的にSidaの評価基準に従った上で、フレキシブルに評価項目を設定している。
- また評価項目に対する結果だけでなく、上位事業評価目標も考慮した評価結果が出ている。
- 学校建設などのハード面での協力と教員研修、教材開発などのソフト面での協力を組み合わせることで、「目標達成度」や「妥当性」だけでなく、「インパクト」に関する効果も上げている。
- 教育協力事業においても、評価を念頭に置いた事業目標の設定(数値化)し、事業及び評価に説得性を増し、アカウントビリティの確保に繋げている。しかし、量的評価に限られている。
- TORの公開、評価目的、評価項目さらに評価方法を明確にすることで、評価事業の透明性を高める。

注記:

- (1) 選定基準は、DAC諸国が行う基礎教育への援助比率の平均(1.5%)以上の国とし、かつ評価報告書の入手可能な国とした。選定国は、アメリカ合衆国、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、オランダ、イギリスである。
- (2) 2002年度から各省庁に「政策評価」制度が導入されている。
- (3) 2000年3月にODA評価体制改善のための包括的な検討が外務省経済協力局長の諮問機関である「援助評価検討部会」によって(実際にはその下部組織である評価研究作業委員会)行われ、「『ODA評価体制』の改善に関する報告書」の中で、ODA評価研究会の設置が提案された。
- (4) 援助資源の有効配分の観点からも重要。案件をよりの確に選択する必要性があり、セクター全体における案件の位置づけを明らかにすることができ、妥当性につながる。

- (5) 資機材供与等の場合、相手側のニーズや管理能力に合わせた、利用度の高い資機材を供与する必要がある。
- (6) 効果が測定できるような仕掛けをプロジェクトの中に仕組む＝評価の視点を基本設計調査の中に入れる。
- (7) 量的質的な教育改善のため。学校建設、資機材供与はその手段にしかない。ソフト面でのプロジェクトを平行することで総合的(量的質的)な教育改善プロジェクトが実施されることとなる。
- (8) 他の援助国が失敗した案件に日本が挑戦する際、日本独自の工夫(日本国内の経験)が必要。
- (9) 援助額が大きいことよりも、援助比率が大きいほうが、基礎教育援助を重視していると考えられるため、援助比率に注目した。
- (10) 14名中8名は女性。
- (11) 1995年途中までは SIDA Evaluation Report Series と称されていた。それまでの報告書数は年に3-5冊であったが、96年以降の報告書数は年に平均40冊(96年:50、97年:40、98年:38、99年:37、2000年:42)
- 参考文献:
- 国際協力事業団、1997、『教育援助にかかる基礎研究—基礎教育分野を中心として—報告書』、国際協力総合研修所、183頁。
- 国際協力事業団、2001、『国際協力と参加型評価』、国際協力総合研修所、236-238頁。
- 牟田博光、1998、「教育 ODA の経験と課題」、『国際教育協力論集』第1巻、第1号、17-30頁。
- SAREC. 1995. *The Ownership and Cultivation of Knowledge: The Rationale for Swedish Support to Universities in Developing Countries*. Stockholm: Sida.
- Sharan B. Merriam. 1998. *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco.
- Sida. 1991. *SIDA Guidelines for Project Support from Idea to Evaluation*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1994. *Evaluation Manual for SIDA*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1996a. *Basic Education and Education Reform*. Stockholm: Sida.

- Sida. 1996b. *Sida's Policy Sustainable Development*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1997a. *Education Programmes*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1997b. *Sida Looks Forward, Sida's programme for global development*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1997c. *Sweden's International Development Cooperation*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1997d. *Swedish Support to the Education Sector in Sri Lanka*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1997e. *Using the Evaluation Tool*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1998. *Education Programmes*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1999a. *Are Evaluations Useful?*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1999b. *Contract Financed Technical Cooperation*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1999c. *Education*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1999d. *Managing and Conducting Evaluations*. Stockholm: Sida.
- Sida. 1999e. *Sida's Evaluation Plan*. Stockholm: Sida.
- Sida. 2001. *Swedish Development Cooperation Education -Policies and Practices*. Stockholm: Sida.

10. Educational Assistance from Norway*

テオドール・コリツィンスキー

(オスロ・ユニヴァーシティ・カレッジ)

“To contribute to development in a country is complex and requires many angles of attack, but it is clear that investing in education is especially important because education gives people better opportunities to take control of their own existence. Support for education and health is also an investment in healthy and trained manpower, a prerequisite for economic growth and equality.” (Tove Strand Gerhardsen, Director General of the Norwegian Agency for Development Cooperation)¹

“Poverty takes children out of school and puts them to work. Illiteracy and ignorance impede the development of democracy and keep poor people in poverty. Education – at all levels – is therefore a priority area in the Government’s development cooperation policy. I am particularly concerned about girls’ right to education and the potential for social development this represents. Our objective to increase educational assistance to 15 percent of our total development cooperation stands firm.” (Anne Kristin Sydnes, Minister of International Development)²

1. Introduction

The theme of this paper is the development of Norwegian educational assistance to developing countries as a reflection of more general policies of assistance and perceptions of development. I will focus on main and typical traits of the assistance, stressing both continuity and changes. But I will also point to some contradictions, for example in cases when rhetoric and realities do not match or when different values, interests and principles are conflicting with each other or with operational practices.³ I will try to answer the following questions:

- Which basic values, interests and principles have motivated Norwegian assistance policies, and how have educational purposes been integrated in the more general arguments? What explicit arguments have been used for educational assistance?
- What has been the role of education in Norwegian development assistance? How important has it been in theoretical statements, budget allocations and in practical operation? What channels, countries/regions, levels, areas, sorts of programs and projects have been chosen – and why?
- How has educational assistance been organized, administered and operated – in Norway and in receiving countries? What has been the role of governmental institutions and non-governmental organizations?

* This paper will be presented in January 2001 at the Center for the study of International Cooperation in Education, Higashi-Hiroshima in connection with the Centers comparative research project on policies and practices of educational assistance in some European countries and in the U.S.A. I thank Professor Norihiro Kuroda for his invitation and constructive suggestions as to the contents of the paper. I am grateful to colleagues at Oslo University College, connected to the Centre for International Education (LINS), who have made comments on a preliminary draft: Anders Breidlid, Ellen Carm, Karen Brit Feldberg and Sissel Østberg. My thanks also go to Sissel Volan, senior education advisor in NORAD, for her comments.

¹ Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) (2000): *Annual Report 1999*, p. 5. Oslo.

² Ministry of Foreign Affairs (2000 b): *Focus on Norwegian Development Cooperation. Statement to the Storting Parliament on Development Cooperation Policy 2000*, p. 12

³ Official documents seldom or never analyze such contradictions. The more important are independent reviews and evaluations of Norwegian assistance. The most comprehensive and recent of these are OECD/DAC (1999): *Norway. Development Co-operation Review Series*. 1999 No 36. Paris.

- What has been done to evaluate different programs and projects in educational assistance? Who has made the evaluation reports? What do they tell us? What can be learned from them? What are some of the challenges to Norwegian educational assistance in the years ahead?

Norway, a small country with ca. 4.5 million people, is located along the north-western coastline of the European periphery. Its official development assistance (ODA) has in the 1990'ies been below 3% of the ODA from all OECD countries. Foreign readers who for the above mentioned reasons might be unfamiliar with Norwegian foreign policy and development cooperation, may benefit from first reading the Conclusions at the end of this paper.

2. Sources and some methodological problems

My main sources are reports and budget proposals from the Government, reports and budget decisions in Parliament, documents from DAC/OECD - and research based articles and books dealing with Norwegian development assistance. The most important ones for this paper are mentioned in the list of literature at the end. My main source on educational assistance during the last ten years is an evaluation report made by Janne Lexow for the Ministry of Foreign Affairs.⁴

There are several methodological problems linked to the challenge of writing a general paper on Norwegian educational assistance. I will especially point to the following:

- The variety in the presentation of perspectives, factual information and interpretations will be rather limited. I will have to concentrate on some main features, variations, contradictions and challenges.
- Education is more or less integrated in many sorts of assistance, without being classified as such in budget documents, annual reports or in statistical reviews. Programs and projects, classified f ex under items like Agriculture and fishing, Health and family planning, Environmental protection, Public administration and planning, Democracy, peace and human rights, will often have some aspects of education and learning functions attached.⁵ This point is of course important in any country because of the more or less integrated function of education and learning in any human or societal activity. But it is especially relevant in developing countries where informal, non-institutionalized and unregistered education plays a more important role than in more developed countries.
- The facts and numbers presented in this paper, as in Norwegian development assistance statistics, follows the definitions of official development assistance (ODA) as decided by the Development Assistance Committee (DAC) of OECD. However, there are some reliability problems connected to data reporting, registration etc. And the validity of classification and interpretation – can often be questioned. I will comment on such challenges in some concrete cases below.⁶

⁴ Ministry of Foreign Affairs (2000 a): *Norwegian Support to the Education Sector. Overview of Policies and Trends 1988-1998*. Evaluation Report 2/2000. Oslo.

⁵ See f ex Ministry of Foreign Affairs 2000 b, p. 74, Table 10: Total bilateral aid by sector 1997-1999.

⁶ Such methodological problems are more thoroughly explained in the research based evaluation report mentioned above on Norwegian educational assistance 1988-98, see Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p.11, 53, 54

3. Values, interests, principles and realities

3.1 Initial arguments for assistance

Norway started official development assistance in 1952. That year Parliament allocated approx. one and a half million US dollars to a fund for aid to "underdeveloped countries".⁷ Most of the aid in the 1950'ies went to a fishery-project in Kerala, India. After some years, allocations for health improvement in the same district followed. In both the fishery and health projects vocational training and information to specific target groups were integrated, although they were never classified as *educational* projects. In other words, from the beginning of Norwegian development assistance, one can say that education of the recipients was an intention, in these first cases linked to modernization in the fishery and health sectors.⁸

The first debate on development assistance in the Norwegian Parliament in 1952 showed that some speakers used rather ethnocentric educational arguments. They focused on the positive effects of Christian beliefs and morals for economic and social development, and perceived the beginning of official Norwegian assistance as a continuation of the Christian missionary tradition that had lasted for around one hundred years in some African and Asian countries.⁹ In this context Norwegian aid was seen as an opportunity for strengthened religious education and influence. Some parties also underlined that this sort of aid from the western world was important in a cold war context: Through helping "poor and underdeveloped" countries, Norway as a member of NATO, could contribute to prevent communist revolutions or Soviet dominance.

More generally, various political and economic arguments were used for supporting the assistance. Some speakers underlined that development aid could contribute to prevent economic, political and military conflicts within the "underdeveloped" countries. Representatives from many parties argued that economic growth in recipient countries in the long run would be advantageous also for the donors: Norway could develop a market for our industrial products in such countries. However, the most used argument was our moral responsibility for fighting poverty and the need for international solidarity.

3.2 Idealistic basis

In the coming years one could meet most of these arguments for assistance, both among the general public and among politicians. They represented *a mixture of self-interest and altruism with different combinations of economic, political, cultural and more human-right-oriented aspects*. After the first 25 years of assistance, one of the leading researchers in this field, Olav Stokke, summarized the arguments mostly used in public statements and documents. He stated that self-interest and national economic motives had been forwarded, although they had not been as salient as in other European countries. From the beginning Norwegian development assistance had an idealistic basis, built upon both humanistic and social-democratic values, merged with the Christian idea of brotherhood and international solidarity. The political motives were primarily oriented towards creating international peace and

⁷ I will comment on the general concepts of "underdeveloped", "developing" and "poor" countries below. The choice between these concepts can both be seen in the context of factual development trends in world politics and of fundamental ideologies and perceptions about poverty and development.

⁸ For a short and critical analysis of the Kerala projects, see Departementet for utviklingshjelp (Ministry of Development Assistance) (1987): *Utviklingshjelp i 25 år. 1962-1987* (Development Assistance for 25 Years. 1962-1987). Oslo, p. 67-71.

⁹ In the beginning of the 1950'ies around 900 Norwegian missionaries worked in around 30 countries. They ran approx. 1000 schools with ca. 60 000 pupils.

economic stability in a world with increasing interdependency between nations.¹⁰ I agree with this general summary. The relative dominating *international*, or *global*, arguments for development assistance can also be seen in two important operating principles: From the 1970'ies the use of multilateral and multi-bilateral channels has varied between 40-60%. And from the beginning Norway has followed an almost 100% gift-principle for the assistance with no economic strings attached, thereby separating Norwegian business concerns and the global benefits of untied aid.¹¹

In several official statements and documents in the 1990'ies, the aims of the assistance have a very clear focus on international peace and security. Just as important are the goals focusing on human rights and poverty reduction, especially taking care of social needs in health and education.¹² The last statement from this ministry to Parliament from May 2000 begins like this: "Development cooperation policy is an integral part of foreign policy and international efforts to promote peace and security." And the statement goes on by stressing that "Poverty is the greatest challenge of our era. One quarter of the earth's population still have to live on less than a dollar a day. --- Every country must pursue a national policy that allows people to feel secure and enables them to overcome poverty. Development cooperation means solidarity and partnership with poor countries that have set themselves these goals."¹³ The great majority in Parliament has agreed to these priorities, putting a minor weight on national economic interests that could benefit from the assistance.

3.3 Arguments for educational assistance

The arguments for giving a higher priority to educational assistance can be summarized in the following main points, many of them partly overlapping. They should all be seen in the context of the more general values, interests and principles in Norwegian development assistance.

- Education is a fundamental human right in itself. It can also strengthen awareness about the importance of human rights in general and contribute to the realization of other human rights.
- Education enables people to take control of their own existence and is a condition for conscious planning and implementation of their own values, interests and ambitions.
- Education is necessary for economic development, both for individuals, families and nations.
- Education strengthens social, cultural and political consciousness and contributes to broader participation in civic society and democratic processes.
- Education, especially on the grass roots level, is important to fight poverty.
- Education for girls and women are especially important for family planning, nutrition and health. And for any society female education means motivating and mobilizing more people for general development and growth.
- Education is a prerequisite for developing countries to integrate and draw benefits from the global information and communication community.

These arguments all seem reasonable. However, in Norwegian official documents from the 1990'ies on educational assistance, there are, with some exceptions, few critical perspectives

¹⁰ In Eriksen, ed. 1987, p. 38

¹¹ For a short description and assessment of the principle of untied aid from Norway, see OECD/DAC 1999, p. 18, 74, 75.

¹² These priorities are also underlined in the review of Norwegian development cooperation undertaken by OECD/DAC in 1999, see p. 13, 14 and 21-23.

¹³ Ministry of Foreign Affairs 2000 b, p. 5

and questions.¹⁴ What are the conditions for the fulfillment of the educational purposes linked to the human rights, democratization, economic growth, poverty reduction etc? There is no historical evidence that education in itself automatically or necessarily leads towards these ends. *It depends!* Education may deepen social and class differences even in public schools, but especially through privatization. Education may train some elite to be able to manipulate and indoctrinate their followers more effectively. Education may prolong and reinforce former colonial cultural dominance and alienate the population from their own cultural heritage. Education may lead to brain drain of some of the most gifted young people, creating a contradiction between their individual ambitions and the interests of their local community or nation.

These possibilities make it important to examine more thoroughly *what sort of education* that has been implemented or are planned in Norwegian development assistance. What are the more *qualitative* features of this assistance, or of the assistance in general – and how do they relate to more general perceptions of development? I will shortly comment on these questions in the following section.

4. From “aid to underdeveloped countries ” to “development cooperation”

4.1 From aid to cooperation

From the 1950'ies the allocations were called “utviklingshjelp” in Norwegian, (cf. development “help” in English). The name of the administrative institutions for giving the aid was “Norsk Utviklingshjelp” from 1962-68 and “Direktoratet for utviklingshjelp” from 1968-89. However, this directorate got from the start the English name “Norwegian Agency for Development Cooperation” and got in the 1990'ies an equivalent Norwegian name. The term “cooperation” (in Norwegian “samarbeid”) has in the last twenty years been used more and more instead of, or together with, the terms “aid” or “assistance”. These changes of terms probably reflect some changes in basic attitudes to this area: From charity and paternalistic overtones to more mutual and cooperative perspectives underlining common global challenges for all nations. In educational assistance it might reflect a growing respect for local and national cultural and learning traditions, and less weight on exporting the educational experiences, institutions and practices of donors.

In the OECD/DAC policy document *Shaping the 21st Century* (May 1996), to which Norway also subscribes, “the formal donor-recipient relationship is firmly rejected and replaced with the concept of ‘development partnership’. DAC-member countries commit themselves to improve co-ordination of aid efforts and to collaborate in strengthening local capacity to lead the co-ordination process.”¹⁵ The senior adviser on education in NORAD, Sissel Volan, has underlined that “long term commitment to partners is extremely important. Apart from the obvious advantages of seeing innovation or support through over a sufficient time period for outcomes to make an impact and be measurable, long-term commitment convinces our partners of our real desire to share in development. The use of the term ‘development co-

¹⁴ One important exception is NORAD (1995): *NORADs support to the Education Sector with Focus on Primary, Secondary and Basic Adult Education. Basic Principles*. This document is under revision. But its reasoning and principles are still considered valid by NORAD, with the addition of more stress on sector wide approaches (SWAPs).

¹⁵ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 16

operation' rather than 'overseas aid' is not merely a euphemism. Co-operation takes time to develop and development takes co-operation".¹⁶

This long-term commitment and predictability is followed up both through improving donor cooperation, through plans and implementation of sector- or sub-sector programs for educational cooperation between donors and recipients and through the principle of recipient responsibility. I will come back to these factors in sections 6.3, 7.6 and 7.7 below.

4.2 From charity to politics

During the last thirty years one can register in many governmental white papers, reports in Parliament and in the general debate that this area has been more politicized on a broader basis than just containing traditional challenges of aid. Development cooperation is more often called "North-South Policies", including aims, strategies and practices dealing with the role of Norway in global trade policies, and in the last fifteen years, in debt reductions. In the last ten years Norway has also been more engaged in conflict resolution and peace building in some national and regional conflicts. One of the most comprehensive efforts in educational development assistance in the late 1990'ies, containing allocations of approx. 20 million US dollars in the Palestinian area, can be seen in this peace building context.¹⁷

4.3 "Underdeveloped" by whom?

There have been interesting changes in the terms used to characterize the recipient countries. In the 1950'ies these were usually called "underdeveloped" or "poor" countries. The expression "underdeveloped" (in Norwegian "underutviklet") became more and more criticized as a rather negative or pessimistic word. Applied on some countries or people it could also be perceived as having some patronizing, even racial undertones.

However, the concept of underdeveloped countries could be seen as fruitful. It opened up for critical political questions: Why are some countries, or rather, the majority of the population in some countries, "underdeveloped" - compared to the development potentials in the natural resources and among the inhabitants of these countries? What external and internal power structures and actors have "underdeveloped" these countries? Both academicians and politicians, leaning towards conflict-oriented theories of exploitation and oppression of countries and peoples in the South, used and sometimes still use the concept of underdevelopment. They want to underline some global neo-colonialist and imperialistic traits, referring to economic and political power structures. But they also focus on cultural influences integrated in such structures - and examples of educational assistance more suited to cultural export interests of donors than needs and priorities of recipients.¹⁸

Another, although related, perspective on the concept of underdevelopment is linked to some analysis by f ex UNICEF and UNDP, documenting how the demands from the World Bank in the 1980'ies and 90'ies for Structural Adjustment Programs (SAPs) have undermined allocations for basic education in the South. In this perspective, the Bank, or rather its most powerful owners, have in a way 'underdeveloped' the educational potentials in many

¹⁶ Volan, Sissel (1999): *Introducing the NORAD Principles*, p. 23. In Garret, Roger and Bob Smith, ed.: *Turning Aid Policy into Practice: Operationalising NORAD's Principles*. Centre for International Studies in Education. Bristol.

¹⁷ See Volan, Sissel, Theo Koritzinsky and Anders Wirak (1995): *NORAD and Education in Gaza and on the West Bank*. Recommendation by NORAD's Education Delegation. Education Division, NORAD. Oslo, Lexow 2000, p. 34 and Ministry of Foreign Affairs (2000 c): *St prp nr 1 (2000-2001) (State Budget 2001)*, p. 125.

¹⁸ See f ex Brock-Utne, Birgit (2000): *Whose Education for All? The Recolonization of the African Mind*. Falmer Press. New York.

developing countries.¹⁹ In the 1990'ies there have been tendencies in the international community, also in the Bank, to revitalize focus on basic educational and other social needs. The aims and policies in the Education for All (EFA) processes from 1990 (with the World Bank as a cosponsor) – and the 20/20 initiative at the Social Summit in Copenhagen 1995 – can both be seen in this context.²⁰

4.4 “Poor countries”?

The recipient countries were often in general characterized as “poor countries” in the 1950'ies and 1960'ies. This concept is still sometimes used, even in official documents. As a general term it can be criticized for reinforcing some misleading perceptions of OECD countries, or donor countries, as generally more rich in *natural* resources than recipient countries. Poverty among people, for example lack of access to food, health service and education, can then easily be perceived as a function of scarce natural resources, not to be explained by economic, social and political structures and decisions. In this way the term “poor” countries is not only more pessimistic and static than the term of “developing countries”, it is also more non-political. “Poor countries” can also give the impression that these countries have the destiny of being poor not only because of poverty in natural resources, but also in cultural or human resources. And such a notion can be seen both as a patronizing and rather negative perspective on educational development cooperation.

Obviously, a critical view on the poor or poverty concept does not lead to exclusion of these terms in the context of education. Rather the opposite: Education is probably one of the most effective answers to different forms of poverty, be it economic poverty, poverty of opportunity and choice or poverty of power.²¹

5. The overall volume

5.1 General assistance

In 1962 Parliament decided that development assistance from Norway should amount to 0.25% of net national income, without setting a time limit. In the 1970'ies different Governments and parties in Parliament declared their support to volumes between 1 and 2% of either the gross domestic product (GDP) or the gross national income (GNI). For many years in the 1980'ies and 90'ies Norway has been on the top among OECD countries giving most assistance in relation to GDP, with variations between 0.9 and 1.2. Together with Norway, only Denmark, Sweden and the Netherlands have to date met the present target set by the UN, which called for industrialized countries to give at least 0.7% of GDP in official development assistance (ODA). The average among OECD-countries have been around 0.25 in the 1990'ies. The assistance from Norway, with its 4.5 million inhabitants, accounted for approx. 2.5% of total ODA provided by OECD countries in 1999. The allocations totaled 10.7 billion Norwegian Kroner, or approx. 1.4 billion US dollars, equivalent to 0.91% of GDP.²²

No doubt, compared to other OECD-countries Norway scores among the top nations in the volume of development assistance. However, there are also some reasons, founded both on economic realities and moral or political values, to regard this volume from some critical

¹⁹ Graham-Brown, Sarah (1998): *Education in the Developing World. Conflict and Crisis*. Longman, New York.

²⁰ I will describe the EFA-processes, the 20/20 initiative and its effect on Norwegian educational assistance in sections 9.2, 9.3 and 10.2 below.

²¹ See Smith, Robert (2000): Lins Perspective. In *Educaid* No 4/2000, p. 1. Deco. Oslo. Poverty orientation in educational assistance is further treated in section 9.2.

²² See Ministry of Foreign Affairs 2000 b, p. 18. More comprehensive statistics on general volume, geographical distribution, sectors, channels etc. can be found same place p. 63-77 and in NORAD (2000) p. 35-53.

perspectives. I will mention three: The amount of "Marshall aid" from the USA to Norway (with ca. 3 million inhabitants) in the four years 1948-52 was greater than the total amount of development aid from Norway in its first 25 years of existence. During fifty years of development assistance around half of the bilateral assistance has returned back to Norway, through the purchase of Norwegian goods and services (goods, equipment, transport, wages, taxes etc). And lastly: It is fair to say that the Norwegian economy has earned more through the terms of trade between developing and industrialized countries than Norway has allocated for aid.

5.2 The volume of educational assistance

In the first 40 years of Norwegian development assistance, the average allocations to education were limited to less than 5% of total bilateral and multi-bilateral assistance. But from 1995 a steady growth started, leading to around 10% at the end of the decade. In 1999 bilateral educational assistance mounted to 530 million NOK (ca. 70 million US dollars).²³ Both the Government and the majority in Parliament have the objective of reaching 15% of ODA to education during the coming years, with special focus on basic education.²⁴ The support to basic education is a rather new priority area, cf. sections 9.2, 9.3 and 10.2.

The volume has also grown in the 1990'ies in terms of the number of educational programs and projects. The number has increased from ca. 300 in the beginning of the decade to around 400 in the end.²⁵ At the same time the allocation to each project or program has in average grown considerable. The total amount to educational assistance per year divided by the number of projects or programs shows an average of close to one million NOK in the beginning of the decade mounting to almost two million at the end. In other words: more money per project or program.²⁶

In sections 7-10 below I will in more detail describe the volume of educational assistance through different channels, to different regions and countries and to different educational sub-sectors and levels. But first we shall take a short look on the administration of the assistance.

6. The administration of the assistance

6.1 General changes of the administration

The multilateral assistance has from the 1950'ies mainly been administered by The Ministry of Foreign Affairs, except for the period 1984-1990 when Norway had a Ministry of Development Assistance. The administration of bilateral assistance, however, has been changed many times during the almost fifty years of its existence.

In 1962 the administration of bilateral assistance, dominated by the Kerala projects in India, became more institutionalized through the establishment of Norwegian Agency for International Development (NORAD) with its own executive board and consultative committee. In 1968 the agency was reorganized as a directorate, closer linked to the Ministry of Foreign Affairs. In 1984 the Government established a Ministry of Development Assistance. NORAD as a directorate was then transferred from the Ministry of Foreign Affairs to the new ministry, closely linked to the political leadership of that ministry. In 1990

²³ NORAD 2000, p. 15

²⁴ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 16

²⁵ Same place, p. 19

²⁶ Same place, p. 20

this new ministry was integrated into the Ministry of Foreign Affairs, but keeping a minister of development cooperation as a member of the Government.

During the 1990'ies important reorganization of NORAD offices abroad took place. In eight countries the offices were upgraded to embassies (Angola, Ethiopia, Mozambique, Uganda, Zambia, Bangladesh, Sri Lanka and Nicaragua. In other countries the NORAD office was integrated into existing embassies in recipient countries. *These administrative changes, both in Norway and abroad, can be seen as reflections of the following principles of Norwegian bilateral development assistance: The assistance should have a strong and efficient administration, loyal to basic values and interests attached to assistance policies. But at the same time it should be seen as an integrated part of Norwegian foreign policy.*

6.2 The administration of educational assistance

Educational assistance has been administered in different manners in the last decades. The earmarked multi-bilateral educational assistance, and the general support to international organizations or funds with education as part of their agenda, is now administered by the Ministry of Foreign Affairs.

The Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) has since 1968 administered the bilateral educational assistance. The internal organizing of NORAD have undergone many changes, educational assistance belonging both to a technical and a regional cross-sector context. The dilemma between integrating education in *geographical* subdivisions of the assistance administration, or in *issue area* subdivisions, is well known in many donor countries. NORAD got a new organizational structure from January 2001. The bilateral educational assistance belongs to the Technical Department and has its own Technical unit for Education, Research and Culture. The unit has an advisory function. The NORAD Board of Directors takes the decisions. However, allocations less than ca. 2 million USD lies with the Norwegian embassies within the country programs of the respective countries.

Around one third of the educational assistance has been channeled through Norwegian NGOs in the 1990'ies. Close to 100 NGOs are more or less working with education in developing countries.²⁷ A few of them have offices abroad, f ex Norwegian Save the Children with offices in twelve countries in Africa, Asia and Latin-America. NGOs in recipient countries also play an important role in the administration of the assistance. The Norwegian Church Aid has developed partnerships with churches, religious and other organizations in many countries. The Norwegian Union of Teachers cooperates closely, when monitoring their educational assistance, with teachers' unions in around twenty countries.²⁸

The considerable allocations going to a vast number of NGOs, and the doubling of assistance to education the last five years, create a need for strengthening the technical and administrative resources in NORAD. Sissel Volan, the senior adviser in that agency, working with educational assistance for many years, has underlined that the expansion of activities and funding should have implications for increased capacity within the organization.²⁹ NORAD has in the last years got consultancy and technical support from the Centre for International Education and Development (LINS) at the Faculty of Education, Oslo University College and from some others. However, one can question whether NORAD has the necessary

²⁷ Same place, p. 41

²⁸ Same place, p. 42-44

²⁹ Volan, Sissel 1999, p. 18

administrative resources to deal with the needs for operating, coordinating and evaluating the expanding educational assistance. The more general shortage of staffing in NORAD, has also got some critical remarks by OECD/DAC in its review on Norwegian development assistance from 1999.³⁰

From the year 2000 the Ministry of Education (MOE) has been engaged in NORAD's assistance to education. MOE will advise NORAD on sector-wide educational matters, i.e. the planning and carrying through of national educational reform, evaluation of reforms, technical assistance in curriculum development and strategies related to management of national educational systems. Direct institutional cooperation between the Norwegian MOE and the correspondent ministry in partner countries will also be tried out, in Nepal and Zambia in the first place.³¹

In the cooperating countries, bilateral educational assistance is administered by officers at the Norwegian embassies in close cooperation with central and/or local governmental authorities and with other donors.

6.3 Donor coordination

On the state level, donor coordination has been strengthened in the 1990'ies, often linked to sector wide approaches in education (SWAPs) or sub-sector approaches. In 1998/99 NORAD joined sector-wide programs in Nepal and Zambia, focusing on the same sub-sector, basic education. The administration of these programs means close cooperation with other donors and the MOE in these two countries.³²

In 1999 and 2000 NORAD, as part of a donor consortium, has negotiated sector-programs in several other countries, like in Tanzania, Ethiopia and the Palestinian areas.³³ Negotiations on SWAPs have also taken place in Mozambique, but here the leading role in education has been taken by two other Nordic countries, Denmark and Finland, who for many years have been active in educational assistance in the country. In Bangladesh, Norway phased out the health sector in 1995 and decided to concentrate on assisting in education, Denmark being effectively active in health. These are only two of many examples of long time efforts among the Nordic countries to cooperate in development assistance, both in division of labor and in terms of administrative coordination.³⁴ In Nepal we find another recent and important example of Nordic donor coordination. Succeeding Denmark, Norway took on the leading role as coordinator in January 2000, cooperating closely in basket financing of the Basic Primary Education Programme with Finland, The European Union and IDA.³⁵

³⁰ OECD/DAC 1999, p. 41

³¹ See *Educaid* No 2/2000, p. 2

³² See *Educaid* No 4/1999

³³ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 32. In this evaluation report there are short descriptions of Basic Primary Education Project in Nepal and of Basic Education Sub-Sector Investment Program in Zambia (p. 32-34). The Zambia program was strengthened in May 2000 through the signing of letters of intents on institutional cooperation between the Ministries of Education in Norway and Zambia, see *Educaid* nr 2/2000. I treat the Norwegian policies on sector wide approaches in educational assistance more extensively in section 7.6.

³⁴ OECD/DAC 2000, p. 81 and 91

³⁵ See *Educaid* No 1/2000

7. Channels of assistance

7.1 The general balance between bilateral and multilateral channels

As already mentioned, the first bilateral project in 1952 was connected to fisheries and health improvement in Kerala, India. In the beginning of the 1950'ies Parliament also allocated some money for assistance through the United Nations. *This start points to one important feature of Norwegian development assistance: The balance between bilateral and multilateral channels.* In the 1950'ies the bilateral assistance dominated, while in the beginning of the 1960'ies multi-lateral channels received more allocations than the bilateral. Around 1970 Parliament decided that approximately an equal share of the assistance should be given through bilateral and multilateral channels. In the last thirty years the proportions have mostly balanced between 40-60 %, some years the bilateral being the dominating, other years the multilateral and the multi-bilateral.³⁶

In general the right-wing parties have given a slight higher priority to bilateral assistance than the more left-wing parties. They have used two main arguments: The bilateral channel is more targeted towards Norwegian assistance priorities. And Norwegian economic interests can better be dealt with using bilateral allocations, f ex through assistance financed export of Norwegian goods and services and through mixed credits, beneficial to Norwegian firms. This general high proportion of multilateral and multi-bilateral assistance places Norway on the top among donor nations. The statistics show the following percentage distribution between the channels of ODA from Norway in 1999³⁷:

Bilateral	Multi-bilateral	Multilateral	Administration	Sum
53.0	15.7	26.4	4.9	100

In 2000 the multilateral assistance grew to approx. 28%. And in the budget for 2001 the majority of Parliament increased this share to around 32%, giving priority to ca. 10% growth in allocations for UNDP, UNICEF and UNFPA.³⁸ Both the Government and most political parties have during the last years been worried about the general declination of resources for UN programs and funds. That is one of the reasons for increasing the proportion of multilateral assistance. Another reason has to do with narrowing the gap between multilateral rhetoric and increasing bilateral practices. This gap was also mentioned as a critical challenge by OECD/DAC in its 1999 review of Norwegian development assistance.³⁹

For many decades two main arguments have been used to justify assistance through multilateral and multi-bilateral channels: When Norway focuses so strongly on international values and interests behind assistance (solidarity, peace, security, human rights), it is logical to use UN-organizations and other multilateral agencies with the same ideals. In this way one strengthens both these ideals but also the organizations themselves. The other argument is that assistance becomes more coordinated and effective when channeled through dedicated and experienced multilateral agencies. At the same time the recipients can relate to fewer donors without using their scarce administrative and political resources in keeping contact with lots

³⁶ In Norwegian statistics multilateral and multi-bilateral channels are often classified together, because both are supporting assistance through international organizations. This in contrast with the DAC classification, where only direct and general support to international organizations, without any earmarking as in multi-bilateral allocations, is recognized as multilateral assistance.

³⁷ Ministry of Foreign Affairs 2000 c, p. 64

³⁸ Same place, p. 73

³⁹ Same place, p. 71

of bilateral actors. In technical areas of development assistance there will always be a need for better coordination of the activities through different channels. In educational assistance this is now seen as a very important challenge, both in NORAD being responsible for bilateral assistance, and in the Ministry of Foreign Affairs being responsible for the multi-bilateral channel.⁴⁰

7.2 Multi-bilateral educational assistance

The multi-bilateral educational assistance allocates resources through multilateral channels, earmarking them for educational purposes. Through the use of this channel, Norway can also influence the more general profile of multilateral actors in education. In the last ten years between ten and twenty percent of the Norwegian assistance to education has gone to projects and programs ran by international organizations, while the greater part of between eighty and ninety percent has been bilateral through NORAD.

Around ten different multilateral organizations have received allocations for educational purposes in the 1990'ies. The four largest receivers have been the World Bank, UNICEF, UNESCO and IDA, together getting around three fourths of the allocations. Examples of earmarked allocations are contributions to UNICEF focus on children's rights and education, with special emphasis on girls – and to the World Bank basic education project in Sub-Saharan Africa.⁴¹ The International Institute for Educational Planning (IIEP) has also got substantial support in the last decade, amounting to around 10 million USD.⁴²

Norwegian multi-bilateral educational assistance has also been channeled to other international institutions and networks. Focus is on following up the Education for All (EFA) goals. Formal and non-formal primary education for girls and women are given special attention.⁴³ In the last years, some of the most important institutions and networks receiving assistance in this context are Association for Development of Education in Africa (ADEA), Forum for African Educationalists (FAWE) and International Consultative Forum for Education for All (EFA). Year 2000 Assessment. Norway has participated actively in these organizations, especially in ADEA where NORAD's educational advisor, Sissel Volan, since 1997 has been the chair of the Steering Committee.⁴⁴

7.3 Bilateral assistance: The principle and realities of concentration and 'priority countries'

Around 1970 Parliament agreed upon the principle of concentration in the bilateral assistance. As a small donor, it was especially important that Norway concentrated the aid in order to make it more effective. This principle was in fact followed more consistently before it was formally decided upon than afterwards. In the 1950'ies and 1960'ies more than half of the allocations was concentrated to India. But in the next thirty years the number of countries receiving aid increased considerably, summing up to around 150 different countries in the period 1970-2000.

The geographical distribution of the overall assistance has been like this: Africa ca. 55 countries, Asia ca. 45, Central and South America ca. 30, Europe ca. 15, Oceania ca. 5. This lack of following up the concentration principle was one of the main critical points made in

⁴⁰ Interview with senior adviser Sissel Volan 18.01.01

⁴¹ OECD/DAC 1999, p. 27

⁴² Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 50

⁴³ Same place, p. 49

⁴⁴ Same place, p. 50. See also p. 50-52 for a short description and assessment of these institutions and networks.

the 1999 OECD/DAC review of Norwegian development assistance.⁴⁵ The review reveals that the total number of countries that Norway cooperates with has gradually increased over the last decade from 90 to 115.⁴⁶

There are many reasons for this strong deviation from the principle of concentration. Some exceptions were decided upon by Parliament around 1970, f ex family planning, which was considered as an important challenge in numerous countries. Also some areas with strong Norwegian competence, like shipping and harbor construction, should not be affected by the concentration principle. The same exception was granted to partly assistance-financed projects run by Norwegian business firms and private organizations (NGOs). Emergency relief was also excepted from the general rule of concentration.

In the period from 1970 until today different governments and majorities in Parliament have also decreased or halted the assistance to some countries and added new countries because of internal economic and political changes in these countries or in their region. Important examples of such more political motivated extensions of the number of recipient countries are the SADC countries in southern Africa and after the fall of apartheid, South Africa. Important examples from other continents are Serbia-Montenegro and Bosnia-Herzegovina, the Palestinian area, Philippines, Vietnam, Jamaica and Nicaragua. And lastly: The numbers of countries were also extended because of more general foreign policy wishes to establish balanced relationships with neighboring countries in some sort of conflict. This way of reasoning meant f ex assistance both to India and Pakistan, both to South and North Korea, both to Ethiopia and Eritrea, both to Greece and Turkey.

The most important instrument from the 1970'ies to realize the principle of concentrated assistance has been to point out some main cooperation countries, in the 1990'ies called "priority countries". Their number has been varying between nine and twelve the last thirty years. They have been concentrated to the following regions: Southern and East Africa, South and South East Asia and Central-America. From 2001 the following eleven countries have the status of being priority countries:

- In Africa: Eritrea, Ethiopia, Malawi, Mozambique, Tanzania, Uganda and Zambia
- In Asia: Bangladesh, Nepal and Sri Lanka
- In America: Nicaragua

Some countries have been stable cooperation and priority countries since the 1970'ies, f ex Mozambique, Tanzania, Bangladesh and Sri Lanka. Other had this status for many years, but are for different political reasons no longer in this category, f ex Kenya, Zimbabwe, India and Pakistan. As to the concentration of bilateral allocations, these countries have in most of the last thirty years received between 40 and 60% of Norwegian bilateral assistance. And in the last years, the increased aid from Norway to countries on the Balkan, have made the relative share of bilateral aid to the priority countries lower, in 1999 down to 29%.⁴⁷

7.4 Bilateral educational assistance: Regional and country distribution

For many decades Asia and Africa have got the largest part of the allocations to education, both in the multi-bilateral and bilateral channel. In the years 1988-98 Africa received ca. 40

⁴⁵ Ministry of Foreign Affairs 2000 c, p. 64

⁴⁶ OECD/DAC 1999, p. 73

⁴⁷ For a statistical overview of bilateral assistance to countries and regions 1997-99, see Ministry of Foreign Affairs 2000 b, p. 68 ff.

percent of all educational assistance, Asia ca. 30. The rest went to Latin-America, Europe and global projects and programs. In the same period ca. 85 percent of all educational assistance was channeled bilaterally.⁴⁸

As already mentioned, the bilateral support to educational assistance has increased considerably from the mid 1990's, from ca. 5% of total ODA to ca. 10% in 1999. This tendency is expected to continue the next years, taking into account the decision in Parliament to rise the allocations to education towards the aim of 15% of ODA. Asia received the largest share of NORAD's total support for education in 1996-98 (ca. 42%). However, the tendency for the last years has been to give higher priority to African countries. Sub-Saharan Africa has for many years lagged behind with respect to educational indicators. The number of out-of-school-children has been growing and the gender gap is not showing signs of closing.⁴⁹

The total NORAD allocations to education have in the last ten years covered from around 40 - 60 different countries. The main reason for this rise of the number of countries, contributing to undermine the concentration principle, is the extension of educational projects through Norwegian NGOs (cf. section 8 below). NORAD's own country portfolio is much more limited and usually takes the form of long-term development assistance through country programs, more and more stressing sector-wide approaches in education.⁵⁰

7.5 Country programs

Educational support through country programs (not including assistance through NGOs and multi-bilateral channels) is built on state-to-state agreements. Usually the relevant Ministries of Education will administer the allocations. The Norwegian embassies will be their cooperating partner.

In Africa, Tanzania and South Africa by far received the largest allocations through country programs in the years 1996-98. Support to country programs also went to Zambia, Botswana, Madagascar, Zimbabwe, Namibia, Eritrea and some others. In Asia, 1996-98, country programs have covered Bangladesh, Sri Lanka, India, Nepal, China, Vietnam and some others. However, Bangladesh got more than three fourths of the allocations to Asian countries. Most of the support to Bangladesh has gone to the following four large programs, administered by the Ministry of Education: Female Education Stipend Project, Non Formal Education, Primary Textbook Paper and Primary Education Development Project for Quality Improvement (PEDQI).⁵¹ This project is by far the largest Norwegian input on basic education in any country. Norway will make available USD 35 million for the implementation of the PEDQI in the years 1998-2002.⁵²

7.6 Sector-wide approaches (SWAPs) in educational assistance

The OECD/DAC review from 1999 observes the Norwegian "move from working at the project level to supporting programmes and sector-wide approaches in long-term development relationships".⁵³ It also states that "emphasis is being placed on supporting the development and implementation of sectorial programmes or sector-wide approaches (SWAPs) in health

⁴⁸ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 21-22

⁴⁹ Same place, p. 24

⁵⁰ Same place

⁵¹ Same place, p. 30. More information on the Norwegian assistance to these educational programs is given in OECD/DAC 1999, p. 91-93.

⁵² *Educaid* No 1/ 1999

⁵³ OECD/DAC 1999, p. 14

and education. They are currently being planned or implemented in nine out of twelve priority countries.”⁵⁴

According to the 1999 evaluation report from the Ministry of Foreign Affairs on *Norwegian Support to the Education Sector*, NORAD and other national aid agencies have learned that “support to isolated projects has failed as a mode in providing improvements in the education sector in developing countries”.⁵⁵ Referring to the World Bank, sector programs are sector-wide, based on a coherent policy framework and features local stakeholders and national ownership. All donors must sign to the program, common implementation arrangements must be developed and long term technical assistance must be ensured. Such sector programs are “strongly recommended by the political leadership of MFA”. They necessitate stronger donor coordination and political support, issues are tackled holistically and not through a number of projects with no internal linkages, review and evaluation can be more coherent and more comprehensive approaches to reform and development are also possible.⁵⁶

In 1998/99 Norway started implementing sub-sector wide approaches in educational cooperation with Zambia and Nepal, both oriented towards basic education. The Basic Education Sub-Sector Investment Programme in Zambia (BESSIP) has involved The World Bank, UNICEF and countries like the UK, Ireland and Holland. The whole BESSIP budget for 1999-2002 is stipulated at 590 million USD. The Government of Zambia’s share is 307 million. Norway’s contribution will be 140 million.⁵⁷ The Basic Primary Education Project in Nepal enters its second phase 1999-2004. The cooperating partners are the World Bank, the European Union and Denmark, Norway and Finland. Norway will allocate ca. 106 million US dollars in the period, being around one fifth of the whole program.⁵⁸

7.7. Problems and critical challenges to SWAPs

The planning and implementation processes of SWAPs in some countries have documented many conflicts and challenges connected to this strategy. Critics, often with research based opinions, have underlined that this approach tends to be too donor dominated, too focused on administrative and financial macro levels and often little relevant for basic education and the qualitative aspects of learning.⁵⁹

The OECD/DAC review on Norwegian development assistance summarizes some important ones: “The SWAPs require that the recipient governments and donors work under an overall sectoral framework instead of focusing on individual projects or geographical areas. Ideally, donors could contribute to a general basket of funds for the sector rather than funding specific components. However, in reality, sectoral programmes are extremely difficult to implement due to divergence of procedure and views among the donors, as well within the recipient government. Therefore in many cases, the education sector, to which Norway contributes with other like-minded donors, is divided into sub-sectors”⁶⁰

⁵⁴ Same place, p. 59

⁵⁵ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 32

⁵⁶ Same place

⁵⁷ Same place, p. 33. Further information on BESSIP, including observations on difficulties and conflicts, is given in *Educaid* no 4/1999, p. 3-4.

⁵⁸ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 31-32

⁵⁹ Samoff, Joel (1999): Education Sector Analysis in Africa: Limited National Control and Even Less National Ownership. In *International Journal of Educational Development*. February 1999.

⁶⁰ OECD/DAC 1999, p. 59

Bob Smith, director of the Centre for International Education in Oslo, has summarized some of the critical perspectives on SWAPS. Smith underlines that “the less positive side of SWAPs is becoming increasingly obvious. From the recipient government’s point of view, sectoral approaches present them with massive reform challenges which usually appear on the agenda simultaneously”. Referring to an analysis by Joel Samoff of some 240 education sector studies and reports from Africa, he stresses how such studies seem to focus on financial and administrative areas and neglect the more qualitative learning processes and issues like citizenship, rights and nationbuilding. However, referring to Samoff’s study, Smith also points to some ideas that could make the evaluation of SWAPs more relevant for those involved in educational processes. These ideas contain broader participation in the design and conduct of studies, improved dialogue in the research process, better accessibility of findings and more focus on learning as the primary concern.⁶¹

7.8 Recipient responsibility

NORAD’s senior advisor on educational assistance, Sissel Volan, underlines that foremost among the operational principles of the agency is that of recipient responsibility. The sector or area chosen for support, the modalities for delivering such support and the design and implementation of programs or projects are the responsibility of the recipient. For example, NORAD does not write project proposals. They are made by the partner country. But NORAD assesses them in the light of aims and principles of Norwegian educational assistance and perceptions of the partner’s capacity to implement and sustain the activities. NORAD also negotiates monitoring and evaluation procedures to ensure accountability. But it is important “that authentic proposals are generated by our partners, the recipients. In essence, NORAD procedures follow the pattern adopted by the World Bank and other donors. The Logical Framework Approach is central to these procedures and we expect recipient countries to use such rational models for their proposals.”⁶²

The limited administrative and/or technical capacity in most development countries to follow up this model of recipient responsibility is well known. NORAD tries to contribute to handling this critical factor through institutional strengthening in some countries, emphasizing both technical capacity building and organizational restructuring. According to NORAD, “in some partner countries, there is a long way to go before either of these pre-conditions for success is fully established. This can cause delays in implementation or higher levels of monitoring and support than we would really like to see.”⁶³ Considerations like these also underline the need in NORAD, and in the embassies, to develop a deeper understanding of the political, financial and administrative culture in recipient countries.

8. The use of NGOs in educational assistance

8.1 Overview of volume and the role of NGOs

In general NGOs play an important role in Norwegian development assistance. Approx. one fourth of total ODA has been channeled through them in 1998. They contribute to flexibility in the system, since they are not confined to priority countries or particular sectors. Many of them focus on democracy, human rights and basic social needs in health and education. They are able to work in areas and countries where state-to-state cooperation is not feasible and can mobilize themselves quickly in emergency situations. But their comprehensive and grassroots orientated work also contributes to undermine the concentration principle of Norwegian

⁶¹ Sector Wide Approaches – A LINS perspective, in *Educaid* No 4/1999

⁶² Volan, Sissel 1999, p. 18-19

⁶³ Same place

assistance. In the end of the 1990'ies the Ministry of Foreign Affairs (MFA) financed more than 70 NGOs for short-term activities, mostly in emergency situations. NORAD financed almost 100 organizations in almost 1000 longer-term projects in more than 50 countries. NGOs get normally 80% of their costs covered by government financing.⁶⁴

Approx. one third of the total Norwegian educational assistance has been channeled through NGOs the last years, most of it to Norwegian NGOs.⁶⁵ The most important of these have for a long period been Norwegian Save the Children (Redd Barna), Norwegian Church Aid (Kirkens Nødhjelp), Norwegian People's Aid (Norsk Folkehjelp) and Norwegian Refugee Council (Flyktningerådet. In the 1990'ies the Norwegian Union of Teachers (Norsk lærerlag) has also been an important NGO channel. But also most of the other ca. 100 NGOs working with development assistance, are more or less engaged in education in a broad sense.⁶⁶

I will in the next paragraphs briefly sketch out some priorities and working methods of the three NGOs that have had the most comprehensive educational assistance the last five years.⁶⁷

8.2 Some examples

The work of the *Norwegian Save the Children* is founded on the UN Convention on the Rights of the Child. The organization emphasizes that basic education must be inclusive for all children, irrespective of economy, gender, disability, ethnicity or religion. It focuses in particular on projects within pre-school and primary education as well as non-formal education projects to reach rural, street, and working children. The work of Save the Children has in recent years changed from broad, self-implemented community development projects to partner implemented projects. The partner may be a local NGO, but is often the government, mostly at district level. The organization has offices in twelve countries in Africa, Asia, Latin-America and Eastern Europe.

The *Norwegian Church Aid* has for many years developed partnerships with churches and NGOs in countries in the South. Priority has been given to basic education, both formal and non-formal, for children and adults. Education has also been linked to areas like nutrition, health, human rights and participation in civil and political processes.

The *Norwegian Union of Teachers* is engaged in educational development through out the world, cooperating with teachers' unions in about 20 countries. In addition to country-specific projects, it has sub-regional projects in Africa, Asia and Central-America. All activities are based on mutual efforts with teachers' unions in other countries. Through close cooperation with the organization Education International (23 million members), the Norwegian union receives detailed information about educational conditions and challenges in different countries. It focuses mainly on organizational development of teachers' trade unions with great emphasis on internal democracy, gender equality and the role of teachers' unions in civic society and in political life. All projects are run by local teachers' organizations themselves.

8.3 The role of NGOs in educating the Norwegian public opinion about development assistance

⁶⁴ OECD/DAC 1999, p. 16 and p. 51-55

⁶⁵ Same place, p. 55. In 1998, 93% of the NGO allocations went to Norwegian NGOs.

⁶⁶ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 41

⁶⁷ Same place, p. 42-43

According to the 1999 review from OECD/DAC of Norwegian development cooperation, Norway is "one of the best among DAC Members" in regard to development education among the public. Yearly surveys have been conducted since 1992. The most recent shows that Norwegian development assistance receives support from more than 80% of the population. However, asked about the amount of allocations, almost one third would have liked it to decline.⁶⁸

The OECD/DAC review underlines that "the bulk of information activities are carried out through NGOs". In 1997 governmental funding of their information and education activities was expanded to include a larger number of NGOs than before. They received from the Ministry of Foreign Affairs about 7 million US dollars out of a total budget a little over 8 million dollars. The same year the ministry established a framework agreement on information with five large NGOs: The Norwegian Refugee Council, Norwegian Church Aid, Norwegian Peoples Aid, Save the Children and the Norwegian Red Cross, which jointly organized a number of major information projects. In addition NORAD allocated in 1997 USD 3 million to the information activities of the 28 NGOs which have framework agreements with the Agency, including 1.4 million USD to the five main ones.⁶⁹

8.4 Evaluation of the role of NGOs in educational assistance

There have been several evaluations of programs, projects and possible results of the NGO activities in Norwegian educational assistance. However, these evaluations cover a variety of assessments from independent external reviews to internal self-assessments.⁷⁰

NGOs play a significant role in Norwegian educational assistance. One third of the allocations goes through them. At the same time they receive around 80% of the information budget of the Ministry of Foreign Affairs. No doubt, the interplay between these two factors is instrumental in many ways. It contributes to grassroots oriented educational cooperation in the South. It strengthens the education of the Norwegian people on North-South challenges in general and on current development issues, often focusing on educational assistance in a broad sense. Through such processes Norwegian NGOs also have developed a rather strong influence on the Ministry of Foreign Affairs (MFA) and the Parliament on policy issues. As OECD/DAC underlines in its review of Norwegian assistance: "One could say that there is a mutual dependency between the government and NGOs: the government needs NGOs to bring about public support and implementation capacity to its aid programme, whereas NGOs need the government's funds to perform their activities. --- Indeed there is undoubtedly a link between NGOs activities in educating children and the public about development and the high ratio of ODA to Norway's GNP. This has been a crucial factor to help maintain the aid effort, at a time when other DAC Members were scaling down their aid programmes."⁷¹

However, as OECD/DAC points out in the same review, it is "debatable whether MFA and NORAD have the capacity to monitor and evaluate so many NGOs and projects. A number of NGOs consider that it would be wise to simplify the system in place by having a single source of funds (NORAD)".⁷²

⁶⁸ OECD/DAC 1999, p. 32

⁶⁹ Same place, p. 33

⁷⁰ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 43

⁷¹ Same place, p. 51

⁷² Same place, p. 17

NORAD initiated a review (1994) of NGO assistance to education. Three critical points can be underlined: Most NGOs lacked strategic policy papers for education. The geographically spreading of educational assistance was vast, often with one project in each country, thereby undermining the general principle of concentration in Norwegian assistance. And lastly, although Norwegian NGOs often used local NGOs as implementing agencies, there were apparently few organizations with concrete strategic plans for competence building and strengthening of local capacities in the process.⁷³

In 1999, Centre for International Education at the Oslo University College (LINS) evaluated the educational partnerships of Norwegian Church Aid. It concluded that all the projects investigated were appropriate for support of such an organization and that they basically were doing what was intended, making a positive difference to peoples' lives. However, although the support encouraged local responsibility, sustainability should be emphasized more.⁷⁴

The OECD/DAC review from 1999 raises the following question: If Norway wants to emphasize local responsibility and sustainability much more, should not a larger part of the ODA, f ex in education, go to *local or regional* NGOs? In 1998 only 6% of the NGO allocations went to these partners in recipient countries.⁷⁵ The review stresses that many countries, f ex Chile, Bangladesh and India, have highly competent and experienced NGOs. They could also carry out activities in other development countries and such contribute to South-South cooperation and strengthen regional ties. The review concludes its section on the NGO channel with the following reminder: "If Norway could take the leadership in this challenging task without losing domestic ODA support, it could not only bring benefits to the developing world, but also become a best practice for other DAC Members to learn from."⁷⁶

⁷³ Same place, p. 44

⁷⁴ Same place

⁷⁵ OECD/DAC, 1999, p. 54

⁷⁶ Same place

9. Poverty-orientation

9.1 Poverty-orientation in general

From the middle of the 1970'ies *poverty-orientation* has been an important principle in Norwegian assistance. The first 25 years of assistance had showed that the supposed "trickle-down"-effect of general economic support, or economic growth, did not work.⁷⁷ So it was decided that Norway should give priority to the most poor and least developed countries - or to the part of the population in recipient countries that were the most needed in terms of nutrition, health service, education etc. But in many periods of Norwegian assistance this principle has been more rhetorical than operational. In the end of the 1990'ies the poverty-orientation has been taken more seriously, both in official statements and in practice. The "Report on Norwegian Development Cooperation in 1999" from the Ministry of Foreign Affairs, states that "poverty reduction is a key goal in all Norwegian development cooperation". It says more concrete that "a significant share of Norwegian development assistance can be expected to be channeled to the least developed countries and other low-income countries. It affects the choice of priority partner countries for long-term development cooperation, is reflected in the dialogue on the organization and focus of cooperation with these countries, and forms the basis for following up poverty issues in respect of multilateral organizations and in international processes".⁷⁸

Among the 11 priority countries for Norwegian assistance in 2001, 9 belong to the category "least developed countries (7 African and 2 Asian). The two others (Sri Lanka and Nicaragua) to "other low income countries".⁷⁹ In addition, a higher and more consistent priority has been given to reach the poor parts of the population in these and other recipient countries. Also through investing in health and education, especially at the grassroots levels, Norway tries to revitalize the principle of poverty-orientation.⁸⁰

9.2 Poverty-orientation in educational assistance and support to the 20/20 initiative

The general poverty-orientation in Norwegian development cooperation is in many ways relevant for educational assistance. Through the choices of regions and countries (least developed or low income), levels of assistance (primary school and other basic education) and through a general concern for equity, educational assistance can contribute to poverty reduction. The senior adviser on education in NORAD puts it this way: "Equity can be defined in terms of improving the opportunities of the hitherto disadvantaged or marginalised groups in society. --- Comparative disadvantages within a society may be a matter of gender, of class or caste, of geographical location or a host of other factors. NORAD is interested in all these groups of children and young people."⁸¹

The poverty-principle is easiest to realize through the operational priorities of bilateral assistance. But also in the choosing of projects and programs in the multi-bilateral channel and through general multilateral allocations to organizations like UNICEF, Norway can give priority to the principle.

⁷⁷ See Eriksen, ed. 1987 p. 73 ff.

⁷⁸ Ministry of Foreign Affairs 2000 b, p.17

⁷⁹ Ministry of Foreign Affairs 2000 c, p. 80. On this page Table 7.1 shows the scores of these eleven countries on variables like national income pr. capita, growth in national income, development assistance in percentage of national income, life expectancy and illiteracy and their score on the UNDP Human Development Index.

⁸⁰ NORAD 2000, p. 9

⁸¹ Volan, Sissel 1999, p. 22

The poverty principle in assistance got a strong international backing through the so-called 20/20 initiative from the UN Social Summit in Copenhagen in 1995. It was proposed that 20% of the development assistance and 20% of the recipients' budgets should be earmarked for basic social services in health and education. Norway has from the beginning supported this model in several international conferences and organizations. And as described in sections above, higher priorities have been given to primary and basic education in the assistance allocations from the middle of the 1990's.

9.3 Some critical remarks

The OECD/DAC review (1999) on Norwegian development cooperation states that the Norwegian Government has claimed "that the goal of allocating 20% of its aid has already been achieved, the data it has provided to DAC indicates otherwise (see Table 3)." The review admits that this discrepancy may partly be due to statistical shortcomings in the registration and categorizing processes, and looks forward to a new statistical reporting system from the fiscal year of 1999, which will produce more valid and accurate data on allocations to basic education. And the review concludes with the hope that "this new system will become a best practice for other DAC Members to learn from and adopt in complying with the 20/20 Initiative".⁸²

Another very different, but as interesting, challenge to the basic education priorities of Norwegian assistance, have to do with political priorities of recipient countries. The OECD/DAC review discusses an important and difficult example from Bangladesh of how educational aid may be rather ambiguous in its function towards the poor or the most underprivileged as to access to education. In Bangladesh expenditures per student in primary and secondary education are among the lowest in the world, in both absolute amounts and as a percentage of GNP. At the same time, the about 2 million college and university students in Bangladesh get governmental allocations covering ca. 95% of their total costs, dormitory lodging included. A 1996 review estimated that 85% of public spending on higher education is benefiting the non-poor households. OECD/DAC underlines that Norway needs to take into account the fungibility of resources by the government of Bangladesh (GOB) and the donors, if the target of universal primary enrolment, especially important for the poor, is to be reached. "While Norway's large investments in Bangladeshi primary and secondary education is commendable, if GOB continues to allocate its resources to higher education with little cost-recovery, it can be argued that Norway and other donors are indirectly subsidizing higher education for the non-poor."⁸³ The OECD/DAC review refers to some donors having suggested that the Bangladeshi government could, inter-alia, develop a sliding tuition system with an income and gender based loan or subsidy scheme. And the review recommends that Norway and other donors could work with the government towards a more coherent sector-wide approach for allocations and assistance within the overall education system.⁸⁴

10. Gender equality in educational assistance

10.1 Gender equality in the overall assistance

The OECD/DAC review from 1999 on Norwegian development cooperation states that "Norway started addressing the necessity of integrating women's concerns into its aid programme in the early 1970's, long before many other DAC Members. It was one of the first countries to design its own strategic aid plan in this area and has been a prime mover

⁸² OECD/DAC 1999, p. 62-63

⁸³ OECD/DAC 1999, p. 92-93

⁸⁴ Same place, see also p. 60, Box 2. Norway's assistance to the Bangladeshi Education Sector

internationally in strengthening the rights and conditions of women. --- In its development co-operation, Norway has made it obligatory to dialogue with recipient countries on women's rights. Key issues for women include: involvement in the planning and implementation of projects; participation in decision-making processes; legislative reforms; political participation and voting; equal economic participation with men; right to land and income from its yield; --- right to basic education, literacy, higher education and vocational training -- -. Especially in the spirit of the DAC Strategy, Norway is keen on promoting girls' education in its aid programme. For example, during 1996-99, Norway provided NOK 150 million (about USD 19 million) for girls basic education in 19 African countries."⁸⁵

According to NORADs *Annual Report 1999* "the gender perspective shall be taken into consideration in all planning, implementation, follow-up and evaluation of NORAD-supported initiatives." NORAD also supports work that is directed especially towards improving the conditions of girls and women and increasing their participation in society.⁸⁶

10.2 Norwegian priorities of education for girls and women

The gender emphasis in the educational sector focuses on elementary or basic education and university collaboration. Here are some examples from Africa: The UNICEF program 'Girls' education in Africa' have contained Norwegian support to several countries like Tanzania, Zambia, Malawi, Madagascar etc. In November 2000 the Norwegian Ministry of Foreign Affairs approved the proposal for a phase II in this program. The new agreement includes NOK 200 million (around 26 million USD) over a three-year period. All the 18 countries that were involved in the first phase can be included in the next one if they meet certain criteria.⁸⁷ On a regional basis NORAD has for more than a decade supported a diploma course in women's rights in Southern Africa. A milestone in this work was the January 2000 opening of the Center for Women's Rights, connected to the judicial faculty of the University of Zimbabwe in Harare. The main task of the center is continuing education of legal practitioners.⁸⁸

In other regions NORAD has negotiated female relevant education programs and projects in f ex Nicaragua, Vietnam, Nepal and the Palestinian Areas. In Bangladesh, who for the last years have got more than half of the total Norwegian educational assistance to Asia, NORAD supports reading and writing training for girls and adult women and a stipend for girls in secondary schools.⁸⁹

10.3 Some critical evaluations

Although Norway for many years have had strong intentions, plans and operational practices for ensuring gender equality in the educational assistance, some evaluation studies give important critical comments as to the practical results. In her evaluation study for the Ministry of Foreign Affairs, Janne Lexow underlines that in the period 1988-98 only a small proportion of the total registered educational projects were specially designed in accordance with the OECD/DAC criteria for women-oriented assistance (WID): "Only 12 per cent of the projects

⁸⁵ Same place, p. 63

⁸⁶ NORAD 2000, p. 31

⁸⁷ *Educaid* No 4/2000

⁸⁸ NORAD 2000, p. 31, 33

⁸⁹ Same place. More information about the role of gender equality in Norwegian development assistance to education is found in the evaluation study carried out by Janne Lexow, Ministry of Foreign Affairs (2000 a) p. 22, 26-27, 34, 47. The report to the Parliament on Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs (2000 b), also gives several examples of how girls and women are been given priority in educational assistance, see p. 48-50.

are directed specifically towards women (WID-integrated or WID-specific). The overview is based on staff's own reporting to NORAD's statistical system, but can still be biased in many ways." Lexow indicates that registration might be incomplete or educational projects and programs might be considered gender neutral or gender irrelevant. It is also possible that many NORAD projects have a form that makes it difficult to register according to the strict DAC-criteria. In spite of such reservations, Lexow concludes that "In view of Norway's active role in setting an international agenda for girls' education, the findings are nevertheless surprising."⁹⁰

In the last years NORAD has adopted the strategy of mainstreaming gender issues in all development cooperation. However, as the OECD/DAC review from 1999 points out, "this is not necessarily the case in practice". The review states that in 1998 about 225 million USD or 17% of its total ODA, was related to one of the following categories: Women-relevant programs (53%), women-integrated programs (33%) and women-specific programs (14%). The conclusion of the review is that "Norway is no doubt a leader in promoting gender equality internationally. Nevertheless, further refinements can be made in its efforts in this area of development co-operation".⁹¹

10. Levels of educational assistance

10.1 Assistance to higher education and research

Before 1990 the Norwegian educational assistance was mostly allocated to higher education and research. In the 1990's elementary and basic education, in line with the Education for All (EFA) challenges from the Jomtien Conference, have been given higher priority. However, the most recent governmental White Paper on Norwegian development cooperation (1996) underlines that it is "important to look at education from a holistic and integrated perspective, viewing basic education, research and higher education as a whole". The World Conference on Higher Education 1998, hosted by UNESCO, also stressed that higher education should be seen as complementary to basic education and not opposed to it.⁹²

Higher education and research obviously can contribute to quality in elementary and secondary education and in all sorts of basic education, formal or informal, the participants being children, youth or adults. It can also be seen as a prerequisite for social, cultural and economic development - and as an end in itself.

The Ministry of Foreign Affairs and NORAD divide research support into three main categories: 1. Support for research in the South, i.e. research as aid - 2. Support for research on aid and general development issues - 3. Research collaboration between North and South, typically between institutions. A basic principle is that research support shall be given to areas of high priority in the relevant recipient countries and institutions. The largest research components have taken the form of framework agreements with universities. NORAD has for many years had this type of agreement with the University of Dar es Salaam and Sokoine University in Tanzania. In the last years framework agreements have been negotiated with Uganda, Zimbabwe and South Africa.

⁹⁰ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 22, 27

⁹¹ OECD/DAC 1999, p. 64. In the same review there are some critical comments on female education support in Mozambique, p. 95 and in Bangladesh, p. 92.

⁹² Ministry of Foreign Affairs a, p. 16. The following paragraphs on assistance to research and higher education are mostly taken from this document, written by Janne Lexow as an evaluation report.

Considerable funds are channeled through the Committee for Development Research and Education, which is administered by the Centre for International University Co-operation of the Norwegian Council of Universities. This arrangement is based on collaboration between Norwegian institutions and partner institutions in developing countries. Only a few of these research programs are specifically related to educational research. In a report from the Norwegian Research Council (1995) research and human resource capacity-building in basic education are particularly singled out as areas of neglect, an area that the Council now is giving higher priority.

In addition a number of Norwegian research institutes have agreements with counterparts in the South, being supported by the Ministry of Foreign Affairs. Support to build research capacities in partner countries has mainly been undertaken on a bilateral basis. However, a number of regional efforts are also being made, both through bilateral and multilateral channels.

Higher education in Norway for students from developing countries is also offered through NORAD allocations. There is a Fellowship Programme and special courses at Norwegian universities, mainly at Master's level. There have been some evaluation studies being made of such efforts, documenting and discussing critical points like recruitment of participants, academic and professional relevance, individual and more system oriented effects. "Nearly all reports, however conclude that transfer of skills, competence-building and developing institutional capacity in partner countries are the main concern for these programmes and must continue to be emphasised."⁹³

10.2 Education for All (EFA) – Basic education

In the "World Declaration on Education for All" (Jomtien 1990) Norway amidst other countries and international organizations committed itself to the goal of ensuring basic education for all children by the year 2000. In both White Papers on Norwegian development cooperation in the 1990'ies (White Paper no 51, 1991-92 and no 19, 1995-96), this commitment was underlined. In budget terms it meant that the earlier priorities of higher education and research had to be replaced by primary school and other basic education. It is worth mentioning that in 1990 there were 33 projects in educational assistance, but only three of these were primary/secondary education projects. The new focus on basic education was not realized in budget allocations until 1996/97. However, the operational results of this shift of priority has been rather difficult to measure, because "up to 1999 NORAD's statistical database has not allowed for reporting by levels (primary, secondary, tertiary) and therefore no complete overview can be given".⁹⁴

The EFA-goals are highly relevant for three other principles and strategies in Norwegian assistance to education: The poverty orientation, the gender equity priorities and the support of the 20/20-initiative. I have touched these three items above, both presenting some facts and numbers and referring to some challenges presented in recent evaluation reports.

In April 2000 Norway, together with 181 other countries and numerous organizations met in Dakar, Senegal, to assess the achievements of the EFA-processes. The EFA-goal from 1990 to give all children basic education by the year 2000 had not been obtained. Nevertheless, the Forum noted that significant progress had been made in many countries. But more than 113 million children still have no access to primary education. 880 million adults are illiterate.

⁹³ Same place, p. 40

⁹⁴ Same place, p. 31

Gender discrimination is found in many education systems. The relevance and quality of learning is often low. Accelerated progress is therefore necessary, particularly in Sub-Saharan Africa, South Asia and least developed countries in general.

Norway, as the other participants at Dakar, committed itself to support the aim of expanding early childhood education, improve all aspects of the quality of education and ensure that all children get a free and compulsory primary education of good quality. The 182 countries also declared that they aimed at achieving a 50% improvement in levels of adult literacy, especially for women, and obtain gender equality in education by the year 2015. And all states shall develop national plans for action by 2002 at the latest.⁹⁵

11. Evaluation and learning from evaluation

11.1 The importance of evaluation

Research based evaluation of development cooperation in education is a condition for moving ahead in the directions set by the values and goals connected to educational progress. For ministries, agencies and organizations involved in *educational* development it would be rather ironic not to have a research based evaluation system that can enrich the learning processes among the actors. Director Bob Smith at the Centre for International Education (LINS) in Oslo puts it this way: "In the case of an aid agency, it would be a major error to under-emphasise research and evaluation. A core value of such an agency should be the importance of constant reflection and openness on what is being done and what is planned for the future. Within this openness and reflectivity must be a conviction that legitimate error and uncertainty are acceptable – that we can and must learn from our mistakes. Being open to enquiry and encouraging self-criticism are related to this"⁹⁶

Leader of the NORAD Technical Unit for Education, Research and Culture, Sissel Volan, stresses in a statement the needs for very concrete assessments of educational cooperation, especially in the context of recipient responsibility. She argues for examinations of the *quality* in education, underlining curriculum development, what happens in the classroom, how schools are managed, teacher education and how teachers do their work, how local and regional support is organized, how the central ministry conducts its activities etc.⁹⁷

11.2 The scope and organization of the evaluation process

The 1999 OECD/DAC review on Norwegian development cooperation states that the objectives of the evaluation function in the Norwegian aid system "are in line with the DAC principles for evaluation of development assistance"⁹⁸. The Ministry of Foreign Affairs (MFA) has a special Policy Planning and Evaluation Office with a staff of 12 people. This unit is responsible for evaluating all activities within MFA, not only development assistance. It selects the evaluation consultants who are external and independent. The scope of evaluations covers key areas of Norwegian development policy, f ex human rights and development, poverty reduction, educational assistance etc.

Line departments in NORAD, including the embassies in recipient countries, are responsible for initiating and carrying out project and program reviews at part of the normal project cycle,

⁹⁵ *Educaid* No 2/2000, p. 1

⁹⁶ In Garrett and Smith, ed. 1999, p. 130

⁹⁷ Same place, p. 20

⁹⁸ OECD/DAC 1999, p. 55

with usually a mid-term and an end-of-project review. These reviews can be pure NORAD reviews or joint reviews with the recipient partner.⁹⁹

11.2 Evaluation studies of educational assistance

In the list of MFA-sponsored development assistance evaluation reports from the 1990'ies, less than 10 out of ca. 70 could be said to be in the field of education. And none of them, until 1997, examined basic education programs or projects, simply because there were hardly any to examine.¹⁰⁰

The most comprehensive evaluation study of educational assistance cover the years 1988-1998 and was carried out by Janne Lexow for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs. In the Summary she points out many technical, methodological, organizational and financial challenges to the further development of evaluations of educational assistance. Among these are needs for more accurate and valid statistical information, more investment in information managing systems and mechanisms, strategies for organizational learning from evaluation studies, technical and organizational consequences of the need for evaluation of sector or sub-sector wide approaches in educational assistance.¹⁰¹

Most of the evaluation studies on Norwegian educational assistance has been carried out by independent and external consultants through NORAD. They cover a wide range of levels, target groups, issue areas etc. Information on these can be obtained through NORAD. Summaries from some of these will also be found in the newsletter *Educaid* (<http://www.lu.hio.no/lins/educaid>).

11.3 Network for research and evaluation

A Network for Research and Evaluation in Education for Development (NETREED) has been established in Norway from January 2001. It is linked to the University of Oslo in cooperation with the Centre for International Education (LINS) at Oslo University College. The Norwegian Research Council has granted funding for three years. The academic leader of NETREED will be Professor Birgit Brock-Utne.¹⁰² "The principal objective of the network is to enable Norwegian researchers, evaluators and research-administrators within the field of education and development to learn from each other, to avoid duplication but instead to form a strong Norwegian research base within the area ---. A web-site will be created for this purpose, constantly up-dating users when it comes to new evaluation and/or research reports. -- It will further give links to relevant international web-sites."¹⁰³

12. Conclusions

- Norway has been engaged in development assistance since the early 1950'ies. The arguments both for assistance in general and in education have been a mixture of self-interest and altruism with different combinations of economic, political, religious and human-right oriented aspects.
- The long term ideological trend could be summarized as moves from aid to cooperation, from charity and technical perspectives to more political thinking, from perceptions of

⁹⁹ Same place, p. 56. In this review there is a rather comprehensive assessment of the Norwegian system of aid evaluation, see p. 55-58.

¹⁰⁰ Ministry of Foreign Affairs 2000 a, p. 60

¹⁰¹ Same place, p. 53-58

¹⁰² For further information: birgit.brock-utne@ped.uio.no

¹⁰³ *Educaid* No 4/2000, p. 4

underdevelopment in poor countries to strategies for development in countries and regions with vast natural and human resources.

- The volume of the overall assistance, being around 1% of GNP the last decades, has placed Norway on top among OECD/DAC members. However, the assistance to education has been very small, ca. 5% of the total assistance up to around 1995. During the last five years this share has been almost doubled. However, considering the strong political and administrative rhetoric in official documents about the importance of educational assistance, it should more convincingly be followed up in future budget allocations.
- The focus on primary and other basic education has been stronger from the end of the 1990'ies. There has been a renewal of the poverty orientation from the 1970'ies, inspired by the Education for All (EFA) processes and the 20/20 initiative. Intentions and plans for gender equity are given high priority. However, evaluation studies show that the implementation of these values and principles are limited and that they should be given a more effective priority in the whole assistance process.
- In the last years, the strategy of donor coordination, recipient responsibility and sector-wide approaches in education have been forwarded, underlining long-term cooperation and commitment through country programs. This strategy, being promising in many ways, is both difficult and conflicted. Efforts to strengthen the donors' cultural competence and the technical and administrative capacities of the recipients should be developed in order better to ensure the relevance and quality of educational development cooperation.
- The distribution of the overall assistance between the bilateral and multi-bilateral channel and the multilateral have in most years been between 40-60%, with an increase of multilateral allocations in the last three years. In the 1990'ies between 80 and 90% of educational assistance has been bilateral, the rest has been earmarked multi-bi allocations. NORAD and MFA should cooperate closer to coordinate the assistance through different channels.
- From the 1970'ies intentions and plans have underlined the value of concentrating Norwegian assistance to main cooperating or priority countries. However, both in the overall assistance and in education the allocations are widely spread geographically, partly due to the dispersed activities of Norwegian NGOs.
- NGOs play an important role in Norwegian development assistance. They administer ca. one fourth of the overall bilateral assistance, one third of the assistance to education and three fourths of the state budget for information on north-south issues and development cooperation. However, Norwegian NGOs could contribute to a more targeted and effective educational assistance through geographical concentration. And many of them should to a larger extent make use of NGO partners in recipient countries and stimulate south-to-south cooperation.
- In cooperating countries NORAD offices and Norwegian embassies have been integrated during the 1990'ies. In Norway NORAD administers the bilateral educational assistance, advised by its Technical Unit for Education, Research and Culture. This advisory unit should be better staffed, especially if primary and other basic education assistance will be given a higher priority in the coming years. The unit also seems to have too little influence on policy-making and allocations.
- The Ministry of Foreign Affairs (MFA) has initiated less than 10 evaluation studies in the field of educational assistance during the 1990'ies, NORAD some more. Very few of these focus on primary or other basic education, simply because the priority of these levels came into operation in the late 1990'ies. There is a need for more accurate and valid data on educational assistance and for continuing research based evaluation studies. These

should give a higher priority to examining the relevance and quality of educational assistance - related to the resources, needs and cultural identity of the recipients.

Literature

- Brock-Utne (2000): *Whose Education For All? The Recolonization of the African Mind*. Falmer Press. New York.
- Centre for International Education (LINS): *Educaid. Norwegian co-operation in basic Education*. (Information letter published ca. four times yearly). Deco. Oslo
- Departementet for utviklingshjelp (Ministry of Development Cooperation) (1987): *Utviklingshjelp i 25 år*. (Development Assistance for 25 Years.) 1962-1987. Oslo.
- Eriksen, Tore Linne, ed. (1987): *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. (The Difficult Assistance. Some Aspects of the History of Norwegian Development Assistance.) Universitetsforlaget. Oslo.
- Garrett, Robert and Bob Smith, ed. (1999): *Turning Aid Policy into Practice: Operationalising NORAD's Principles*. Centre for International Studies in Education, Bristol.
- Graham-Brown, Sarah (1998): *Education in the Developing World. Conflict and Crisis*. Longman. New York.
- Johannessen, Bjørn and Dag Leraand (1997): *Bistandsleksikon. Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*. (Development Assistance Encyclopedia. Actors and concepts in Norwegian and International Assistance.) Gazette Bok. Oslo.
- Ministry of Foreign Affairs (MFA) (2000 a): *Norwegian Support to the Education Sector. Overview of policies and trends 1988-98*. Evaluation Report 2/2000 prepared by Janne Lexow, Nordic Consulting Group. Oslo.
- Ministry of Foreign Affairs (MFA) (2000 b): *Focus on Norwegian Development Cooperation. Statement to the Storting on Development Cooperation Policy 2000*. Report on Norwegian Development Cooperation in 1999. Oslo.
- Ministry of Foreign Affairs (MFA) (2000 c): *St prp nr 1 (2000-2001)*. State Budget 2001. Oslo.
- NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation) (1999): *Annual Report 1999*. Oslo.
- NORAD (1995): *NORADs Support to the Education Sector with Focus on Primary, Secondary and Basic Adult Education*. Basic Principles. NORAD. Oslo.
- NORAD (1999): *NORAD invests in the future. NORADs Strategy for 2000-2005*. Oslo.
- OECD/DAC (1999): *Norway*. Development Co-operation Review Series 1999 No. 36. Paris.
- Samoff, Joel (1999): *Education Sector Analysis in Africa: Limited National Control and Even Less National Ownership*. In *International Journal of Educational Development*. 1999.
- Smith, Robert (2000): *Lins Perspective*. In *Educaid* No 4/2000. Deco. Oslo.
- UNDP, UNESCO, UNICEF and the World Bank (1996): *Education for All. Achieving the Goal*. Final report of the Mid-decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All, 16-19 June, Amman, Jordan. UNESCO.
- Volan, Sissel, Theo Koritzinsky and Anders Wirak (1995): *NORAD and Education in Gaza and on the West Bank*. Recommendation by NORAD's Education Delegation. Education Division, NORAD. Oslo.
- Volan, Sissel (1999): *Introducing the NORAD Principles*. In Garrett and Smith, ed., *Turning aid Policy into Practice: Operationalising NORAD's Principles*. Centre for International Studies in Education. Bristol.

11. Finland's Bilateral Development Cooperation in the Education Sector : Historical Overview and Current Challenges

トーマス・タカラ
(フィンランド・タンペレ大学)

1. Introductory note

This article draws on three previous publications of the author: 1) an extensive analysis of Finland's development cooperation in the education sector, in its historical and international context (Takala 1998), 2) a similar analysis focusing on the vocational education sub-sector (Takala 2001), and 3) a recent book that i.a. deals with the challenges to development cooperation that follow from the global Education for All action program (Takala 2002). These publications, in turn, are based on findings of a research project, which was undertaken with support of the Academy of Finland (Division of Development Research), and on the more mundane perspective on Finnish bilateral development cooperation gained by the author through consultancy assignments, ranging from education sector analysis through project identification and preparation to evaluation.

Within the broad field of education and training activities, this article deals with assistance to general education within the formal education system, to vocational and higher education offered at formal institutions (i.e. having clearly defined relationships with the general education components of the formal systems, and leading to certificates/diplomas/degrees). Non-formal basic education and non-formal modes of vocational training are thus excluded from this analysis.

The concepts of "development assistance" and "development cooperation" are here used interchangeably and they refer to the financial flows and activities, which are administratively classified as "official development assistance" (ODA) by the international development agencies of the OECD member countries.

2. Basic principles of Finland's development cooperation since the 1960s

In terms of economic and political links, as well as cultural and intellectual traditions, Finland belongs to the periphery among the industrialized countries of the North. For much of her history, Finland was colonized by Sweden, and in 1809-1917 Finland was an autonomous territory under Imperial Russia. During her period of national independence Finland has fought two wars against the Soviet Union – the first one alone and the second in alliance with Germany – and during the Cold War was struggling to maintain political neutrality between the Soviet Union and the West. With a predominantly agrarian economy up to the 1940s, Finland was in the post-war years recipient of humanitarian assistance from UNICEF and reconstruction loans from the IBRD. As a result of rapid industrialization and economic growth, she then became one of the affluent countries of the North and joined the OECD in 1968. Politically an important move away from the periphery was the decision to join the EU in 1995, but Finland has continued to remain outside NATO. However, in spite of this kind of characteristics, Finland is also part of the OECD countries in relation to developing countries, as a "donor" in development cooperation.

The government has intermittently appointed ad hoc commissions (the first one in 1961) and working groups to investigate and to reflect upon Finland's development assistance policies and practices and to provide recommendations on basic principles and priorities. Other documents that attest to Finland's development cooperation policies are FINNIDA guidelines on development cooperation (the first ones published in 1985), reports of the Finnish Government to the Parliament on development cooperation (from 1985 onwards) and annual reports on Finnish development cooperation (beginning in 1967; since 1978 these have been produced for the Development Assistance Committee of OECD).

An overarching principle for the choice of cooperation partners has been their demonstrated or expected political commitment to alleviation of poverty and promotion of equality in society. This principle is found e.g. in an early Finnish program on the principles of development cooperation (1974) and in the 1993 strategy for Finland's development cooperation: In the targeting of Finland's development assistance to particular countries "special attention will be given to that there is an attempt to guarantee equal political, economic, social and educational rights to all members of society", and (An) "important precondition for the choice of recipients is a country's own expressed desire to develop, which should be in conformity with the main goals of this (i.e. Finland's) strategy" (FINNIDA 1993, 26-27). Furthermore, priority should be given to low-income countries and to disadvantaged population groups within these countries (ibid. 18). A later decision-in-principle of the Cabinet on

development cooperation also states that "special attention shall be given to the position of disabled people" (Decision...1996).

A change of existing cooperation relationships towards greater conditionality of assistance, in order to achieve the above-mentioned commitment to development goals is notable over time. As early as 1980, FINNIDA has proclaimed such a policy in the issue of women's position: "As to country programming negotiations with the recipient countries ... improvement of women's position will be brought up and it will separately be stipulated as one target in the cooperation" (quoted in FINNIDA 1990: 15). Acceptance of this line of policy has become prominent in the more recent FINNIDA documents, which emphasize structural adjustment towards market economy, and commitment of the partner government to poverty reduction, environmental protection, human rights and democratic government as preconditions for development cooperation: "If a development cooperation partner fails to adhere to these objectives, Finland will use constructive dialogue in an attempt to influence the situation and, if this is not possible, will reconsider continuation of the cooperation relationship" (FINNIDA 1993, 10-11, 15), and "In the policy dialogue, Finland emphasizes the role of the recipient governments to take the necessary measures to alleviate widespread poverty ... Finland supports the generally accepted view that without an enabling environment, investment in human capital, and empowerment of the poor, support measures will maintain the characteristics of a national and international social welfare act allowing no sustainable alleviation of poverty to take place" (FINNIDA 1994, 16).

3. Priorities of development cooperation in the education sector?

Perusal of the most significant documents that have dealt with Finland's development cooperation policy as a whole, or in the education sector in particular, shows that there has to date been no clearly defined policy of the priorities of Finnish support to education in developing countries, nor attempts to serious discussion of these issues. A previous analysis by the author (Takala 1998) found a significant difference between Finnish development cooperation in the education sector and mainstream international discourse on support to education in that in the latter the changes in priorities within the education sector over time are rather clearly visible (from the early emphasis on vocational and higher education to non-formal basic education and diversified secondary education, and on to Education for All conceived as universal primary schooling). In the Finnish documents it is more rare to encounter explicit shifts in priorities. An instructive finding from the documentary analysis is also that the statements about the contribution of education to socio-economic development have served less as criteria in explicit discussion of priorities and weighing them against each other, and more as a pool of arguments from which justifications can be invoked according to need, in order to justify support to the various priority areas.

The report of an early ad hoc commission on Finland's development assistance, appointed by Government, refers to the policy of many developing countries to give priority to vocational and higher education of special target groups which have a key role in promoting economic growth. The commission recommended that Finland increase its support to vocational and higher education courses in developing countries and raise the number of scholarships for students from such countries to pursue university level studies in Finland. By contrast, the program of development cooperation, approved by Cabinet in 1974, only stated that education in "different fields and at different levels" will be supported and did not indicate any priorities within the education sector. Ten years later, a report from Cabinet to the Parliament again gave particular attention to vocational and higher education courses as part of development cooperation.

In 1986, the Ministry for Foreign Affairs appointed a working group to prepare a proposal on the principles of Finnish development assistance to education. The group produced a report (Proposal...1988) which draws heavily on the fresh World Bank report on Education in Sub-Saharan Africa (World Bank 1998). In its recommendations the report again abstained from prioritization and proposed Finnish support to virtually all target areas within the education sector, although support to post-primary education was to be "selective" (a phrase borrowed from the above-mentioned World Bank document). The subsequent overall strategy for Finnish development cooperation only makes the vague reference to the need to "invest in human resources/ human beings", with no suggestions as to what this might imply in terms of educational policy priorities (FINNIDA 1993).

Echoing the international trend of the 1990s, support to basic education has been mentioned as a priority also in many Finnish documents. The unofficial FINNIDA Guidelines for development cooperation in the education sector give "first priority" to basic education, justified by reference to its high "rate of return" (FINNIDA 1994, 5-6). The same emphasis is found in the Cabinet's more recent decision-in-principle on development cooperation, which refers to basic education as a means to poverty alleviation and to strengthen the position of women in society (Decision...1996, 3). At the international level Finland is also contributing financially to the UNESCO-led coordination of the Education for All follow-up process.

It is, then, notable that during the history of Finland's development cooperation in the education sector, the criteria for making choices between supporting basic/ general secondary/ vocational/ higher education have never been defined. Instead, identification and appraisal of projects and the respective funding decisions have been made on an ad hoc -basis. In many other donor countries, strategic documents have been prepared at intervals to guide the sub-sectoral targeting of cooperation.

4. Programming and planning of cooperation

The decision-making structure in Finnish development cooperation is briefly described below. Since 1965, development cooperation activities have been administered in a single office in the Ministry for Foreign Affairs. In 1972 this office was named the Finnish International Development Agency (FINNIDA). As development cooperation activities increased, the FINNIDA organization had to be extended and modified. A major administrative reform was carried out in 1986, whereby separate units were established for the different sectors of development cooperation. Education sector activities were placed under "social development". Posts of sectoral advisors were also created, including one education advisor. In the 1990s development cooperation activities were integrated more closely into the Ministry for Foreign Affairs and FINNIDA was renamed Department for International Development Cooperation (DIDC).

In the selection of program countries for Finland's development cooperation, there has been particular focus on Sub-Saharan Africa. On the political dimension, one special feature of the Nordic countries' development cooperation policies has been their longstanding relationship with the socialist-minded liberation movements and Governments of Eastern and Southern Africa (Ethiopia, Tanzania, Zambia, Mozambique, Namibia), with Vietnam and with Nicaragua after the Sandinista revolution. As a counterbalance to this, however, non-socialist countries like Kenya, Egypt, Sri Lanka, Nepal and Peru have been supported by Finland.

Recent decisions have led to a phasing out of support in some of the long-term program countries because these countries are not low-income (Egypt, Namibia, Peru), and some others are under critical scrutiny because of their less than satisfactory record in promoting democracy and good governance ((Kenya, Zambia, Nicaragua). Here it is noteworthy that Vietnam continues to be in financial terms among the largest recipients of Finnish development assistance, although the country is not low-income and has not moved towards a democratic political system. An obvious interpretation for this anomaly is that the location of Vietnam in the globally most attractive market area overrides a consistent application of the ostensible basic principles of cooperation.

A recent OECD review of Finland's development cooperation notes that the geographical spread of these activities has increased during the 1990s, a trend which "carries the risk of generating a dispersed range of ad hoc activities... there may also be a predilection of opportunistic 'visible' projects which carry the Finnish flag" (OECD 1999, 10).

At the bilateral level, the principal forum for discussing the priorities of development cooperation is the annual consultations between Finland and the partner governments. Here, the role of the latter is to present proposals on the sectoral coverage of cooperation and on the priorities within sectors. In the absence of sectoral strategies or explicit guidelines on the part of Finland, there is a considerable degree of freedom in these discussions. The representatives of Finland react to the proposals taking into account the general principles of Finnish development cooperation, the accumulated experience from past bilateral cooperation and the available financial frame. In recent years, the Poverty Reduction Strategic Plans that Finland's bilateral partner countries have prepared, as a precondition for eligibility for the HIPC debt reduction arrangement, have had an important role in the discussion concerning sectoral priorities at country level. The decisions which follow from the intergovernmental negotiations have typically been transformed into project documents through missions that consist of consultants appointed by FINNIDA/ DIDC and of representatives of the partner government.

5. Volume and geographical targeting of education sector cooperation

Before any mention of figures that denote percentage shares of GDP and trends over time, one should note the basic fact that the financial volume of Finland's development cooperation is very minor in relation to the respective resources of large bilateral agencies. In no country is Finland among the top five donors in terms of total bilateral ODA contributions.

At the turn of the 1980s and 1990s, Finland was reaching the target of 0.7 per cent GDP allocated to development cooperation. Then followed a deep recession in her economy and very drastic cuts in the development cooperation budget: in absolute terms from the all-time high of 712 million USD in 1991 to 168 million USD in 1994. At present, in terms of percentage share of GDP the figure for Finland has since then only

reached the average for OECD countries (0.33 %), whereas other Nordic countries (Denmark, Norway and Sweden) have reached or even surpassed the 0.7 per cent target.

The share of the education sector of Finland's total bilateral cooperation increased from a very low initial level to a high around 8 per cent in 1985 and after that it fell to an average of 4-5 per cent for a decade (Bennell & Furlong 1998, 47; Bentall et al. 2000, 19). Together with the drop of the total volume of the development cooperation budget, this entailed a very steep decline in the funds available for education sector cooperation. Following the decision-in-principle on development cooperation of 1996 the percentage share of the education sector of Finland's total bilateral ODA has shown a rising trend towards the average figure for all OECD countries, which in 1997-2000 was at 9 per cent (Bentall et al., op. cit. 22-23; Education for All...2002, 168). In 2002 the respective figure for Finland was approximately 8 per cent.

Although the recent expansion of the volume of education sector cooperation is remarkable from the Finnish perspective, Finland remains a very minor actor in this field. For instance, the other Nordic countries each allocate for education sector cooperation 2-3 times larger amounts of funds than Finland, whose contribution is at the level of such countries as Ireland, Switzerland and New Zealand (Education for All...2002). From another perspective this minor role is illustrated by the fact that in countries where the donor agencies are collectively supporting an education sector program or a basic education sub-sector program, the share of Finland's financial contribution is only a few percent of the total external funding.

Between 1974 and 1990, long-term support to the education sector was given by the Government of Finland in Zambia, Tanzania and Ethiopia. During the period 1990-2002 these four countries were retained as cooperation partners (Ethiopia only until the end of the 1990s), and education sector cooperation was also initiated in Namibia, Mozambique, Nepal and Nicaragua. With the exception of Namibia, the above-mentioned countries belong to the group of low-income countries and are yet far away from achieving the Education for All -goal. Furthermore, the primary level enrollment ratios for girls are significantly lower than those for boys in Ethiopia, Mozambique and Nepal. Hence this selection of countries is well in line with the emphasis given in the 1996 decision-in-principle to basic education as a means to alleviate poverty and improve the position of women in society.

In addition, Finland has in recent years initiated bilateral cooperation in the education sector with South Africa and the Palestinian Territory, which do not belong to the low-income category and are at least close to achieving the EFA target. Their inclusion among the partners is a response of the Finnish Government to requests from the post-apartheid Government of South Africa and from the Palestinian authorities, in continuation of earlier links between Finland and ANC/PLO.

6. Cooperation in different sub-sectors

6.1. Basic education

The partner countries which until the 1990s followed a socialist-type of orientation have had a predilection for strengthening the practical/vocational component in their education systems, an orientation which also resonates well with the tradition of the Nordic countries of teaching practical skills as part of the curriculum of primary and lower secondary education. The first bilateral basic education project supported by Finland the Practical Subjects Project (PSP) in Zambia, from 1974 onwards. A concern over the unemployment among school-leavers, and the related criticism of too much academic orientation in the curricula, were translated into a justification for this exceptionally longstanding project (total duration 18 years), which aimed at improving the employment and self-employment prospects of school-leavers by teaching woodwork, metalwork and construction skills at upper primary grades. Support was given to construction of workshops at schools, equipment and tools were provided, and a cadre of Finnish experts were sent to assist in development of curricula, learning materials and teacher training.

On the basis of the experience gained in the PSP in Zambia, Finland also extended support during the latter half of the 1980s to the development of these subjects at the school of the Namibian liberation movement SWAPO in exile (in The Congo). This project resonated well with SWAPO's socialist orientation of that time and was envisaged to be influential in the design of a practically oriented curriculum in future independent Namibia. However, such expectations were largely unfulfilled (Takala 1994).

Another major project in the basic education sub-sector funded by Finland was the Zambia Educational Materials Project (ZEMP), initiated in 1983. It supported development of curricula, textbook writing, publishing and distribution of books. In the first phase, secondary and upper primary grades were targeted, but subsequently the project was focused more on primary schools. For a decade, this project was de facto subsidizing a parastatal monopoly company, and then attention was also given to stimulation of a market for publishing, printing and distributing textbooks. Finnish support to this project was eventually terminated at the end of the 1990s. Behind

the ZEMP project one can also detect an interest towards supporting export of textbooks printed for Zambia in Finland and of printing paper produced in Finland. Similarly, textbooks printed in Finland were supplied in the 1980s to SWAPO-in-exile, but this support was not continued in independent Namibia, where the textbook market was taken over by large British-Namibian companies.

Following the resolutions of the Education for All conference, held in Jomtien in 1990, many donor agencies have strived to increase the share of basic education in their development cooperation budgets. Finland is among these donor countries. During the 1990s, the share of basic education of total Finnish bilateral funding allocated to the education sector has fluctuated between 1/3 and more than 50 % (Bentall et al. 2000, 25). At present and for the next few years, this share seems to have stabilized to well above the 50 % level.

Of the nine countries where Finland has since 1990 supported the education sector, basic education has been the sole or a major component in all but Nicaragua. Within the support targeted at basic education, rehabilitation and construction of classrooms has been the largest component in Mozambique and Zambia. In Zambia these activities have been in the form of community-based, low-cost construction of rural primary schools, whereas in Mozambique school construction has been supported through private contractors at a substantially higher unit cost. Alongside quantitative expansion to improve access to schooling, Finland has provided support to qualitative development of basic education: in Zambia to the above-mentioned provision of textbooks; in Ethiopia to development of curricula, learning materials, teacher education and educational management; in Mozambique to evaluation of learning achievement, in-service training of teachers and development of management at local level; in Tanzania to teacher education development; in Nepal and Palestine to development of curricula, learning materials and assessment at school level; and in South Africa to teacher education and use of information technology in primary schools.

Reflecting the attention given in the general principles of Finnish development cooperation to the position of disabled people, Finland has extensive experience in supporting special education of disabled children and youth in developing countries. Bilateral projects, focusing on teacher training and other capacity development in this area, have been implemented in Ethiopia, Zambia, Mozambique and South Africa. In addition, many Finnish experts of special education have gained experience from developing countries through working in international organizations and in projects supported by non-governmental organizations. The Finnish associations of disabled people even have formed an organization (FIDIDA) to coordinate their development cooperation (www.kaapeli.fi/fidida). As part of the Dakar Education for Conference in 2000 the Finnish experience in special education was visible in a session devoted to this topic, the material of which has also been published separately. An important theme in this publication is the question of inclusive education, i.e. to what extent and how children who previously have been defined as being in need of special educational provision can be taught as part of ordinary classes. A reason for concern in the area of special/inclusive education is that this has not yet become a genuine priority for the partner Governments, and the respective activities are overly dependent on the external support.

6.2. Vocational education

In available sources no figures are given to indicate the relative share of vocational education within Finland's total education sector cooperation during different periods. In addition one should note that a large amount of training activities have been supported which administratively fall under other sectors than education (e.g. agriculture and forestry) – these are not dealt with in this article.

The roots of Finland's development cooperation in the field of vocational education can be traced back to the 1950s when Finland provided the first scholarships to students from developing countries for studies in Finland. During the 1960s, the scope of these activities expanded and Finland also joined the other Nordic countries in supporting an agricultural training and research institute in Tanzania. In addition, a small number of Finnish experts were sent under bilateral arrangements to work in both vocational and higher education institutions in several African countries.

An earlier analysis of documentary material which has been produced in the decision-making process and planning of Finland's development cooperation in the education sector (Takala 1998) showed that vocational education projects supported by Finland have been justified by the need to create trained "manpower" to particular sectors of the economy, in order to contribute to growth of the economy and to "national self-reliance" of the partner countries. The choice of vocational fields to be supported has been influenced by perceived shortcomings of skills in the partner country and by the availability of relevant expertise in Finland, determined on the basis of requests from the partner Governments and ad hoc assessments.

The content and modes of Finland's support to vocational education have also been influenced by the characteristics of the Finnish tradition of domestic vocational education and training (VET) -policy. These include a heavy emphasis on the school-based and Government-funded mode of VET, which has shaped the Finnish

perception of options and priorities and has made available Finnish technical expertise in this mode (planning of VET, curriculum development, teachers of vocational subjects). This position was well in line with the mainstream view in development cooperation in the 1960s and 70s, whereas from the 1980s onwards it has become increasingly old-fashioned in relation to the changing views about VET provision championed by the World Bank. Clearly, Finnish development cooperation has difficulties to think in alternative terms (support to private provision of training and to non-formal modes of training) (Takala 2001).

Between 1990 and 1999, FINNIDA has supported two agricultural training institutes in Mozambique through the so-called SATIM –project (this was preceded by similar support implemented as a joint project of the Nordic countries). Graduates from these institutes are expected to work in agricultural and rural extension, in small and medium-size agricultural enterprises and as teachers of agriculture in other institutes. The support has consisted of technical assistance for curriculum development, teaching and staff development (including expatriate teachers), building and equipping of classrooms, teachers' houses and workshops, and development of the school farm. A very similar project at another agricultural institute in Mozambique was commenced in 1997 and is to continue at least until 2005. During the 1990s, more short-lived support to vocational institutes was also given in Zambia and Ethiopia.

In 1998-9, DIDC commissioned an analysis of international trends in donor support to vocational education and of Finland's experience in this field. This exercise produced recommendations that could have been developed into a sub-sectoral strategy, but no such work was undertaken, nor is there evidence of this analysis having influenced any subsequent policy decisions.

6.3. Higher education

Overall, there has been rather limited cooperation between universities in Finland and those of developing countries. Among the reasons for this are that Finland never was a colonial power and hence relationships with the developing countries' universities were only built up during the post-colonial period. The fact that the principal medium of higher education studies in Finland is the Finnish language has also constituted an obstacle to establishing links with countries that already share the language of higher education with the ex-colonial power. On a very small scale, Finland has in the 1960s-1980s supported selected faculties (e.g. architecture, dentistry, geology) in some African universities through provision of experts and equipment.

A particular type of education sector assistance has been the provision of tailor-made higher education programs (Bachelor's, Master's and post-graduate) in Finland with a national or regional recruitment base (mainly countries of Eastern and Southern Africa). The initiatives for these programs have come either from the beneficiary countries or from a Finnish institution of higher education. This kind of programs have been regarded as supplementary to the rest of Finland's development cooperation in the sense that they have been organized mainly with a view to building local capacity in fields where Finland has been supporting in-country development projects. Higher education programs in Finland designed for students from developing countries were initiated in the early 1970s in the field of water engineering. The planning and operating costs, plus the cost of scholarships to students, were met from the development cooperation budget. A large portion of the students recruited into these programs were persons already employed in the civil service and in need of professional upgrading. During the 1980s the volume of such provision increased and the contents extended to several fields of study.

Following the drastic cuts of the development cooperation budget in the early 1990s, and accumulated criticism towards the low effectiveness of the higher education programs offered in Finland, support to such programs vanished from the scene of development cooperation. Forms of support to higher education found in the 1990s include the longstanding support provided to the Asian Institute of Technology in Bangkok, and two degree programs (in journalism and special education) implemented jointly by Finnish universities and Zambian higher education institutions, mainly by using means of distance education. In Nicaragua, Finland's support to the education sector is targeted at a university that serves the indigenous minority population, with intended indirect benefits for the provision of bilingual education in primary schools. Furthermore, Finland has supported higher education in Zambia (professional programs at college –level, refurbishment and upgrading of libraries at universities and teacher training colleges, and an educational research network).

A recent initiative of the Center for International Mobility, which is part of Ministry of Education, proposes that exchange of teachers and students of universities and polytechnics with developing countries would be expanded in a more systematic manner and would begin to qualify for funding under the development cooperation budget.

7. Evaluations

Intermittently, FINNIDA/ DIDC has commissioned independent evaluations of projects, which assess their performance and impact against the project objectives and may also with hindsight discuss the justification of the objectives themselves. In comparison with many other donor agencies, it is notable that the evaluations are routinely published and available to all interested readers, and their standard language is English, making them accessible internationally.

In addition to evaluations that focus on education sector support activities, such support has also been dealt with in some of the more comprehensive evaluations. In 2001, DIDC commissioned country program evaluations in most of its major program countries, of which education sector support is evaluated at some length in the reports on Ethiopia, Mozambique, Nepal and Zambia. A major task of these exercises was to evaluate the impact of the activities supported by Finland in various sectors on poverty reduction. Not surprisingly, in the absence of time and resources for profound research work to properly perform this task, the evaluation reports were either vague or simplistic in pronouncing their judgments on this issue. As an exception, the report concerning Nepal notes that the country's Basic and Primary Education Program mentions improved productivity, health and sanitation practises and community awareness of development issues as the mediating factors, through which development of basic education is expected to have a poverty-reducing impact. Furthermore, one should not discuss the potential of education for reducing poverty or promoting other social change as if education had such potential regardless of its content. In the case of Nepal, it is highly questionable, whether increased overall participation in the existing kind of education as such would significantly contribute to poverty reduction.

By contrast, the evaluation report on Zambia makes the straightforward assumption that the poverty reduction objective requires concentration of education sector support on basic education and, in a leap of faith, asserts that "improved access to basic education has at least indirectly increased the prospects of the beneficiaries to escape extreme poverty." No mention is made of the assumed mediating factors in such putative causation (Evaluation...2001, 17, 24). Another example is the report on Mozambique, which questions whether the training of agricultural technicians supported by Finland is an effective way of reducing poverty, while support to increasing enrolments at primary and general secondary level receive a more favourable mention – without any elaboration of such arguments (Evaluation...2002, 65-68). Overall, then, the country program evaluations failed to bring forward the discussion regarding priorities within Finland's education sector cooperation.

As mentioned above in sections 2 and 3, improvement of the position of women in society, and more particularly their access to basic education, has been a visible goal of Finland's development cooperation. Against this backdrop, it is notable that Finland's bilateral support to the education sector seen as a whole has done very little by way of explicit measures to further this goal. This said, there are minor exceptions, such as verbal statements about aiming at increased gender equality in the composition of the student body of agricultural institutes in Mozambique and a gender equality component in support to curriculum development in Palestine.

Among the evaluations focused specifically on education, special reference must here be made to four consecutive evaluations of the Practical Subjects Project in Zambia that were carried out during the lifetime of the project (in 1978, 1981, 1984 and 1988), which cumulatively led to a very critical assessment of the project. In the building and equipping of workshops the result was that in 1988 these were found only in less than ten per cent of all primary schools. Retention of the donated tools and equipment proved to be a major problem – they had often been stolen from the schools. As regards the development of the competence of teachers, the project evidently was able to build a cadre of qualified and dedicated teachers, willing to carry on teaching practical subjects within the existing material constraints. Judging the overall performance of the project, however, it is obvious that the project fell far short of meeting its objectives. This can partly be attributed to deficient planning and to absence of a proper monitoring system during the project, but a more fundamental reason was that the teaching of practical subjects suffered from undervaluation in the eyes of administrators, and of many school principals and teachers. Assessing the impact of the project on the basis of then available limited survey data, the 1988 evaluation noted that the primary school leavers who had received practical subjects teaching were mainly unemployed and had not created jobs for themselves. Echoing the well-known conclusion of Philip Foster (1977), the evaluation report did not consider this surprising because the income prospects of self-employed people are lower than of those who work in white collar jobs for the government or for private companies in the formal sector of the economy. According to this interpretation, students simply appreciate academic subjects more than practical ones because the former are being valued more on the labour market.

An ex post facto evaluation of the Practical Subjects Project was undertaken in 1994 (Practical...1994). The evaluation report repeated the message of its predecessors, basically saying that the whole idea of trying to introduce practical subjects in the primary school curriculum had been a mistake and that it would be more rational to change the content of the curriculum back towards general education. The by now familiar argument

refers to the low status of these subjects and of manual labour in society. However, the same evaluation also gathered data for a deeper investigation of the possible impact of the project. In this analysis it was found that the parents' attitudes towards the practical subjects appeared to have recently become more positive and that the teaching of practical subjects in schools had apparently increased the school-leavers' prospects for employment and self-employment. These findings were attributed by the evaluators to the changing conditions of the economy, where the modern sector is shrinking and liberalization of the economy has created new opportunities for entrepreneurship in the various practical trades (Practical...1994, 23, 28, 55, 67). The implicit conclusion, then, that would seem to follow from such a finding is that this project was not simply based on wrong premises, but that its justification was perhaps some two decades ahead of its proper time. Nevertheless, the sustainability of what the project did achieve during its lifetime is very poor, due to the almost total lack of funds from the Government of Zambia for this purpose (ibid. 21-22).

Another set of evaluations concern the support to agricultural institutes in Mozambique through the SATIM-project. An early evaluation found that, in spite of the curriculum development work towards a more practically relevant content that had been initiated by the project, there was an overemphasis on theory in the teaching at the two institutes. The same bias was evident also in the admission tests used to select new students, many of whom had failed to gain entrance to upper general secondary education and saw the agricultural studies as a second-best agriculture. This option was not a dead-end in the education system of Mozambique, but offered a by-route into university studies – hence there was also pressure to retain much of the curriculum content of general secondary schools also in the agricultural institutes. Another issue of concern raised by the evaluation was the bleak employment prospects of graduates, which was attributed in part to the insufficient relevance of the content of training and to unrealistic job expectations among the students. The evaluation directed strong criticism at what it deemed a diversion from the initial long-term development objective of the project, which was to give training that is relevant to smallholder agriculture.

A further interim evaluation of the SATIM-project was undertaken during 1997. According to its report, approximately 60 per cent of the two institutes most recent batch of graduates had found employment and only half of these were working in the agricultural sector. Reflecting the change of economic conditions in Mozambique towards market economy, the evaluation proposed a change in the curriculum and in the links of the institutes with companies, in order to better familiarize the students with the operations of commercial agriculture.

The later planning of the SATIM project has taken into account the above-mentioned criticism and placed greater emphasis on the practical relevance of teaching. However, during the subsequent course of the project further attitudinal resistance to these attempts has been encountered. It is also becoming obvious that the adequate functioning of the Boane and Umbeluzi institutes as Government-owned schools after the termination of FINNIDA support in 1999 is at risk, because the project activities were overwhelmingly dependent on the external funding, and because the current educational policy of the Government of Mozambique intends to transfer more of the costs of vocational education and training to the private sector (Takala 2001). The very same concerns have also been expressed with respect to the ongoing support of another agricultural institute in Mozambique.

Consecutive evaluations of the Zambia Educational Materials Project have found that the efforts to build up local capacity in the Ministry of Education for planning and coordinating textbook provision achieved only meagre results and the project staff largely continued to carry the responsibility for these activities. Effectiveness of textbook production was low, and even after the production of books had reached a satisfactory level, distribution of books remained a persistent problem. An impact study was also carried out in 1996, in which the author of this article was involved together with a Zambian team, but the report was unfortunately never finalized. The interview and observation data gathered in this study clearly showed that even at the school level there were significant obstacles to making effective use of the newly arrived textbooks in the classroom. Teachers typically attributed this to their lack of proper training, but a complementary interpretation is that they were also averse to the prospect of losing the kind of monopoly over knowledge, which they commanded in a situation where the pupils did not have access to textbooks. A lesson to be learned from this experience is that, in a society like Zambia with a young and thin culture of literacy, the context of efforts to increase availability and use of textbooks is not such a straightforward “thirst for books” as is easily assumed by educationists in the donor countries (Takala 1995).

Regarding higher education courses provided in Finland as part of development cooperation, several small-scale evaluations were carried out in the latter half of the 1980s. The general picture that emerged is that these programs were typically administered and taught (in English) separately from the normal functions of the Finnish university within which they were located. Teachers for these courses were often recruited from outside the permanent staff, which hindered positive spin-offs to possible institutional cooperation. There were also frequent complaints from among the course participants on what was perceived as irrelevant contents, and the record of

these students' return to their home countries and being able to utilize their enhanced knowledge and skills was not very satisfactory (Kokkala & Takala 1995).

8. Modalities and management of cooperation

Since the 1990s, the modalities of development cooperation have been under increasingly critical scrutiny at the international level. This section of the paper first reviews the issues at stake and then describes the response of Finland to the international trend.

The traditional project mode of development cooperation targets the use of external funds to specific activities according to predetermined plans. Discrete project organizations are established to expedite and oversee implementation and to carry the responsibility for financial management of the external funds. These arrangements have been devised in order to ensure a satisfactory degree of effectiveness in implementation of activities and accountability in the use of funds and reporting.

In Finnish bilateral development cooperation, the project mode of operation was regarded as the only feasible option until the early 1990s. During the latter half of the 1980s FINNIDA placed more emphasis on the standardized use of the logical framework model in the preparation, appraisal and evaluation of projects, guidelines for this purpose were prepared and a training was organized for staff of both FINNIDA and consultancy companies to learn to effectively use these tools. The size of FINNIDA/DIDC staff at headquarters level and in Embassies is quite small, which in itself has necessitated the principle that the implementation of bilateral projects is a joint responsibility of the partner government and a consulting company or a Finnish public sector organization. The latter are selected through a tendering procedure and contracted by FINNIDA/DIDC, whose role then is reduced to provision of funds and to overall supervision.

The above mentioned working group on development cooperation in the education sector (Proposal...1988) formulated the following principles for guiding project identification: the partner country should have a plan of its own for development of the education sector and projects should focus on selected areas within this plan, in coordination with the projects supported by other donors; furthermore the scope of Finnish-supported projects should be increased and their duration extended, in order to achieve significant and sustainable results. These principles were reflected in the 1990s in Finnish "education sector support programs" (in Zambia, Ethiopia and Mozambique). Such programs consisted of several projects that operated under one umbrella document, a program coordinator from Finland responsible for the use of funds and a common monitoring system. In comparison with stand-alone projects, this arrangement allowed for some degree of flexibility in the allocation of funds between the various projects.

In the evaluations of projects, in the education sector as well as in other sectors, a recurring finding has been that the weak capacity of the developing countries own systems of public sector administration-management and their budgetary constraints seriously undermine the sustainability of project achievements, particularly in the poorest countries (see section 7 above and Effects...1996, 192-218). In other words, when the external funding that the projects has channeled to particular activities is terminated and the project personnel are no longer carrying a significant part of the responsibility for these activities, the developing countries in deplorably many cases have had neither the technical capacity nor the requisite funds to continue what was accomplished during the lifetime of the project.

Within the project mode of development cooperation, there have been plenty of attempts at finding remedies to the above-mentioned problems, by giving more attention to development of local capacity and by stipulating that there should be a larger than token financial contribution from the partner government already during the project. A more fundamental response to the deficiencies of the project mode is the ongoing trend to move away from discrete projects towards supporting sector development programs (Gould et al. 1998, Martin et al. 2000).

Sector development programs are documents underwritten by the governments of developing countries that define the objectives of educational policy and strategies to achieve these, in consultation with the stakeholder groups and with donor agencies. In the present situation, such programs rarely cover the whole of the education sector (as is the case in Ethiopia and Uganda) – it is more common that only a sub-sector program on the development of basic education has been prepared (e.g. in Nepal, Zambia and Tanzania). The sector programs are prepared taking into account the growth prospects of the national economy and of the government budget, and the volume of external funding is then set at a level which is not expected to lead to unsustainable results. The developing country government is explicitly responsible for the implementation of its sector program. In the ideal form of sector program support, the external funding would be channeled through the partner country's own system of public sector finance, following jointly agreed-upon procedures in budgeting, procurement, disbursement of funds, accounting, reporting and auditing. As a rule, in the early stages of this kind of a process external support to capacity development is a substantial component.

The general principles of sector program support are so obviously superior to the real-life experience with projects that it is easy to gain broad consensus on the former, both among the donor community and among the decision-makers and civil servants of developing countries (see e.g. Takala & Marope 2003). Even though the project mode still is predominant in development cooperation, its role is diminishing and sector program support is gaining ground. This means that if the target areas that are currently supported through projects become part of the sector program, support to these will gradually cease to be in the project mode. By contrast, if there are projects that support activities, which are not part of the sector program, it will become increasingly difficult to justify continuation of such projects.

In practice, the transition from agency-specific projects to sector program support has proved to be a complicated process. It is slowed down by the – usually unspoken-of – interests that exist on both sides of the development cooperation relationship in the world of projects. The donor agencies may be reluctant to give up the kind of image gains that result from the use of "their taxpayers money" for targets that carry a positive connotation in public opinion, such as support to provision of learning materials, promotion of girls' education and anti-AIDS campaigns among youth. It is not exaggeration to say that in many cases there is competition between the individual bilateral and multilateral organizations and NGOs, in a bid to raise their profile in pursuit of such objectives. One of the tenets of sector programs is that agency-specific earmarking of funds will not be continued, with the ramification that it will no longer be possible to attribute particular activities and results to particular sources of funding. On the part of the recipient countries, the operation of projects often entails possibilities for personal gain for local persons recruited to work for the projects and for civil servants associated with the project activities (e.g. salary increases and per diems, access to vehicles, computers etc., study tours), the continuity of which is under threat within the sector program support arrangement. Moreover, the transition into sector program support may be regarded as a threat due to the eventual introduction of external auditing that will investigate the whole of public sector finance and reveal such corruption that remains outside scrutiny within the project set-up.

Reflecting the existence of this kind of tensions, sectoral budget support is apparently to be conceived as a medium-to-long-term goal. Intermediate modes between agency-specific projects and sectoral budget support are so-called pool (or basket) fund systems which are extra-budgetary but rely on rules for procurement, financial management and reporting, and auditing, which are common to all agencies that contribute funds into the pool. Such systems are able to meet the funding agencies' criteria for accountability better than reliance on the partner Government's own systems of financial management in their present state.

The Government of Finland has in recent years taken a position in favour of participating in sector program support and has financially contributed to analyses of the respective issues and experiences that have received ample attention internationally (Gould et al. 1998, Martin et al. 2000). It is, however, remarkable that Finland's coming on board has been a process of drifting behind the pioneer agencies, motivated by the desire to stay in the "progressive" reference group, rather than becoming identified as one of the agencies that are reluctant to move away from the project mode. No concrete guidelines have to date been prepared to guide Finland's participation and contribution in sector program contexts, whereas e.g. Denmark and Sweden have had such documents for some years (DANIDA 1998, SIDA 2000). In 2003, Finland is involved in supporting education sector/ basic education sub-sector programs through a pool fund system in Mozambique, Nepal, Tanzania and Zambia and participates in the respective joint review meetings. In 2003, all the Finnish support to education in Tanzania will be channelled through the pool fund, whereas the respective share in Nepal will be approximately 80 % and in Zambia and Mozambique in the region of 30 per cent. The remaining part of the support to Nepal is earmarked for technical assistance, whereas in Mozambique and Zambia conventional projects continue with Finnish funding alongside the contribution to the pool. In South Africa, Nicaragua and Palestine there is as yet no collective shift towards the sector support program mode, and consequently Finland continue to operate 100 per cent through projects in these countries.

9. Challenges for the future

The Government of Finland has in 2002 nominated a working group to prepare an action plan for reaching the 0.7 % of GDP target by 2010. This will have very significant implications for education sector cooperation. If we assume that the share of multilateral cooperation within the growing ODA budget will increase to some extent and that the share of the education sector of total bilateral cooperation would be maintained at its current level (some 8 per cent), the absolute amount of funds available for this sector would approximately double during 2003-2010. A more likely scenario is that, in order to be politically justifiable, the steep increase in the overall ODA budget must be accompanied by allocation of a growing proportion of these funds to education, health and rural infrastructure. This would entail an even larger increase in the financial volume of education sector cooperation over a period of seven years. One obvious implication, then, is that an increase of this magnitude will only be possible through significantly increased contributions to pool fund/ sectoral budget support arrangements.

In the current climate of education sector development cooperation, dominated by the Education for All –goal, the donor countries are facing the dilemma of prioritization between supporting basic education on the one hand and vocational and higher education on the other, and the problem of justifying the respective choices. In the absence of a strategic document to guide Finland's position –taking in the substantive issues of education sector cooperation, it is impossible for Finland to act in a consistent manner. In the proclaimed strive towards "partnership" with developing countries, this is definitely a handicap – one does not become a good partner merely by listening and making ad hoc -decisions, but one should also have explicit principles that are known by the other party and be capable of adhering to these.

The ongoing movement away from the project mode of development cooperation towards sector program support raises important questions which will be answered by future developments: to what extent will the priorities stated in such programs be strongly influenced by increasingly uniform views of the donor community, to what extent will there be national variation in the intrasectoral priorities, such as the share and modes of VET as part of development cooperation, and what will be the role of perceived "comparative advantages" of the different donor countries?

An instructive example is found from the recent experience from Nepal, where Finland is involved in supporting the Basic and Primary Education Program (BPEP). A request for additional Finnish support to the vocational education sub-sector was received from Nepal in 2001, but planning of possible Finnish support in this area was not initiated, due to a DIDC decision which delimits education sector support in Nepal to basic education. It is noteworthy that this decision makes particular reference to the importance of promoting education of girls. Such a statement ignores the fact that special measures to promote girls' education are already part of BPEP and the donors share a concern over the effectiveness of this component, but that under conditions of pooled funding, Finland cannot earmark her own funds to this area (Evaluation... 2002, 96-97).

For a small donor country, whose financial contributions to sector programs will in all contexts necessarily remain minor in comparison with the role of large donors, an all the more important issue to be considered is the question of possible areas of comparative advantage. If we assume a situation (not entirely hypothetical) where many of the donor agencies interested in supporting the education sector in a given country have a strong preference to providing technical assistance to a particular area within the program, such as promotion of the education of girls, then allowing them to follow these preferences is unlikely to lead to the optimal result. A more rational alternative is that only such an agency/agencies which are known to represent, or be able to recruit, the best available expertise for a particular purpose then concentrate on that area.

The small size of the pool of experts available in Finland has since the 1990s been recognized, as there has been a need to recruit a growing number of short- and longer-term experts to work in the education projects supported by Finland and to participate in the sector program processes. Belatedly, activities to build more of such capacity have been initiated, both through training in Finland and by recruiting young professionals to work in Finnish-funded cooperation projects in the field.

Finnish expertise in the education sector, which is relevant for developing countries and of high quality by international standards, is found above all in the area of special education and integration of children with special needs into mainstream classrooms. Even in this area, the comparative advantage is shared with the other Nordic countries. Other areas where a more modest amount of Finnish expertise exists, that can usefully be tapped in education sector development cooperation, are development of textbook provision, community-based school construction and assessment of learning achievement in primary schools. As regards the geographical distribution of country-specific experience among professionals in Finland, most of this has naturally been gained in Finland's principal bilateral program countries. In the domain of qualitative development of education, the continued dependence of most developing countries on the curriculum models and school examinations of the ex-colonial master countries is reflected in the dominant position of the experts of the latter in today's development cooperation. It is not a coincidence, that the three countries where Finland has found an opportunity to support development of primary level curricula (Ethiopia, Nepal, Palestine) are exceptional cases without a legacy of colonial dependency in their educational systems. On the other hand, one may query whether the wide and profound Finnish expertise in the use of information technology in education could not be accepted as a more prominent area of comparative advantage in bilateral development cooperation, even if this would lead to giving greater emphasis to secondary and higher education.

Over the longer term, the conditions of recruitment of technical assistance personnel are likely to be fundamentally changed, as a result of the shift towards sector program support. This recruitment will increasingly be decoupled from the sources of funding. In other words, the ideal is to procure all the technical assistance needed within a sector program using the pooled external funds/ sectoral budget support funds and through international competitive recruitment (a situation already achieved in the education sector program of Uganda). Hence, an individual donor agency could contribute funds to a sector program, but would not necessarily send any "experts of its

own” to work within that program. For Finland, this kind of a prospect does not represent a very dramatic change to the practice already followed in Finnish-funded bilateral projects, where international recruitment has become commonplace. At the same time, Finnish experts have of course enjoyed a certain “privilege of the home ground”. A likely scenario is that a part of the education sector experts who have worked in Finland’s bilateral cooperation will remain in the field also in the future sector program contexts and will enjoy a growing range of job opportunities, whereas another part will not survive professionally in the more open competition.

Bibliography

Bennell, P. & Furlong, D. (1998). Has Jomtien made any difference? Trends in donor funding for education and basic education since the late 1980s. *World Development*, 26, 1, 45-59.

Bentall, C. et al. (2000). *Funding Agency Contributions to Education for All*. Overseas Development Institute

DANIDA (1998). *Guidelines for Sector Programme Support*.

Decision-in-Principle of the Cabinet on Development Cooperation (1996)

Education for All Monitoring Report (2002). UNESCO.

Effects or Impacts – Synthesis Study on Evaluations and Reviews from 1988 to mid-1990s (1996). Ministry for Foreign Affairs of Finland, Report of Evaluation Study 1996:1.

Evaluation of the Development Cooperation Programme between Finland and Zambia (2001). Ministry for Foreign Affairs of Finland, Department for International Development Cooperation, Evaluation Report 2001:9.

Evaluation of the Development Cooperation Programme between Nepal and Finland (2002). Ministry for Foreign Affairs of Finland, Department for International Development Cooperation, Evaluation Report 2002:1

Evaluation of the Development Cooperation Programme between Mozambique and Finland (2002). Ministry for Foreign Affairs of Finland, Department for International Development Cooperation, Evaluation Report 2002:2

FINNIDA (1993). *Education Sector Development Cooperation Guidelines*

FINNIDA (1994). *Guidelines for Development Cooperation in the Education Sector* (unofficial document)

Foster, P. (1977) The vocational school fallacy in development planning, In: Karabel, J. & Halsey, A. (eds.) *Power and Ideology in Education* (New York, Oxford University Press)

Gould, J. & Takala, T. & Nokkala, M. (1998). *How Sectoral Programs Work - An analysis of education and agriculture sector programs in Zambia, Ethiopia, Mozambique and Nepal*. Institute of Development Studies, University of Helsinki, Policy Papers 1/1998.

Kokkala, H. & Takala, T. (1995). Finland’s development cooperation in higher education. In: *Linkages Revisited, Proceedings of a conference held in The Hague 16.-17.2.1995*, NUFFIC

Martin, J. & Oksanen, R. & Takala, T. (2000): *Preparation of the Education Sector Development Programme in Ethiopia*. Association for the Development of Education in Africa

OECD/ Development Assistance Committee (1999): *Development Cooperation Review Series nr. 31 – Finland*

Practical Subjects in Primary Schools - Ex-Post Evaluation of Finnish Support to Zambia (1994) FINNIDA Evaluation Report 1994:2

Proposal for a strategy of development cooperation in the education sector (in Finnish) (1988). Report of a working group

SIDA (2000). Policy for Sector Program Support and Provisional Guidelines.

TAKALA, T. (1994) Equity and national unity vs. cultural diversity in the educational reform of independent Namibia, In T. Takala (ed.) Quality of Education in the Context of Culture in Developing Countries (University of Tampere, Department of education, Reports B:12)

Takala, T. (1995). Textbook provision under the conditions of economic liberalization – the cases of Zambia, Mozambique and Namibia. In: Brock-Utne, B. (ed.): States or Markets – Neo-Liberalism in the Educational Policies of Sub-Saharan Africa. University of Oslo, Pedagogisk Forskningsinstitut, Rapport nr. 1/1995

Takala, T. (1998). Justifications for and priorities of development assistance to education. Scandinavian Journal of Educational Research, 2/1998

Takala, T. (2001). Views of the "Centre" vs. Finland's support to prevocational and vocational education in developing countries. Journal of Education and Work, 14, 2.

Takala, T. (2002): Education for All – the objectives and reality in developing countries (in Finnish)

Takala, T. with Marope, M. (2003). Partnerships between Ministries of Education and International Funding and Technical Assistance Agencies. Association for the Development of Education in Africa.

World Bank (1998): Education in Sub-Saharan Africa

12. オランダにおける対発展途上国教育政策の現状¹

グリーク・リークレ
(広島大学留学生センター)

はじめに

本論文ではオランダの対発展途上国教育政策の現状を明らかにすることを旨とし、主として教育に関する開発協力、特にオランダの国際教育に関するプログラム改革、基礎教育の方針およびセクターアプローチの促進という三つの問題を論じる。本論に入る前に戦後オランダの開発協力の展開を説明することとする。

オランダは1999年に開発援助の50周年を祝った。1949年に当時のトルーマン大統領は就任演説の第4項目で「発展途上地域の発展および向上のために我々の科学技術的な振興および産業的な発展の成果を利用できるような積極的なプログラム」を発表した。それに対して数年前に設立された国連は Expanded Program of Technical Assistance (EPTA) (技術援助増大プログラム)を設置し、オランダは1949年に150万ギルダーを提供することとした。

第2次世界大戦の直後はオランダにおける開発援助への関心が低く、戦争の被害をうけた国を再建することが中心であり、その後はインドネシアの独立運動の動きに注目が集められた。それにも関わらず、アメリカの国際援助の発想に影響を受け、オランダも開発援助活動を始めることになった。

その初期の動機としては第一に経済的な利益であった。開発援助はオランダの産業界および学問を途上国に広め、国の輸出を促進すると考えられた。その上、EPTAの参加を通じて植民地時代後のオランダから帰国した熱

帯専門家のための雇用機会の拡大が見込まれた。

冷戦時代の動機を中心とするアメリカと違って、オランダの開発援助政策は最初から多国間のほうに進められた。植民地時代の遺産により、受取国の中に二国間の援助に対して反発が出てくると思われた。

60年には開発思想の変化とともに、オランダの開発援助の本質と規模に変容が起きた。他の西洋諸国と同様に開発援助のための予算が急激に増加し、1961年の2億ギルダーから1971年には約10億ギルダー(GNPの1%近く)に増加した。60年代にも民衆からの圧力がより大きな役割を果たしてきたのである。自国の再建を果たしたオランダ国民の第三世界に対する関心はより高くなってきた。大きな因子は反ベトナム戦争の運動だった。この変化の背景はオランダ社会の両極性を生むことで、政党からは外国に対する方針を明確な立場が要求されてきた。また、テレビの導入も大きな影響力を及ぼし、アフリカ、アジア、南米の諸国はより身近に感じられてきた。

60年代にも二国間援助は大幅に拡大されてきた。この拡大の原因としては増加した開発援助予算を自分の活動のために利用したいと考えている中型企業および教会からの要求が大きな圧力となってきた。企業は主に輸出の機会を広げるためであり、教会は60年代に宣教的な活動より、貧困減少に力を注いできた。しかし、当初、外務省は教会の活動を支援する補助金提供に同意せず、政界が教会の活動に支援をしてきて、外務省が補助金を

提供し始めたのはその後である。さらに1965年以降にインドネシアとの関係の変化も二国間援助に影響を及ぼし、Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI)が1967年に設立され、オランダは数十年間にわたってインドネシアに大規模の援助を行った。

70年代に入ると従来の開発思想に対して大きな失望感が広がってきて、冷戦を背景に、発展途上国と先進国の間に両極性を生むことになった。その当時、80-90年代のオランダ開発援助政策に大きな影響を与えたJ.プロンク氏(社会党)が1973年に開発協力大臣(1973-1977)となった。プロンク氏は1969年に経済学のノーベル賞を受賞したJ.ティンベルゲン教授の弟子であり、開発経済専門家の資格をもつ初の開発協力大臣だった。彼の政策はSelf-Reliance(自己依存)というコンセプトが中心となり、国連やUNCTAD(連貿易開発会議)などの会議で、北欧の国々と一緒に新しい国際経済秩序を促進した。その自己依存は発展途上国の規模だけでなく、それらの国々におけるもっとも恵まれてないグループの政治的および社会的な権利も含む。その上、援助基金の大部分は受取国に利用されるべきだという考えをもっていた。プロンク氏は妥協することなく、彼の方針に対してより保守的なEG国々および国内の政治家と衝突してきた。それにも関わらず、プロンク大臣の時代に国際協力の予算は3倍に増加し、GNPの1.5%となった。

プロンク氏は受取国が実際に自国の状況を改善できることに主眼を置きつつ、援助が社会全体に利益となる(人権の保障を含む)社会・政治的な構造の存在の有無を指摘した。結果としてプロンク大臣はますます受取国の国内の政治・社会状況に干渉してきた。人権などの状況のもとでプロンク時代にインドネシアとチリなどのような国への援助は減少され、タンザニアとキューバのような国の援助は拡大された。²

1978年以降は、原油の値段の急激な高騰により、先進国も発展途上国にも真剣な国際経済の危機となり、ドナー国の間で合理化への動きが活発となってきた。結果としてはプロンク大臣の総辞職の後、他の国と同様にオランダの開発援助の条件は強化されてきた。プロンク氏の後任は主として同じような政策を続けたが、この時から貧困撲滅および経済的な発展がオランダ開発協力の柱となってきた。また、「北」と「南」の相違より相互依存が強調されてきて、企業界はより大きな役割を果たすべきであるという考え方が主流になってきた。

「集中国」(二国間対象国)の数は減少され、もっとも貧困状況にある国に集中することになって、開発援助はよりオランダの商業に利益となるような方向に移動してきた。合理化に関わらず、この期間にも依然として開発協力の予算はGNPの1.5%水準のままであり、オランダは相変わらず世界的に主情なドナー国の一つであった。

東アジアのNIERの急激な経済発展およびベルリン壁の崩壊により80年代以降、伝統的な開発援助思想は大幅に変容した。中央・外縁理論および依存理論のような従来の開発理論は意味を失い、発展途上国の多くに実行された計画経済という発展モデルは失敗モデルと結論づけられた。冷戦の終了により、アメリカなどのドナーによる国際援助の主な動機がなくなった。

この動きに関わらず、オランダにおいては、開発援助に対する支持率が高いままであった。しかし、世論のなかで発展途上国の状況の改善に対する楽天主義に代わって無力感が生まれてきた。この背景の中でプロンク氏は1989年に再び開発協力大臣として任命(1989-1998年)された。1990年彼の指示で「A World of Difference. New Frameworks for Development Cooperation」という政策案が国会に提出された。上記の世界情勢の変化に対応して、従来のオランダ開

発協力政策は根本的に改革を目指す政策案である。A World of Difference では次のような点が強調されていた

- * 開発は自由、民主主義、および人権の尊重と伴うものである。
- * 環境破壊せずに継続的な開発はメインとなる。
- * オランダの開発援助の焦点は継続的に下からの貧困撲滅すなわち自発的な開発活動となるべきである。

この政策のいくつかはブロンク氏が70年代に既に強調したことであるが、環境への配慮および、受取側の文化などを原点とすることが初めて明確にされた。しかし、経済的状況および開発協力の予算の利用範囲拡大(PKOへの参加、難民の受入費など)により、狭い意味の開発援助のための予算が実際に減ってきた。その上、ブロンク開発協力大臣の在任期間に開発援助は人権問題として利用され、インドネシアとの関係はさらに悪化し、インドネシアはオランダがIGGIの会長を辞めることを要求し、二国間援助を受けることを拒否した。また、政策案で予想された国際的な動きは意外な方向に進み、新しい国際秩序の実現は大きな混乱および不安定性を伴ったものとなった。

それに対応して、1993年に A world of difference. Scouting the borders of development cooperation という政策案が国会に提出された。この案では平和を守ることとその実現がより強調された。そのために紛争時の緊急援助、それから国の再建により重点が置かれた。また、開発援助は徐々に紛争状態などにある国の援助となってきたために、ブロンク開発大臣は一般的な外交との結合を促進してきた。結果としては1996年から外務省の構成が大幅に再構成され、従来に分けられた地域部局は一つの地域部局にした。その改革に伴って、純粋な開発援助の予算はGNPの1.1%から0.8%に減ってきた。

この減少に関わらず、オランダはまだ主要

なドナー国の一つであり、現在の大臣のもとで、二国間の援助対象国の数がより減少され、受取国から積極的な態度を期待することになった。現在のところは受取国の社会経済的な政策、良い統治、貧困の程度と実際の援助ニーズが優先課題とされている。これに対して世論からも政界からも反発がほとんどなく、開発援助の効率に対する悲観が大きな要因であった³

現在のところ、オランダの開発協力予算はGNPの0.8%に設定され、2001年に継続的な貧困撲滅のためにDFL8兆20億(およそ490兆円)が利用できると予想される。オランダは主に限定された国との二国間協力、多国間国際機関と社会団体と民間セクターという三つの手段を通じて貧困と戦うのである。⁴

対発展途上国教育政策

先述のように、オランダは1999年に中心国の数を大幅に減らして、現在、二国間援助の対象の国は124ヶ国から21(17+4)ヶ国に限定された。この4ヶ国は実際、選考の条件を満たさないが、その援助関係短期間では終了する予定となっている。その国とは南アフリカ、パレスチナ政府、エジプトおよびインドネシアである。これらの国々は自分でどのセクターで(最大4つ)オランダの援助が欲しいのかを定めることができ、選ばれたセクターに関わらず、オランダから援助をうけるために受取国からの要請が必要とされた。受取側に政治的な意思がなければ、教育に基金援助することは無意味であるということが現在におけるオランダ政策の原点だからである。⁵

現在、教育というセクターを選んだ国はバングラデシュ、ボリビア、ブルキナファソ、インド、イエメン、マケドニア、マリ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、パレスチナ、南アフリカとインドネシアである。(表1)

受取国はその教育開発政策の方針を自分で行うべきであるため、オランダの教育開発に対する政策を定めることは難しいと言える。しかし、提出された政策評価にオランダ外務省は色々な条件をつける。1990年後半からオランダ政府は中心国に対してセクターアプローチを積極的に利用し、促進してきている。オランダは長期間にわたる受取り側から要請に基づいて協力をその国の政策の枠に組み入れることを目指している。その上、オランダはセクターへの援助のために他のドナーとのコーディネーションを狙っている。その

結果として近年、協力の重点がプロジェクトからプログラムに移った。二国間協力の枠組みにおける継続的な貧困撲滅は継続的な経済的發展、継続的な社会的開発、環境保全および良い統治と平和支持という四つの構成要素で実施される。教育セクターの援助は主として社会開発と関わっており、その分野では子どもの基礎教育参加、リテラシーの向上等がある。セクターアプローチに必要なことは国際的に合意された優先項目として良い統治の促進、貧困撲滅、女性と開発および環境である。

表1：2001年のオランダの「中心国」およびセクター援助状況（二国間の場合）⁶

17カ国	セクター	全体		教育セクター ⁷	
		万DFL 2001年	万円 2001年	万DFL 1999年	万円 1999年
バングラデシュ*	水マネジメント、保健医療、教育	7700	385000	-	-
ボリビア	社会参加および地方分権、教育、農地開発	7400	370000	421.2	21060
ブルキナファソ*	農地開発、初等保健医療、基礎教育	5500	275000	802.4	40120
エチオピア*	保健医療	5300	265000	101.8	5090
エリトリア*	戦争のため未定	800	40000	30	1500
ガーナ	保健医療、環境保護	3600	180000	25	1250
インド	保健医療、教育	7100	355000	1701.9	85095
イエメン*	水、保健医療、農業、教育	7200	360000	937.6	46880
マケドニア	教育、農業、環境保護	5000	250000	63.3	3165
マリ*	教育、保健医療、農地開発	5300	265000	887.5	44375
モザンビーク*	教育、基礎保健異医療、水と衛生（下水道）、環境保護	7400	370000	709.8	35490
ニカラグア	農地開発、小企業、保健医療	4700	235000	482.4	24120
スリランカ	農地開発、環境保護、人道援助、復旧作業・調和	2400	120000	6	300
タンザニア*	教育、地方行政、保健医療および飲用水、小/中企業	9500	475000	1051.5	52575
ウガンダ*	教育、農地開発および地方行政、司法セクター	6400	320000	1111.6	55580
ベトナム	山林および植物多様化（自然管理）、水管理、水上運送、保健医療	4200	210000	389	19450
ザンビア*	保健医療、教育、経済開発	4400	220000	1016.7	50835
+4ヶ国	セクター				
パレスチナ	農業、水、基礎教育	3800	190000	851.8	42590
エジプト	水管理、飲用水および衛生（下水道）	4200	210000	78	3900
南アフリカ	教育、司法、地方行政、青少年	5000	250000	1971.3	98565
インドネシア	徹底した行政、環境保護、健康医療、基礎教育	15700	785000	-	-

*LDCs ** 1ギルダー=50円

国際教育プログラムの改革

1999年に内閣は国際教育プログラムの再編成することを決議した。2001年2月にヘルフケンス開発協力大臣は国際教育に関する新しい政策草案を国会に提出した。オランダ外務省開発協力局は教育の分野における現在の中心国を含む約50ヶ国まで減らす方針をとり、国際教育のための予算は従来と同様に年約2億5000万ギルダー（12兆5億円）とされた。⁸

この案の全体に関わる目標は貧困撲滅の枠における継続的な能力開発を背景とし発展途上国における中間行政者の質的および量的不足を無くすことに貢献することである。

この新しい方針の焦点は次の通りである。

- * オランダにおける教育供給の柔軟化および相手国の要請に応じ改善することで、その教育はできるだけ現地で行われる
- * セクター選考と関係なく、17+4ヶ国とテーマ国（援助関係が終了する予定の33カ国）における専門的な中間行政の能力向上を目指す奨学金プログラムの設立
- * 高等教育の機関開発（Institutional Development）プログラムは特定の教育機関だけでなく省の一部、全国高等教育委員会など、国における高等教育への関連もねらっている。
- * プログラムを限定することで二国間の協

表3：オランダの国際教育プログラムの改革案

2001まで				2002年から
機関開発 用共同資金 供給 (DFL6800 万)	MHO	大学間協力用共同資金供給	DFL4500万	高等教育の機関強 化プログラム
	SPP	SAIL（国際教育および農学機関協力団体）プロジェクトプログラム	DFL2000万	
	HOB	初等教育のためのオランダ職業教育大学と発展途上国における教育機関の協力プログラム	DFL300万	
奨学金プ ログラム ・HRD	BIO	国際教育機関の奨学金プログラム	DFL4000万	学位取得用奨学金 プログラム
	UBP	大学奨学金プログラム（年120名）	DFL700万	
	SBP	特別奨学金プログラム	DFL600万	特別および短期間 訓練
	TSP	Tinbergen奨学金プログラム（年90名）	DFL70万	

外務省・開発協力局 国際教育プログラム 能力支援財政	DFL12200万 DFL3200万
文部省 能力支援財政 高等教育国際協力団体 (NUFFIC) 財政	DFL7800万 DFL1000万
住宅空間企画環境省	DFL100万

力の可能性が生まれる。

結果として、国際教育プログラムは7つから3つに減らされ、そのうちの2つはHRDのための奨学金プログラムで、もう1つは高等教育の機関強化のためのプログラムである。

プログラムの再編成は特に今まで国際教育と関わっているオランダ高等教育機関に大きな影響を与え、その機関には従来の安定している予算がなくなり、発展途上国はより自由に適切な教育プログラムを選ぶことができるようになる。結果として、今まで独立していたSAIL⁹機関は予算を継続するために大学と合併することにした。そのコースの選択はオランダ国内に限られておらず、現地でも、オランダの教育機関が他国と提供するコースでも受けることができる。

新しいプログラムを見ると、高等教育の機関強化プログラムは発展途上国自らがより高等教育を提供できるように教育能力の継続的な強化を狙う。上記の二つの奨学金プログラムと関わって、今まですべてのDAC加盟国は受けることができ、奨学金プログラムは二

国間の枠に限られていなかったが、2002年から原則として17+4ヶ国と33テーマ国に限定される予定である。¹⁰二つの奨学金プログラムは要求方向性、柔軟性および供給の限界の面でそれぞれ違っている焦点から取り上げられた。

表4：2002年からの奨学金プログラム

学位取得用奨学金プログラム	特別および短期間訓練プログラム
<p>要求方向性：政府機関も民間企業もNGOも候補者を推薦できる。</p> <p>柔軟性：修士および博士学位を取得できるすべての教育機関で留学できる</p> <p>供給：教育プログラムをすべてオランダで受けることは必要なく、現地・地方でも一部を受けることができる。(特に言語の壁と関連性の面で利点が見られる)</p>	<p>要求方向性：プログラムの臨時のおよび短期的な本質により既に行われている活動および計画と関連させることが可能。多くの発展途上国は現地で行われる短期間にわたるTailor-madeのコースが望ましいと思っている。地方組織だけが依頼できる。</p> <p>柔軟性：プログラムは依頼により行われる。期間としては2週間から最大1年が可能であり、なるべく現地または地域で教育を行う。</p> <p>供給：既存の国際コースの参加が可能であり、Tailor-made訓練も可能である。中間機関は教育機関に見積もりをする。</p>

今後のプログラムの管理は外務省などでなく、未確定の中間機関に任命する予定である。その中間機関は次のタスクを担う予定である。

- * オランダ教育機関の適切な教育供給の目録を作成
 - * 発展途上国に適切な教育供給に関する情報提供
 - * 要求明確化への参加
 - * 候補者の選抜・評価の手引きの開発
 - * 奨学金の推薦管理および奨学金を授与される
 - * 教育を提供する機関の教育内容の適切さを守る
 - * オランダ大使館に特別および短期間訓練プログラムの機会について情報提供
 - * 依頼の提出の促進
 - * 必要な場合、依頼の作成へ支援
 - * 評価構造とそれと関わる手引きの開発
 - * Tailor-made教育提案の評価
 - * 手当ての提供
- 高等教育および教育能力の機関開発

(ID=Institutional Development) プログラムには1999年に3つのプログラムに対し39ヶ国が参加したが、オランダが協力関係のあった他の国も参加できる状況であった。今後はその参加は47ヶ国に限定され、数年にわたる高等教育の教育能力の支援に注目する。要求方向性の面でオランダは受取国が高等教育の支援のニーズを自分で明確にすることを目指し、必要であれば、現地のオランダ大使館またはプログラムを運営する中間機関が案の作成に援助する。

案の提出の段階で中間機関は主に量的な重点項目を利用する：高等教育との関連度合いまたはセクター政策およびセクター上のテーマ、予想するマルチプライア効果、予想される断続性とオランダの専門性の有用性である。

柔軟性の面で、援助活動は一つの機関に限定されるだけでなく、システム全体の高等教育セクター（担当する省、教育委員会など）にも重点が置かれる必要がある。高等教育の多様性にも注目が必要であると考えられる。

供給の面では、今後の機関開発プログラムにオランダの全ての教育供給を利用できるようになる。オランダの高等教育機関だけでなく、教育支援を行う団体なども有意な協力パートナーになれる。この機関開発プログラムでは中間機関の役割について次のような内容を含んでいる。

- * 現地のオランダ大使館と慎重に合わせた全国的な重要課題決定にたいする支援と動機付け、
- * 選抜された提案の仕上げへの支援
- * オランダにおいて支援を提供する機関の確認、
- * 補助金の決定
- * モニタリングと質の保証

基礎教育の方針

2000年4月にダカールで開催された世界教育フォーラム以降オランダはより基礎教育に重点を置くことにした。ダカールアクションプランと同様にオランダの政策は教育政策に対する国の自己責任および透明な予算案の枠に重点を置くことは重要なこととされ、オランダは2001年にDFL2億4400万（およそ12兆2億円）を基礎教育のために指定した。（2000年にDFL1億7140万であった）。さらに多国間の予算からもおよそDFL1億3000万を基礎教育のために使われる予定である。¹¹

2000年1月に出版された「教育：基本人権。開発協力と基礎教育：政策、実践および実行」¹²というペーパーに現在の基礎教育に対する方針が説明されている。

イギリス、スウェーデン、世界銀行に比べるとオランダの基礎教育の政策についての経験は最近のことであり、オランダが基礎教育に重点を置いたのは1991年からである。オランダ開発協力政策は基礎教育について広い定義を用いている。「基礎教育は人の学習ニーズに沿って、社会に効果的な役割を果たすた

めに基礎知識および個人的・社会的発展のための必須の技能および価値を取得させる」。¹³ オランダの基礎教育政策の目標は発展途上国における教育システムを継続的に改善し、万人にとって適切且つ到達可能な質の高い基礎教育を確保して、もっとも恵まれてないグループに教育機会を与え、より公平で民主主義的な社会に貢献することである。

実行の戦略としては受取国が教育に優先を置くべきで、それから教育セクターの中における基礎教育に重点を置くべきである。国際教育の政策と同時に受取国は自らの力で、基礎教育(EFA)の目標を達成するために全国教育政策を作成しなければならない。この分野にもオランダはセクターアプローチを取り、できるだけ他のドナー国と一緒にセクターの予算を支援することを狙っている。プロジェクトベースの支援は教育の新しいアプローチの開発とその導入に貢献する活動に限られている。

具体的にオランダは、1992年以降に次のような活動を支援してきた。たとえば、バングラデシュにおける総合教育プロジェクト、インドにおけるマヒラサマキャプログラム（地方の女性に権利を与えるためのプロジェクト）、中米における教育の質の改善に関わるプロジェクト、カーボベルデ共和国におけるセクター支援、パキスタンにおける社会活動プログラム、タンザニアにおける地区開発プロジェクトとボリビアにおける教育改革の支援などがあげられる。

これらのプロジェクトから得た経験としては質と適切さの面で改革によってもたらされる効果のより系統的な評価が必要で、改革の各段階を包括的に配慮することの必要性がある。恵まれてないグループの教育参加および社会的な公平について現地の人との打ち合わせ、教育の直接および間接的なコスト、長期間の教育参加を阻む因子への注目、学校とコミュニティのギャップの縮小、コミュニティベースの機関（CBO）およびNGOと

の協力が強調されている。

政策実行の経験では次のことが主張された。セクター分析が不可欠であり、基礎教育の目標を実現できるために国全体のマクロ経済、政治、社会、文化の動きおよびセクター全体の文脈に取り組む必要がある。その面にもより効果的・継続的な支援ができるためにドナー間の支援協調が必要であると考えられる。¹⁴

セクターアプローチ

上記の二つの開発協力の領域に書かれたように、オランダは積極的にセクターアプローチ（他の名称は Sector Wide Approach (SWAP)である）を促進している。90年代半ばから開発援助の分裂を減らすために、オランダの二国間の開発協力を21ヶ国に絞り、それから他の30ヶ国との協力は環境、統治などのようなテーマに限れている。

1998年からセクターアプローチは21ヶ国との協力関係がメインとなり、積極的に導入されている。セクターアプローチにより、受取国は数年にわたる政策を考案でき、分裂したプロジェクトに代わりにいくつかのセクターのための協調支援が可能となると考えられる。

世界銀行およびIMFもセクターポリシーを国の総合的な開発戦略の一部として考え、その戦略は Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)(貧困減少戦略書)に記録された。オランダにとって、そのPRSPはセクタープログラムの枠組みとなる。

セクターとは政府が政策を考案した機関および予算的な限定された枠におけるマクロ、マイクロ、メソ、それぞれのレベルにある緊密な活動である。¹⁵ セクターアプローチは次の特色を持っている。

* Ownership (所有権)

受取国がセクター政策を定める。(理想的にPRSPまたは総合開発計画が考案

された)しかし、所有権は国にあるセクターのグループも持つ。参加する国と相談しながら、セクターによって受取国は毎年セクターポリシーを作成し、目標、優先項目および成果指標などを定める。

* Policy dialogue (政策討論)

ドナー国は政策作成段階に特定の重点項目を提案できる。オランダの場合、その重点項目は良い統治、貧困撲滅、女性と開発、機関開発と環境である。

* Multi-year perspective (数年間の見通し)

ドナーは長期間の援助を行う義務がある。必要な場合は調整ができるが、オランダは3年間の予算枠を利用している。

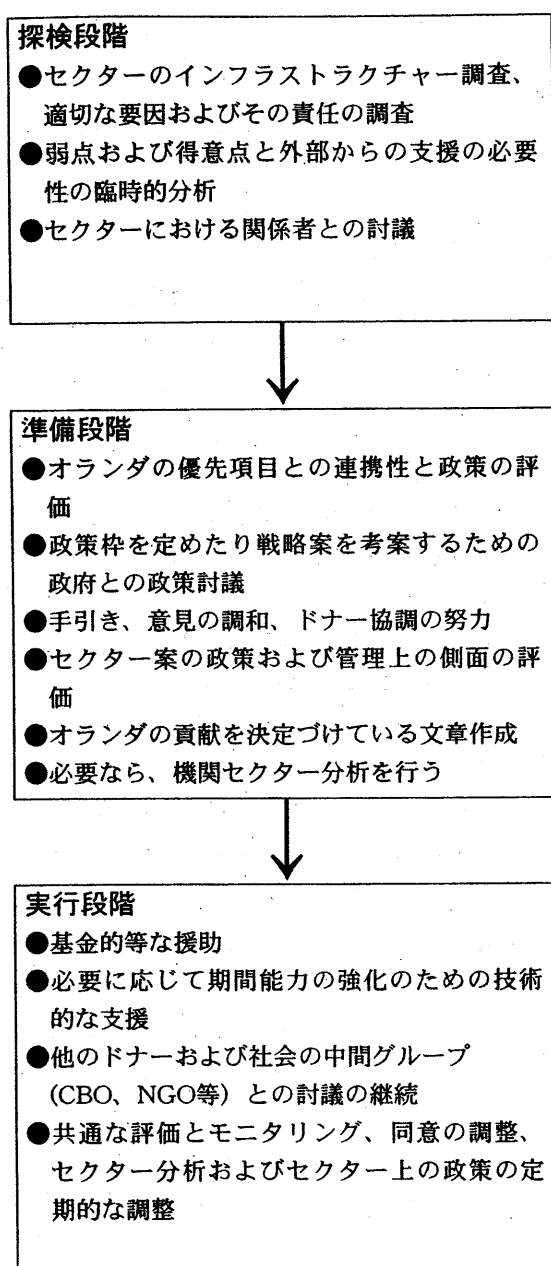
* Modes of financial support (財政的な支援の形)

独立している内部管理、基金の公平的・効果的な利用、確かな報告・モニタリングおよび評価が存在したら、セクター予算への援助が可能となる。それらが認められなければ、特定のプログラム部分、セクター政策を支持するプロジェクトを支援することになる。

* Monitoring (モニタリング)

利用できる評価手段を設定することは難しく、セクター分析と再調査などに通じてモニタリングを行う。

図-1：セクター上アプローチの実践



セクター上の実践におけるセクターアプローチがまだ導入されていない場合、図1のように考えられている。実践面では大使館の役割が大きい。選ばれたセクターに従って大使館にセクター専門家が派遣され、その専門家がセクター分析と現地の機関との討議を行う。

オランダの優先目標を達成することはドナー側も受取側でも難しいところがある。政策の面ではその目標に沿って作成が可能だが、実行の段階で十分な能力がない場合、そのテーマをまだ徹底していないセクターも協力関係に入れる。

受取国の指揮によるドナー間協調は支援の効果を高め、関連性を向上させ、また各ドナーのやり方かつその多様性を防ぐために必要だと考えられる。

政策討議の段階で社会にある中間機関の参加が非常に大切であると考えられている。できるだけオランダは現地の政府機関を通じてNGOなどを支援することが望ましいと考え、もし、それが不可能であるなら、オランダ大使館を通じたNGO支援を行う。

セクターアプローチには **basket funding** (一つの基金からの共通財政支援) のような政府に直接的に行う財政支援が適応される。結果として、どのように資金が運用されたかが不明瞭になる。その代わりに、セクターまたはサブセクターにおける監督および評価はより重要となってきて、オランダに対する基金的なリスクが高まってくる。そのため、受取国の財政機関強化も重要な一部となる。¹⁶

セクター導入に当たって実行進行報告のあり方も変わってきた。例としてはここで2000年のタンザニアにおける教育セクターの進行報告書を紹介する。タンザニア政府の方針は主として初等教育へのアクセスを改善することである。改革には地方分権が重要な目標の一つである。

表5：タンザニア教育セクター2000年結果報告書¹⁷

オランダの貢献			
政策作成と機関能力支援	実行のための支援	ドナー間協調	モニタリング・評価
結果			
<ul style="list-style-type: none"> ● 基礎教育におけるアクセスの拡大の重視 (万人のための初等教育実現への努力) ● 教育のためのSWAPの実現 ● 教師訓練の開発 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地区の初等教育が進行された。 ● 小学校にある図書室の設立により進行が見られる。 ● オランダの予算支援： ● DFL 1037.3万 	<ul style="list-style-type: none"> ● 初等教育のためのドナー間協調により進行が見られる。 ● セクターレベルでより難しい 	<ul style="list-style-type: none"> ● 体系的なデータ収集および明確の評価水準が不十分でより重点を置く必要がある。
2001年案：以前に得た経験			
<ul style="list-style-type: none"> ● セクター開発に気づくことができる ● 地方分権を優先する ● 教師の労働状況および質が惨め 	<ul style="list-style-type: none"> ● 現地でよい進行、しかしフィードバックおよび政策と実行の関係を実現することはより難しい 	<ul style="list-style-type: none"> ● 一つの全国プログラムのためにドナーのグループが協力のことを文部省に納得させるよう努力する。 	<ul style="list-style-type: none"> ● よりいい評価ができるためにスクールマッピングの開発を重視する。
狙う成果			
<ul style="list-style-type: none"> ● 政策討議への継続的な参加 ● 教育へのよりよいアクセス ● 諸計画の間のよりよい関連性 	<ul style="list-style-type: none"> ● よりよい財政的な管理および計画 ● 教員養成の改善 	<ul style="list-style-type: none"> ● ドナー共同の財政支援の強化 	<ul style="list-style-type: none"> ● 毎年行う共同の再調査
活動			
<ul style="list-style-type: none"> ● 中央レベルにおける討議の支援 ● セクター全体のための計画についての政府とドナーとの討議 	<ul style="list-style-type: none"> ● 地区の初等教育プログラム継続のための支援 ● 教育の質を高める機関の支援 ● 教科書プログラムの支援 ● 教員養成の向上プログラムの支援 ● できればSWAPによる全国計画の開発 	<ul style="list-style-type: none"> ● 非公式のドナー間協議会議を増大する ● SWAPの枠に公式的な協議を強化する 	<ul style="list-style-type: none"> ● (複数のドナーとの) 様々な再調査、検査およびインパクト評価を行う
予算 DFL 1450.5万			

おわりに

本論文では教育協力におけるオランダの最近の動向が論じられた。オランダの中心的なコンセプトとしては、受取国が開発協力関係のあり方に大きな責任を担うことである。その結果、受取国にはかなりの政策作成能力が要求される。それぞれの発展途上国の発展段階が違っているため、どこまでその国が自分のニーズを把握できているかは大きな疑問点

の一つである。

国際教育の方針にも上記のことを配慮し、協力相手により教育の幅広い選択範囲を提供し、より柔軟な対応ができるようになるであろう。しかし、ここでもどのようにオランダの教育供給を評価するのは受取側に難しいと思われる。今の段階では新しい中間機関の役割がまだ明確になっていないため、効果的に情報提供などができるかどうかは不明である。

それらの改革の裏にもオランダ国内に進んでいる実用主義化が見られる。従来の国際教育を提供した機関が新しい枠組みにより競争していかなければならない。その競争がより質の高い教育内容を生むかどうかは疑問である。教育機関の予算的な短縮およびプログラム開発のための長期間にわたる予算的な支援不足により、費用便益分析を行うと、このような活動は中止されることになるかもしれない。結果としては教育供給の範囲が狭くなる恐れがあるだろう。

セクターアプローチの導入にもオランダが受取国の機動的な能力に大きく依存している。そのアプローチが導入されたのはごく最近のことであるが、どこまで発展途上国がこのことを受け止められるかは今後の課題であると思われる。特に他のドナー国との協力には様々な問題点が残されているだろう。同じような目的意識で活躍する北欧諸国と協調することが可能であるが、かなり違う開発協力方法を採用しているアメリカ・日本などとの協調は様々な面で問題が発生すると思われる。

〈注〉

- 1 本研究は文部省の科学研究費の助成を受けて行った調査に基づいている。
- 2 主な利用としてはスハルト大統領の人権障害的な政策および1973年のチリのアジェンデ大統領に対するクーデターであった。
- 3 この前章は主にJ.A. Nekkers and P.A.M. Malcontent eds., *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (50年間のオランダ開発協力史 (オランダ外務省 1999年))
- 4 外務省、2001年予算案により。
- 5 オランダ外務省、「オランダは基礎教育を支持する」パブリックコメント
- 6 外務省、「17+4ヶ国一覧」(外務省ホーム

ページより)、外務省、2001年予算案、66頁。

- 7 開発協力省、1999年年報、(ハーグ2000年6月) 54-59ページ
- 8 外務省、「国際教育の新たな製作枠：より要請に応じる」、2001年2月23日
- 9 SAIL:国際教育機関およびワーゲニンゲン農学大学協力団体
- 10 「春の国」すなわち良い統治の展望がある国も対象となる(イラン、スリナム)
- 11 外務省、2001年予算案、63頁
- 12 Ministry of Foreign Affairs, "Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation (Ministry of Foreign Affairs January 2000)
- 13 同上、17頁。
- 14 同上、25-30頁。
- 15 Steungroup Sectorale Benadering, "De Sectorale Benadering" (Ministerie van Buitenlandse Zaken June 2000) セクターアプローチ支持委員会、「セクターアプローチ」(外務省、2000年6月) 9頁
- 16 Steungroup Sectorale Benadering, "De Sectorale Benadering" (Ministerie van Buitenlandse Zaken June 200) セクターアプローチ支持委員会、「セクターアプローチ」(外務省、2000年6月) 13-16頁
- 17 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Landenbeleid ontwikkelingssamenwerking Zuid Afrika, Tanzania en Zambia* (外務省、開発協力ポリシー：南アフリカ、タンザニアおよびザンビア。国会への手紙) 2001年3月

参考文献

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Begroting Buitenlandse Zaken 2001* (外務省、「2001年予算案」)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken,

- Jaarverslag Ontwikkelingssamenwerking 1999, Het Nederlandse beleid en achtergronden (外務省、「開発協力1999年年報。オランダの政策とその背景」(ハーグ2000年6月)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Landenbeleid ontwikkelingssamenwerking Zuid Afrika, Tanzania en Zambia (外務省、「開発協力政策：南アフリカ、タンザニアおよびザンビア。」国会への手紙) 2001年3月
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nota: Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in the jaren negentig, (外務省、「90年代における開発協力と教育：政策案」)(外務省1992年4月)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Op Nieuwe Koers. Eindrapport interdepartementaal beleidsonderzoek. Internationaal Onderwijs (外務省、「新たな進路。国際教育部局間政策調査最終報告書」) 1998年5月
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, "Nieuw beleidskader international onderwijs: meer vraagsturing" (外務省、「国際教育の新たな製作枠：より要請に応じる」) 2001年2月23日)
- Ministry of Foreign Affairs, Education: a basic human right. Development cooperation and basic education: policy, practice and implementation (「教育：基本人権。開発協力と基礎教育：政策、実践および実行」)(外務省2000年1月)
- Nekkers, J.A., and P.A.M. Malcontent eds., De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999 (ネッカーズ、J.A.、P.A.MマルCONTENT著者、「50年間のオランダ開発協力史」(オランダ外務省：1999年)
- Steungroup Sectorale Benadering, "De Sectorale Benadering" (Ministerie van Buitenlandse Zaken June 2000) セクターアプローチ支持委員会、「セクターアプローチ」(外務省、2000年6月)

13. イギリスにおける対途上国開発援助の現状

秋庭 裕子
(信州大学)

国際開発省 (Department for International Development, 以下 DFID) は、1997 年ブレア政権発足後、外務省 (Foreign and Commonwealth Office) 下にあった国際開発庁 (Overseas Development Administration) を省庁再編により格上げし、独立した国際援助機関として設立したものである。1997 年には国際開発白書を発表し、国際開発目標 (International Development Targets, 以下 IDTs) である貧困の撲滅を政策の最重要課題とし、2015 年を目標にした最貧層人口の半減を業務の中心に掲げ、教育、環境、保健、貿易などの様々な分野から総合的に途上国の開発援助を目指している。2000 年国際開発白書では、1997 年国際開発白書の最重要課題を再確認しながらも、グローバル化の中で貧困を撲滅する手段として、パートナーシップ構築の必要性に注目している。

2000 年度国際開発白書には、環境の保全、借款の緩和、難民の保護、HIV/AIDS 問題など具体的な協力内容も記されているが、その中でも教育の普及を、目標としてだけでなく、貧困撲滅の手段として、そして、Education as a human right として、教育の重要性を取り上げている。

これらの目標は単に DFID の単独目標ではなく、UNESCO、WHO などの国際機関が掲げた国際的目標に沿ったものであり、これが達成されるためには、国際機関が協力しなければならないと、両白書で何度も言及されている。それは、イギリスが、①先進 7 カ国、②EU 加盟国、③国連常任理事国、のメンバーであることを前向きに利用して、世界の国々を感化し、貧困撲滅に向けてグローバルな協力関係を築こうとしているためである。DFID はこれらの国際的目標に向けて、ドナー国、国際機関、民間企業、ボランティアとの連携を築き上げ、貧困撲滅という目標を達成していく意向である。このような関係を意識し始めた背景には、情報化時代、経済のグローバル化、伝達手段の多様化により、教育援助にも様々な可能性が見え始め、特に伝達手段の多様化で教育にも可能性が見えてきたからである。

また、パートナーシップには国外に限らず、国内の企業、研究機関などとの連携も強化している。2000 年には、国内の 11 の民間団体 (Save the Children, Oxfam, Action Aid, Voluntary Service Overseas など) とパートナーシップ・プログラム・アグリーメント (Partnership Programme Agreement) を結び資金援助を行い、援助対象国の民間団体との連携を広げ、貧困撲滅のパートナーシップを広げている。

貧困撲滅を目標として戦略的に活動を遂行するために、DFID は Country Strategy Papers (CSPs), Target Strategy Papers (TSPs), Institutional Strategy Papers (ISPs) を打ち出している。国際機関との戦略計画を打ち出しているのは、他の国際援助機関のなかで

DFID だけである。それだけ、DFID が国際機関との連携を重視していることが伺える。

* 予算について

1999 年以降、他省庁と同様に、DFID も財務省に対し今後 3 年間の明確な目標を提示し、パブリック・サービス・アグリーメント (Public Service Agreement. 以下 PSA) を結んだ上で、目標に即した予算配分を受ける仕組みになっている。第 1 次 PSA は、1999 年度から 2001 年度までの 3 年間であったが、PSA の目標に到達したか否かの報告を求められており、その成果が次の PSA に影響を与える。2002 年度 DFID 報告書には、第 2 次 PSA (2002 年度から 2004 年度) の内容が記載されており、第 1 次より、貧困撲滅に向けたミレニアム開発目標 (MDGs) と IDTs に、より密接な成果目標が掲げられている。

2001 年度国際開発白書によると、1997/98 年から 2003/4 年にかけて、開発援助予算を 45% 増、つまり 36 億ポンド増額していく予定である。この伸びは、過去 20 年間で、最も大きい。また、ODA については、1997 年対 GNP 比 0.26% だったものを 2003/4 年には 0.33% に引き上げる方針である (UN の目標値 0.7%)。2002 年 7 月、Clare Short は、この数値を 2005/06 年までに 0.40% まで引き上げるとの声明を出した。もしこれが達成された場合には、1997 年以降、実質 97% 援助予算が増加することになる。

また、イギリスの開発援助は、他の援助機関に先駆けて、2000 年国際開発白書でアンタイド化を表明し、2001 年 4 月より実施している。これによって、ドナー中心の援助からの脱却し、被援助国の政府主導のもとで、長期的な視野に立ち、持続可能な発展の支援を目指している。被援助国政府が貧困撲滅に対しどれだけコミットしているか、何ができるのかが、より問われているともいえる。

* 援助対象国 (地域) について

援助対象国 (地域) については、低所得国なかでも、南アジアとサブ・サハラアフリカ地域を優先させており、なかでも多額の援助をしているのがインドである (表 1)。しかし、2002 年度 DFID 報告書では、サブ・サハラアフリカ地域を最重要地域 (key priority) と明言し、二カ国間援助予算のうち約 48% が拠出されている。今後は、貧困対策に積極的に取り組む国に対して、積極的にリソースを増やしていく方針である。

その一方で、発展が進行している国、特に東欧の国々は EU 加盟が現実的となり、DFID はこの国々に対する二カ国間援助から手を引いている。

中所得国への援助に関しては、中所得国への貧困問題に言及しながらも、既にその国々には財政的資源が豊富であり、二カ国間援助を通じた資源の追加は適切ではないと挙げ、スキル・経験・技術の移転など、技術協力 (technical assistance) に限定している。

表 1 : 2 カ国間援助の主要 10 カ国(1999 年度)

Rank	Country	£ million	Income group
1	India	106	Low
2	States of Ex-Yugoslavia	87	Lower Middle
3	Uganda	81	Low
4	Bangladesh	66	Low
5	Tanzania	64	Low
6	Ghana	48	Low
7	Malawi	47	Low
8	Mozambique	44	Low
9	Sierra Leone	30	Low
10	South Africa	30	Low

出典 : Development Counts(2001)

多国間 (マルチ) 援助については、EC への拠出が最も多く、同援助の予算のうち、約半分を占める。これは、DFID の援助予算のうち、4 分の 1 が EC に拠出されていることになる。しかし、EC の開発援助は、DFID が重点地域とする低所得国への援助が 1999 年に 52% だったものが、2000 年には 38% に減少している。2002 年度 DFID 報告書では、EC の援助は、他の平均的ドナーほど貧困撲滅に役立っていない、とも述べており、DFID の援助プライオリティとは異なる。しかし、EC への拠出は今後も増える見込みである(表 2)。

* 法整備について

イギリスの教育開発援助の法的基盤は、1980 年の Overseas Development and Co-operation Act が制定され、その後大きな法的改正は行われなかった。しかし、DFID の設立をきっかけに、2001 年 2 月に International Development Bill が提出され、2002 年には国際開発法 (International Development Act) が制定された。同法は貧困撲滅がイギリスの開発支援の中心目標であることを初めて明言した法律であり、国際開発相 (Secretary of States) の権限が強化されているのも特徴的である。また、イギリス海外領地 (Overseas Territories) における開発援助を目的とした支援についても明確化している。

表 2 : Summary of DFID Expenditure and cash plans

£ millions

	1998/99 outturn	1999/00 outturn	2000/01 outturn	2001/02 estimated	2002/03 plans	2003/04 plans
Total DFID resource	2,454	2,624	2,952	3,293	3,510	3,655
Less:						
Overseas Superannuation and Gibraltar Social Insurance Fund	142	151	131	131	132	132
Total development budget	2,312	2,473	2,821	3,162	3,378	3,523
Allocations						
Bilateral Expenditure by Region						
Sub-Saharan Africa	395	399	584	528	654	635
Middle East and North Africa	22	36	45	58	41	40
South Asia	192	201	212	319	437	424
East Asia and pacific (including Asia Regional)	86	79	79	94	132	114
Latin America and Caribbean	83	85	82	96	80	70
Eastern Europe and Central Asia	76	77	83	93	81	69
Other Bilateral	270	456	358	445	383	353
Sub-total	1,123	1,333	1,443	1,649	1,808	1,681
Multilateral Expenditure						
European Community	702	737	761	765	964	1,024
World Bank and Regional Banks	265	287	326	377	376	434
United Nations and Commonwealth	88	121	132	140	126	135
Other Multilateral (including conflict and humanitarian assistance)	77	72	118	105	126	138
Sub total	1,132	1,216	1,337	1,387	1,592	1,731
Unallocated/Contingency Reserve	0	0	0	0	50	120

出典 : DFID Departmental Report 2002 (p.81)

***組織 strengthening of the Department's representation at country level**

DFID の国内事務所は、London と East Kilbride (グラスゴー郊外) の 2ヶ所に位置する。海外事務所は、現在約 25 の国と地域にわたる(表 3 参照)。2002 年度報告書によると、DFID の組織改革の特徴として、組織の効率化と目標達成に向けて国レベルで協議ができるよう、地域ごとの事務所だけではなく、被援助国に事務所を設置して、国対 DFID で対応し、援助のプログラミングと運営を現地事務所に一任する権限委譲の体制づくりを行っている。そのため、今後も現地事務所を増やす意向である。

2001 年、DFID は組織の効率化のため、運営委員会 (Management Board) を縮小し、13 名から 6 名に半減させている。国際開発相(Secretary of States)のイニシアティブがより強い体制になったとも言えるだろう。

表 3 : 国内外の組織

In the UK	
London, East Kilbride	
Overseas	
Africa Division	DFID Ghana, DFID Kenya, DFID Malawi, DFID Mozambique, DFID Nigeria, DFID South Africa, DFID Nigeria, DFID South Africa (including field offices in Botswana, Lesotho, Namibia, and Swaziland), DFID Tanzania, DFID Uganda, DFID Zambia, DFID Zimbabwe
Asia and Pacific Division	DFID Bangladesh, DFID India, DFID Nepal, DFID South East Asia (including offices in Cambodia, East Timor, Indonesia, Sri Lanka, and Vietnam)
Europe, Middle East and America Division	DFID Bolivia, DFID Caribbean (with oversight of DFID Belize, DFID Guyana, DFID Jamaica), DFID Brazil, DFID Central America, DFID Central America, DFID Honduras, DFID Peru

DFID の職員数はイギリス国内外、現地スタッフを含めて 2,695 名である (2001 年 12 月)。そのうち、イギリス国内の DFID 職員は、2000 年度と比べると、1279 名から 1,449 名に、現地採用の職員は 404 名から 739 名に増加している。そのため、2001 年度の DFID 運営費は、前年度 7746 万ポンドから 8460 万ポンドの見通しである。今後も DFID は職員数を増加させるため、運営費も増加傾向にある。

2000 年には、貧困撲滅をより効率的に遂行するために、国際援助の研究機関として、DFID は研究テーマ別に 6 つの開発研究センターを国内に設立 (または指定) した。DFID が資金

を提供し、その研究成果は毎年別組織がモニターを行っている。このような研究機関を設置することにより、DFIDによる援助の効率を高めるだけでなく、イギリスからの情報発信 (knowledge sharing) というイニシアティブを積極的に活用している。しかし、knowledge-sharing という援助国・被援助国との関係を表す表現が何度も DFID の出版物には見られるが、Hopper(2001)が述べるように、援助研究は、イギリスの研究者が中心となって遂行したものであり、研究手法も北側からみたアプローチから脱却できないでいるといえる。

開発研究センター

- Center for New and Emerging Market, London Business School
- Center for the Study of Responses to Crisis, London School of Economics
- Center for the Future States, Institute of Development Studies (Univ. of Sussex)
- Center for Research on Chronic Poverty & Development Policy, Institute for Development Policy & Management (Univ. of Manchester)
- Center for Research on Regulation & competition, Institute for Development Policy and Management (Univ. of Manchester)
- Center on Citizenship, Participation and Accountability, Institute of Development Studies (Univ. of Sussex)

*教育援助について <初等教育の重点化・男女格差の是正・ICTの活用>

IDTs が掲げる教育目標は、①2015年を目標にした初等教育の普及、②2005年を目標にした男女格差の是正、である。貧困削減の目標を達成する上で、教育、なかでも初等教育の普及に DFID は力を入れている。教育支援の総額は8億ポンドにのぼり、その約80%を基礎教育・初等教育に充てている。多くはアフリカと南アジアに位置する、教育指標が低い地域を対象にしている。教育の普及のために、まずは政府と連携をとり、一貫性があり持続可能な教育制度を開発し、全ての子供に質の高い初等教育の機会を提供することから始める。この教育セクターにおける連携は、ウガンダ、南アフリカ、ガーナ、マラウィ、ルワンダ、南アフリカ、中国、ベトナム、インドでも行われている。教育制度を整え、質の高い初等教育を普及させることによって、中等教育、教師教育の需要にも繋がるという考えである。

初等教育の普及のためには、女子の教育を促進し、女性のエンパワーメントを高めることが貧困撲滅の達成にも繋がる。そこで、DFID は、草の根レベルで活動を支援するよりは、国際的に、政府と、そしてその地域と協力して、現地主導のもとで政策面から取組む活動を行っている。その一方で、男女格差の是正に対する援助機関の関心が、グローバル化、HIV/AIDS などの新たな問題に移ってしまうことも懸念している。

現在、通信手段の発達を利用して、ブレア首相の主導のもとで、Imfundo と呼ばれる新たな連携を 2000 年度から開始した。これは、発展途上国、とくにサブ・サハラアフリカ諸国を中心とした地域で、ラジオ、衛星放送、インターネットなどの情報伝達技術 (ICT) を駆使して、現地で教員訓練と教育経営を支援するプロジェクトである。教育の訓練を通じて、初等教育の普及に貢献し、knowledge sharing を促進することが目的である。これは、政府と民間企業 (Cisco, Marconi, Virgin) の連携のもとで行われている。

また、DFID が(一部)供与する奨学金のうち、発展途上国の学生が申請し、英国の高等教育機関に留学できる奨学金としては以下のものがある。

奨学金名	運営主体	要件
Chevening Scholarships Scheme	外務省	国家のリーダーとなる人材 (在外英国大使館で審査)
Commonwealth Scholarship & Fellowship Plan	外務省	英連連邦諸国及び英国統治領出身者
DFID Shared Scholarship Scheme	DFID と参加大学の 共同助成	英連連邦諸国及び英国統治領の出身者 (途上国出身者)

Chevening Scholarship と Commonwealth Scholarship & Fellowship は、外務省が主体となり、DFID が一部出資するという形態をとっていた。しかし、外務省が「国益」を優先する一方で、DFID は「貧困撲滅」という別々の優先課題を持っているため、必要とする人材が異なってきた。そのため、2000 年度には、イギリスの政府奨学金といわれる Chevening から DFID は手を引き、全面的に外務省の管轄となった¹。しかし、2001 年度以降の予算案を見ると、「貧困撲滅」を掲げる DFID はその後、Chevening からの撤退で浮いた予算によって、2 つの奨学金が増額されるわけでもない。教育分野の予算案を見ると、留学による人材育成という予算の伸びは緩やかであるが、スキルと初等教育の普及という分野への予算が 2002 年度には前年度より倍増している。このことから、近年の DFID の開発援助が、初等教育の普及とスキルの開発に絞られてきていることがわかる。

DFID は、高等教育よりも初等教育にはるかに重点を置いている。2000 年白書 (案) には高等教育に関する言及があったにもかかわらず、最終版にはそれが消されていたとも指摘されている (McGrath.2002)。また、初等教育を重視する Clare Short のイニシアティブが強いことも考えられる²。

¹ Chevening は、2005 年を目標にした留学生 50,000 人増加計画を受けて、外務省下で予算が増えている。

² Consultant on International Education の Peter Williams 氏談 (2002 年 3 月 7 日)。

参考文献

- Chevening Annual Report 1999-2000
- Chevening Annual Report 2000-2001
- DFID. Development Counts 2001.
- DFID. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century- White Paper on International Development 1997.
- DFID. Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor - White Paper on International Development, December 2000.
- DFID. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century - A Summary of the White Paper on International Development 1997.
- DFID. DFID Departmental Report 2000.
- DFID. DFID Departmental Report 2001.
- DFID. DFID Departmental Report 2002.
- DFID. Better Health for Poor People. 2001
- DFID. Halving World Poverty by 2015: economic growth, equity and security. 2000
- DFID. The challenge of universal primary education 2001.
- Hoppers, W. (2001) About how to reach the truth in development co-operation: ODA/DFID's education papers, in the International Journal of Educational Development 21. 463-470
- McGrath, Simon (2002) Knowledge for development - the case of the Department for International Development
- The Council for International Education. (2000) Student Mobility on the Map. UKCOSA
- Universities UK. (2001) Patterns of Higher Education Institutions in the UK.
- Williams, Peter. (2000) Commonwealth Student Mobility: Good News & Bad News in NORRAG NEWS, December 2000.
- 国際協力事業団研修事業部 (1999) 研修プログラム開発「欧米の政府開発援助における人材育成戦略と制度研究 (高等教育を中心として)」報告書. 国際協力事業団

浜野 隆

(武蔵野女子大学)

1. 機関の概要（調査の対象としている機関）

1. 1. 名称：USAID（米国国際開発庁）

1. 2. 設立、変遷

米国は、第2次世界大戦後の圧倒的な軍事力・経済力を背景に、戦争で疲弊した欧州を始め、敗戦国であったドイツ、日本に対しても寛大かつ膨大な援助を与えた。戦後10年間で、米国が世界に供与した財・サービス・資金の総額は531億ドルにもものぼる。すなわち、1960年代後半までは米国は世界の援助の半分以上を供給する圧倒的な援助大国であった。しかしながら、1970年代以降は米国の援助は停滞しており、ODAの対GNP比も下降を続け、DAC諸国の中でも最低の水準となっている。

ここでは、米国の対外援助を、次の4期に分けてみていきたい。USAIDが設立されるのは1961年であるが、アメリカの開発援助の性質をよりよく理解するため、マーシャル・プランからみていきたいと思う。

第1期 マーシャル・プランから1961年対外援助法成立まで（1948-1961年）

第2期 1961年対外援助法成立以降、冷戦終結まで（1961-1990年）

第3期 冷戦の終結から米国同時多発テロまで（1990年から2001年）

第4期 米国同時多発テロ以降（2001年9月-）

1. 2. 1. マーシャル・プランと欧州復興（1948-1949年）

米国の対外援助は、1947年6月5日にマーシャル国務長官がハーバード大学で行ったスピーチで、欧州復興計画と欧州援助計画の必要性を述べたことに始まる。これが、マーシャル・プランである。マーシャル・プランは、今日われわれが考えるような北から南に対する経済援助ではない。マーシャル・プランとは、第2次大戦後の西欧諸国に対するアメリカの援助のことで、言うならば「北から北への援助」である。その内容は「欧州諸国が食料と必需品の輸入に際して外貨が不足している分をアメリカが援助する」というものである。援助総額は102億6000万ドルにもものぼり、1948年から1951年にかけて実施されたといわれている。マーシャル・プランはめざましい効果を発揮し、援助が開始されてから欧州の復興は順調に進んでいった。マーシャル・プランは、「経済援助」により「経済が再建・復興」という援助成功の格好の事例を提供する結果となったのである。

戦後まもなく「南北問題」というものはそれほど顕在化していなかったが、東西冷戦という問題が南北問題にリンクしていくのにさほど時間はかからなかった。東西対立時代におけるアメリカの対ソ連戦略は「封じ込め政策」であり、ソ連の勢力圏拡大に対して「壁」を作るというものであった。発展途上の国々がソ連の勢力圏にならないように共産主義に対する「壁」を作る必要があったのである。そして、その「壁」を確実なものとするためには、壁で囲った国々が経済的にも政治的にも安定していなければならない。この時期のアメリカの経済援助は、それらの国々の経済的・政治的安定を重要な目的としていたことは確かである。

このようなアメリカの戦略が、「アメリカから開発途上国への援助」という図式を作り出した面

は否定できない。しかし、この時期のアメリカの援助は単にそのような戦略思考だけではなく、「アメリカの世界平和に対する責任」という理念が流れていた。これが明確に現れているのが1949年のトルーマン大統領の就任演説である。その演説の中で、大統領は「低開発国」に対する援助を外交政策の柱のひとつとした。トルーマンは、低開発国の貧困が「低開発国のみならず、より豊かな地域にとっても重荷であり、脅威である」ことを強調し、戦略思考や東西対立を超えた「援助」や「技術協力」を強く提案したのである。この演説の中で、低開発国への援助が外交の柱の4番目として言及されたため、この提案は「ポイント・フォア (point four) 提案」とよばれている。

マーシャル・プランは、当初4年間が想定されていたが、朝鮮戦争勃発にともない、米国は1951年7月以降、対外援助の柱をマーシャル・プランからMSA（相互安全保障法）援助へと切り替えていった。米国の対外援助は1940年代後半から1950年代初期にかけては欧州に集中していたが、1950年代半ばには東アジアが、1940年代末から1950年代初めには南アジアがそれぞれ援助を受けるようになった。この時期の米国の対外援助は、「反共産主義」と「国家安全保障」の観点から実施された戦略援助が基本であり、「生活水準が向上すれば、人々は共産主義から遠ざかるであろう」というのが基本的な考え方であった。これに人道的配慮という理念が加わって、対外援助が拡大していったのである。

1. 2. 2. 1961年対外援助法成立以降、冷戦終結まで（1961-1990年）

1960年、アイゼンハワー政権のダグラス・ディロン国務次官補のイニシアティブにより、DACの前身である開発援助グループ（Development Assistance Group : DAG）が結成された。そして、1961年にはケネディ政権の下で、米国はDAGメンバー国により決定された「開発途上国に対する共通援助努力と効果的援助計画の実施」に参加した。

また、1961年には、ケネディ大統領が「対外援助法」（FAA）を成立させるとともに、実施機関としてUSAIDを設立した。そして、ラテン・アメリカにおける「進歩のための同盟」を呼びかけた。この時期における対外援助法に基づく援助は、ラテン・アメリカ諸国や韓国、台湾において成功したものの、貧富の差は拡大し、政治的混乱が続き、援助効果が限定的であったことが問題となった。

1960年代から1970年代の初めまでの米国の対外援助は、①戦略的重要国における米国の政治・経済・安全保障・軍事上の目標を達成するための「経済支持援助」（Economic Support Fund : ESF）と、②被援助国の経済発展と公平な分配を目的とする「開発援助」（Development Assistance : DA）の2つに分かれていたが、前者は、小切手を直接供与する無償援助や商品援助が中心であり、後者は、経済・社会インフラの建設など通常の開発プロジェクトが主であった。

1970年代に入ると、トリックル・ダウン仮説への失望から、開発援助の世界ではベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）という考えかたが主流を占めるようになってきた。米国でも、1973年には対外援助法が改正され、BHN重視の新しい方針が採用された。そして、1970年代（ニクソン政権、カーター政権）においては、もっぱらBHN重視の援助が中心となり、それまでのインフラ整備中心のプロジェクトは少なくなった。また、この時期には、議会が援助の細部にわたり介入するようになった。この時期に始まった議会の介入は今日に至るまで続いている。

1980年代も対外援助の基本的枠組みは維持されたが、USAIDは、民間セクターをより重視する方向に変化していった。乳幼児生存率向上などの社会開発も重視されただけでなく、人口問題

など米国がリーダーシップをとってきた分野も引き続き重視された。1980年代には、新たな課題が援助に取り入れられるとともに伝統的な分野もその重視が継続され、援助優先分野が多角化されていった。

1. 2. 3. 冷戦の終結から米国同時多発テロまで (1990年から2001年まで)

冷戦の終結は、米国の援助政策に大きな影響を与えた。冷戦終結を受けて、クリントン政権下の対外援助では、USAIDの組織、優先分野の変更を含め、大きな変革期を迎えた。1993年、クリントン政権が発足して以来、米国では「新対外援助法」の立法化など対外援助政策の大幅修正への模索が続いている。このような動きの背景としては、①冷戦終結を受けて、援助の安全保障面での戦略的意義が薄れてきたこと、②対外援助に対する厳しい国内世論に対する説明責任、③ケネディ政権下で枠組みが成立した「対外援助法」が時代にそぐわなくなってきたこと、などがある。

1. 2. 4. 米国同時多発テロ以降 (2001年9月以降)

2001年9月11日の同時多発テロは、米国の政府開発援助にも大きな影響を与えた。1990年代までの緊縮 ODA 路線から貧困問題解決に向けての ODA 拡大へと政策は大きく転換したのである。ブッシュ大統領は、貧困にあえぐアフリカがテロの温床となっているとし、ODA 大幅増額の方針を打ち出した (モンテレー合意)。また、2002年6月にカナダのカナナスキスで開かれたサミットでは、アフリカ問題が主要な議題の一つにあげられ、対アフリカ ODA の増額が表明された。さらに、ブッシュ大統領は、演説においてアフリカへの教育援助大幅増額を表明している。

1. 2. 5. 米国の二国間援助の形態

現在の米国の二国間援助は主として次の3つの形態から構成されている。これらの用語 (特に ESF と DA) は、後に頻出するので、ここで説明しておきたい。

①経済支持援助 (Economic Support Fund : ESF)

政治的・戦略的観点から機動的に実施されるもので、いわゆる「前線国家 (対共産主義勢力の前線に立つ国) に供与されてきた。ESF は、二国間援助のうち 30~40% を占め、米国が政治及び安全保障上の観点から特に関心を有する国々に対して供与されるもので、国際収支改善のための商品無償、無償資金供与等を中心とした、いわゆる足の速い弾力的な援助形態である。特定の政権維持のために供与されることが多く、その大部分はイスラエル、エジプトに向けられてきた。ESF は同時に構造調整型援助の財源でもある。援助内容の決定は国務省によって行われ、実施は USAID が担当する。

②開発援助 (Development Assistance : DA)

標準的な意味での ODA で、大半が農業および社会セクターに向けられている。DA の使用については議会がかなり大きな発言権を持っている。DA はすべて贈与である。DA は、開発途上国の中・長期的な経済開発を目的とし、特に貧困層の生活環境改善のための案件について主に技術協力を中心に実施するものであり、二国間援助の約 30% を占める。

③食糧援助 (Food for Peace Program : PL480)

途上国の食糧不足を緩和するという人道的配慮にもとづいているが、米国の余剰農産物の処理

という現実的な動機があることも事実である。贈与の場合もあるし、貸付の場合もある。タイトル I を除き無償である。食糧援助は、1954 年農薬貿易開発援助法 (Public Law 480[PL480]) を根拠にした援助である。同援助は、米國小麦等の低利・延べ払い輸出 (タイトル I)、無償による緊急の食糧援助 (タイトル II) 及び受領国の経済開発を目的とする対政府無償援助 (タイトル III) に分かれており、タイトル I は農務省、タイトル II と III は USAID が実施している。

1. 3. 主な機能・役割

アメリカの ODA は、1961 年に発足した USAID が独自の予算を持ち、二国間援助計画及び国際開発関係機関拠出金の大部分を所管している。USAID は国務省が管轄している対外援助実施機関であり、援助専門省ではない。USAID 長官は国務次官と同格で、国務長官に対して責任を持つ。USAID は、形式的には国際協力庁 (IDCA) の長官の指示をあおぎながら業務を遂行するとされているが、実際には国務省と USAID が協議して実施している。世銀、地域開発銀行については国務省との協議を前提としつつ財務省が、国連機関は国務省が所管している。なお、議会との関係は 1961 年に制定された対外援助法に基づき、USAID が対外援助に関わる資料を議会に提出する。この資料には、すべての国別計画および案件についての予算関連情報が含まれている。議会は歳出予算法の審議・成立を通じて、行政府の対外援助活動に承認を与える。DA については、議会が国別の援助方針や基本的内容を細かくチェックしており議会の同意がないために動かないケースも多い。そのため機動性を欠くという批判も出されている。

二国間援助は、資金協力、技術協力ともに基本的に USAID が国務省と密接に協議の上実施する。また、USAID は援助プログラムの実施を専門に省庁に委託することもある。国際機関を通じた援助のうち、世銀、IMF、地域開発銀行等の国際開発金融機関については財務省が管轄し、国連専門機関については国務省が管轄している。なお、国際開発金融機関を通じる援助の場合も、外交政策の観点から国務省が関与する。

現行の対外援助法 (1961 年制定、1973 年改正) では、行政府と議会との意見調整の難しさによる機動性の欠如などさまざまな問題があるとして改正が議論されてきた。1980 年代後半のタスク・フォースの検討 (例えば「ハミルトン・レポート」) などを含めて長期にわたる議論が行われ、非常に複雑な展開をしてきた。1995 年に USAID の国務省への統合を含む法案が議会に提出されたが、大統領は拒否権を発動した。しかし、ヘルムズ上院外交委員会委員長を中心に統廃合を求める動きは強く、これに対応するため 1997 年 4 月、クリントン政権は、USAID、軍備管理・軍縮庁及び情報庁という対外活動関連 3 機関の国務省への統合構想を発表した (ODA 白書 2000)。

議会での審議を経て、1998 年 3 月外務改革・再構築法が施行され、軍備管理・軍縮庁及び情報庁は国務省に統合されたが、USAID は独自の予算を有する独立機関として存続することとなった。ただ、業務遂行については、従来 USAID 長官は大統領に直接報告することになっていたのに対し、国務長官に報告することとなり、国務長官へのガイダンスに従うことになった。

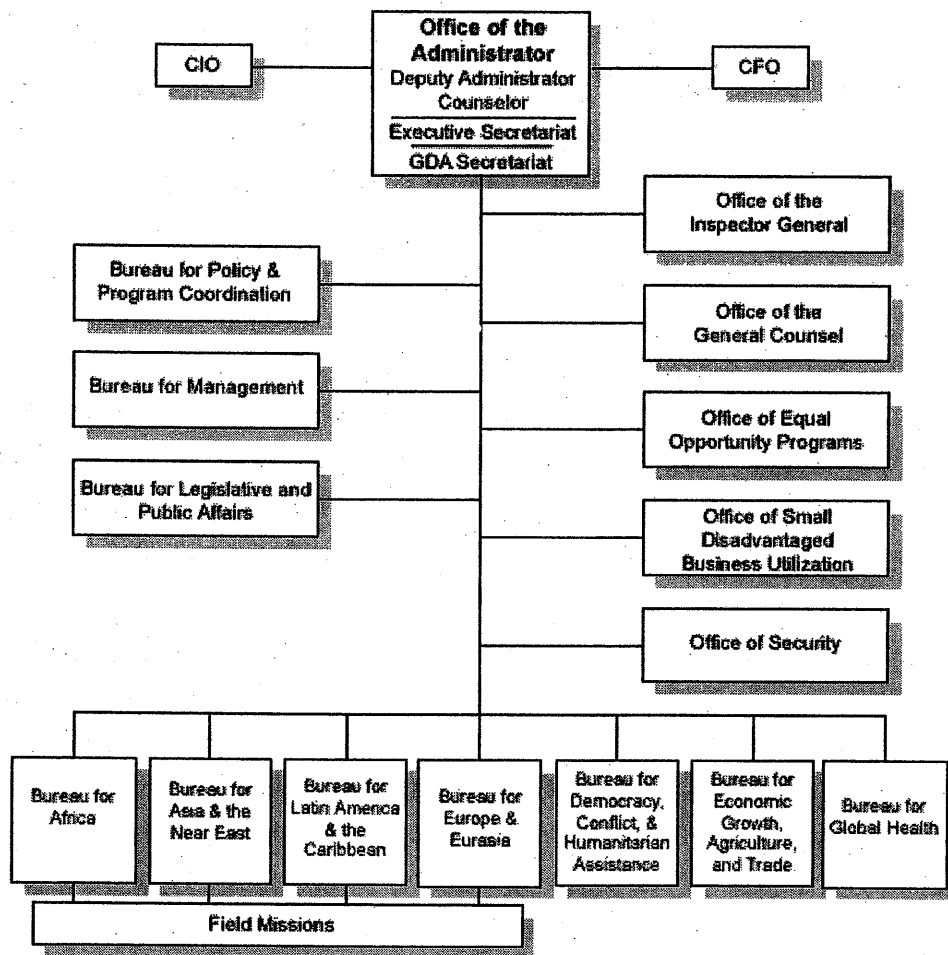
ただ、この間も援助実施体制の簡素化への強い欲求は一貫して変わっておらず、これに押される形で USAID の人員削減と機構縮小、とくに海外での活動拠点の整理が開始されている。

対外援助予算に対しては削減圧力が続いてきたが、1994 年の中間選挙で共和党が多数を占めたことによってこの圧力がさらに強まり、1996 年度の予算は前年度に比べ 1 割程度の減少になった。イスラエル、エジプト向けの援助は政府要求が議会によって満額認められたが、アフリカなどの最貧国向け援助や国際機関への援助は大幅に削減された。このような傾向の背景には、アメリカ

国民の間に広がっている援助の意義や効果への疑問、国際機関の非効率性への不信感、そして財政再建への強い要求などがあるといえよう。

1. 4. 組織 切却 機構、職員、在外事務所等

USAID の特徴は、海外事務所にも多くのスタッフを置き、具体的な援助実施の権限が現地事務所にも委ねられている点であるが、USAID の機構改革、援助予算の削減等の理由から海外事務所への閉鎖を余儀なくされている。なお、2000年5月末現在のUSAIDの現地採用を含む職員総数は、7,481人（うち、本部勤務者数は1,862人）である。なお、2002年12月現在の組織図は、以下の通りでとなっている（USAID ホームページより転載）。



2. 教育援助の理念と政策

2. 1. 政府開発援助（ODA）の理念と政策

アメリカはひじょうに個性のある援助を行ってきているが、その特色は次のように要約することができる。

第1の特色は、米国の援助がその世界戦略と密接な関連を持っている点である。これは、戦後の「東西対立」にその起源をもつ。共産主義勢力の浸透を防ぐために西側に属すると見られる途上国に対して積極的に経済支援を行ってきた。自由と民主主義を重んじ、その価値を守るために

援助をするという理念が米国の援助には一貫して流れている。

第2の特色は、「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」を重視しているという点である。1973年の対外援助法の改正以来、米国は貧困問題の解決に積極的に取り組み、食料、人口計画、保健・衛生、教育などの社会セクターへの援助を重視してきている。1993年に成立したクリントン政権は、開発・援助戦略の基本目標として「持続可能な開発」をあげた上で、「環境問題への対応」「民主主義の育成」「人口の安定化と基礎医療の確保」「経済成長」「人道的援助」の5つの重点分野を示した。このなかの「経済成長」には、貧困削減も含まれており、USAIDは、DAC新開発戦略をふまえ、2007年までに途上国の貧困層の4分の1にまで減少させるとの目標を掲げている。

第3の特色は、途上国への大量の人員投入による援助実施である。これによって技術移転と組織づくりを進めることを目的として、援助現場に大量のスタッフが派遣されているために、きめ細かな援助が可能となる。しかし、これについては1990年代の「援助疲れ」により伝統的な援助体制の維持が困難になっていることを付け加えておく必要がある。同時多発テロ以降の援助増額がどの程度実現し、また、どの程度現地スタッフの充実が図られるかは今後注視していく必要がある。

2. 2. 教育援助の理念と政策

BHNアプローチが援助の中心であった1970年代を除き、アメリカの教育援助は高等教育向けが重視されてきた。基礎教育に援助がされる場合でも、その大半はESF諸国に対する援助であり、アメリカの政治的な戦略によるものが多かった。後述のDAC資料を見る限り、高等教育重視の構造は基本的にはそれほど変化しておらず、1990年のジョムティエン会議以降、基礎教育への支援が大幅に増大したという形跡はない。

USAIDは、2000年9月に基礎教育に関する政策文書（Policy Paper：Program focus within basic education）を発表している。そこでは、基礎教育を「初等教育、中等教育、成人あるいは学校へ通っていない青少年への識字訓練、幼児保育、又はこれらのいずれかのレベルに関する教員訓練の促進を狙ったあらゆるプログラム努力を含んだ広範な活動」と定義しているが、基礎教育の中では初等教育が最も重視されており、USAIDの基礎教育への支援は、初等教育の強化に向けられるべきであるとしている。すなわち、USAIDが実施する基礎教育支援は、一部の支援を除き、初等教育に振り向けられるべきであるとしているのである（2000年6月以降署名されるすべての基礎教育支援プログラムに適用される）。しかし、援助受入国の状況によっては、初等教育以外でも、例えば中等教育学校、成人への識字教育、幼児保育等への支援ほうが維持可能な開発により貢献すると分析されるのであれば、初等教育以外の他の選択をすることができる、ともし、柔軟な取り組みの可能性も残している。

初等教育に関する援助は、対象となる子どもが多だけに、そのアプローチは難しい。多くの国際援助機関が長年にわたって初等教育への援助に躊躇してきたのも、初等教育への援助で効果をあげるのが困難だからである。現在、日本においても基礎教育レベルのソフト面で何ができるがさかんに議論されているが、有効な協力モデルははまだ明確ではない。

では、基礎教育支援の優先事項は初等教育であるとするUSAIDは、どのようなアプローチを取ろうとしているのであろうか。USAIDは、初等教育に焦点を当てた基礎教育支援プログラムは、「政策改革の促進」「組織的能力の構築」「教室レベルでの教授活動の改善」「コミュニティ参加の促進」という4つの大枠なアプローチの一つ、或いは複数にかかわるものであるとしている。

そして、援助プログラムの実施に関するその他の注意点として、組織的な改革、効果的な援助国間協力の必要性、女子の教育機会の拡充、教育の質の重視、被援助国の責任としての基礎教育、初等教育の完全普及、といった点があげられている。

2. 3. 政府開発援助政策における教育の位置付けの変遷

1994年、USAIDは援助目的(goals)として次の5項目を設定した。

1. 広範な経済成長と農業開発の促進(encouraging broad-based economic growth and agricultural development)

2. 民主主義と良い統治の強化(strengthening democracy and good governance)

3. 世界における人口の安定化と人権擁護(stabilizing the world's population and protecting human right)

4. 長期的持続のための世界環境保護(protecting the world's environment for long-term sustainability)

5. 災害による損害と人命の救助、及び政治的経済的発展のための条件の再構築(saving lives and reducing suffering associated with disasters, and re-establishing conditions necessary for political and economic development)

これら5項目は、教育と全く無関係ではないものの、直接的に教育援助に触れているわけではないが、1995年には第6番目の目的として、「教育と訓練によるヒューマンキャパシティの確立(building human capacity through education and training)」が新たに追加された。そして、教育援助に関してはさらに次の4つの目標が設定されている。

1. 2007年までに不就学の初等教育段階の児童の割合を50%減らす。

2. 2007年までに初等教育段階における男子と女子の就学率の差をなくす。

3. 初等教育段階の修了率を改善する。

4. 高等教育への進学率を上昇させる。

教育援助は当初、「広範な経済成長」の目的のもとに位置付けられていたが、1995年の「ヒューマンキャパシティの確立」の援助目的設定以降はこの目的のもとに実施されている。USAIDでは、ヒューマンキャパシティ開発(human capacity development)は、経済成長、環境保護、人口安定化、児童及び家族の健康増進、民主主義の達成、自然及び人による危機や災害への効果的な対応、など持続的発展に不可欠なものとしている。経済成長との関連では、収益率による基礎教育援助の重要性を指摘している。グローバルプログラム・フィールドサポート・研究局(Bureau for Global Programs, Field Support and Research)のもとにUSAID本部及び現地事務所に技術サービスを提供するヒューマンキャパシティ開発センター(the Center for Human Capacity Development)が設置された。ここには基礎教育、高等教育、訓練、情報工学の4分野の専門家が配置されている。

しかしながら、USAID内では教育援助は民主的制度や保健・人口ほどには優先順位は高くない。これは、後述のように教育援助割合はほぼ4%で推移し(1%台の年次もある)、援助において上位のセクターにないことからみとれる。冷戦終結後は、東欧諸国や旧ソ連邦への援助が拡大しており、その中で民主化に向けての公民教育に関するプロジェクトは実施されているものの、全体としてみると、教育援助の比率は高くはない。

3. 教育援助の実施体制・手法

3. 1. 教育援助の態様

アメリカの教育援助は主と ESF と DA のプログラムにより実施されている。ESF プログラムは財政赤字補助による資金移転(1995 年度の場合、ESF の約 50%を占める)が主であるが、教育援助プログラムが実施された場合は DA 対象国のプロジェクトよりも大規模となり援助額は非常に大きいものとなる。一方、DA 対象国は数が多いことに付け加えて援助予算が小さいため、教育援助プログラムは極めて選択的に実施されている。BHN が援助政策の中心であった 1970 年代を除けば、アメリカの教育援助は 1950 年代から基本的には高等教育援助が中心であった。1980 年代は平均して教育援助の約 40%が高等教育援助であり、基礎教育援助は約 15%であったといわれている。

アメリカの教育援助が高等教育中心であることに加えて、途上国を ESF 対象国と DA 対象国とに分けて援助を実施しているため、アメリカの教育援助は途上国の基礎教育援助ニーズに対応することが困難になっている。識字率が低いなど極めて深刻な基礎教育の問題を抱えた諸国には十分な援助が行き渡らない一方、ESF 対象国には過剰ともいえるほどの教育援助が実施されるというケースが多い。

3. 2. 教育援助事業の実施方法

USAID の援助は、1970 年代半ばまでは USAID 自身が各種調査団を派遣し、専門家・技術者を直接雇用し、現地の USAID 事務所に多数のスタッフを配置して、プロジェクトの実施を行うという「直営」型が中心であったが、1975 年のベトナム戦争の敗北にともなうスタッフの引き上げを機に、このような直営による実施から、実施機関がコントラクター、大学、被援助国自身などによる「間接」型に移行していった。

現在の USAID は主にプロジェクトの企画・立案、モニタリング、評価業務を行っており、プロジェクトは現地 NGO や先進国 NGO、契約コンサルタント、大学等の専門機関を通じて実施されている。USAID は、特に人道援助に関しては NGO 支援などを含めて迅速で効果的な危機の対応に取り組んでいる。因みに、現在、米国の二国間 ODA の 3 割以上が NGO (米国では PVO [private and voluntary organization]) を通じて行われているが、95 年には USAID/PVO パートナーシップ政策が策定され、NGO との連携を一層強化することとされている。

3. 3. 教育援助事業の評価

3. 3. 1. USAID における評価システムの推移

USAID の評価システムは、1970 年以降様々な改革を経て、現在に至っている。まず、今日との大きな違いとして、1970 年代当時は、USAID が資金を提供するプロジェクトの全てが評価対象となっていた。援助現場におけるプロジェクト担当者は、プロジェクト進行中の「中間報告」(mid-term report)、終了後の「最終報告」(final report) と 2 回にわたって評価結果を上層部に報告する義務があった。

しかし、1970 年代後半に入ると、この体制の弊害が USAID 内部で指摘され始めた。USAID 本部は現場から上がってくる評価報告を元に、個々のプロジェクトの優先順位や翌年の予算配分の決定を行うが、当時の評価報告は自分の担当するプロジェクトの正当性を誇大に主張するものが大半で、上層部が必要な決断を下すための材料としては不十分なものであった。このように、

評価報告が形骸化している状況を改善するための一手段として、全プロジェクトが評価対象となっていた制度の見直しが行われ、現在では評価は優先順位が高いものに限定されて行われている。

個々のプロジェクトの進捗状況を監視する方法としては、1980年代半ばに「成果測定」(performance measurement)という新しい概念が導入された。この制度は、現地に派遣されているプログラム・マネージャーが、個々の援助プロジェクトが当初の目標と予算枠に対してどの程度成果を上げつつあるかプロジェクト遂行中に測定し、必要ならば修正を加えることを規定していた。この方法は、開発事業が当初設定された目標、あるいは事業戦略から乖離することを防ぐ手段としては確かに有効であった。

しかし、1980年代後半にはアメリカ議会が「成果測定」の限界に言及し、これが現在の評価制度の基軸をなす「インパクト評価」の契機となった。議会側は、「成果測定」によって明らかになる個々のプロジェクトにおける投入の数値目標の達成と、長期的なマクロ経済基盤の発展とが必ずしも連結していない点を指摘した。このような反省を土台にして、1980年代以降 USAID では個々のプロジェクトにおける投入数値目標重視から、プロジェクトの長期的インパクトや経済状態改善のほうをより重視する傾向が強まった。

1993年には「行政機関の業務遂行と結果に関する法律」(Government Performance & Results Act)が議会で成立した。この法律は政府機関の活動の能率と実効性を一層高めることをめざしたもので、事業における目標設定、進行状態の測定の必要性をうたっている。現在の USAID の評価システムは「モニタリング」(監視)と「エバリュエーション」(評価)を2本柱としている。

「モニタリング」で得られた情報により必要性が認められると「評価」活動が行われるというように、両者は相互に関連している。

3. 3. 2. USAID における評価システム概要

(1) 担当部局

USAID のモニタリングおよび評価活動は、組織全体から現場での援助プログラムを対象とするものまで、幅広く行われている。そしてそれら異なるレベルでのモニタリング・評価活動を統括しているのが「開発情報・評価センター (CDIE: Center for Development Information & Evaluation) と呼ばれる部局である。CDIE は、USAID の政策・プログラム調整局 (Bureau of Policy & Program Coordination) の中に位置し、1998年現在 126名がその任務にあたっている。

(2) 予算

モニタリングや評価のために割り当てられる予算の目標幅は USAID 全体の予算の3%から10%程度とされている。そのほかに、一つのプログラムにかけられる予算全体のうち、0.5%から1%程度を評価活動に支出するという測定基準もある。

(3) モニタリング

モニタリングの対象となる援助プログラム、あるいは組織・特定部局を様々な段階にわたり継続的に観察する。定期的にデータ収集・分析を履行しながら当初の戦略目標と照合して、どの程度その目標に近づきつつあるか、あるいはどの程度目標を達成したかを測定する。モニタリングは個々の事業から各事務所、最も包括的なものでは USAID 組織全体に至るまで広範囲にわたって行われる。

(4) 評価 (Evaluation)

モニタリングがプロジェクト・サイクルの一部であり、常時行われるのに対して、評価はその

必要性が認められた場合にのみ行われる。具体的には以下のような問題が提起されたときに評価を実行し、問題解決の糸口を探る。

- ・ 援助活動の過程で予期しない事態が生じた場合（目標に大幅に届かなかった場合、あるいは予期しない成功をおさめた場合、その理由の説明）
 - ・ 援助受け入れ側の必要性が満たされているかどうかの確認
 - ・ USAID の援助活動の総合的効果の分析（意図せざる効果も含む）
 - ・ 優先順位が高いとみなされた特定の援助項目の調査
 - ・ 評価を通じて新たに発見された事象の中で、将来他の状況においても活用可能な部分の抽出
 - ・ 戦略目標を援助活動開始前に策定する際、その背景にある仮説の前提が妥当性を持つのかについての再検討

評価活動を行うチーム構成には次のような種類がある：(1)内部の当事者によるもの、(2)外部機関によるもの、(3)合同評価、(4)参加型評価（研究会・セミナー形式で複数の参加者を交えて行われる）。

評価活動の手順は次のとおりとなっている：(1)評価をすることが運営上必要か否かの決定、(2)評価計画の作成（評価手法の選択、データ収集と分析の手法を詰める、評価チーム編成）、(3)評価担当チームによる研究会・セミナーの開催、(4)データ収集・分析、(5)評価活動の報告・広報活動（業績報告書など）、(6)評価結果の活用、(7)評価結果報告書の CDIE への提出。

事業活動に実際に携わっているグループは評価内容を見直し、その提言を積極的に活用していく義務がある。援助活動担当者は評価結果に基づきながら、①評価により明らかになった点を再吟味し、②評価結果のどの部分が受け入れられ、どの部分が受け入れられないかを識別し、③報告にある提言を実行するにあたって必要となる運営上の措置、新しい体制を具体化し、④既存の戦略目標、活動計画などに修正が必要かどうかを判断する。

3. 4. セクター・プログラムに対するスタンス

セクター・プログラムに対するスタンスは援助対象国によって異なるが、USAID は基本的には「慎重派」である。完全に独自路線というわけではないが、英国や北欧ほど強くはコミットしていない。独自のプロジェクトを実施していくという方針が基本である。アメリカの場合は、現地事務所にかかなりの権限が与えられている。そのため、現地においてセクター・アプローチに対しても柔軟な対応が可能となっている。

4. 教育援助の実績

4. 1. ODA 全体に占める教育援助の割合

表*は、アメリカの ODA 全体に占める教育援助の割合を見たものである。ODA に占める教育援助の割合は 5%以下であり、DAC 平均を下回っている。しかし、基礎教育への援助の割合は DAC 平均を上回る年もあり、教育援助の中では基礎教育が比較的重視された時期もあることがわかる（表 1）。

表 1 ODA 全体に占める教育援助の割合(アメリカ)

	ODA 全体に占める	ODA 全体に占める基礎	DAC 平均	DAC 平均

	教育援助の割合	教育への援助の割合	(教育援助)	(基礎教育援助)
1991年	2.8%	—	8.7%	—
1992年	2.8%	—	8.4%	—
1993年	4.3%	—	9.5%	0.1%
1994年	4.7%	0.1%以下	11.2%	1.2%
1995年	4.8%	1.8%	11.2%	1.2%
1996年	4.6%	1.8%	10.8%	1.3%
1998年	1.7%	0.5%	10.6%	1.0%
1999年	3.2%	1.2%	10.7%	1.2%

(出所) DAC 資料

二国間ベースの ODA の国別の配分を見ると、エジプトのシェアが圧倒的に高い (表 2)。つい最近まではイスラエルも高かったが、ODA 対象国から外れたため、圧倒的に高いのはエジプトのみとなった。

表 2 米国の ODA 供与国 (上位 10 カ国)

順位	国名	1980年		順位	国名	1998年	
		ODA 計	シェア			ODA 計	シェア
1	エジプト	834.00	19.10	1	エジプト	810.00	13.54
2	イスラエル	780.00	17.87	2	ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	216.45	3.62
3	トルコ	265.00	6.07	3	ジョルダン	139.88	2.34
4	バングラデシュ	174.00	3.99	4	ベルー	120.96	2.02
5	インドネシア	117.00	2.68	5	ポリヴィア	92.31	1.54
6	太平洋諸島 (米)	108.00	2.47	6	南アフリカ共和国	83.02	1.39
7	インド	83.00	1.90	7	ハイティ	82.93	1.39
8	ニカラグア	79.00	1.81	8	パラオ	78.33	1.31
9	ポルトガル	69.00	1.58	9	パレスチナ自治地域	75.40	1.26
10	スーダン	60.00	1.37	10	モザンビーク	70.45	1.18
10位の合計		2,569.00	58.84	10位の合計		1,769.73	29.57
二国間 ODA 合計		4,366.00	100.00	二国間 ODA 合計		5,984.37	100.00

(出所: ODA 白書 2000)

4. 2. 現行の教育援助プロジェクト

USAID では、教育援助は主に人的資源能力センター (Center for Human Capacity Development: G/HCD) が担当している。現行の教育援助プロジェクトのうち主なものは以下のとおりである。

(2) 米国の対アフリカ基礎教育援助

アフリカが独立した 1960 年代以降、USAID はアフリカに対して基礎教育に限らず、それ以上の教育段階 (特に高等教育) にも積極的に援助を行ってきた。しかし、1980 年代の後半にはアフリカ

リカに対する教育援助は基礎教育を中心に据えることになる。その背景としては、次の3つの点をあげることができる。

①アフリカ開発基金（DFA）の設立

1987年に議会は「アフリカ開発基金」(Development Fund for Africa: DFA)を設立する法案を通過させ、米国の対アフリカ支援の基盤を作った。これは、1980年代のアフリカの危機（経済危機、累積債務、貧困など）に対し、国際社会の関心が高まっていたことを背景に設立されたものである。アフリカ開発基金の設立により、USAIDはそれまでよりも効果的なアフリカ支援が可能となった。アフリカ開発基金は3つの重点分野を掲げたが、その一つが基礎教育を含む「人間への投資」であった。これにより、米国はアフリカに対し基礎教育支援を重視する資金的な基盤を得ることとなったのである。

②米国議会による基礎教育重視の方針

アフリカ開発基金設立とほぼ時を同じくして、1988年に米国議会は対外援助改革の法案において、教育分野を特に重視するという方針を明確にした。その方針は、教育援助に向けられる額を明示し、また、教育援助の50%は基礎教育に向けられるべきであるとしている。この方針の決定により、USAIDはアフリカの基礎教育支援の増加を迫られることとなった。

③アフリカ基礎教育に対する国際的な関心の高まり

1980年代後半は、開発援助の領域において国際的にもアフリカ基礎教育に対する関心が高まった時期でもあった。その背景としては、言うまでもなくアフリカの「失われた10年」があり、また、アフリカにおける「教育の危機」があった。1988年に世界銀行は、『サブ・サハラ・アフリカにおける教育：調整・再活性化・拡大のための政策 (*Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*)』と題した報告書を発表し、アフリカにおける教育の危機的状況にいかに対処していくべきかを検討した。

また、1990年にはタイのジョムティエンで「万人のための教育世界会議」が開催され、基礎教育普及に関する国際的な目標が設定された。むろん、「万人のための教育世界会議」は必ずしもアフリカのみを念頭においていたわけではないが、初等教育の普及状況を地域間で比較した場合、アフリカが最も遅れており、多くのドナーにとって関心の中心であったことは言うまでもない。

上記のような3つの背景により、米国の対アフリカ教育援助は、基礎教育が中心となっていった。世銀が『サブ・サハラ・アフリカにおける教育』を発表したのと同じ1988年に、USAIDのアフリカ局は『基礎教育アクションプラン (*Basic Education Action Plan*)』を発表し、アフリカへの基礎教育援助を拡大させていった。そして、1988年当時進行中であったカメルーン、レソト、ボツワナ、スワジランド、南アフリカでの教育プログラムに加えて、1989年～1991年にはガーナ、ギニア、マラウイ、マリ、ナミビアで基礎教育に関する新たなプログラムを、1992年にはウガンダ、ベニン、1994年にはエチオピアでも教育プログラムを開始した。

1988年の『基礎教育アクションプラン』において注目される点の一つは、従来から実施してきた「プロジェクト型の援助」に加え、「ノン・プロジェクト援助」が援助の態様として明確に位置付けられたことである。「ノン・プロジェクト援助」とは、世銀の構造調整プログラムと同じ方式によるものである。すなわち、具体的なプロジェクトに直接結びつけるものではなく、資金的なサポートによって政策を支援していくというものである。後の対アフリカ基礎教育援助を見ると、援助の態様としては、プロジェクト援助とノン・プロジェクト援助を組み合わせられてい

るケースが多い(表3)。

表3 米国の対アフリカ基礎教育援助

対象国	期間	金額(百万ドル)	
		プロジェクト援助	ノンプロジェクト援助
ベニン	1991-1999年	20.0	56.0
エチオピア	1995-2001年	30.0	50.0
ガーナ	1991-1996年	3.0	32.0
	1996-2001年	15.4	12.0
ギニア	1990-1996年	10.7	29.1
	1998-1999年	15.0	-
マラウイ	1991-1998年	10.5	35.0
マリ	1989-1999年	38.0	3.0
ナミビア	1991-2001年	18.3	16.0
ウガンダ	1992-2002年	25.0	83.0
南アフリカ	1986-1998年	50.0	-
	1992-2000年	40.0	-

表3 4に掲げられたそれぞれの援助の目的は、どれも初等教育の質的向上、量的な拡大、効率性の向上など一般的な表現となっている。特定の社会集団(たとえば女性や農村地域)などに焦点が当てられていることもあるし、初等教育全般に焦点が当てられていることもある。また、USAID 単独で実施しているものもあるし、世界銀行と連携して初等教育システムを支援している場合もある。

ちなみに、米国は「アフリカ」といってもそのすべての国を基礎教育援助の対象としているわけではない。米国はアフリカ諸国のなかでも、内戦中の国や経済的破綻国、民主化が遅れている国、政治的な基盤が窮めて弱い国(シエラレオネ、ソマリア、スーダン、ルワンダ、コンゴ民主共和国、リベリア、ナイジェリア、ニジェール、トーゴなどがそれに該当する)は基礎教育の援助対象にはしていない。比較的民主化が進行し、経済改革が進みつつある国(ベニン、エチオピア、南アフリカ、ナミビア、ウガンダ、マリ、マラウイ、ギニア、ガーナ、セネガルなど)を主な援助対象としている。

(3) 教育セクター支援(Education Sector Support: ESS)

1998年に発表された『アフリカ基礎教育に対するUSAIDの戦略枠組み(USAID's Strategic Framework for Basic Education in Africa)』においては、USAIDの今後の援助戦略として教育セクター支援(Education Sector Support: ESS)のアプローチが重視されている。ここでいう「教育セクター支援」とは、アフリカ政府の教育改革プロセスを支援していくということである。それは、これまでのようなプロジェクト型の援助ではない。プロジェクト型の援助は、教育セクターの中で、改善すべき特定の領域にスポットを当てて、それに対する援助を行うものであるが、「教育セクター支援」は、教育システムそのものの改革をめざしている。教育システムの改革と

は、教育政策の抜本的な変革（たとえば、資源配分の変化、組織やオペレーションの改革）などを含むものである。

ところで、「教育システムの改革」といっても、その具体的な中身は何であろうか。システムが改革されたかどうかはどのような観点から見ればいいのかであろうか。

USAID は、「教育セクター支援」のプログラムは、次の3つの観点から見られるべきであるとしている。

- ①そのプログラムは「効果的な学校（Effective School）」に結びついたかどうか
- ②そのプログラムはシステムの改革努力を推進したかどうか
- ③その改革は「持続可能（sustainable）」かどうか。

まず、①の「効果的な学校」について。「効果的な学校」とは、子どもたちの学習を支援するような学校の雰囲気があり、学習効果を高めるような教育戦略があり、それを支援するためのインプットや条件が整っているような学校のことである。そのような学校づくりにプログ他無償資金協力が貢献したかどうか第一のポイントである。

次に、②の「システムの改革努力」であるが、あくまでもシステムの改革はアフリカ政府の手によってなされるべきであり、援助機関の責任ではないとしている。援助機関はあくまで側面から改革努力をサポートできるのみである。USAID は、システムの改革として、次の6つの関連分野をあげている：[1]教育サブセクター（初等教育、中等教育、高等教育、職業教育といった教育セクター内での諸領域の関係）、[2]システムの構成要素（教育インフラ、教員、カリキュラム、教材、試験制度など教育システムを形作る諸要素）、[3]システムの「場」（政策、学校や教室、地域社会といった「場」）、[4]行政（中央政府、地方政府の関係）、[5]ステークホルダー（様々な関係者：教育省、生徒、親、NGO、宗教団体、教員組合など教育に影響する様々な関係者）、[6]援助機関（ドナー間の調整など）。

③の「持続可能性」については、[1]システムの改革（個別分野の改善努力ではなく全体的な改革を支援する）、[2]合意とオーナーシップ（教育改革についてアフリカ側に大筋の合意があり、主体的な教育改革努力に投資する）、[3]制度能力の強化（改革の管理・実行のための組織能力を強化する）、[4]現実の公的支出の裏付け（アフリカ側の資源によって資金調達が可能で改革を支援する）、といった原則が重視されている。

（4）教育統計データに関する支援

米国がアフリカの基礎教育を見るときに、個別の問題というよりはシステムそのものの問題を重視するのは、アフリカにおいては教育行政の能力がまだ十分ではないからである。行政能力が十分でないことを示す一つの例としては、教育統計や情報の不備があげられる。

アフリカにおいては、教育統計情報の整備が遅れていることが大きな問題点として指摘されることが多い。この点に関して USAID は、DHS（Demographic and Health Surveys）という調査を通じて支援を行ってきた。DHS は、途上国の教育政策とプログラムの立案、モニタリング、評価のためのデータを提供するものである。DHS 調査により、アフリカにおいてこれまで十分に把握されてこなかった教育の実態が示されるようになってきている。たとえば、これまで子どもがどれくらい学校へ行っているかは「就学率」といった指標であらわされてきたが、実際、子どもがどれくらい学校に出席しているかは明らかではなかった。しかし、DHS により、出席の実態や女子の就学を阻害している要因などもある程度は把握できるようになってきている。

15. 日本の国際教育協力の特質

澤村信英
(広島大学)

1. はじめに

日本の国際協力・開発援助はわかりにくい。特に教育分野の国際協力・援助（以下、国際教育協力あるいは教育協力とする）は、政策決定を誰がするのか、どの機関が実施しているのか、この複雑さは国際的な常識を超えている。そのような元来の複雑さに加え、1990年以降、日本の教育協力は政策的にも実践面でも大きく変わってきた。それゆえに、日本の国際教育協力の特質を理解しているのは、一部の援助実施担当者を除けば日本人でも稀であるし、国際的には誤解こそあれ、正確にはなかなか理解されない。日本側関係者が外国の関係者に対して繰り返し説明しても、言い訳のように聞こえ、理解はしても納得はしていないことが多い。もちろん、日本の援助を理解するためには、日本の社会そのものを研究する必要があり、日本の官僚制度や雇用制度、官民の関係、日本人の価値観、日本文化など、最後のところは、日本論・日本人論まで持ち出さなければならない。

本稿では、1990年代初頭からこれまでの日本の教育協力を、特に政策面からどのように変容してきたのか、十分な考察ではないが多少の整理を試みたい。筆者の浅薄な経験と知識から誤解している点もあるかもしれないが、関係の方々のご批判を賜れば幸いである。

2. 1990年代の国際的教育協力の動向と日本

1990年3月、タイ王国ジョムチェンで「万人のための教育世界会議」が開催された。万人のための教育（Education for All: EFA）という考え方自体は決して新しいことではないが、基礎教育の重要性が再評価され、国際協力の重点領域を基礎教育に向けた国際的な合意が形成された。この会議は、教育に係わる主要国際機関であるユネスコ、ユニセフ、UNDP及び世界銀行の共催で行われ、二国間援助機関はもちろんのこと、NGOも公式に招待されるなど、通常の国際会議とは異なる開催の意義と重みがあった。この会議で採択された行動計画に掲げられた2000年までに基礎教育の完全普及を目指すという目標の達成は困難であったが、10年以上経過した現在も教育協力政策の形成の礎として大きな影響をもっている。日本においては、この会議開催と前後し、国際協力事業団（JICA）が「教育援助検討会」を設置し（1990年3月）、国際的援助の動向と日本の援助のあり方を検討し、次にそれを発展させた形で「開発と教育 分野別援助研究会」を設置し（1992年9月）、今後の日本の教育援助方針を提言している¹。国際的には、ジョムチェン会議のフォローアップ会

¹ 1990年からこれまでのJICAの取り組みは、国際協力事業団『JICA FRONTIER』2003年3月号（通巻44号）、14頁の表が参考になる。

合等が開催される一方、1996年5月にOECD開発援助委員会(DAC)において「新開発戦略」を採択し、2015年までに初等教育の完全普及を達成すること、及び2005年までに初等教育の男女間格差を解消すること開発目標を設定している²。

1990年のジョムチェン会議の開催は、それまで高等教育と職業訓練が教育協力の中心であった日本にとって、特に大きなインパクトがあったことは、先に述べたように1990年直後からJICA内部で教育援助の研究会等が立ち上げられたことからわかる。それが1990年代半ばには、1994年のODA白書からも読み取れるように、日本政府は国際援助の量的な面だけではなく政策形成をリードする意志を表明し、1996年のDAC新開発戦略において定められた開発目標設定にも積極的であった³。従来、欧米の先進援助国に追いつくことを目標に援助額を増額してきた日本であるが、1990年代半ばになり、他援助国がいわゆる「援助疲れ」により開発援助を縮小したこともあり、自らの役割を果たさなければならないと考え始めたのであろう。この頃は、アジアの経済危機(1997年)が起こる以前であり、世界銀行による『東アジアの奇跡』⁴が刊行され(1992年)、東アジアの現在の経済発展は日本の開発援助と関係のあることをODA白書(1996年版)に強調するなど、日本自身が自らの開発援助の方法と実績に自信を持ち始めたときである。欧米追従の理論では、援助額を増加する理由がなくなってしまうという関係者の危機感もあったかもしれない。

このような日本の援助に対する自信と日本の当時の経済状況には、微妙な関係がある。1990年前後は、日本がバブル経済を謳歌していたときであり、「日本こそ世界一だ、もはや欧米に学ぶものはない。日本型の官僚主導体制と日本式経営を世界に広めるべきだ」という主張さえ湧き上がった。⁵と記されるように、日本人が経済面に絶対的な自信をもっていた。1995年4月には、為替レートが一時、1ドル80円を超えるような勢いであった。このような欧米の知識に疑問を呈し始めた日本の姿勢を、1995年1月の『エコノミスト』誌は「日本の気持ちのいい新たなナショナリズム(Japan's nice new nationalism)」と評し、「長年、欧米は日本が自ら発言しないことに不満であった。今もし、そうするのであれば、歓迎すべきことである。」と評している⁶。建前としては、多様な考えを尊重するということであるが、日本の開発援助に対する国際的な風当たりは、経済力をつけるに従って、より強いものになっていく。

3. 日本の開発援助に対する国際的批判

² 「新開発戦略」では7つの開発目標を設定しており、このうち2つの目標が教育に関係している。

³ 外務省『我が国の政府開発援助(ODA白書)』国際協力推進協会、1996年。

⁴ World Bank, *The East Asian Miracle: Economic growth and public policy*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

⁵ 堺屋太一『日本の盛衰—近代百年から知価社会を展望する—』PHP新書、171頁、2002年。

⁶ Japan's nice new nationalism. *The Economist*, 14 January 1995.

日本の援助供与国としての歴史は1954年から始まり、欧米の国々に比較して浅いものの、被援助国としての経験を併せ持ち、国際機関や米国等からの援助を効果的に経済発展に結び付けてきた経験を有する国である。また、日本の国際援助の開始は、アジア諸国に対する戦後賠償に関連して供与されたものであり、米国のヨーロッパに対する戦後復興等や英国やフランスのような旧植民地との関係を基礎とした援助でもない。そのことからすると欧米の援助と日本のそれは、その目的や理念が異なっていないほうが不思議である。ただ、好むと好まざると、日本の援助も欧米が考える援助の良し悪しで評価されることになる。

たとえば、古くは1980年代半ばにCassenらが日本の援助を皮肉るように、「サブサハラ・アフリカの貧困農民に（援助が）届くより、東南アジアでインフラ・プロジェクトを実施するほうがはるかに容易である」と述べている⁷。日本の開発援助は、日本企業に資金が環流するようになっており、貧困の撲滅には関心もなく、成功することが確実な案件にだけ協力しているという批判であろう。また、ドイツの援助実施団体からは、「金に強いが、実施に弱い」と批判されたりしていた⁸。日本は資金力だけであり、現場に強い援助人材はいないということであろうか。このように資金力はあるが、開発援助に関する知識を日本はもっていないと言う批判的論調は、1990年頃までの日本に対する評価としては一般的なものである。最近ではその方向は少し変わっているが、どこの国とまで名指しはされていないが、2000年にダカールで開かれた「世界教育フォーラム」においてDFIDが配布した政策文書には、「時として、融通のきかない手続き、援助機関の独自性、時間に制約された経費支出、弱い技術能力、貧弱な言語力およびアカウントビリティと属性に対する懸念は、相手国政府の目的や目標に戦略的に支援することに反して作用している」と、暗に日本を批判していると思えない文章が掲載されている⁹。

また、2002年6月のG8カナナスキス・サミットにおいてはアフリカの開発が主要議題の一つとなったが、1990年代にアフリカが周縁化しつつある時に、日本だけがアフリカ開発会議を主催（1993年及び1998年の2回）するなどアフリカの開発に関心を持ち続けていたにもかかわらず、ホスト国であるカナダの首相から小泉首相に対して、もう少し日本もアフリカの開発に貢献してもらいたい、との話があったと報道された。これにショックを受けた外務省は、2002年8月、アジス・アベバで開かれた「国連アフリカ経済委員会」における川口外務大臣のスピーチ「アフリカと共に歩む我が国の決意」（仮約）に次のようなパラグラフを入れている。

⁷ Cassen, R. and Associates. *Does Aid Work? Report to an International Task Force*. Oxford: Oxford University Press, 1986, p.16.

⁸ Nuscheler, F. "Strong in money, weak in implementation: Japan's development policy." *Development and Cooperation*, No.4, Frankfurt: DSE/ German Foundation for International Development, 1992, p.28.

⁹ DFID. *Strategies for the International Development Targets: Education for All – The Challenge of Universal Primary Education*, London, 2000, p.15.

アフリカ問題の解決なくして 21 世紀の世界の安定と繁栄はありません。アフリカが直面している問題は、アフリカという一地域を超えて、国際社会全体にとって重要な課題です。日本がこのような問題に対して危機感を持ち、1993 年に「アフリカ開発会議 (TICAD)」を開催してから、来年で 10 年が経ちます。当時は、冷戦終了直後で、国際社会は「援助疲れ」の兆しを見せていました。日本の主導で始まった TICAD プロセスは、98 年の TICAD II、昨年の閣僚レベル会合と、脈々と続いています。日本は TICAD プロセス 10 周年となる明年 10 月に、首脳レベルでの会合である TICAD III を開催します。

このように、一部には正当な批判もあるが、他援助国・機関の側に日本の開発援助に対する基本的な思い込みと認識不足があるように思える。援助の良し悪しが、欧米のそのときの援助が基準となり、それに合わない形の援助は評価が低くなるという傾向もある。その一方で、外務省や JICA の英語のホーム・ページにアクセスすると、冷や汗が出るくらいの貧弱な古い情報しか得られないことも事実であり、日本側にも反省すべき点はある。世界に誇るべき教育協力事例がアフリカ地域などで実施されている事実からすると、この英語版ホーム・ページから情報を得ようとする関係者を落胆させているし、誤解も招いているかもしれない。

4. 日本の教育協力の複雑性

日本の教育協力政策は、どの機関が作成するのであろうか。英国であれば DFID が作成し、米国であれば USAID であり、それぞれの国内の教育行政を担当する教育省などは、ほとんど援助政策形成に関係していない。ところが、日本の場合は、外務省は開発援助の総合調整は行うが、それぞれの関係官庁が強力な影響力を有している。技術協力の実施機関である JICA は、これら官庁以上に開発援助に関する知見が蓄積されており専門性も高いが政策決定機関ではない。教育であれば、JICA が技術協力予算を、外務省は無償資金協力の本体予算を、そして文部科学省は国費留学生の予算をそれぞれ有している。JICA は外務省所管の特殊法人であり、教育分野の協力を実施するためには文部科学省が所管する国立大学等の支援も必要になり、JICA と外務省だけで教育協力はできない。実際に協力している国立大学教官についても、無報酬で支援しているだけであり、適切なインセンティブもない。これほど複雑な体制のもと、国際教育協力を行っている主要援助国は日本だけである。

1999 年の JICA の組織改革では、それまでのような援助形態別の部局を廃止し地域別に再編する革新的な計画があったが、最終的には今もっていわゆる「援助スキーム」という国際的にはまったく理解されない日本独特の分類により業務が動いている¹⁰。この改革の過程で、派遣事業部と研修事業部等は統合され地域 4 部が新設されたが、各省庁の権益が複雑

¹⁰ JICA 職員の意識としては、旧来のスキーム別に考える思考は変容しており、援助スキーム別の予算制度なども見直され急速に改善されている。

に絡む部局の解体と再編までには手をつけられていない。教育分野の協力は、社会開発調査部・社会開発協力部やこの地域部でも行われており非常にわかりにくく、外国人の理解をはるかに超える複雑なシステムの中で行われている。なぜこのように複雑になっているのかは JICA の成り立ちにも関わってくることであるが、ここまで正確に理解してくれる外国人はほとんど皆無であり、大部分は表面的な非効率性に気づき、不思議な感情を抱くだけである。

1990 年初頭から日本の教育援助において小学校建設が中心となったのは、日本側の教育政策や学校運営などいわゆるソフト面に強い人材の不足だけではなく、文部省(当時)が国費留学生の受け入れを除けば外向きの国際協力にほとんど関心を持っていなかったこと、さらに基礎教育に対する支援に非常に慎重であったためでもある¹¹。

予算の執行においても、日本は制約が多い。海外の国際協力活動でも、国内の公共事業と同じように、日本の会計年度末になると忙しくなる。予算消化に奔走することもある。相手の代わりに働かざるを得ない場合が多くなる。昨今の参加型開発が前提となるような場合も、一番困るのは相手のリズムに合わせて、相手が行動を起こすまで待てないことである。

5. 日本の教育協力における比較優位性

これまで日本の教育援助政策と呼べるものは、JICA の研究会の教育援助指針や外務省の ODA 中期計画などを除けば、2002 年 6 月の G8 サミット(カナナスキス)で小泉首相が発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」まで存在していなかった。これも基礎教育に特化したもので教育協力の政策と言えるものではないかもしれないが、非常に高いレベルでの政治的コミットメントであることからすれば、今後の基礎教育援助の重要な指針となるものである。この BEGIN は 2002 年 7 月に最終報告が発表された文部科学大臣の私的懇談会である「国際教育協力懇談会」の審議内容の影響を強く受けている。たとえば、BEGIN には、支援に当たっての基本理念として「日本の教育経験の活用」、日本の新たな取り組みとして「現職教員の活用」が含まれているが、この両者は国際教育協力懇談会の骨格を成す方針である。

日本の教育経験の活用を基本理念として出すには、国際的な援助思潮や昨今のグローバル化の議論からすれば 10 年近く遅れているように感じられる。第一に、国際援助自体が財政支援の方向にあり、援助供与国の経験を普及するような時代ではなくなっていること。第二に、知識社会へ移行しようとしている現在、高等教育の役割がアフリカなどにおいても再評価されており、基礎教育・初中等教育についてだけしか言及していないこと。第三

¹¹ たとえば、JICA への関係官庁からの出向者数(人事交流者数)を比較すると、農林水産省・経済産業省などからは JICA 設立当初から、今でも役員を含め数名以上の幹部を派遣しているが、文部科学省からは 1990 年代半ばから 1 名が派遣されているだけである。

に、最近の国際協力はローカル・リソースの活用が大前提となっているが、日本人の現職の小・中・高等学校の教員を海外へ派遣しようとしていること。ただし、これらの政策が上記の議論を経て、さらに日本の特色や比較優位性として国際的にアピールしようとしているのであれば、これが日本の特徴であると言えなくはないが、他援助機関をリードしようとする国の援助政策としては、物足りないところがある。

これらの政策文書が国際的には違和感がある理由は、日本の援助が官主導で行われていることが一因であり、必要とされる知見は官に蓄積されているという考えと無関係ではないであろう。経済面では、官僚主導体制で行う事業が景気後退の局面では、特にうまくいかないことがすでに実証されているように、国がシステムを作り官や民間の国際協力を促進しようとする方法は、うまく機能する場合は即効性もあるであろうが、そうでない場合は影響力も大きいだけに、関係者からのそしりを免れ得ない¹²。国際協力の市場が未成熟な日本においては、国がある程度の必要なシステム作りをすることが重要であることも事実であるが、これまでに構築されてきた諸機関との関係を蔑ろにするものであってはならない。

6. 変容している日本の教育協力プロジェクト

このような援助政策的な文書は、日本の場合、その政策に基づき新たな協力を開始するというより、現場で実施されているプロジェクトが先に進んでいるのが普通である。すなわち、政策で決めた内容を実施するというより、現在実行しつつあり成功を収めつつある内容を政策に反映させようとすることが多い。そして現実には、政策以上に速いペースで現場の教育協力プロジェクトは変容している。特に国際的な援助が集中するアフリカ諸国では、日本も開発援助における国際競争力が自然と気になるのか、ここ数年で案件の形成の方法が根本的に違っている。アフリカ地域では、ガーナ・エチオピア・ケニア・タンザニア・マラウイ・南アフリカなど、1990年代前半には考えられないような学校建設以外の多種多様な基礎教育支援のための教育協力プロジェクトが行われている。

このようなアフリカにおいて日本が協力する基礎教育プロジェクトは、大規模な施設の建設や機材の供与が行われていないところが特徴であり、この点はインドネシアやフィリピンなどで行われた類似のプロジェクトと大きく異なるところである。アフリカ諸国に対する協力は、現職教員の再研修システムなど、相手国のキャパシティー・ビルディングをプロジェクトの目標としている。その一方で、アジアの教育協力には無償資金協力などによる施設建設が付随する事例が多い。この理由は、アジアは中央に資源を投入すれば相手国の既存のシステムに乗って知見の普及が行われるが、アフリカはそのレベルに達してい

¹² 先に述べた文部科学省「国際教育協力懇談会」最終報告、日本政府の提唱する BEGIN の両者に、初中等教育分野の国際協力のための「拠点システム」について言及されており、2003年度からそのための新規予算も認められている。

ないのだ、というだけでは説明できない。

被援助国とのパートナーシップやオーナーシップを重視する自助努力に対する支援など、日本側で考えている援助の理念は、途上国側でどれぐらい意識されているか確証はないが、プロジェクトの実施とともに急速に浸透しつつあるのは間違いないであろう。日本が初めて策定した教育協力のポリシーとも言える 1994 年の JICA による「開発と教育 分野別援助研究会」の最終報告書にある「それゆえに、わが国の教育の経験に学ぶと共に、途上国の教育実践から学ぶ姿勢が重要であり、…」と述べられていることは、今もって古くならない国際的にもユニークな方針であると考えられる¹³。この謙虚な姿勢は、日本の自信のなさとは無関係の日本人が元来もつ考え方だと思われるが、前に述べた日本の教育経験の活用を全面に出す政策文書を見ると、日本の教育協力の進む方向が多少気がかりになるところである。

7. 従属から独立的思考へ

日本は 1990 年代に最大の援助供与国になり、2001 年には米国がトップ・ドナーとなったものの、有数の援助国であることには変わりない。主要援助国としては、唯一非西欧の国である。1990 年代半ばまでは、欧米追従、あるいは欧米補完的な援助であったが、1996 年の DAC における国際開発目標を設定するあたりから、独自性を出すような動きが出てきた。2000 年の ODA 白書にも、アフリカなどで主流になりつつあるセクターワイド・アプローチに批判的な日本の考えを示し、次のように記している¹⁴。

特に財政支援に等しい共通基金方式の実施は、実施のやり方次第では援助国が主体性を発揮する余地を狭める可能性があるものであり、また、「顔の見える援助」の実現を困難にする可能性を秘めている。そうなれば、国民の援助に対する理解と支持を得ることも難しくなる。また、このような方法は、いまだ試行段階のものであり、効果的か否かが明らかになるには更に時間と検証が必要であろう。途上国の開発を一定の手法の実験の場とすることは援助国としては慎まなくてはならない。途上国側の直面する援助課題や援助吸収能力が様々であることを踏まえれば、これらの国がたどる開発の道筋も多様であるべきでなかろうか。そのためには、ドナー側が提供する多様な経験や援助手法から途上国が適切なものを選択する余地を残すべきであり、画一的な解決法を提示し、途上国の主体性発揮の余地を狭めるようなことは好ましくない。援助協調が途上国側の真の開発への主体的取り組み姿勢の強化に寄与するよう努めていくことが求められよう。

それまで、欧米が設定したスタンダードに日本がいかに努力して合わせようとしてい

¹³ 国際協力事業団『開発と教育 分野別援助研究会報告書』1994 年、35 頁。

¹⁴ 外務省『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会、2000 年、21 頁。

るか、あるいは援助強調の重要性を述べるが多かった ODA 白書に比べると、国際社会における独自の役割を担おうとする意思がこの中に読み取れる。

日本の国際教育協力において、EFA という考えは 1990 年のジョムチェン会議が一つの契機であり、日本はその外来の考えに合わせてきたところがあった。ところが、2000 年前後から、日本はこの EFA を内在化してきたように思われる。すなわち、自らの発展の歴史における基礎教育普及の果たした役割に求めようとしている。小泉首相が所信表明演説（2001 年 5 月）に引用した「米百俵の精神」の影響も少なくないかもしれない¹⁵。たとえば、BEGIN には、「教育を国づくりの根幹とし、公教育の普及と教育の質の向上を両立させてきた日本の教育経験を活用し、途上国の教育発展に効果的に役立てていく」と記されている。一方の文部科学省も国際教育協力懇談会・最終報告に「我が国の教育経験を生かした国際教育協力」「現職教員の活用による『日本人の心』が見える協力の促進」など日本の経験を提供することに精力的である。このような日本政府の発表を見ていると、ようやく日本はアジア諸国に対する植民地主義の呪縛から開放された、という解釈もできる。また、JICA において、2002 年度に日本の教育経験（政策及びアプローチ）に関する研究会も行われている。

日本の開発援助の特質は、被援助国からすれば日本の色が付いていないところが好まれていたところもある¹⁶。悪く言えば、途上国の「御用聞き」的なところがあった。そのような考えは、援助の要請主義とも関係があるであろうし、日本の援助の起源が戦後賠償にあることにも起因するのであろう。しかし、このような国際協力は、教育分野に限っては、1990 年前半にほとんど姿を消し、相互に案件形成を行ってきた。これからの日本の教育協力の課題は、日本の教育経験に関して開発援助の文脈で自信を持ち始めた日本が、それぞれの国際協力の現場でどれだけ謙虚でいられるかであろう。日本の教育経験だけが日本の教育協力の独自性を発揮する手段ではないはずである。この自信が独善にならないように注意しなければならない。日本の国際教育協力の特質が、日本の教育経験の提供だけにとどまらない発展を期待したいところであるし、国際教育協力の現場では日本の教育経験を越えた協力がすでに行われていると考えている。

¹⁵ 所信表明演説では、今の痛みに耐えて、明日を良くしようと「米百俵」の故事を引用し、構造改革への決意を語ったものであるが、それが教育・人づくりの重要性を演説したように関係者に便利に転用されてきた面がある。

¹⁶ 国際的には、教育協力は援助供与国の特色が色濃く出る傾向がある。

16. 教育分野の国際協力政策・戦略の世界的潮流と日本の教育協力

黒田一雄
(広島大学)

本稿の目的は、1990年代の教育分野における国際協力政策・戦略の世界的潮流を振り返り、これを鏡にして、日本の教育分野国際協力政策の変遷を写すことによって、今後日本のとるべき政策・戦略を考察することである。

1. 1990年代における教育分野国際協力政策の世界的潮流 (表1参照)

(1) 1990年以前

1960年代には数多くの植民地が宗主国からの独立を果たし、教育はそれらの国々における最重要課題の一つとなった。ユネスコは1960年にカラチ、1961年にアジスアババ、1962年にサンチアゴで、それぞれアジア、アフリカ、ラテンアメリカにおける教育教育開発に関する地域国際会議を開催し、1980年までに学齢児に対する初等教育の完全普及(ラテンアメリカでは1970年まで)を決議した。その後、急速に初等教育は拡大し、就学者数は飛躍的に伸長したが、人口増加はそれ以上の速さで進行し、初等教育の普遍化の目標は達成されなかった。1980年代は、発展途上国を未曾有の債務危機が襲い、教育予算は削られ、教育を初めとした社会セクター全体の発展が足踏み、あるいは後退し、「失われた10年」となった。

(2) 万人のための教育世界会議

1990年の「万人のための教育世界会議 (World Conference on Education for All)」はこのようなタイミングで、タイのジョムティエンで開催された。1990年代の発展途上国における教育開発を語る時、もはや「ジョムティエン会議」は枕詞のようになりつつある。それほど、世界銀行・ユネスコ・ユニセフ・国連開発計画により共催された、この国際会議は、その後の途上国における教育政策および教育分野の国際協力をめぐる潮流形成に大きな影響を与えた会議であった。この会議がなぜそこまでのインパクトを有することができたのか。第一に「失われた10年」から貧困撲滅(削減)や社会開発重視の90年代へのちょうど過渡期の時宜を得た会議であったこと、第二に世界銀行と他の国連機関との共催の力があったこと、第三に世界銀行と他の国連機関との共催の力があったこと、第三に会議が単なる共同宣言の採択に終わらず、アンマンやダカールでの会合のような政策的フォローアップに相当のエネルギーが割かれたこと、などが成功の鍵を握ったと考えられる。特に、表1に示されるような、1990年代の一連の国際会議や国際的宣言で、社会開発・貧困撲滅の重要性は、繰り返し強調され、また国連機関だけではなく、世界銀行やOECDがその方針を追認する

に及び、社会セクターにおいて主要な位置付けを有する教育セクターが、その重要性を高めたのだと考えられる。

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 (ジヨムティエン)	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)	1992	・「政府開発援助大綱」閣議決定
1993	・E9 教育サミット (ニューデリー)	1993	・「ODA 第 5 次中期目標」の策定
1994	・世界人口開発会議 (カイロ)	1993	・第 1 回東京アフリカ開発会議
1995	・世界社会開発サミット (コペンハーゲン)	1994	・国際協力事業団「開発と教育分野別援助研究会」報告書
1995	・第 4 回世界女性会議 (北京)	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
1996	・OECD・DAC 新開発戦略の採択 (パリ)	1996	・アフリカ支援イニシアティブ発表
1996	・EFA 国際協議フォーラム中間会議 (アンマン)	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」
1998	・ユネスコ高等教育世界会議 (パリ)	1997	・広島大学教育開発国際協力研究センターの設置
2000	・世界教育フォーラム (ダカール)	1997	・国際協力事業団「教育援助にかかる基礎研究」報告書
2000	・国連ミレニアムサミット (ニューヨーク)	1998	・第 2 回東京アフリカ開発会議
2002	・国連子ども特別総会 (ニューヨーク)	1999	・「政府開発援助に関する中期政策」発表
2002	・主要先進国首脳会談 (カナナスキス)	2000	・文部省「国際教育協力懇談会」
		2002	・「成長のための基礎教育イニシアティブ」発表
		2002	・文部科学省「国際教育協力懇談会(第二次)」
		2002	国際協力事業団「課題別指針」の策定

出典：ユニセフ（1998）、外務省（2001）、村田（2001）他

(3) 基礎教育の重視

ジヨムティエン会議が発信した最も明確なメッセージは基礎教育の重視ということであ

った。この会議によって基礎教育は、「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義され、具体的には就学前教育、初等教育、前期中等教育、識字教育などのノンフォーマル教育を意味している。これは、人間の基礎的ニーズもしくは基本的人権としての基礎教育という、ユニセフ的な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、世界銀行的な開発アプローチが合致した結果と言える。これ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、この会議以降動き出したのである。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。

もちろん、このような議論は1990年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重要性を説き、BHNの議論が盛んになされたのは70年代のことである。しかし、ジョムティエンにおいては、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」と言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のである。（詳しくは、黒田2001）

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てくる。途上国においては、従来「贅沢」とされた就学前教育がその後の教育段階に対する就学促進効果や知能の発達という面から評価されるようになった。

（4）女子の教育振興の重視

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る。ほとんどの途上国社会において、女子のほうが男子よりも就学率が低いので、「万人のための教育」達成のためには、女子の就学促進は、当然の帰結ともいえる。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WIDから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あった。女子教育の経済開発に対する効果に関しては様々な学術的・政策的議論があるが、女子教育が社会開発のための効果的・効率的な投資先であることに関しては多くの研究がこれを裏付けている（詳しくは黒田2000）。

（5）教育の質の重視

教育の質とアクセス（量）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（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、ジョムティエン会議以降は、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、ジョムティエン会議では、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。

「万人のための教育世界会議」によって設定された主要目標

- ① 幼児ケアの強化
- ② 2000年までに初等教育の普遍化
- ③ 学習成果の重視
- ④ 女性の識字の重視
- ⑤ 青年・成人のための基礎教育・訓練の拡大
- ⑥ 生活向上や持続可能な開発に必要な学習

(6) その他の1990年代における教育協力の動き

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。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、特に女子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年に向けた新たなる目標を設定した。このような国際会議は途上国における教育分野一般への関心を高め、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。

教育セクター協力政策の変化は1990年代の国際機関の公式文書や年次報告の中にも確認できる。OECDは「万人のための教育世界会議」の後、先進各国の二国間援助をより初等教育へ向けるよう、努力を始めた。OECDの開発援助委員会は1991年の公式報告書「開発協力 (Development Cooperation)」において、初等教育と女子教育の重要性を示し、援助供与国が基礎教育を、被援助国とのマクロ政策協議において取り上げることを提言している。また、1996年に経済協力開発機構 (OECD) が採択した「新開発戦略」には、

初等教育の普遍化と教育の男女格差の解消が重点課題として盛り込まれた。

ユネスコも「世界教育報告 (World Education Report)」において、途上国の高等教育が他の教育段階に比して不均衡に急速な発展をしてきたことを指摘し、世界の関心が初等教育や女子教育に向き始め、高等教育に対してはより一層の運営の説明責任と効率性を求め始めていることを説明している。国連開発計画も1990年から発行している「人間開発報告 (Human Development Report)」において初等教育に最高の予算分配上のプライオリティを与えるべきことを提言し、その理由として初等教育はあらゆる教育段階中、貧困層への再分配作用を最も強くもつにもかかわらず、実際には高等教育に教育予算の不当な配分がなされていることを指摘している。また、1995年のこの報告書では特にジェンダーを取り上げ、女性の教育が男性の教育に比べて、経済開発においても社会開発においても大きな影響力をもちうることを説明している。

ユニセフは、従来から基礎教育を基本的人権としてとらえ、その振興のために国際的な努力が必要な根拠を、1948年の「世界人権宣言」や1989年の「子供のための権利条約」に求めてきた。1999年のユニセフ「世界子供白書(The Status of the World's Children)」では、教育をその年次テーマとして取り上げ、「何よりもまず学校教育は生涯学習の基礎にならなければならない、アクセス可能で、質が高く、柔軟で、ジェンダーに配慮し、女子教育を重視するものでなければならない。また国がその主なパートナーになり、幼い子供のケアからスタートしなければならない」とし、これらを「万人のための教育」への「教育革命」のために必要な要素であるとしている。

世界銀行は1991年の「世界開発報告 (World Development Report)」において教育、特に女性の教育が経済成長や生産性の向上、その他の社会開発に果たす役割の大きさを、主に経済学的な分析によって提示し、その後もこの主張を一貫させている。1995年に15年ぶりに出された教育分野政策文書「教育のための優先課題及び戦略 (Priority and Strategy for Education)」においても「ほとんど全ての国にとって最も優先されるべき課題は、特に女子教育に配慮した、高い質の基礎教育の普遍化を達成することである」としている。また、1999年には「教育セクター戦略 (Education Sector Strategy)」を発表し、教育経済学中心の分析手法を改め、また教育協力政策は規範的な枠組みではなく途上国ごとの独自性を尊重すべき、という方針の転換はありながら、優先課題に関しては、これまで通り、基礎教育・女子教育に重点をおいている。

世界銀行「教育のための優先課題及び戦略」(1995)の主要目標

- ① あらゆる政策課題の中で教育をより上位の優先事項とすること
- ② 教育の労働市場における成果により注目すること
- ③ 基礎教育に重点的に公共投資を行うこと
- ④ 教育における公正・平等に十分に配慮すること
- ⑤ 教育に対する家庭や地域社会の参加を促進すること

⑥ 教育機関が財政的な自律性とアカウンタビリティをもつようにすること

(7) 高等教育・職業教育への批判と見直し

1990年代の基礎教育の重視は、一方で高等教育・職業教育へのリソースの投入の低下を意味した。それは、第一に初等中等教育に比してユニットコストが非常に高いという批判、第二に高学歴失業の顕在化を含めて、高いコストに比して経済効果が一般的に高くないという投資効率に関する批判、第三に高等教育に対する公的支出は高等教育の裨益者である比較的に富裕な層に対して向けられるため社会的に公正でないという批判、等の背景を有する。よって、特に80年代後半から90年代にかけて途上国の高等教育セクターは財政の自己充足率を上げることを求められ、予算の削減、授業料の引き上げや、産学連携の促進などが政策的に推進された。しかし、学生運動の先鋭化や高等教育の質の著しい低下等の課題を残した国も多かった。

また、職業教育もそのユニットコストの高さや、労働市場とのミスマッチが指摘された。例えば、世銀は職業教育以前の一般教育の充実が結果的に職業的知識の受容に大きな効果をもつこと、職業教育は職場との密接な連携の上で行うことによって効率的な運営ができること、などを提言している。

このように90年代の中盤までは高等教育・職業教育はその非効率性を批判され、リソース投入のプライオリティを初等中等教育に渡してしまっていた。しかし、90年代後半の情報通信技術-ICTの急速な発展は、教育セクターにおける知識経済への準備の重要性を再認識され、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、高等教育の重要性が再認識されるようになっている。また、このよう流れの中で、ICTを利用したヴァーチャルユニヴァーシティが、高等教育に対する大きな需要の吸収とユニットコストの縮減のために効果があると期待されている。

(8) 世界教育フォーラムとその後

「世界教育フォーラム」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年にダカールで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のとの厳しい認識のもと、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、「戦略」として挙げられた12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。

「ダカール行動枠組み」の目標

- ① 就学前保育・教育の拡大と改善。

- 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。
- ③ 青年・成人の学習ニーズの充足。
- ④ 2015年までに成人識字率（特に女性）を50%改善すること。
- 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。
- 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。

「ダカール行動枠組み」の戦略

- ① 政治的コミットメントと基礎教育投資の拡大
- ② セクタープログラム内の EFA 政策の推進
- ③ 市民社会の主体参加の確保
- ④ 教育運営・管理システムの開発
- ⑤ 教育プログラムによる暴力と紛争の防止
- ⑥ 教育における男女平等実現戦略の実施
- ⑦ HIV/AIDS 抑制の教育プログラムの実施
- ⑧ 安全・健康・包括的で公平な教育環境の創造
- ⑨ 教員の社会的地位・モラル・職業意識の向上
- ⑩ 新しい情報通信技術の活用
- ⑪ EFA 目標と戦略の進捗状況のモニタリング
- ⑫ 既存のメカニズムの再構築

村田（2002）、国際協力事業団（2002）、文部科学省（2002）を参考に修正

その後、2001年のジェノバサミットにおいて、「ダカール行動枠組み」について、言及がなされ、教育は成長と雇用の中心的基盤であり、普遍的初等教育と女子教育、教員訓練、情報通信技術の利用拡大等の重要性が改めて指摘され、また、途上国の教育に関する G8 作業部会が設置された。

この作業部会は、翌年のカナナスキスサミットにおいて、途上国・先進国の双方にコミットメントを求め、評価・モニタリングの必要性を指摘した報告書を提示した。

カナナスキスサミットにおける G8 教育作業部会報告書の要旨

- ① 途上国のコミットメントの重要性
 - ・政治的コミットメントは前提条件
 - ・十分な資金的コミットメントの重要性
 - ・国家開発計画は教育のアクセスと平等（特に女子・HIV/AIDS の影響を受けている児童・就労児童・障害児・紛争被災児童・地方の児童に配慮）、教育の質（特に中途退学の問題・教員給与・教員訓練・HIV/AIDS の影響に配慮）に対処しなければならない。
- ② 先進国の対応の必要性

- ・現場でのドナー調整・セクターアプローチの推進
- ・基礎教育における高い経常費用の認識とEFAに対する資源の解放（モンテレーコンセンサス・世銀ファストトラックイニシアティブの支持）
- ・EFA達成における世界銀行とユネスコの重要性の認識
- ③ 評価・モニタリングを改善する必要性
 - ・質の高いEFAモニタリングレポートが不可欠
 - ・ユネスコ統計研究所・世界銀行の努力継続と国際機関間の調整の必要性
 - ・途上国における政治的支持の強化とキャパシティビルディング

（文部科学省（2002）資料4. 2-2「G8教育タスクフォース報告書」から作成）

また、2001年9月には米国において同時多発テロがおり、これ以降の世界情勢から、教育協力においても、Social Cohesion（社会的統合）や紛争解決後の平和構築における教育の役割等が重視されるようになった。

2. 日本の教育分野国際協力政策の展開

（1）1990年以前の日本の教育分野国際協力

日本の教育分野における国際協力は、1990年のジョムティエン会議まで、高等教育・職業訓練分野が中心であった。例外的に青年課外協力隊の中等理数科隊員の派遣や、当時の文部省によるユネスコを通じた初等教育・識字教育への教育協力等があり、相応の成果を挙げてきた（ユネスコアジア文化センターの活動などは日本の政府ベースの基礎教育協力の金字塔と言えよう）が、主体は留学生・研修生の受け入れや大学・職業訓練校への専門家派遣、資機材供与などであった。特に国際協力事業団（以下、JICA）ベースの協力としては、タイのモンクット王工科大学やケニアのジョモケニアッタ農工大学に対する息の長い協力などが、日本の代表的教育協力プロジェクトとして知られていた。このように1990年までの日本の教育協力が高等教育・職業訓練中心であった理由として、第一に経済インフラ中心であった日本の国際協力全体の傾向に基礎教育はなじまなかったこと、第二に基礎教育は国の発展の根幹である、といった考え方を日本人は共有しており、逆に援助になじまない分野だと考えられていたこと、第三に、第二の点とも関連するが、日本は戦前・戦時中に植民地や占領地で日本語教育・日本型教育を強制した歴史があり、初等中等教育における教育協力をこのような過ちと結びつけて考える傾向があったことなどが挙げられる。

（2）1990年以降における日本の教育分野国際協力政策の動向（表1参照）

しかし、1990年の「ジョムティエン会議」において、EFAの達成が国際社会の一致した目標と位置付けられると、日本でも基礎教育分野における協力の拡充のため、様々な議論が行なわれ、施策が講じられるようになった。

1990年には、さっそくジヨムティエン会議を受けて、JICAが外務・文部両省の協力を得て「教育援助検討会」を設置し、次いで1992年には「開発と教育分野別援助研究会」が設置され、1994年に報告書が発表された。その後もJICAでは、1994年に、「教育拡充のための提案」タスクフォース報告書、1997年には「教育分野における開発調査実施ガイドライン」、「教育援助にかかる基礎研究」報告書、2001年に「開発課題に対する効果的アプローチ—基礎教育」などを発表し、継続的に教育分野の国際協力拡充のための研究を続けている。特に、「開発と教育分野別援助研究会」報告書と1997年「教育援助にかかる基礎研究」報告書は日本の教育分野国際協力の明確な方向性を提言しており、その後のJICAの教育分野国際協力に大きな影響を与えた。

JICA「開発と教育分野別援助研究会」提言骨子

- ① 職業訓練も含めた教育援助をODA全体の15%程度に増大させる。
- ② 開発における基本的な土台としての基礎教育を最重視する。
- ③ 教育開発段階のバランスを見極めた最も必要性の高い分野への援助の実施

JICA（1994）より作成

JICA「教育援助にかかる基礎研究」報告書

- ① 高等教育・職業訓練から基礎教育へのシフト
- ② ハードからソフトへのシフト
- ③ アジアからアフリカへのシフト

JICA（1997）より作成

外務省では、1992年の「政府開発援助大綱」の策定や1993年の「ODA第5次中期目標」、1999年の「政府開発援助に関する中期政策」の中で、人的資源開発、特に基礎教育を重視する傾向が明らかとなっていった。このような背景の中から、2002年、外務省の主導により、後述する「成長のための基礎教育イニシアティブ」が発表された。

文部省（現文部科学省）では、1995年に「時代に即応した国際教育協力の在り方に関する懇談会」、2000年に「国際教育協力懇談会」、2002年には「国際教育協力懇談会（第二次）」を組織し、文部省としての教育分野国際協力支援体制の構築を進めてきた。この間、担当部局であった「教育文化交流室」が「国際交流政策室」を経て、「国際協力政策室」へ部署の名前を変えてきたことから、文部省の積極的な姿勢をうかがうことができる。また、懇談会の答申を受け、広島大学と筑波大学に教育開発国際協力研究センターが設置され、高等教育での農業（名古屋大学）・医学（東京大学）・工学（豊橋技術科学大学）・法学（名古屋大学）等の分野の国際教育協力を進めるために、それぞれの大学に国際教育協力研究センターが設置された。

(3) 2002年の教育分野国際協力政策の展開

以上のように1990年代に日本の教育分野国際協力政策は大きく展開した。ここでは、その最近の動向を、2002年に発表された2つの政策文書をたたき台として、見てみたい。

その一つは外務省による「成長のための基礎教育イニシアティブ (Basic Education for Growth Initiative、以下 BEGIN)」であり、今ひとつは、文部科学省の第二次国際教育協力懇談会報告書である。双方とも、「ダカール行動枠組み」を強く意識しながら、日本の教育分野国際協力の方向性を示した政策文書である。この2つの文書の内容は相当に異なるが、相反するということではなく、BEGIN 策定に当たっては、外務・文部科学両省の間で検討がなされ、未だ最終報告に至っていなかった国際教育協力懇談会の議論の一部が、取り入れられた。また、国際教育協力懇談会では、BEGIN の説明がなされ、どのように懇談会の議論が取り入れられたか、に関する報告が行なわれている。一般に、BEGIN は日本の教育分野国際協力政策の基本理念や重点分野等の総論的記述であるのに対して、懇談会最終報告は、教育分野国際協力を拡充し実施する際の具体的各論、であるとの位置付けもできる。その意味では、両者は相互補完的であるとも言える。

しかし、両省の立場の違いも両文書には明確に現れている。BEGIN は基本的に国際社会への発信を目的に策定された政策文書であり、国際社会の援助潮流への対応と我が国の政府開発援助の理念を基としている。一方で、国際教育協力懇談会最終報告は、国内向けの発信と国内での教育分野国際協力支援システムの構築を意図した内容となっている。

まず、BEGIN は日本の教育分野国際協力政策指針として、国内的リソース・国内的議論と国際的ディマンド・国際的動向をバランスさせたものとなっている。基本理念として小泉首相の「米百俵の精神」を基に、自助努力や文化の多様性の認識といった日本独自の援助理念を述べ、そのうえでセクタープログラムへの対応や、地域社会の参画促進、マルチセクターアプローチといった国際的な動向に適合させた方針を示した後、我が国の教育経験の活用という国際教育協力懇談会の提言を提示している。重点分野に関してもアクセスと質をバランスさせ、「女子教育」や「ICT」といった国際的な重点課題と学校建設や理数科教育といった日本の実績のある分野を交互に織り込んでいる。同じく、「新たな取り組み」においても、国民参加型の「現職教員の活用」とともに、国際的に注目を集めている「世銀ファストトラックイニシアティブ」や「紛争終了後国造り」等を挙げている。このように BEGIN は、バランスのとれた政策文書だと評価できる。

カナナスキスサミット発表「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」の概要
(ダカール行動枠組みの目標達成に困難を抱えている低所得国を支援するため、向こう5年間で教育分野への ODA を 2500 億円以上行うことを、このイニシアティブと共に表明)

1. 支援に当たっての基本理念

(1) 途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援

- (2) 文化の多様性への認識・相互理解の推進
- (3) 国際社会との連携・協調（パートナーシップ）に基づく支援
- (4) 地域社会の参画促進と現地リソースの活用
- (5) 他の開発セクターとの連携
- (6) 我が国の教育経験の活用

2. 重点分野

(1) 教育の「機会」の確保に対する支援

- ①多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設
- ②ジェンダー格差の改善のための支援（女子教育）
- ③ノンフォーマル教育への支援（識字教育の推進）
- ④情報通信技術(ICT)の積極的活用

(2) 教育の「質」向上への支援

- ①理数科教育支援
- ②教員養成・訓練に対する支援
- ③学校の管理・運営能力の向上支援

(3) 教育の「マネージメント」の改善

- ①教育政策及び教育計画策定への支援の強化
- ②教育行政システム改善への支援

3. 我が国の新たな取り組み

(1) 現職教員の活用と国内体制の強化（「拠点システム」の構築）

(2) 国際機関等との広範囲な連携の推進

- ①ユネスコ支援
- ②ユニセフ支援
- ③世銀ファスト・トラック・イニシアティブへの配慮
- ④アフリカ教育開発連合(ADEA)への参加

(3) 紛争終結後の国造りににおける教育への支援

次に文部科学省国際教育協力懇談会最終報告は、主に日本国内の体制づくりをしていくための提言として、日本の国際教育協力リソースについて、綿密な調査を行なって書かれた文書である。「ダカール行動枠組み」に応えるため、日本の教育分野国際協力において、実績・経験の豊富な分野と経験の浅い分野とを明確にし、これらをそれぞれ振興するための「拠点システム」の構築を提言している。BEGIN と同様に「国際機関との連携」「紛争解決後の国づくり」等の国際的な潮流への配慮はされているが、全体には、「現職教員の活用」「国民参加型」「大学における国際開発協力の促進」のように国内的な国際教育協力のためのリソース整備が提言の中心にある。そのために、JICA や国際協力銀行といった政府開発援助実

施機関のみならず、各県教育委員会や大学、コンサルタント企業をも巻き込み、調査や聴聞を繰り返しながら、この政策文書はまとめられている。また、二国間援助を実施する欧米諸国において、国内教育を担当する官庁が、教育分野の政府開発援助政策において一定の役割を果たす国は例外的であり、教育分野において卓越した専門性を有する文部科学省が国際協力においてもイニシアティブをとろうとすることは評価できる。

この懇談会に特徴的なのは、文部科学省の所管である大学を国際協力においてどのように活用していくかも具体的に審議している点である。これは狭い意味での教育分野の国際協力に限られることなく、国際協力全般における議論であり、この懇談会は設置当初の「ダカール行動枠組みの対応」という課題とあわせて、実質的に2課題を審議することとなった。国立大学の独立行政法人化を控え、日本の大学の国際協力への取り組みを「無報酬・無責任から有報酬・有責任の協力体制」に転換することを柱として、審議が行なわれた。

文部科学省「国際教育協力懇談会（第二次）」最終報告書の概要

1. 「ダカール行動枠組み」に対する我が国の対応

- (1) 初等中等教育分野等に対する協力の重視
- (2) 我が国の教育経験を生かした国際教育協力の促進
 - ① 協力経験の豊富な分野における知見の共有化と伝達
 - ② 協力経験の浅い分野における我が国の教育経験の情報提供と対話の強化
- (3) 国際機関との連携を通じた我が国の教育経験の活用
- (4) 現職教員の活用による「日本人の心」が見える協力の促進
- (5) 初等中等教育分野等の協力強化のための「拠点システム」
 - ① 我が国の主力となる教育協力分野を強化するための協力経験の共有化
 - ② 派遣される現職教員の支援（共有化された協力経験の伝達）
 - ③ 協力経験の浅い分野の活用促進に対する支援
- (6) 紛争解決後の国づくりにおける国際教育協力の強化
- (7) 国民参加型の国際教育協力の展開

2. 大学における国際開発協力の促進

- (1) 大学教員個人による協力から大学組織による協力への転換
- (2) 我が国の大学による国際教育協力の制約要因・課題への対応
- (3) 大学における国際開発協力を促進するためのサポートセンターの設置
- (4) 国際開発戦略研究センターの設置

3. 日本の教育分野国際協力政策への提言

以上述べてきたように、日本の教育分野国際協力はここ数年で大きな展開を見せている。

最後に本節においては、以上の議論を踏まえた上で、今後の日本の教育開発協力政策に関してその課題と展望を考察したい。

- (1) 最大の課題は、教育分野の国際協力が規模や質の面において未だ不十分であり、政策改善の努力が必要である、ということである。まず、規模については、日本の教育協力は政府開発援助総額のうち5-9%の水準を推移しており、JICA「開発と教育分野別研究会」目標の15%には遠く及ばず、90年代を通して、政策的にはその重要性がますます強調されてきたにもかかわらず、実額ベースで増加していない。また、質的な側面については、90年代前半に政策的に合意されたはずの「基礎教育の重視」という政策目標に関しても、1999年のJICAの教育協力実績では、就学前・初中等・ノンフォーマル教育合計の教育協力は教育協力全体のわずか25%を占めるに過ぎず、高等・職業訓練・産業技術教育合計の59%を大きく下回っている(村田, 2001)。¹実質的に達成されているとは言いがたい。また、文部科学省の国際教育協力懇談会資料(2002)によると、やはり1999年度実績で留学生支援などを含めた我が国教育ODA全体では、初等中等教育27%に対し、高等教育・職業訓練が73%との試算もある。もちろん、90年代を通じて、JICAにおける基礎教育案件数は飛躍的に増加しているが、依然日本の教育協力は高等教育・職業訓練が中心となっており、今後この点に関しては、さらなる政策的努力と現場での案件形成への努力が望まれる。

- (2) また、教育分野における国際援助の潮流に日本が積極的に関与するための体制作りが求められている。BEGINでは国際社会との連携・協調のため、「セクター・ワイド・アプローチにも対応していく」とされているが、現実にはサブサハラアフリカの諸国等で急速に進展するセクタープログラムでの各ドナーのモダリティの共通化に日本は明らかに対応できないことが多く、このような政策表明が絵に描いた餅になるのではないかと、という懸念がある。貧困削減戦略文書(PRSP)やセクタープログラムの進展する国々では、教育がその重点セクターとなっている場合が多く、今後こうした国々での教育協力を展開するためには、モダリティの共通化に対処できるようなシステムを構築していく必要がある。両政策文書でも表明されているように、今後日本が世銀のファストトラックイニシアティブ対象国への教育協力を積極的に対処するためには、特にこのようなドナー協調の枠組みへの対応に努力していく必要がある。このため、教育セクターにおける日本のODA協力の全体像を把握し、ドナー協調の枠組みに積極的に関与してゆくための体制作りとして、(1) 国別の包括的な情

¹ 他は教育行政9%、中等技術教育3%、その他4%である。いずれの数字も村田(2001)より。

報を迅速に収集し共有するシステムを作ること、² (2) 並行して、ODA 重点国に対しては、国別の教育支援計画作成のため、その国の内外の事情に応じた個別の調査研究体制を構築し、支援計画実施とフォローアップ体制につなげること、が提案されるであろう。

- (3) 以上の点にもかかわることであるが、効果的な教育分野での協力を行うための国内体制作りの一環として、国内の教育開発・教育協力に対する学術研究を推進し、知的情報の集積とその活用・さらなる人材養成に一層の努力を行ってゆく必要がある。 BEGIN に挙げられているように、女子教育や教育政策、紛争終結後の国づくりにおける教育への支援は、確かに非西洋で独自の発展を遂げてきた平和国家の日本が比較優位をもって協力をする可能性のある分野である。しかし、このような重要な分野においてさえ、未だ現地のニーズに即した協力が実施できる国内的なりソースの開発やシステムの構築が進んでいるとはいいがたい。こうした分野の研究や人材養成が急速に進展しているのも事実であるが、相応の公的支援体制の強化を図るべきであろう。また、教育開発に関する知見を集積し、これを教育開発の専門家が活用できるようなナレッジマネジメントネットワークの確立が望まれている。最近 JICA で教育課題別チームが立ちあがり、活発な活動を展開しており、今後に期待したいが、こうした動きが関係省庁や、国際協力銀行、開発コンサルタント、大学等を巻き込んだ、オールジャパンのネットワーク形成につながってゆく必要があろう。
- (4) 効率的かつ効果的な教育協力のための既存の教育協力スキームを改革してゆくこと、とりわけ政策的な改革努力を行ってゆくことは急務である。 90年代の教育協力の進展において、一般無償資金協力による学校建設は重要なコンポーネントであった。また、BEGIN の重点分野としても「多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設」が挙げられている。しかし、日本の一般無償による学校建設はその単価の高さと住民参加の欠如から、世界銀行や OECD をはじめ国際社会から厳しい批判にさらされている状況であり、そもそも重点分野として国際的に提示することができるだけの優位性を有していない。もちろん、学校建設に取り組む二国間ドナーはごく限られており、やり方によっては、日本独自の誇るべき貢献となる可能性を潜在的に有している分野である。このような批判に応えるため、実務レベルでは相当な努力がなされてきたが、一般無償においては、そのスキーム的な制約を政策的に克服しない限り、抜本的な改革はできないことも明らかとなっている。また、こうしたスキーム上の課題はセクタ

² 協力内容については、有償・無償・債務救済無償・技術協力、二国間・多国間援助（例、UNESCOや世銀の特定プログラムへの資金供与）といった違いに制約されずなるべく全てを含めることが提案される。

ープログラムが進展する国々では致命的な制約要因となっている。その意味で、近年、開発調査や開発パートナー事業、開発福祉支援、公募型技術協力プロジェクトなど、教育協力のスキームの多様化が進展していることは歓迎すべきことである。しかし、最終的には、スキームの制約を取り除き、他のドナーとの国際的に協調しながら、途上国の個別のニーズに柔軟に対応できる枠組み作りが強く望まれる。

- (5) 協力分野の多様化を通じた、教育協力のための柔軟な協力体制作りは重要な課題である。日本の理数科教育分野での技術協力や近年における教育政策改善・強化のための開発調査は、試行錯誤の後、受け手の途上国から高い評価を受け、日本の得意分野として発信できる協力形態となってきた。しかし、国内的なリソースの制約や途上国の多様なニーズに応えるためには、他の得意分野の開発は重要な課題である。現在、女子教育や障害児教育、健康教育、環境教育などが検討されており、文部科学省は予算的措置も含めた整備支援の努力をしている。しかし、本格的な体制整備のためには、プロジェクトの形成・実施を通して同時に国内体制を充実させていく以上の道はなく、そのための実施機関と大学・NGO・開発コンサルタント等の協力機関との緊密な連携と案件形成への地道な努力が望まれる。さらには、以下に述べるような、日本の教育開発の経験を体系化し、その中から援助受け入れ国側の社会にとってふさわしい、教育開発分野での案件を構築・識別してゆくという方向性は重要であるといえよう。また、より根源的には、教育分野での開発を推進するために議論されてきた様々な需要面・供給面における既存の政策介入に関する膨大な調査研究結果を体系化し、そのことを通じて受け入れ国の状況に対して柔軟に対応できるような政策ツールの多様化を模索することも意味があるといえよう。
- (6) 途上国の教育開発の主体は途上国自身であること、教育協力の出発点は途上国側のニーズであることを再度確認した上で、日本の経験を役立てる可能性も模索するということである。日本は本来、「自助努力」という形で、国際社会における「オーナーシップ」強調の潮流の以前から、その重要性を援助の理念としてきた。また、教育分野の国際協力に関しては、90年代以前、日本においては、「教育は国の文化の根幹であるから外国からの介入には慎重な配慮が必要」との意識が強くあった。しかし、最近の政策文書では、途上国側のニーズや自助努力・オーナーシップに関する考察が十分になされておらず、従来日本が忌避してきた文化政策的な教育協力を連想させる「日本人の心」「日本の教育経験」ということを前面に押し出すことが多くなってきた。これは、日本の政府開発援助政策全体でも盛んに話題にされるようになった「顔の見える援助」や「国民参加型援助」「援助の国益論」の議論と機を一にするものである。もちろん、本来教育協力は文化交流的な要素をもち、日本の教育協力は日本の比較優位がある分野でなされるべきである。また、日本の教育協力が公共政策の一

部として国民の税金で賄われる活動である以上、そのあり方は当然様々な基準によって評価され方向付けされていくべきであろう。しかし、それでも教育分野国際協力の出発点は途上国側のニーズとオーナーシップである必要がある。途上国の教育という極めて文化的な課題に対して、日本は非西洋の国というユニークな立場を有するドナーである。日本が、従来から有している文化的センシティブリティと自助努力の精神を大切にしながら、途上国の側から発想した教育開発のための国際協力を果敢に進めていくことを強く望むものである。この様な前提を踏まえた上で、日本における教育開発の経験を体系化し、役立てるということは、単一でない、複線のかつ多様な教育開発のあり方を国際社会に投げかけてゆく上で、重要な意味を持つと言えるであろう。

参考文献

- 国際協力事業団「開発と教育援助研究会報告書」、1994年1月
World Bank “Priorities and Strategies for Education”, 1995
国際協力事業団「教育拡充のための提案タスクフォース報告書」、1995年7月
国際教育事業団「教育援助にかかる基礎研究報告書」、1997年10月
ユニセフ「1999年 世界子供白書－教育」、1998年12月
Task Force on Higher Education and Society “Higher Education in Developing Countries-Peril and Promise”, 2000
Kazuo Kuroda “Dakar from Japan” 『NORRAG Number 26 Special Theme on the World Education Forum in Dakar』 Northern Policy Research Review and Advisory Network on Education and Training, 2000
黒田一雄「発展途上国における女子教育の教育経済学的考察」
『国際教育協力論集』第3巻第2号、広島大学教育開発国際協力研究センター、2000年12月
世界銀行人間開発ネットワーク著、黒田一雄・秋庭裕子訳『世界銀行の教育開発戦略』CICE 叢書1、広島大学教育開発国際協力研究センター、2001年3月
村田敏雄「国際教育協力の現状と課題－日本のODAによる技術協力を中心として－」日本比較教育学会第37回大会発表レジュメ、2001年6月
黒田一雄「教育投資における優先順位の決定と世界銀行－収益率分析とクロスナショナル分析の成果と限界－」第III部第一章
江原裕美編『開発と教育』（分担執筆）新評論、2001年7月
国際協力事業団「開発課題に対する効果的アプローチ－基礎教育」2002年5月
文部科学省国際教育協力懇談会事務局「国際教育協力懇談会資料集」2002年7月
外務省経済協力局「我が国の政府開発援助」、各年版
OECD「Development Cooperation」、各年版

UNESCO 「World Education Report」、各年版

UNDP 「Human Development Report」、各年版

World Bank 「World Development Report」、各年版

17. 国際教育協力長期派遣専門家に関する一考察 —インドネシアでの経験から—

黒田 則博

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

はじめに

平成12年6月の外務省の「政府開発援助に関する中期計画」にも盛り込まれているように、日本の国際開発協力において近年“顔の見える援助”の重要性が指摘されるようになってきている。日本という抽象的な概念よりも、個々の日本人が汗をかいている様子がみえる国際協力ということと理解すれば、国際協力が途上国の人々にとってもまた日本の国民にとってもより具体的で身近なものとなり、その意味では歓迎されるべきことであろう。

しかし、まさに現地での日本の“顔”たるべき、専門家やその他の国際協力に従事している日本人がはたしてどのような“顔”をもって活動を行っているのかは必ずしも明らかではない。筆者らが行った調査¹⁾によれば、専門家は少なからず問題を抱えていることが明らかになっている。それは単に専門家個人の資質の問題に止まらず、専門家に実際に期待されていることと額面上の職務内容との乖離、専門家の養成・募集システム、事前の準備、サポートシステムなど多岐にわたっている。

さらには、専門家の役割も多様化しつつあり、従来の技術移転型専門家に加え、政策アドバイザーや調整型専門家などと呼ばれる専門家も増加している。

そこで本論では、派遣専門家の数が年々増加しつつある教育分野を事例として、自らの

1年間のインドネシアでの国際協力事業団(JICA)派遣長期専門家の経験をも踏まえ、長期専門家の活動の一端を紹介しその問題点や課題を指摘するとともに、“顔の見える”専門家に向けての若干の提言を行おうと試みる。

なお長期専門家には、プロジェクトに携わる専門家と途上国の省庁等に単独で派遣されているいわゆる個別専門家とがあり、それぞれに事情が異なるため、ここでは筆者の経験した後者に焦点を絞って論ずる。

1. 何が期待されたか—専門家業務内容 (Terms of Reference = TOR)

派遣前にまず個別専門家としてどのような職務の遂行が期待されているかを知る手立てが、TORといわれるものである。私のTORによれば、私はインドネシア共和国の国民教育省高等教育総局に配属され、高等教育行政について何らかの“指導”を行うことになっている。ここで“指導”という言葉を使ったのは、このTORにおいて高等教育行政が私の“指導科目”とされているためである。明らかにこれは典型的な技術移転型専門家の発想で、高等教育行政について優れた知識・技能を有する私が、そのような知識や技能を持っていないインドネシア側(以下イ側と呼ぶ)カウンターパートに対してこれを移転するという姿が想定されている。しかし、先に述べたように専門家に期待される役割が多様

¹⁾黒田則博、澤村信英、西原直美「国際教育協力長期派遣専門家に関する一考察—JICA教育専門家に対するアンケート調査の分析から」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』1999年 Vol. 2 No. 2 pp. 155-170.

化しつつあるのみならず、オーナーシップやパートナーシップが強調され、“援助する側”と“援助される側”との関係が再考されつつある中、そもそもこのような技術移転型の専門家のみを念頭においたTOR自体が改訂される必要があるように思われる。

さて、もっと具体的に何が期待されたのか。第一に、「政策策定に際しての情報提供、助言」を行い、イ側の「高等教育に関する適切な政策決定」に貢献し、第二に、「高等教育機関の運営に関する調査研究、指導、助言」を行い、「高等教育機関の運営の改善と教育研究の活性化」を促し、さらには「JICA教育関係諸プロジェクト及び各支援機関事業との連絡調整」を行い、もって「各高等教育支援事業の効果的実施」に資することとされている。明らかにこのTORは、いわゆる政策アドヴァイス型と調整型、両方の専門家の役割を期待している。

はたしてこのようなTORに書かれている役割が、実際にイ側の期待しているものであったのか。

2. 何をしようとしたのか

(1) TORは正確だったか

1) 政策アドヴァイスが必要というのは本当?

赴任するまでは、当然カウンターパートである高等教育総局長に対して政策アドヴァイスを行うことが、私の主たる職務であると固く信じていた。実際私自身、高等教育の国際化やグローバル化と呼ばれる現象についてここ数年資料も収集し、わずかではあるが研究もしてきたつもりであったので、ある意味で総局長とインドネシアの高等教育政策につい

て議論できることを楽しみにしていた。

しかし私が初めて総局長に会った時の彼の第一声は、「黒田さんはここでいったい何をしたいのか」というものであった。私は一瞬耳を疑ったが、黒田という人間がインドネシアの高等教育について何ができ、何をしてくれるのかという、いわば私に対する値踏みであると理解した。プライドの高いインドネシア人、しかも高等教育総局長という高い地位にある人ならではの言い回しであった。決してこれをして欲しいとか、あれが必要だというような“懇願”はしない。それにしても、インドネシアの高等教育政策策定への私からの何らかの貢献について、彼が一切言及しなかったのはなぜだったのか。

実はインドネシアは、高等教育政策についてはすでに既定の路線を歩み始めており、いまさら高等教育政策について特にアドヴァイスを必要としていなかったのである。つまり、規制緩和、独立法人化、アカウントビリティ、公的部門への市場原理の導入等々に特徴づけられる、いわゆる新自由主義に基づく高等教育の構造改革路線が進行しつつあったのである。この路線については、1996年に総局が作成した「高等教育長期発展計画 1996 - 2005」²⁾の中にその萌芽的なアイディアが散見され、さらには、2000年7月の「高等教育戦略：ニュー・パラダイムの実施」³⁾において一層鮮明な形で提示されている。

それでは、これらの政策形成について誰が助言しどのような影響を与えたのであろうか。少なくとも、日本からこれまでにこのポストに派遣されたアドヴァイザー⁴⁾ではなさそうである。日本において構造改革の流れの中で、国立大学の独立法人化が本格化してき

²⁾ Ministry of Education and Culture, Directorate General of Higher Education, *Framework for Long-Term Higher Education Development 1996-2005*, pp. 1-299, 1996.

³⁾ Ministry of National Education & National Development Planning Agency, the Republic of Indonesia and the World Bank, “New Paradigm in Higher Education”, *Education Reform in the Context of Regional Autonomy: the Case of Indonesia*, pp. 164-281, 2001 として再録。

⁴⁾ 本ポストに派遣された専門家は黒田で6人目である。

たのはここ2～3年のことであり、よほどの構造改革推進論者でないかぎり、このような政策の助言を行う日本の大学関係者や教育行政官はいないであろう。むしろ、世界銀行の影響がちらほら窺える。例えば先に述べた「高等教育戦略」は、1999年に世銀の支援を得て国民教育省等が組織した、教育タスクフォース報告書の高等教育に関する部分である。また1990年代の中頃から、イギリスやオーストラリアなどの高等教育の独立法人化や民営化の最先端を行く国の専門家が世銀のコンサルタントとしてインドネシアに入り、セミナー等を通じ影響を与えたものと思われる。

しかしここで強調しておきたいことは、アフリカ諸国などでしばしば見られるように、世銀等の援助機関が政策文書を作成しそれがそのまま当該国の政府文書となるといった直接的な影響あるいは介入は、インドネシアに限ってはありえないということである。途上国とはいえ、高等教育行政については一応有能な人材を有している⁵⁾。事実先のタスクフォースのメンバーはすべてインドネシア人であるし、「高等教育戦略」の執筆者も同様である。

要するに、イ側に政策立案能力もあり、さらには既に高等教育政策が策定されていることから、そもそも最初からこのポストに政策立案へのアドヴァイスなど求めていなかったのである。

なお、TORの第二に掲げられている「高等教育機関の運営に関する調査研究、指導、助言」は、上記の高等教育の構造改革の実施に関わることと理解されるが、これについても調査研究を除いては、イ側としては、それは自分たち自身の仕事であって、外部の人間が関与すべきことではないとの態度であった。

2) JICA等との連絡調整が仕事？

TORの最後に書かれている「JICA教育関係諸プロジェクト及び各支援機関事業との連絡調整」が、まさに連絡調整型専門家に期待されている重要な役割である。この職務内容の前段は、赴任当時実施されていた高等教育分野での3つのプロジェクトを中心とする、JICAの高等教育関連事業全体についてアドヴァイスを行うとともに、実際に連絡調整(事業間及びJICAと高等教育総局との)に当たることであり、後段は高等教育分野で協力を行っているJICAを含む援助機関の間の連携を図ること、すなわちドナー間協調を促進することである。

これらは教育協力を進めていく上で確かに重要なことではあり、後述するように、実際に私の仕事の少なからぬ部分を占めていたが、イ側との話し合いの中でこのような役割を私が積極的に果たすよう明確に要望されたことはなく、むしろ直接的にはJICAがこのような役割を担う人材を必要としたということであろう。

さらに、そもそもイ側にオーナーシップ意識とそれを行使できるだけの能力があれば、事業間やドナー間の調整や協調は、外部の者ではなくイ側自身が行うべき性格のものであろう。

3) イ側に代わって案件の発掘・形成を行うことが重要？

案件の発掘・形成はTORにこそ書かれていないが、イ側にとってもJICA側にとっても暗黙裡に期待しているものであることは確かであった。事実前任の方々は、新しいプロジェクトを作ろうと努力されたようであり、それが実を結んで実施に移されたプロジェクトも現にある。

しかし自助努力とそれに基づく要請主義を重要な原則とする日本のODAにおいて、日

⁵⁾ 局長クラスの人材は、多くは大学の教官(大半が外国で博士号を取得)との併任、あるいはそれからの転職(引抜き)である。

本から専門家を送り当該国への援助事業案をその国に代わって作成するというのは、いかにも奇妙である。技術援助の本質は、例えば、魚の捕り方を教えることであって、永久に魚そのものを援助し続けることではないと、誰しもが指摘する。とするならばここでの本旨は、いつまでも途上国のためにプロジェクトの発掘・形成を行うのではなく、そのことができるように能力の形成を支援することであろう。

4) 結論

以上のとおり、最も専門性が必要と思われる高等教育政策策定へのアドヴァイスについては、実はその要望はなく、実際にイ側あるいはJICA側が求めていたものは、連絡調整的機能と案件形成という役務提供であるということが徐々に明らかになってきた。しかもこれらの役割は本来的にはイ側が果たすべきものである、との認識を持つようになった。

そこで1ヶ月ほどいろいろ考えあぐねた末、本来のあるべき方向に私のTORを変更すべく、その提案を高等教育総局長に提出することとした。

(2) TORの変更

上述のようにイ側は、高等教育政策の策定についてはその能力もあり大いにオーナーシップを発揮していることは確かであるが、ことその政策実施のためにいかに国際的な協力を活用するかについては、主体的な取組みも十分ではなくその能力にも欠けていることが明らかになってきた。

この国の高等教育における開発予算(事業費)は、毎年40～60%もの多くを外国からの援助(その大半が借款)に依存しているにもかかわらず、それら外国からの支援が必ずしも戦略的、計画的に活用されていないのが実情である。これだけ政策立案についてオーナーシップの強いイ側であってみれば、自らが高等教育計画の一環として外国からの支援・協力の必要性(どの政策の実施にあつ

て、どの分野において、どのような外国からの協力が必要か)を明確にしておくことが不可欠であろう。すなわちより戦略的な援助メニューの作成が必要であろう。

政策アドヴァイスという本来の役割が期待されていないというのであれば、ここにこそその職務の意義があると認識し、高等教育総局自身に“国際教育協力を活用する力”(案件形成力、調整・交渉力等々)をつけてもらうとともに、それを推進する制度やシステムを形成することを目指すこととした。

そこで、「国民教育省高等教育総局が、高等教育発展計画にマッチした国際協力事業を発掘し企画立案できるようになること」を、私の業務において達成すべき上位の目標として業務実施計画書において明記した。これは当初のTORを変更することになるものであり、カウンターパートである同総局長との協議・合意の上で設定したものである。

本専門家の場合、1年間という短い任期でもあり、また国民教育省高等教育総局のアドヴァイザーという本来の立場から考えて、従来しばしばそうであったように、イ側に代わって個々のプロジェクトの発掘・形成を行うというのではなく、できればイ側自体にこのような意識や能力が形成されることを最終的な目標としたものである。理想的には私のようなアドヴァイザーがここにいなくても、イ側自身がその政策にマッチしたプロジェクトを形成・提案できるようになることが望まれるのである。いずれにしても、一貫して持続可能性(sustainability)を展望しつつ、イ側のオーナーシップを重視・鼓舞し、能力形成を促すという態度で臨むこととした。

3. 何をしたか

私が実際に行った活動は、2種類に大別される。ひとつは、新たにTORに盛り込んだ上記の“国際教育協力を活用する力”の形成に関わる活動であり、他方は旧来型の連絡調

整的な業務である。以下に、それぞれの主な活動を記述した。

(1) “国際教育協力を活用する力”の形成に向けて

1) 現行の高等教育政策・施策及び国際協力事業のマッピング

イ側が主体的に、組織的、体系的で調整のとれたプロジェクト形成ができるように、まず現下の高等教育戦略・政策とこれまでの国際的な協力・援助が対応しているのか、それとも相互の関係が十分意識されてこなかったのかについて、いわば見取り図を作る作業を提案し高等教育総局の合意と協力を得て、いわゆる Review Table 作りを行った。総局長や各局長との数回にわたるインタビューや提供された資料を基に、2002年1月中旬に一応の完成をみた⁶⁾。本来イ側のオーナーシップや自主性を重視するというのであれば、JICA 専門家である私の協力を得て、総局自身が本作業に取り組むべきところであるが、何分総局長を含め6人の局長は極めて多忙な上、これら局長以外に高等教育政策について十分理解している人材がいないことから、総局の協力を得て私が取りまとめることとなった。

しかし、各局長は極めて協力的で、Review Table 自体の内容についても大いに関心を示し、また、この作成過程でインドネシアの高等教育政策について意見交換を行うことができ、実質的にインドネシアの高等教育政策についてのアドヴァイスをもなし得たと考えている。

この Table に基づき、今後のこの国における高等教育プロジェクトを考える上での Issues についてのメモ⁷⁾を作成し、JICA 及び高等教育総局に提出し、それぞれにおいて検討会(総局については、各局長と個別に議論

を行った。

上記の資料は今後プロジェクトを発掘・形成していく上での基本情報として活用が期待されるものであるが、さらに、このような作業を総局長はじめ各局長とともに行うことを通じて、プロジェクト形成プロセスの一つを関係者がともに経験することになり、高等教育総局内における国際協力に対する主体的取り組みへの学習プロセスの第一歩と位置付けられる。

2) 「連携・パートナーシップ国際ネットワークワーキング・センター」(Center for International Networking for Collaboration and Partnership) の設置

上記1)の作業を進める過程で、私が高等教育政策を有効に実施していくには国際協力・援助をもっと組織的・体系的に活用すべきであると再三指摘したこともあって、2002年1月に標記センターが高等教育総局内に設置されることとなった。私がこのようなセンターの設置を直接提案したわけではないが、高等教育総局側において国際協力の組織的な推進の必要性が十分理解されたことから、このセンターの設置に至ったものである。それにしても、率直に言ってイ側の積極的なオーナーシップとイニシャティヴに驚くとともに、改めてできる限りイ側のオーナーシップを鼓舞しようという私のアプローチが誤りではなかったことを認識した。

センターの設置に当たって、2001年11月7日、高等教育総局は JICA その他の関係のドナー等を招いて設置準備会合を開催した。その際、今後のセンターの在り方、特に日本との協力の進め方について発表を行った。さらに再三にわたり部内の会議に招かれ、センターの事業について助言を行った。

このセンターは、基本的には高等教育の国際交流・協力について高等教育総局における

6) "Review Table of the Implementation of the New Paradigm" (January 17, 2002)

7) “インドネシアにおける今後の高等教育プロジェクト (検討メモ)” (2002年1月21日) 及び “Toward the Formulation of New Projects for Higher Education (Memo for Discussion)” (2002年2月5日)

窓口・調整機関であり、現在JICAのシルバーエキスパート、オーストラリア、オランダへの留学生の派遣等の事業に関わっている。同センターはまだ設置初年度であるが、しばしば見られがちな名前はあっても実態がないということはなく、現在積極的にその活動範囲を広げつつあり、本専門家も日常的にアドバイスを求められた。

3) Silver Experts Package Request 方式の実現

オーナーシップを持ったより組織的かつ調整のとれた国際開発援助の活用という観点から直接提案したのが、JICAのsilver expert（日本ではsenior volunteer）へのパッケージ申請というアイデアである。

インドネシアには2002年8月当時で80人ほどのsilver expertが派遣されているが、JICA側のsilver expertへの需要の発掘や要請の審査は、個々の機関等から出されるものを受けてその都度調査し検討するというのが実情で、必ずしも戦略的あるいは先方の政策ニーズに応じて決定されているわけではない。JICAとしてもsilver expertをより戦略的に活用することを模索していた。

高等教育関係（日本語教育、工学等）の派遣は20人ほどであるが、これらへの申請は事実上まったく高等教育総局を通すことなく行われていた。正式には高等教育総局の承認が必要であるが、これはまったくの事後の形式的手続きに過ぎなかった。そこで、JICAにとってもまた高等教育総局にとっても利益があると思われる方式としてこのpackage requestを提案した。

この要請方式においてはまず、高等教育総局側がJICAの重点領域（日本語教育、工学等）を考慮して5年程度の受入れ要請計画をJICAに提出する。もちろんこの際、各機関の要望をどう勘案するか、どのような政策的配慮をするかなどは総局の責任においてなされる。次に双方がこの計画について基本合意をする（むろん計画の修正もありうる）。そ

してこの計画に基づき、毎年正式申請を提出する。またこの計画はいわゆるrolling planであり毎年協議の上改定が行われる。この方式は、若干初年度は手間や時間がかかるかもしれないが、2年目以降労力と時間の節約になり、何よりもJICAの戦略的意図と総局側の政策が反映されやすいやり方と思われる。

途中様々な紆余曲折があったが、年二回のシルバーボランティア募集のうち、2002年度の前期分については試行的にこの方式を実施し、後期の募集分から本格的に実施することで総局とJICA双方の合意をみた。この事業は総局側では上記のセンターが担当することとなり、その初めての事業だったこともあってセンター側は極めて熱心で、詳細な募集要項や応募の評価基準を作成し、積極的にこの事業に取り組んでいる。募集するシルバーエキスパートはわずか数名であるが、オーナーシップ意識を高め積極的な主体的取り組みを鼓舞する一つのプロセスとして位置付けられるものである。

4) 「イー日教育協力連絡会」の開催

さらに、国際開発協力に対するイ側の組織的・主体的対応を促すためのもう一つの活動として計画されたのが、この「連絡会」の開催である。このような会合の開催を思い立ったのにはいくつかの理由がある。第一は、イ側のオーナーシップを高めるためのひとつの学習プロセスであるとの位置付けである。教育分野に限って言えば、現在、世界銀行やアジア開発銀行のイニシャティヴによる初等中等教育に関するドナー会合（これには国民教育省初等中等教育総局も出席している）が不定期に開かれている。本専門家は直接の担当ではないのでこれに出席したことはないが、出席者（大使館担当官、初中等担当JICA専門家等）からの報告を聞くと、イ側は、自ら主体性をもってドナー間の援助を調整するというよりは、いつも援助プロジェクトの実施等についてドナー側から注文や要望を受ける立場で、いわば“宿題を忘れてばかりいる出

来の悪い生徒”のような立場だという。

率直に言って、これだけの被援助大国、しかも一方では ASEAN の盟主のひとつたらしめんとする気概を有してきた国が、このことについてこれほどオーナーシップ意識を欠いているのには驚いた。スハルト体制崩壊後少しずつではあるが、新たな国づくりをしていかねばならないという意識が芽生えつつある中、形だけでも国民教育省側のイニシアティブでこのような会合を設けることによって、オーナーシップ意識を高めるのに役立つのではと考えたわけである。当初は国民教育省と JICA を中心とする日本側だけの会合であるが、ゆくゆくは、国民教育省が教育分野の関係ドナーを招集して調整会議を開けるようになればという思いであった。

第二に国民教育省自身における縦割り行政の弊害の問題がある。日本でも縦割り行政の弊害はつとに指摘されているところではあるが、極端に言えば、“局（総局）あって省なし”というのが少なくともここ国民教育省の実情である。

着任早々の 2001 年 9 月中旬、JICA インドネシア事務所の教育担当が事務次官に呼ばれたのに同行した。用件は要するに、ノンフォーマル教育に情報技術 (IT) を活用するという同次官が個人的に担ぐプロジェクトの“売り込み”であった。しかし IT については、当時非公式ではあるが高等教育総局長から既に 4 件の提案がなされており、また、教育分野では高等教育分野の事業に重点を置くという合意が日一でなされているにもかかわらず、このような提案が次官から直々になされるということは、この省全体を統括する立場である次官ですら教育分野での国際援助について充分把握しておらず、省内での調整がまったく欠如していることを如実に示すものであった。

そこで、このような「一日教育協力連絡

会」は少なくとも JICA の教育協力に関する限り、全省的に情報を共有できる場を提供するものであり、縦割りの弊害を少しでも除去する第一歩になればと考えた。

もちろん、従来主として個別の事業を通じてのみ話し合いが行われてきた JICA 等の日本側とイ側とが、より広く意見や情報を交換する場を設けること自体、両者の意思疎通を一層図る上で有益だと考えた。

その実現には、国民教育省側及び JICA 側に解決すべき問題が幾多あったが、結局は 2002 年 4 月 26 日になって、JICA の（プロジェクト等の）ニーズ調査説明会という形で実現することとなった。事務次官の招集でほとんどの総局長が出席したほか、主任視学官など国民教育省直属機関の長の出席も得られた。これだけの幹部を揃えた JICA と国民教育省との対話は初めてのことであり、国民教育省内において JICA 及び JICA へのプロジェクト等の要請について共通の理解が得られたこと、また次官から、今後国民教育省全体として取りまとめ、国家開発企画庁 (BAPPENAS)⁸⁾に要望を提出する態勢を整える旨の発言があったことは、今後のオーナーシップの発揮にとって大きな意義を有するものであった。

(2) 連絡調整的業務

1) 平成 14 年度（前年度）プロジェクト要請案件の処理

平成 14 年度の高等教育関係プロジェクト案件の形成プロセス（ちょうど筆者が着任する直前の 2001 年 8 月にそのプロセスはほぼ終了）において、イ側と JICA 側との間に十分意思疎通がとられておらず若干の行き違いが生じ、高等教育総局と JICA の間に位置する私が両者の関係修復に尽力せざるを得なかった。まさに典型的な連絡調整業務である。次のような事態が生じたのである。

⁸⁾ JICA に対しインドネシア側の要請を集約・調整する機能を有している。

この年は、たまたま事前の要望調査説明会に多くの大学関係者が出席していたこともあって、多くの高等教育機関から数十件にも上る案件が直接 JICA 事務所に寄せられた。これらの案件は、一応高等教育総局がとりまとめた形で（そして形式的には BAPPENAS を通じ）提出されたことになっているようであるが、実際は何ら精査されたものではなく、高等教育機関からの案件がそのまま JICA に提出されたものである。そのような事情もあって JICA 側が採択するに足る良質な案件は皆無であった。

しかし JICA インドネシア事務所としては、何とか優良案件を東京に提案する必要に迫られ、高等教育分野の在日日本人専門家の協力を得て7案件を作成し、“イ側の要望”として2001年8月に東京に提出した。時間的な制約もあって、残念ながらこれらの案件について高等教育総局側との事前の協議はほとんど行われていなかった。総局側がこのような提案がなされていることを知るのは、翌年の1月になってからである。

一方高等教育総局側では、2000年7月の沖縄サミットにおける日本のIT支援表明後、2001年には相次ぎプロジェクト発掘ミッションが来いしたことから、日本のIT支援への期待が高まっていた。そして、2001年4月にミッションに対し教育分野におけるIT関連プロジェクトの提案を4件提出した。同総局長としてはこれらの提案は非公式なものであるが、その後日本側から何らかの反応があり、それを受けて正式なルートに乗せることを考えていたようである。しかし、日本側にいかなる事情が生じたのか不明であるが、その年の末になっても何らのフォローアップはなかった。

これらの行き違いの結果、イ側に何がしかの誤解や不信感を生み出したことは間違いない。実際総局長もある種の苛立ちを募らせているとの情報が、直接、間接に私にも伝えられた。この間双方の間に立って関係修復に向

けいろいろ尽力したが、結局2002年2月に入って、私の方から総局長に対しこれまでの事態を率直に説明し、「ITについて日本からのミッションが何度も来て、局長自らが国民教育省の取りまとめ役となって具体的な提案まで作成・提出していながら、東京から何ら反応もないことに同情するとともに、このことについて、日本に成り代わって私からお詫び申し上げる。現段階では次年度の要望調査に正式に載せることを考えることが建設的であり、私もアドヴァイザーとして尽力する」旨述べた。私がこのようなことを発言する立場にあったがどうか、いまだに釈然としないが、しかしこの問題についてどこかで区切りをつけておかなければ、これまで極めて良好であった JICA と高等教育総局との関係を損ねることにもなりかねないと思い、このような発言を行った。これで事態は一応收拾することとなった。

以上、昨年度のプロジェクト形成過程について縷々述べてきたが、これは、スハルトの“開発独裁”体制の崩壊以降、援助に対する従来の“物乞い”的態度から“オーナーシップを持って援助を活用する”という態度へと少しずつではあるが意識変革が起こりつつある中で、今、イ日双方で合意を得ながらプロジェクトを形成していく過程そのものが重要であることを強調したかったに過ぎない。

2) 平成15年度のプロジェクトの発掘・形成

上記のような前年度の経験を踏まえ、連絡調整を密にして高等教育総局と JICA との意思疎通を図る一方、“国際教育協力を活用する力”の形成という観点から、イ側が主体的にこの作業に取り組むべきであるとの方針で臨んだ。

まず従来の専門家が行ってきたことを踏襲して、先に行った Review Table 作りや前任者が行った大学の管理運営に関する調査研究の成果を踏まえ、2002年2月の下旬から私の方で3つのプロジェクト案作りを開始し

た。これと平行して、これらの案について関係の局長やイ側大学関係者、さらには日本人専門家との意見交換を行った。この結果3案のうち、特にイ側が関心を示し、またこれまでもイ側独自に小規模ながらパイロット事業が実施されてきた、産学地⁹⁾の連携についてのプロジェクト案作成を本格的に進めることとした。

しかしプロジェクトの形成過程にできるだけイ側が主体的に関わるようにするとの観点から、本専門家がすべてプロジェクト案を書くことはせず、このテーマについてワークショップを主催するなど積極的な姿勢を示しているガジャマダ大学に対し、私の当初案を示しプロジェクト案作成の意志を打診した。同大学はこれを歓迎し、当初案をさらに発展させた総合的な産学地連携計画を作成しこれを高等教育総局に提出した。

一方2002年4月にJICAの要望調査が始まった段階で、昨年の轍を踏まないため、総局長に対しこの調査の趣旨や手順、さらにはJICAの優先課題やそこにおける高等教育の位置付けなどを説明し、その準備を行うようアドバイスを行った。同局長は、2002年4月26日に行われた「イー日教育情報交換会」(Need Survey 説明会)において、同総局からの要望としてBAPPENASに提出を希望する6つのプロジェクト案を明らかにした。これらの提案は、基本的には昨年正式なルートに乗らなかったIT関連プロジェクト等“積み残し”案件を正規のルートに乗せるというものであった。とにかくパイプラインに詰まっているものを正規のルートに乗せ、日本側の正式な判断を求めたいという気持ちは理解できるものであった。これで前年度の若干の行き違いが一掃されることを期待した。

その後5月に入り、提案されたプロジェク

トの詳細の詰めについてアドバイスするとともに、これらプロジェクトの提案に対する本専門家なりのコメントを総局長に伝えておいた。

この過程でのJICAに対する作業としては、JICA事務所でのスクリーニングのための要請案件調査書(和文)の作成と、JICA事務所内でのスクリーニングを経た要請案件について英文の正式要請書作成があった。本年はいずれも私が他の日本人専門家の協力を得て行ったが、後者については、本来高等教育総局のしかるべき部署が行うべきことであり、この点について、担当局長に申し入れを行い次年度からこの局で行う旨合意を得た。

3) その他の連絡調整等の業務

上記の高等教育総局のために行う活動以外に、直接的にはJICA自体の業務に関わって本専門家が協力するものも少なくなかった。まずJICAが2002年度の国別事業実施計画策定を進める中、これに協力して2001年12月高等教育関係部分の案を執筆し提出した。加えて、2002年度に入ってJICA内においてプログラム協力が本格的に進められることになり、その作業への協力としてプログラム協力における高等教育の位置付けについて、2002年4月、本専門家の私案¹⁰⁾を作成し提出した。またあわせて、JICAが行った高等教育関係事業の“プログラム協力マトリックス”作りの作業に対し、同年5月データの提供を行った。さらに要望調査が本格化する中、同月、プロジェクト等のスクリーニングの基準や観点について本専門家なりの案¹¹⁾を作成し提出した。

これらの協力については、高等教育総局のアドバイザーはイ側と日本側の橋渡しの立場にあると考え、直接に協力が求められていない場合にも積極的に取り組んだつもりである。

⁹⁾ 「地」は地域社会。

¹⁰⁾ 「インドネシアにおける今後の高等教育分野の支援の在り方(私案メモ)」pp.1-7、2002年4月17日

¹¹⁾ 「プロジェクト等の提案に対する評価(選考)基準について(メモ)」pp.1-2、2002年5月21日

その他、在任期間中に実施されていた、高等教育開発(HED)プロジェクト等の関係者と折に触れ情報・意見交換を行い、高等教育総局アドバイザーという立場からの率直な助言も行った。また、国際協力銀行(JBIC)が2002年6月から実施している高等教育セクター調査について、高等教育総局のアドバイザーとしてその実施態勢の構築と調査内容の確定等に協力を行った。

4. 若干の教訓と提案

(1) TOR

先に案件形成の一つの苦い経験について述べたが、専門家の派遣もこのような案件の一つであり、TORが実際の途上国のニーズを反映しているかどうかは、案件形成の過程で当該国側と良質な意思疎通が図られているかにかかっているといても過言ではなかろう。

また途上国側受入れ省庁の能力形成の度合によっても、専門家に何が期待されるかが異なってくる。まったく能力を欠いている場合には、当該国政府に代わってすべてのことを行うという、いわば“完全役務提供型”の専門家が必要なこともある。

いずれにしても、しばしば同じポストに10年あるいはそれ以上にわたり、専門家が派遣されるという現象も見られ、途上国側のニーズの変化、能力の発展の度合等を考慮したえずTORを改訂するとともに、ポストそのものについても見直しを行う必要がある。

(2) 役務提供から持続可能な能力形成へ

1) 能力形成型専門家

これまで縷々述べてきたように、本論の一つの明確なメッセージは、政策アドバイザーといい調整型専門家といい、いつも日本から人材を提供し日本の開発協力事業の円滑な実施を図るといった発想はそろそろ止めにしてはどうかということである。むしろ、外国

からの支援を有効に組織・活用できる能力を十分有していない国の方が多いことは事実であろう。したがって、短期的には政策アドバイザーや援助調整への支援が必要であろう。しかしそれは永続するものではなく、持続可能性ということを考えると、当該国側にそのような能力が身につくようなプロセスが必要である。単なる役務提供であってはならない。今こそ、役務提供型専門家から能力形成型専門家へとさらなる発想の展開が必要と思われる。

2) プロジェクトとしての“国際教育協力を活用する力”の形成

このように個別派遣専門家の役割を捉えなおすならば、“国際教育協力を活用する力”の形成というひとつのプロジェクトを構想し得る。現在のJICAのスキームでは必要に応じ様々な投入を柔軟に活用でき、長期専門家の派遣のみならず、日本その他の国々での研修、複数の短期専門家の派遣など多くの組み合わせが考えられる。

この際留意すべき点は、単に個人に能力が身につくというだけでなく、私が試みたように、このような能力の形成とは、組織の中に国際協力のための仕組みやシステムを作っていくという過程でもある。したがって、いわば組織としての学習プロセスということもできる。

またこのような“プロジェクト”に求められる専門家は、個々の分野のスペシャリストというよりは、制度や仕組み作りとその運営に長けたマネージャータイプのどちらかといえばジェネラリストが求められるであろう。

3) 目標設定と評価

これまでの、個別専門家については、雑多な役務提供が求められているためかプロジェクトについて行われているような評価は行われていない。しかし上記のように能力形成という一つのプロジェクトとして捉え、他のプロジェクトと同様上位目標、目的、成果、活動などPDM(Project Design Matrix)を定

め、それに照らして評価を行うこともできよう。さらにプロジェクトと同じように扱えば、3年とか5年とかの期限付きであり、たえず見直しが行われることにもなる。

おわりに

私が職務を遂行する上で常に心がけたことは、私はJICAの専門家であると同時に、高等教育総局のアドバイザーであるということである。すなわち総局の一員でもあるとの意識を常に持ち続け、総局の立場に立ってものを考えることを忘れないようにした。しかし一方で、本専門家は単なる総局への役務提供者ではないという点にも十分留意した。さ

らには、本ポストはJICAと高等教育総局を橋渡しする単なる調整員ではなく専門家であるとの自覚を持つ必要があるとも痛感した。このような微妙で合い矛盾するような職務を遂行するには、やはり、インドネシア側の何を変えるために当該専門家がここに派遣されているのかを十分明確にする必要があると思います、上記「2」で述べたような活動目標を掲げ、「3」のような活動をし、そして「4」のような提案を行ったのである。

要するに優れた“顔の見える”専門家とは、いずれはカウンターパートの陰に隠れて“顔が見えなくなる”専門家ということであろうか。

18. 世界銀行教育セクター戦略とその実施状況に関する考察

結城貴子
(東京大学)

1. はじめに

近年の開発研究及び国際的な開発政策の潮流からは、途上国における教育の重要性に対する認識が高まってきたことがわかる。教育分野における目的やその目的達成にむけた政策とアプローチについても、多様な議論が進み、国別・地域別の選択の必要性が強調されてきた。しかし、忘れてはならないのは、1990年代の途上国と国際開発コミュニティの経験により、国際的な合意や教育課題に対する共通認識が形成されたからといって必ずしも実施されるものではないということが顕著になったことである。

ダカールの行動枠組みとそのフォローアップとして行われている活動には、教育の優先目標を達成できるためにより確固としたセクター戦略と行動計画を途上国が策定し、そして計画に対するドナーの支援を確固たるものにしたという強い意思が表れている。主要なドナーは、パートナーシップを強化しダカール行動枠組みを実施に移していくプロセスについての国際的戦略を策定したものの¹、実際にどういう戦略を途上国が準備し、実施を始めればその支援をどれほど保証するのかという具体案については大きな課題を残しているといえよう。

本節は、ドナーの教育セクター援助戦略の役割に着目し、セクターにおいて影響力を増してきた世界銀行の戦略について1999年に公式に発行された「世界銀行教育セクター戦略 (World Bank Education Sector Strategy :以下WBESS)²」の考察を行い、その経験から学ぶことを検討し、最後に日本のODA戦略についての提案を試みたいと思う³。世銀の経験から日本のODAに対する提案を考えることは一見かけ離れていると思われるかもしれないが、同じくマルチ・セクターを対象とする日本のODAにおける教育セクター援助戦略にとって、世銀から学ぶことは十分にあるのではないだろうか。現在行われている日本のODA戦略会議でも国別援助計画の内容、作成過程などが問題にされており、⁴セクターの国別戦略における重要度が今後問われることにもなりえるだろう。

2. 世界銀行教育セクター戦略とその実施状況

世界銀行教育セクター戦略(WBESS)の要点と検討の視点

WBESSの要点⁵を簡単にまとめると次のようになる。世銀は教育を「包括的」に捕らえ、国に応じた優先度によって「選択的」に取り組む、つまり教育と開発ニーズの国による違いは大きく、全ての国に対する単一の手法はないと考える。よって、ESSは国、地域、そしてグローバルという3つのレベルからなる。すなわち、グローバルな優先課題とプロセスからなる全般的な戦略(WBESSのこと)、120の国別行動計画、及びグローバルな戦略的考えと国別の行動計画との橋渡しをする6つの地域別セクター戦略である。

国際教育目標へのコミットメントと教育の質に対するコンセンサスを反映し設定されたグローバルな優先課題は：(1)基礎教育(貧困層・女子へ焦点)、(2)早期インタベション(幼児期の発達、学校保健)、(3)イノベティブな教育方法(遠隔地教育、新しい技術の使用)、(4)制度改革(学習の標準・カリキュラム・評価、ガバナンスと地方分権、政府外の供給者や資本家らについて)である。ただし、これらグローバルな優先課題も全ての地域・国において、最も重要ということではなく、ESSは、世銀のスタッフがそれぞれの国のクライアントとともに戦略的行動に

¹ An international strategy to operationalize the Dakar Framework for Action on EFA, April 2002.

² 文献リスト参照。

³ 筆者は、世銀の中東・北アフリカ地域で三年半ほどの勤務経験を有しており、また本稿の内容について数人の世銀スタッフから貴重な意見をいただいたが、本稿における見解は全て筆者個人のものである。

⁴ 外務省ホームページ(2002年11月)、ODA総合戦略会議第1-3回議事録を参考。

⁵ WBESSの要約部(Executive summary)を参考。

むけて最大限の努力をすることを狙いとしている。そのために5つの**業務上原則** (operating principles) を設定している。(1) クライアントに焦点をあてる。(2) 包括的に分析し、選択的に行動する。(3) 知識をよく使う。(4) 開発効果に集中する。(5) 生産的な他とのパートナーシップをもつということである。

WBESS の内容についての批評・批判として、例えば、黒田(2001)は、1995年に世銀により発行された「教育のための優先課題と戦略(Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review)」と比べ、世界を単一に取り扱いがちな傾向はなく、経済収益率など経済学的な分析手法に基づく政策優先度の議論になっていないという点では改善がみられると指摘している。一方で、美辞麗句ばかりで、意味のある政策分析が行われていない(Klees, 2002)という批判もある。この二点は表裏一体で、教育政策またその分析手法について国際教育コミュニティが反対するような確固たる優位付けはせず、基本的に国次第としながら複数の国を対象にした戦略を書くと、結果としてかなり一般的な文書になりがちであることを示唆ないだろうか。残念ながら、WBESS が地域や国別の対応を強調しているにもかかわらず、筆者が知る範囲では地域や国の視点からWBESS の批評を行っている文献はあまりないようである。よって、本節では、ESS の本来の策定目的を踏まえた上で、ESS の意義や妥当性を作成過程と実施過程とに分け、地域や国別のケースにも考慮して検討してゆく。戦略としての実行性について焦点をあて、セクターの政策分析の手法や分析内容と政策提案との相関性についての議論を中心にはしない。

背景と目的

ESS の作成は、ウォルウェンソン総裁(1996-)による世銀の全面的な改革・イニシエティブの一部として(マトリックス・マネジメントの導入、海外事務所の権限委譲など⁶)、1997年9月に始まり、1999年5月に理事会で報告される。世銀の人間開発ネットワークによると⁷、セクター戦略は、国別援助戦略(Country Assistance Strategies: CAS)を補充するものとして始まった。CAS がある国に対してクロス・セクターな分析を明確にするのに対して、セクター戦略はクロスカントリー、クロス・リージョンな世銀の優先課題や方向性を決めるにあたってのアプローチを取ることが意図された。より実務的に解釈すると、セクター戦略の目的は、世銀の組織マネジメントにおける教育セクターの発言力を増加し、質・量ともに業務の改善を図るためのものと言えるだろう。具体例として、地域局における教育セクター・チームと主にエコノミストからなるカントリー・チームとの関係の改善を目指す、教育セクターの業務に携わるスタッフの専門性を高める、プロダクトのセクター専門家からみた質を高めるなどが挙げられよう。

作成過程と成果品

戦略的目的を実践に移す役割を担うことになるスタッフの関心をえるために、その作成過程に最終プロダクトと同様の注意を払うべきであるという合意が教育セクターの管理陣に始めからあった⁸。当初は、ボトムアップを重視し、地域別の戦略策定を促しながらグローバルなまとめを行うことが試みられた。世銀組織改革の一環として、教育セクター・ネットワークという新たな仕組みが導入され、各地域局に教育の「セクター・マネージャーまたはリーダー」という役職ができ、各地域局の教育関係の業務を管理し、国別行動計画の作成を促し、そのまとめとして地域戦略を形成することが期待された。その過程の促進やまとめを教育の「ネットワーク・センター」と呼ばれる全地域について把握する責任を持つ部が担うという方法が実施された。一方で、次第に上層部の要求を満たすため、多様なテーマを一つのビジョンにまとめる必要性に迫られ、ボトムアップの方針が貫かれず、結果として後のドラフトに政策的優先課題と業務原則についての章が加わったともネッ

⁶ 詳しくは、World Bank archive (www.worldbank.org)、大野(2000), pp. 83-114. を参照。世銀の改革と教育分野との関係については、Mundy (2002)が世銀教育分野のスタッフへのインタビューも交え内部の問題を説明している。

⁷ Human Development Network, The World Bank (2002) pp.429

⁸ Human Development Network, The World Bank (2002), pp.430.

トワーク・センターは述べている。⁹

最終版のドラフトすなわち成果品としての WBESS99 における戦略の 2 本柱となったグローバルな優先課題と業務上原則については、それぞれ実施計画として多少具体的な活動内容がマトリックスにまとめてあり、四半月ごとにシニア管理職によってモニターされることが意図された。その実施期間は、次の WBESS が当初 2002 年の完成を予定されていたことから¹⁰、三年間と考えられていたことが解る。しかし、同じく 3 年間の実施計画を提示する CAS と比べてみて大きく異なる点は、WBESS99 には特定の国に対して世銀の貸付及び貸付外業務について具体的予定が提示されていないということである。貸付外業務については、「業務原則の実実施計画」に国別行動計画や地域別戦略を策定すること、経済セクター調査(Economic Sector Work: ESW)や社会セクター支出レビュー(Social Sector Expenditure Review)を行うことなどが提示されており、ESW は毎年 5 つ完成すること、CAS には少なくとも過去三年以内に行われた SSER の情報が反映されていることなど目標数値も含んでいる。しかし、こうした ESW や SSER という国別の調査が実際にどの国にいつ行われるべきかということとは明確にされていない。

「グローバルな優先課題」のための特定の活動については、どの国が対象になるかということを示しているものの、これらは外部のパートナーと世銀のネットワーク・センターが中心となって実施する貸付外の業務で、その過程や成果が国別の業務へどう反映されるべきかということまでは追及されていない。例えば、優先課題の一つである「女子のための基礎教育」のためには、31 ターゲット国に焦点を当てた活動が UNICEF・DFID・Rockefeller をパートナーとして行われるとなっているが、その成果指標は「31 の国における女子の EFA ゴールに向けた展開」とあるように抽象的である。特定の業務予定は、内部パートナーとして地域局、カントリー・教育チーム、また調査や評価活動を担当する部署の経営陣にゆだねられたということを示唆している。

もちろん貸付についての実実施プラン案を含むということは、始めから意図されていなかったのかもしれないし、作成過程の方針が途中で変更されたため国別のセクター分析とそれに基づく行動計画がでそろうまで待てなかったことが具体性を欠くことになったとも考えられる。ただ具体的提案を含めなかったということは、WBESS を地域・国別の教育チームに対する業務改善ガイドラインと考えても、その実施可能性を低める要因になったのではないだろうか。では、本来ネットワークが意図した過程、国別・地域別重視を貫いた場合、どのような WBESS になったのだろうか。例えば、より充実した国別、クロス・カントリー、クロス・リージョンの教育セクター分析を含み、それに基づいた国別行動計画をまとめ地域別及び世銀全体の教育セクターにおけるより具体的な戦略を提示するものになったのだろうか。もっとも、こうした戦略作成は、それに要する時間、予算、そしてスキルなどドナー側・相手国側などの要因を考えれば、ある一定の期間で仕上げること自体が不可能なものかもしれない。

では、WBESS の作成と並行して始まり、WBESS の実施計画に 2000 年 6 月までには完成することが目標にされた地域別教育戦略(Regional Education Strategies: RESs)は、どのように作成され、どのような成果品になったのだろうか。容易に予想できるように、地域差が大きい。例えば、6 つの地域局のうち 2 つについては、セクターのリーダーが RES の作成責任者を兼ねているが、他の地域ではそうではない。(参考資料表 1) だれが作成責任者であったかということは、地域別の相手国及び世銀内地域局の特徴とともに、RESs の作成過程の内容、業務の影響、成果品のイメージに違いをきたしたのではないだろうか。最終的な RESs の仕上げまでに費やされた時間も、最も早い東アジア太平洋地域が 1998 年 6 月に RES を発行し、サハラ以南アフリカ地域が 2001 年に発行したことをみても大きなひらきがある。南アジア地域については外部に公表されているものはない。ラテンアメリカ・カリブ地域や東ヨーロッパ・中央アジア地域の RESs は比較的セクター分析に重きを置き、東アジア太平洋地域は世銀の内部業務のあり方が中心で、サハラ以南アフリカ局と中東・北アフリカ局はその中間的な内容といえるだろう。ただし、どの RESs も WBESS 同様、貸付について具体的業務計画を提示していない。共通の政策課題や業務の質の改善について提示しているものもあるが、では具体

⁹ Human Development Network, The World Bank (2002), pp.430.

¹⁰ Human Development Network, The World Bank (2002), pp.430.

的にその地域国のどのくいで今後数年どのような貸付と貸付外業務を行うのかという特定の提示はない。これは、RES も WBESS と同様に基本的な政策や業務のやり方についての方針を国別チームと確認して、実施はあくまで国別行動計画・戦略にゆだねたということだろう。

戦略の実施状況：

WBESS の実施状況について次の 2 つの視点でみていきたい。はじめに世銀全体として WBESS が理事会に報告された後の進展はどうか、ネットワークの役割と全体的な教育セクターの業務の改善について考える。次に、WBESS の作成過程から戦略を実行することが期待された国別の教育チームの業務はどう進んだのか、WBESS と CAS との関連に焦点を当てイエメンをケースに検討する。

(1) 全般的な進歩 (1999 年 7 月以降)

教育セクター・ネットワークという地域局やその他の部署における教育関係スタッフを結ぶ体制の確立は、WBESS の実施期間においてもある程度すすんだといえるだろう。セクター理事会¹¹によるネットワークに属する教育スタッフのレベル査定¹²、ネットワーク・センター主導によるトレーニング、情報・データの共有の促進、優先課題の調査などが行われた。ただし、センターの役割とその効果の適切性については、予算不足・不安定さとも関連して疑問が残った。例えば、センターのスタッフと研究テーマの適切さも指摘されている。¹³2002 年には新たなネットワーク議長のもとでセンターの改革が進行しており、地域局においても様々な組織改革が行われたが、各地域局にセクター・リーダーやそれに相当するセクター理事会での代表者がいるという体制は続いている。また、世銀全体の組織をみると、2000 年にシニア管理職¹⁴に人間開発セクターの代表が新たに加わったことは、教育セクター・ネットワークが世銀の開発戦略やその実施において影響力を強めることに貢献するかもしれない。¹⁵

世銀全体としての開発戦略における教育の優先課題の徹底、特に基礎教育への最優先度は堅持しているといえるだろう。ダカール会議のフォローアップ活動として始まった「ファスト・トラック・イニシエティブ (Fast Track Initiative: FTI)」など、教育セクターの中でも特に初等教育に重きを置くという姿勢が表れている。貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) 作成のための資料として用意された PRSP ソース・ブックでも教育セクターについては¹⁶、基礎・初等教育における政策分析やその典型的アプローチも提示に焦点を当てている。高等教育については、2001 年に全地域の高等教育専門家がまとめた報告書を作成するが¹⁷、グローバルな世銀のサブセクター戦略というような位置づけではない。

実際の世銀業務の量と質の改善を考えると、業務規模は必ずしも上昇していない。理由としては¹⁸、プロジェクトの開始前及び監督中の質を改善すること (QAG¹⁹によると著しい改善がみられる) が量的な向上を遅れさせた場合があること、²⁰ 小規模のイノベティブなプロジェクトが増えたこと (Learning Innovation Credit)、ラテンアメリカや東アジアにおける政治変動や財政危機など。しかし、FY2002 には状況が改善し (新規貸付合計 US\$1.4 billion、内 IDA44%)、その理由としてグローバルな MDG へのコミットメントの高まりと、教育を国家開発に位置づけた PRSP の採用

¹¹ ネットワークのチャア、各地域局からの代表者などから成る。

¹² 世銀によると 2000 年 7 月時点で、約 250 名が教育セクターを第一のネットワークとして登録。(Mundy 2000, pp.500)

¹³ Mundy, pp. 499.

¹⁴ マネージング・ディレクターのこと。2000 年 5 月時では世銀全体で 4 人。

¹⁵ 筆者が知る範囲では、2 つの実施計画マトリックスについてのモニタリングレポートなど公表されているものがない。Human Development Network, The World Bank (2002) も世銀の貸付額の進展やダカールにむけた新しいとりくみなどについて述べているだけで、実施計画に掲げたことについて直接的には評価していない。

¹⁶ Aoki, et. al (2001)

¹⁷ World Bank (2002a)

¹⁸ Human Development Network, The World Bank, 2002, pp.436 を参考。

¹⁹ Quality assurance group の略、1997 年にモニタリングのために新たに設置されたグループで、プロジェクトやセクター調査などについて、セクターの専門家などによって 4 段階で評価するなど質の向上を促進している。

²⁰ 例えば、ある一定の質を満たないと、新規プロジェクトの審査が認められないなど貸付を遅らせることもある。

が増えたこと、HIPC イニシエティブの債務救済が進んだことが挙げられている。²¹ 今後は、FTI による EFA 達成促進への試みがどれほど実際に資金配分に反映されていくか注目に値するだろう。

(2) 戦略実施のイエメンのケース：WBESS の作成開始から今日まで

中東・北アフリカ局に属するイエメンでは、RES のドラフトが完成した 1998 年 6 月頃に教育公共支出レビューがマルチ・セクターを対象とする PER の一環として行われた。PER の分析内容や政策提案は、世銀の教育チームと教育省高官と間で議論の未合意され、また全セクターを管轄する世銀内のカントリー・マネージメントにも承認された。1999 年始めに、この PER 及び WBESS と RESS を基に、中東・北アフリカ局のセクター・リーダーが中心となりイエメン教育セクター支援ストラテジー (Yemen Education Sector Assistance Strategy: YESAS) が作成され、教育省高官との会合や大臣が議長を勤めたドナー会議での議論などを経て政府との合意が達成した。同時期、1999 年に作成されたイエメンに対する CAS (CAS99) は、教育セクターについて提案した貸付案がセクター戦略に対する教育省との確固たるコンセンサスを基盤としており、貸付外業務では戦略実施レビューを行うことで問題に対する早期警鐘を行うつもりであることを明記している。²² YESAS も CAS99 と一致した具体的 3 年間の新規貸付・貸付外業務予定、また加えて進行中のプロジェクトの監督予定も提示している。²³ さらに「公共セクター管理改革プロジェクト」などマルチ・セクターを対象にしながらも教育セクター戦略の実施に重要な影響力をもつと考えられた支援についても言及してある²⁴

では、その後、CAS99 と YESAS が提示した業務計画はどういう結果をもたらしたのだろうか。2002 年に 8 月に完成した新たな CAS によると、「教育セクターの尽力は期待以上にうまくいった」となっている。²⁵ 残念ながら CAS02 はなぜ同じようにセクター戦略を作成していたはずの他のセクターと比べて教育セクターの実施がうまく進んだかということは述べられていない。政府とのコンセンサスの違い、戦略の質、戦略実施のフォローアップに費やされた活動か、他の要因なのかいろいろの見方が可能だろう。一つ注目に値するのは、戦略実施レビューという貸付外業務が CAS99 によると教育・ヘルス・農業の三セクターで毎年予定されていたにもかかわらず、教育セクターだけが 2001 年にも PER フォローアップとして行っていたということがはっきりわかるという点である。²⁶ これは結果として、教育セクターがそのフォローアップに力をそそいだ、もしくはそそげたとすることを示唆していないだろうか。しかし、教育セクターもその極めて少ない予算規模からは質的に満足いく分析を行えたかどうかというのは疑問が残る。実際 CAS02 は、セクターに関わらずに全般に貸付外業務としての分析やアドバイスのサービスが CAS99 では少なかったと考え、今後より力をいれることを目指し、個々の調査案件の題目だけでなく予算規模についても具体的に提示している。

3. 教訓・留意点

世銀の教育セクター戦略の検討を踏まえ、今後のドナーによる教育セクター戦略 (EFA 達成にむけた支援戦略など) を想定した場合、どのようなことが学べるか、留意すべきかということをも 4 点挙げてみる。(1) 複数の国を対象にしたセクター支援戦略には限界があることを前もって考え、国別セクター支援戦略や行動計画の形成に適切な組織の資源 (予算、人材、情報など) を配分することに重点を当てるのが望ましい。(2) 国別セクター支援戦略や行動計画の形成には、教育セクターの国際的課題を熟知しながらもセクターの問題をマクロな政策 (またマルチ・セクターの) との関連でも政府と、またドナー内でもと強いコンセンサスを築くことのできるチームを形成し、そのチームが戦略実施にも継続的に関わることは援助の効果を向上しうる。(3) ドナーの組織改革に伴

²¹ World bank (2002b).

²² World Bank. (1999e) pp. 16-17. YESAS が貸付案にどのような影響を与えたかという例として、基礎教育の優先順位徹底や教育省のプロジェクトに対するオーナーシップ強化という点が「基礎教育拡張プロジェクト (Basic Education Expansion Project)」のデザインに顕著に現れたといえよう。詳細は、結城 (2002), pp. 230-239 を参照。

²³ 正確には FY99 年も含めた 4 年分が載っているが、FY99 については既にそれが完成した段階では終わっている。

²⁴ World Bank. (1999d) YESAS. pp. 15-18. “Support from Partners”欄参照。

²⁵ World Bank. (2002c) Yemen CAS02. pp. 15 参照。

²⁶ CAS99 の Annex B3: Base Case Non lending services と CAS02 の Annex B4: Summary of Non-Lending Service を比較。

う複数の国を対象にしたセクター支援戦略作成は、組織内関係者間のつながりの強化及び組織の管理陣や外部者に対するセクター支援方針や業務実績についての情報の透明性増加には貢献しうる。但し限られた組織の資源配分においてその国別の業務とのバランスに留意する必要がある。

4. 日本の教育セクターにおける国際協力に対する提案：日本の ODA 戦略の今後について

世銀のセクター戦略の経験を念頭に、日本政府が今後「成長のための基礎教育イニシアティブ(Basic Education for Growth Initiative: BEGIN)」など教育セクターについての援助政策や戦略的方向性をより明確にしていくことを想定し、その政策の効果向上のために次の4事項の早期実行を提案したい。(1) 国別に包括的な協力情報のタイムリーな共有を開始すべきであろう。協力内容については、有償・無償・債務救済無償・技術協力、二国間・多国間援助(例、UNESCO や世銀の特定プログラムへの資金供与)といった違いに制約されずなるべく全てを含め、教育セクターにおける日本の ODA 協力の全体像を把握しやすいようにする。(2) その上でまたは並行しながら、マルチ・セクターな国別援助計画の策定が計画されている国など ODA 重点国に対しては、国別の教育支援計画作成のため、その国の内外の事情に応じた規模の調査などを行うべきであろう。またその調査の成果が適切に国別援助計画の具体的内容に反映されるような調査体制を日本側また相手国政府側でも築きながら、その後の支援計画実施とフォローアップ体制につなげるべきであろう。(3) マルチな ODA 援助にとっては重点国ではないものの、特に教育セクターについて重要度が高い国々に対しては、国別のセクター戦略や他のドナーの支援動向をきちんと把握するための情報整理(場合によっては調査)を行い、日本政府の対応について検討し、適宜対応できるようにすべきであろう。(4) 最後に、これら一連の活動が中・長期的な ODA 体制の抜本的改革、ODA 予算の一本化と多年度化などによってより効果をあげるのかどうか、その組織改革に伴うコストも踏まえて、教育セクターにおける協力を例に調査を行うことが望ましいであろう。

参考資料 表1. 世銀の教育セクター戦略の作成及び管理責任者			
		1999年教育セクター戦略	その後の管理・リーダー陣
		作成責任者	署名者と役職
		(2002年9月現在)	
人間開発セクター (教育・ヘルス・ソーシャルプロテクション)		David de Ferranti 人間開発局副総裁 兼ネットワーク長	Mamphela Ramphela マネージング・ディレクター 人間開発ネットワーク Jo Ritzen 人間開発局副総裁 兼ネットワーク長 セクター理事会メンバー
教育セクター グローバル	Jeffrey Waite Maris O'Rourke David de Ferranti	Maris O'Rourke セクター理事会議長	Ruth Kagia セクター理事会議長 ディレクター
北アフリカ・中東	Marlaine Lockheed *	Marlaine Lockheed セクター・リーダー	Regina Bendokat
サハラ以南アフリカ	Adriaan Verspoor	Ruth Kagia セクター・マネージャー	Birger Fredriksen Dzingai Mutumbuka
南アジア	Regina Bendokat	Ralph Harbison セクター・ディレクター	Michel Riboud
東アジア・太平洋	Christopher Thomas	Alan Ruby セクター・マネージャー	Emmanuel Jimenez
ヨーロッパ・中央アジア	Sue Ellen Berryman	James Socknat セクター・リーダー	James Socknat
ラテンアメリカ・カリブ	Donald Winkler	Donald Winkler リード・スペシャリスト	William Experton

出所: World Bank (1999)及び世銀ホームページ (2002年9月25日)からの情報を基に筆者作成。
注:* Kagia氏着任前に臨時のセクター理事会議長となる。

参考文献

- Aoki, Aya, Barbara Bruns, Michael Drabble, Mmantsetsa Marope, Alain Mingat, Peter Mook, Paud Murphy, Pierella Paci, Harry Patrinos, Jee-Peng Tan, Christopher Thomas, Carolyn Winter and Hongyu Yang. (2001). "Education in Poverty Reduction Strategy Sourcebook" Draft for Comments in June 2001. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/education/educat.htm>)
- Development Committee. (2002) "Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress Towards Education for All," Development Committee. DC2002-0005/Rev1 April 9, 2002.
- Development Committee. (2002) "Note from President of the World Bank." September 26, 2002: DC2002-0024.
- Human Development Network, The World Bank. (2002) "World Bank strategy in the education sector: process, product and progress." International Journal of Educational Development 22: 429-437.
- Human Development Network. (2002) "Achieving Education for All by 2015: Simulation Results for 47 Low-Income Countries" Africa Region and Education Department World Bank. April 24, 2002. (Draft for comment-not for citation, but available on the website.)
- Ilon, Lynn. (2002) "Agent of global markets or agent of the poor? The World Bank's education sector strategy paper." International Journal of Educational Development 22: 475-482.
- Klees, Steven J. (2002) "World Bank education policy: new rhetoric, old ideology." International Journal of Educational Development 22: 451-474.
- Mundy, Karen E. (2002) "Retrospect and prospect: education in a reforming World Bank." International Journal of Educational Development 22: pp.483-508.
- Sue F. Berryman. (2000) *Hidden challenges to education systems in transition economies*. Europe and Central Asia Region. Washington, D.C.: World Bank
- World Bank (1998). "Yemen Public Education Expenditure Review" Paper submitted from the Human Development Group, Middle East and North Africa Region, to the Government of Yemen.
- World Bank. (1998) *Education and Training in the East Asia and Pacific Region*. Education Sector Unit. East Asia and Pacific Region
- World Bank. (1999a) *Education Sector Strategy: 1999*. Human Development Network Series. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (1999b) *Educational Change in Latin America and the Caribbean*. Latin America and the Caribbean Social and Human Development
- World Bank. (1999c) *Education in the Middle East and North Africa: A Strategy Towards Learning for Development*. Human Development Group, Middle East and North Africa Region.
- World Bank. (1999d) *Yemen Education Sector Assistance Strategy*. Human Development Group, Middle East and North Africa Region.
- World Bank. (1999e) Yemen: Country Assistance Strategy. Middle East Department, Middle East and North Africa Region. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2001) "A chance to learn: knowledge and finance for education in Sub-Saharan Africa," *Sector Assistance Strategy*. Regional Human Development Family Africa Region. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank. (2002a). Higher education Constructing Knowledge Societies New Challenges for Tertiary Education A World Bank Report (No date on the paper but it is likely to have been finalized in 2002 according to the years of reference materials).
- World Bank. (2002b) "Education: broad based and high quality education reduces poverty and inequality." DevNews Media Center. September 2002.
- World Bank. (2002c) Yemen: Country Assistance Strategy. Middle East Department, Middle East and North Africa Region. Washington, D.C.: World Bank.
- 大野泉 (2001) 『世界銀行 開発援助戦略の变革』NTT 出版
- 黒田一雄 (2001) 「教育開発戦略の行方—世界銀行とユニセフ政策報告書の比較から」江原裕美編『開発と教育』新評論 pp.287-300.
- 結城貴子 (2002) 「教育とソーシャル・キャピタル」国際協力事業団『ソーシャル・キャピタルと国際協力 事例分析編』pp.221-249.

19. EUにおける対発展途上国教育援助政策・手法

浜野 隆

(武蔵野女子大学)

1. 機関の概要（調査の対象としている機関）

1. 1. 名称：EU

1. 2. 設立、変遷

EUは、1992年の「マーストリヒト条約」により創設が合意された欧州連合体である。1993年11月1日、同条約が発行したことによりEUが誕生した。EUは、経済通貨統合、共通外交安全保障条約、司法・内務分野における協力、を厚保の柱としており、EC加盟12カ国（ベルギー、ドイツ、フランス、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、デンマーク、アイルランド、イギリス、ギリシア、スペイン、ポルトガル）に、オーストリア、フィンランド、スウェーデンの新規加盟を得て、当初は15カ国により構成された。そして、さらにその後はさらに東欧諸国の参加を得て、加盟国は増加している。EU本部はベルギーの首都ブリュッセルにある。

1. 3. 主な機能・役割

マーストリヒト条約は、B条でEUの目的について次のように規定している。

①域内国境のない地域の創設、および経済通貨統合の設立を通じて経済的・社会的発展を促進すること

②共通外交安全保障政策の実施を通じて国際舞台での主体性を確保すること

③欧州市民権の導入を通じ、加盟国国民の権利・利益を守ること

④司法・内務協力を発展させること

⑤共同体の蓄積された成果の維持と、これに基づく政策や協力形態を見直すこと

すなわち、EUは、経済統合に加え、政治統合の推進をも目指すものであるといえる。

EUの主な業務としては、加盟国共通の経済政策、産業政策、エネルギー政策、農業政策などを策定することがあげられるが、開発援助政策もそのひとつとして位置づけられる。

1. 4. 財源

EUの援助資金源には、EDF（European Development Fund）と一般予算の二種類があり、EU加盟国からの拠出金でまかなわれている。EDFとは、EU加盟国と旧植民地関係等により関係の深いACP諸国（African, Caribbean, and Pacific Countries）に対して、ロメ協定（後述）とよばれる経済協力協定に基づいて供与されるものである。

なお、本稿は、EUの援助全般を対象とするものではあるが、ACP諸国に対する援助を中心に解説している。というのは、基礎教育においてその発展が最も遅れており、多くの問題を抱えているのはサハラ以内アフリカ諸国であり、その多くはACP諸国に含まれるためである。

1. 5. 組織 却却 機構、職員、在外事務所等

1. 5. 1. 欧州委員会 (EC)

EUにおいて、開発援助を担当しているのは欧州委員会 (EC:European Commission) である。現在の欧州委員会においては、20名の欧州委員の内5名が開発援助に関する業務を行っている。ECのなかで開発援助を担当している部局は次の5つである。

①開発総局 (DG Development) :開発政策一般、ACP 諸国との対外関係及び経済協力、EDFの運用、食糧援助 (緊急援助を除く) 等を担当する。

②対外関係総局 (DG External Relations[RELEX]) :アジア、ラテン・アメリカ、NIS、中東、地中海諸国、旧ユーゴ・スラヴィア地域等を担当する。

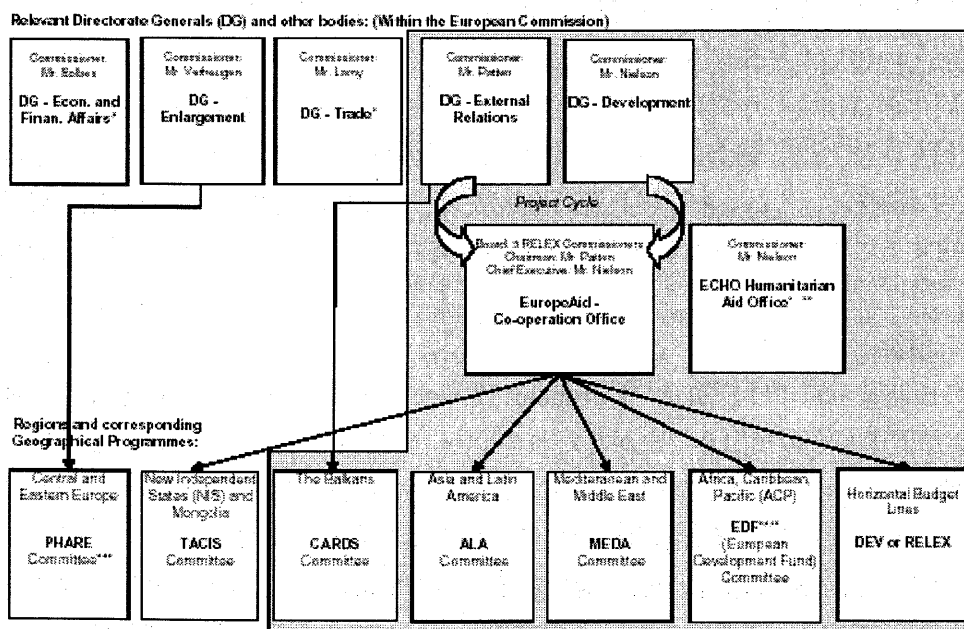
③拡大総局 (DG Enlargement) :中・東欧、サイプラス、マルタ及びトルコ等 EU 加盟申請国を担当する。

④対外援助・協力局 (EuopeAid Co-operation Office) :上記の総局が決定した EU 域外国に対する開発援助の実施と評価を担当する。

⑤欧州共同体人道援助局 (ECHO : European Community Humanitarian Office) :緊急・人道援助を担当する。

なお、欧州委員会の援助担当職員は本部及び在外の合計で 1999 年 10 月現在、2,450 名となっている (外務省経済協力局 2000)。現在の EC における開発援助関係組織図を示したのが図 1 である。

図 1 EC における開発援助関係組織図



[出所]OECD (2002)

1. 5. 2. 欧州投資銀行 (EIB)

EC とは独立して対外支援を行っている機関としては、欧州投資銀行 (EIB:European Investment Bank) があげられる。EIB は、1958 年、EC 地域に対する投資計画を支援するため設立されたものであるが、1963 年以降はギリシャ、トルコ及び独立間もないアフリカ諸国に対する融資など、EU 域外への途上国への融資を実施してきた。現在は、中・東欧諸国、地中海諸国、ACP 諸国、アジア、ラテン・アメリカ諸国等に対し融資が行われている。欧州投資銀行の原資は EU 加盟国からの拠出金及び資本市場からの調達によってまかなわれている。欧州投資銀行の職員数は 1999 年 12 月末現在で 1,011 名となっている (外務省経済協力局 2000)。

2. 教育援助の理念と政策

2. 1. 政府開発援助 (ODA) の理念と政策

開発援助に関して、EU は、加盟各国の二国間援助の調整と、EC (欧州共同体) として独自の援助を行っている。すなわち、EC としてその旧植民地を含めた開発途上国に対する集団的な介入を行っているのである。これは、EU 構成各国が独自に展開する二国間援助とは区別されねばならない。

マーストリヒト条約によれば、EU の開発援助の目的を、(イ) 途上国、特に最貧国の持続可能な経済力・社会的発展、(ロ) 途上国の世界経済への円滑かつ漸進的な統合、(ハ) 途上国の貧困削減、(ニ) 民主主義と法の支配の発展と強化、人権及び基本的自由の尊重、と規定されている。

2000 年の EU の二国間 ODA 総額 (ディスバースメント・ベース) は、44 億 1,400 万 US ドルであり、日、米に次ぐ世界第 3 位である。また、世銀グループに次ぐ世界第 2 の国際援助機関である。1995 年～2000 年の 5 年間の ODA 増加率は平均 3.3% となっている。

EU は伝統的に加盟国の旧植民地諸国に対する援助を重視しており、過去 10 年間の援助額の平均で約 4 割が ACP 諸国向けであり、その内約 78% がサハラ以南のアフリカ諸国向けである。

ACP 以外への援助としては、アジア、ラテン・アメリカ、地中海・中東に対する援助が財政議定書 (5 年毎に改定) に基づき EU 通常予算及び EIB より実施されている。援助対象を地域別に見ると、アフリカ 41%、アジア 13%、ラテン・アメリカ 12%、中東 6%、オセアニア 2%、ヨーロッパ 31% となっている。DAC 全体の平均と比べると、アジアには比較的少なく、ヨーロッパに手厚いというのが特徴である。近年は、中東欧、NIS 諸国に対する援助の比率がとみに増大している。図 1 からわかるように、中東欧の市場経済移行国向けの技術・資金協力には、PHARE (中東欧 12 カ国を対象)、旧ソ連諸国向けには TACIS (旧ソ連 12 カ国及び 94 年以降モンゴルが対象) という特別の枠組みを作って実施している。1999 年の援助額 (コミットメント・ベース) は、PHARE 15 億 1,520 万ユーロ (1999 年推計値)、TACIS 4 億 6,250 万ユーロ (1999 年推計値) となっている。

表1は、EUの二国間ODA上位10カ国を1989-1990年と1999-2000年の2時点で比較したものであるが、1989-1990年のほうは、サハラ以南アフリカ諸国が多く見られるのに対し、1999-2000年のほうはサハラ以南アフリカ諸国はほとんどなく、ヨーロッパ諸国が多くなっていることがわかる。

表1 EUの二国間ODA上位10カ国の変化

1989-1990年		1999-2000年	
国名	シェア	国名	シェア
1.Cote d'Ivoire	6%	1.F.R of Yugoslavia	6%
2.Cameroon	6%	2.Morocco	5%
3.Mozambique	4%	3.Bosnia-Herzegovina	5%
4.India	4%	4.Sts. Ex-Yugoslavia unsp.	4%
5.Ethiopia	4%	5.Egypt	4%
6.Bangladesh	4%	6.Tunisia	3%
7.Sudan	4%	7.South Africa	3%
8.Egypt	3%	8.Turkey	3%
9.Congo Dem. Rep.	3%	9.Albania	2%
10.Kenya	3%	10.Makedonia/FYROM	2%

[出所] OECD(2002)

EUとACP諸国の間では、貿易及び経済協力に関する枠組協定としてのロメ協定が75年2月から2000年2月まで継続されてきた。ロメ協定とは、EU構成諸国がかつてアフリカ、カリブ海地域、太平洋地域に保有していた膨大な植民地（ACP諸国）に対する、EUの貿易・援助等についての包括的な協定のことである。ロメ協定は、第1次（1975年から80年まで）、第2次（1980年から85年まで）、第3次（1985年から90年まで）と5年ごとに更新され、第4次ロメ協定では1990年から2000年までの10年間をカバーした。そして、各次のロメ協定に基づき、全部で8次にわたってEDFが実施されてきた。

ロメ協定以降の協定としては、2000年6月にベナンのコトヌで同協定の後継となる新協定（ACPとEUのパートナーシップ協定）が署名された。新協定の期間は20年で、資金協力の予算規模としては第9次EDF（2000～2007年）として135億ユーロと欧州投資銀行（EIB）からの17億ユーロの合計の152億ユーロが合意された（表2）。新協定の特徴は、政治対話、貿易、経済協力における関係を規律し、これまでの旧宗主国と旧植民地国の関係に基づく構造を打破し、新たなパートナーシップを求めていくことであり、長期的（2020年）にはACPとEUの間で自由貿易地域の形成を目指している。

表2 第6次EDFから第9次EDFまでの援助額の変化

(単位：100万ユーロ)

	1985-1990年 第3次ロメ協定 第6次EDF	1990-1995年 第4次ロメ協定 第7次EDF	1995-2000年 第4次ロメ協定 第8次EDF	2000-2007年 コトヌ協定 第9次EDF
EDF全体 (うち、贈与)	7400 (4860)	10800 (7995)	12967 (9592)	13500 (11300)
EIB	1100	1200	1625	1700
合計	8500	12000	14625	15200

[出所] Development Researchers' Network (2002)

2. 2. 政府開発援助政策における教育の位置づけの変遷

EUの開発援助において、教育はそれほど重視されてきた分野ではない。そもそも、第3次ロメ協定までは、教育への援助はほとんど実施されてこなかった。第3次ロメ協定以降は、国際的な潮流にそって、教育への支援が少しずつではあるが増大してきている。第3次ロメ協定(第6次EDF:1985年-1990年)は、職業技術教育や高等教育に焦点を当てており、基礎教育への配分はほとんどないが、第4次ロメ協定(第7次EDF:1990年-1995年)においては、教育セクター全体を重点セクターと位置づけ、基礎教育も援助の対象に含めていった。

このように、基礎教育への関心は芽生えてはいたものの、第4次ロメ協定策定過程(1980年代後半)においては、ECとしては高等教育や職業技術教育への関心が強かった。しかしながら、1990年代のはじめには、ECの教育援助政策に大きな変化をもたらした2つの出来事があった。1つは、いうまでもなく1990年に開催された「万人のための教育世界会議」である。この会議では、周知の通り、国際社会が一致団結して基礎教育の普及をめざすということが確認された。当然のことながらECもその例外ではなかった。もう一つの出来事は、1992年に採択された「マーストリヒト条約」である。この条約により、貧困削減、人権と民主主義、持続的な経済社会発展などがEUとしての開発援助政策の原則であることが確認された。貧困削減や人権といったテーマは基礎教育の重視に結びつきやすいため、マーストリヒト条約以降は基礎教育への支援に目が向くようになっていったのである。その後は、1995年の社会開発サミット(コペンハーゲン)や世界女性会議(北京)を経て、教育が貧困削減やジェンダー問題と結び付けて考えられるようになり、基礎教育を含む社会セクターへの予算配分は増大していった。ロメ協定の後継となる「コトヌ協定」においても、ECの教育援助の優先分野として、初等教育へのアクセスにおける平等の確保を第一に掲げ、資金的なサポートを増大させる方針を打ち出している。

3. 教育援助の実施体制・手法

3. 1. 教育援助の態様

教育援助は、大きく「プロジェクト援助」と「プログラム援助」の2種類に分けられる。プロジェクト援助とは、具体的に決められた特定の具体的な目的に向けて支援されるもので、財政支援(Budgetary support)や構造調整(Structural adjustment)といった特定の目的に向けられていないプログラム援助とは区別される。

なお、EUの援助過程においては、まず「予定額」(Planned amount)が決められ、「約束額(commitment)」、「契約額(contract)」の決定を経て、最終的な「支払い(disbursement)」の額が決まってくる。一般的には、後の段階へ行くほど金額は小さくなっていく。プロジェクトによっては、様々な要因から支払いまでに至らないものもある。金額の統計を見る時は、それがどの段階の額なのかに注意することが重要である。

表3は、ECの教育援助においてプロジェクト援助とプログラム援助がどのくらいの額になっており、構成比がどのくらいになっているのかを示したものである。これをみると、第7次EDF、第8次EDFとも教育援助の半分以上がプログラム援助であることがわかる。

表3 ECの教育援助(プロジェクト援助とプログラム援助の比率)

	第7次EDF(約束額)		第8次EDF(予定額)	
	約束額	構成比(%)	約束額	構成比(%)
教育援助(プロジェクト援助)	282	45.5	337	48.0
教育援助(プログラム援助)	338	54.5	365	52.0
教育援助全体	620	100.0	702	100.0
EDF全体	10,800		12,967	
EDF全体に占める教育援助の割合(%)	5.7		5.4	

(注) 約束額の単位は100万ユーロ

[出所] Development Researchers' Network (2002)

3. 2. 教育援助事業の実施方法

教育援助の実施のコンポーネントは、後述の教育援助プロジェクトの例(4. 2.)を見てもわかるように、その対象分野、協力内容によって技術協力、機材供与、インフラ整備、教員訓練、奨学金などのうち、いくつかが組み合わせられて実施されている。

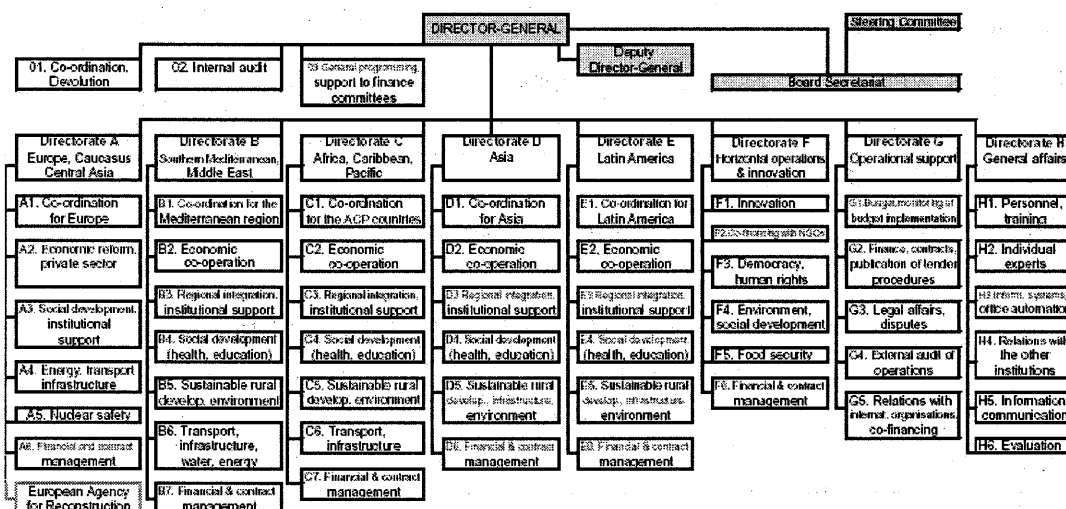
プロジェクトの特定から開始までの長さはおよそ3年くらいである。例えば、ウガンダの「人的資源開発プログラム」は、第7次EDFのもとで実施されたものであるが、プロジェクトの特定が1991年のはじめであり、最初の技術協力が開始されたのが1994年であった。3年というプロジェクト開始までの期間自体はそれほど長いわけではなく、特に問題視はされていないようである。むしろ大きな問題は、3年間の間に援助受入国の状況(担当者や政権など)が変化することによって、プロジェクトの進行に支障をきたすことである。

現在、実施に関してはその体制の見直しがされている。具体的には、①援助プロジェクトの実施を担当する新しい機関の設立、②援助プロジェクトの運営・管理に関する権限の在外代表部及び被援助国への委任、③コミットメント（約束）とデイスバースメント（支払い）との間の大きなタイム・ラグの原因になっている援助担当職員の不足の解消、などが検討されている。

3. 3. 教育援助事業の評価

ECにおける援助事業の評価は、対外援助・協力局（EuopeAid Co-operation Office）の中の Evaluation Unit(H 6)が担当している（図2）。拡大総局と欧州共同体人道援助局（ECHHO）の中には、それぞれ独自の評価部がある。評価の視点としては標準的な評価5項目（目標達成度、妥当性、効率性、効果、持続性）が採用されている。

図2 EuopeAid Co-operation Office 組織図



[出所]OECD (2000)

3. 4. セクター・プログラムに対するスタンス

EUは、セクター・プログラムに対しては積極的なスタンスをとっている。既に述べたように、EUの教育援助は、プロジェクト援助に比べプログラム援助の割合が高く、特定の目的に限定したプロジェクトタイプの援助よりは、財政支援、構造調整により制度改革や行政能力の向上を図るといったプログラム援助を重視している。EUは、特にサハラ以南アフリカにおいては、世界銀行に次いでセクターワイドアプローチに関しては非常に積極的なドナーのひとつである。具体的には、ブルキナファソ、ガンビア、ウガンダ、ザンビア等で教育セクター支援プログラムを実施している。

4. 教育援助の実績

4. 1. ODA 全体に占める教育援助の割合

表3で見たように、EDF全体に占める教育援助の割合は5～6%程度である。ここでは、それをさらに細かく見ていこう。

表4は、第6次EDFから第8次EDFまでの教育援助（プロジェクト援助）の推移を、表5は、第7次EDFから第8次EDFにかけての教育援助（プログラム援助）の推移を、見たものである。

表4 ECの教育援助（プロジェクト援助）の推移

	第6次EDF		第7次EDF		第8次EDF	
	約束額	予定額	約束額	予定額	約束額	予定額
教育援助（プロジェクト援助）	259.6	259.2	338.1	477.5	210.6	
EDF全体	7484.9	10800	10748	12967	8534.3	
EDF全体のうち教育援助（プロジェクト援助）が占める割合（%）	3.5%	2.4%	3.1%	3.7%	2.5%	

（注）金額の単位は100万ユーロ

【出所】Development Researchers' Network (2002)

表5 ECの教育援助（プログラム援助）の推移

	第7次EDF(約束額)	第8次EDF(予定額)	第8次EDF(約束額)
財政支援（総額）	914	-	
構造調整（総額）	709	1,928	1,383
プログラム援助全体	1,623	1,928	1,383
教育分野へのプログラム援助	282	337	242
プログラム援助全体に占める教育の割合	17.4%	17.5%	17.5%

（注）金額の単位は100万ユーロ

【出所】Development Researchers' Network (2002)

これをみると、まず、プロジェクト援助に関しては、第7次EDFから第8次EDFにかけて予定額が増加していることがわかる。また、プログラム援助に関しても、第8次EDFの予定額は第7次EDFの約束額を上回っている。このことから、教育援助は増加傾向にあると見ることができる。

次に、援助全体に占める教育の割合であるが、教育援助が援助全体の5～6%程度（表3）であるのに対し、教育分野のプログラム援助ではプログラム援助全体の17.5%にも達している。すなわち、EUの場合は、プログラム援助において教育が重視されている。これは、教育分野においてはプログラム援助のほうが効果的であると認識されていると解釈することができよう。

4. 2. 教育サブセクター別に見た教育援助

次に、教育サブセクター別に見てみよう。表6は、第6次EDFから第8次EDFまでの教育援助実行額を見たものである。第6次から第8次までの合計をもとに、それぞれのサブセクターがどれくらいの割合を占めているかを見ると、最も多いのが職業教育であり、次いで、施設設備と訓練、教育政策及び行政となっている。初等教育の割合は10%程度であり、それほど多いとはいえない。

表6 教育サブセクター別に見た教育援助額

	第6次EDF 実行額	第7次EDF 実行額	第8次EDF 実行額	第6次から 第8次合計	構成比(%)
教育政策及び行政	27,212,882	33,859,253	5,516,868	66,589,004	12.6
施設設備と訓練	43,587,267	68,332,688	2,797,867	114,717,823	21.8
教員訓練	4,405,857	14,428,559	0	18,834,417	3.6
初等教育	16,478,436	34,960,002	1,131,120	52,569,558	10.0
ノンフォーマル教育	12,169,680	138,476	0	12,308,156	2.3
中等教育	2,500,605	8,791,778	2,618,742	13,911,125	2.6
職業教育	82,726,111	49,059,604	2,407,847	134,193,562	25.5
高等教育	23,300,876	39,512,136	2,311,072	65,124,084	12.4
高度技術訓練	35,257,024	12,738,094	650,146	48,645,263	9.2
合計	247,638,737	261,820,592	17,433,663	526,892,992	100.0

(注) 金額の単位はユーロ

[出所] Development Researchers' Network (2002)

しかしながら、教育援助に占める初等教育の割合は増大しつつある。表7を見ると、第6次EDFでは、初等教育の占める割合は6%程度であったが、第8次EDFでは25%にまでなっていることがわかる。逆に、職業教育は第6次から第8次EDFにかけて、大幅にその割合を低下させている。また、教育政策や行政への支援が増加傾向にある点も注目しておくべきであろう。

表7 教育サブセクター別に見た教育援助額（構成比率）

教育段階	分野	第6次 EDF	第7次 EDF	第8次 EDF
全般	教育政策及び行政	11%	16%	22%
	施設設備と訓練	17%	23%	6%
	教員訓練	2%	7%	-
基礎教育	初等教育	6%	12%	25%
	ノンフォーマル教育	5%	-	5%
中等教育	中等教育	1%	3%	6%
	職業教育	34%	18%	12%
中等後教育	高等教育	9%	16%	14%
	高度技術訓練	15%	5%	10%
	合計	100%	100%	100%

[出所] Development Researchers' Network (2002)

次に、教育援助の対象国について見てみよう。表8は、ACP 諸国への教育援助を国別に見たものである。第7次 EDF の実行額と第8次 EDF の予定額を合計すると、タンザニアが最も多く、次いでニジェール、パプアニューギニア、ウガンダ、ジンバブエ、エチオピア、ザンビア、ボツワナ、モザンビーク、ナミビア、アンゴラ、ギニアの順に多くなっている。

表8 ACP 諸国への教育援助額

(単位：百万ユーロ)

対象国	第7次 EDF 実行額	第8次 EDF 予定額	対象国	第7次 EDF 約束額	第8次 EDF 予定額
アンゴラ	6.06	15.00	シエラレオネ	0.12	0.00
ベニン	1.00	0.00	ソマリア	0.15	0.00
ボツワナ	11.54	12.73	スーダン	0.15	0.00
ブルキナファソ	2.00	4.50	スワジランド	1.50	0.00
ブルンジ	0.16	0.00	タンザニア	11.91	36.08
カメルーン	0.50	0.00	トーゴ	0.08	0.00
ガーボヴェルデ	1.63	0.00	ウガンダ	10.54	21.00
中央アフリカ	0.15	0.00	ザンビア	11.24	16.56
チャド	6.59	0.00	ジンバブエ	4.01	26.00
コモロ	0.08	0.28	アンティグアバーブダ	2.42	4.12
コンゴ民主共和国	0.22	0.00	アルバ	-	-
象牙海岸	0.00	0.00	バハマ	0.02	0.00

ジブチ	0.79	2.20	バルバドス	0.18	4.20
エチオピア	3.07	26.46	ベリーズ	0.00	0.71
ガボン	1.05	2.61	ドミニカ	0.04	0.79
ガンビア	2.57	5.00	ドミニカ共和国	6.43	13.25
ガーナ	1.85	4.16	グレナダ	0.00	0.16
ギニア	5.23	15.40	ガイアナ	0.00	0.00
ギニアビサウ	2.37	2.19	ハイチ	2.39	14.65
ケニア	1.75	16.10	ジャマイカ	1.04	4.20
レソト	3.59	7.18	セントクリストファー・ネイビス	0.21	0.60
リベリア	0.02	0.00	セントルシア	0.61	1.13
マダガスカル	2.47	14.14	セントヴィンセント	0.00	5.55
マラウイ	1.06	0.00	スリナム	0.15	0.00
マリ	3.83	14.80	トリニダード・トバゴ	0.01	0.92
モーリタニア	0.81	5.93	フィジー	0.99	8.93
モーリシャス	0.11	8.86	キリバス	0.64	0.63
モザンビーク	1.82	20.40	バプアニューギニア	16.64	20.00
ナミビア	6.76	14.82	サモア	0.18	1.38
ニジェール	4.65	42.24	ソロモン諸島	1.88	0.00
ナイジェリア	2.39	0.00	トンガ	0.00	0.11
ルワンダ	3.86	0.00	ツバル	0.26	0.76
セネガル	7.63	2.86	バヌアツ	3.60	7.61
セイシェル	0.99	0.11			

【出所】 Development Researchers' Network (2002)

4. 3. 教育援助プロジェクトの例

すでに述べたように、1990年代にはEUは基礎教育分野への支援を増大させている。これまでのところ、その対象はACP諸国が中心のようであるが、今後はACP以外の諸国にも広がっていくであろう。

ここでは、ACP諸国を中心に、第7次EDF以降の基礎教育に関係が深いと思われるプロジェクトについて、そのプロジェクト名、対象分野、内容（コンポーネント）、時期、実行額を表9に示しておく。

表9 教育援助プロジェクトの例

対象国	プロジェクト名	対象分野	内容	時期	実行額
ブルキナファソ	基礎教育支援プログラム	初等教育	技術協力、機材供与、インフラ整備	第8次 EDF	2,011,998
ドミニカ共和国	地方初等教育総合開発プログラム	初等教育	技術協力、機材供与、インフラ整備	第7次 EDF	4,881,212
ドミニカ共和国	小学校修復・防災プロジェクト	初等教育	機材供与、インフラ整備	第8次 EDF	7,200,000 (契約額)
ガーナ	人的資源開発プログラム	教育行政		第7次 EDF	1,012,421
ギニア	基礎教育セクター支援	ノンフォーマル教育	技術協力	第8次 EDF	9,500,000 (予定額)
マリ	マリ北部小学校修復	初等教育	インフラ整備	第7次 EDF	1,891,030
モザンビーク	ザンベジア及びニアサにおける社会再統合	初等教育	機材供与、教員訓練	第7次 EDF	5,098,011
ナミビア	中等教育現職教員研修支援	中等教育 教育行政	技術協力、機材供与、教員訓練、インフラ整備	第7次 EDF	4,500,000 (契約額)
ナミビア	農村部小学校施設修復・改築	初等教育	技術協力、インフラ整備	第7次 EDF	1,618,388
ナミビア	教育・訓練プログラム	中等教育	機材供与、教員訓練	第8次 EDF	2,618,742
パプアニューギニア	人的資源開発プログラム	中等教育	教員訓練、奨学金、インフラ整備	第7次 EDF	14,320,723
タンザニア	教育セクター開発プログラムに向けての組織強化	教育行政	機材供与	第7次 EDF	1,048,959
ウガンダ	初等教育普遍化支援	初等教育	機材供与、教育政策支援	第8次 EDF	31,000,000 (契約額)
バヌアツ	農村部初等教育復興	教育行政 初等教育	教員訓練、インフラ整備	第7次 EDF	3,541,639
バヌアツ	教育開発プログラム	中等教育	技術協力、機材供与、教員訓練、インフラ整備	第8次 EDF	1,940,827
ザンビア	ザンビア教育制度能力構築プログラム	教育行政 初等教育	インフラ整備、教育政策支援	第8次 EDF	4,033,904

	(ZECAB)	ノンフォー マル教育			
ジンバブエ	教育改革プログラム	教育行政 初等教育	機材供与、教育政策 支援	第8次 EDF	11,400,000 (予定額)

[出所] Development Researchers' Network (2002)

(参考文献)

Development Researchers' Network (2002) *Evaluation of EC Support to the Education Sector*, FTP International

外務省経済協力局 (2000) 『我が国の政府開発援助 (ODA 白書)』

前田啓一 (2000) 『EU の開発援助政策－ロメ協定の研究：パートナーシップからコンディショナリティーへー』 御茶の水書房

OECD (2002) *European Community, Development Co-operation Review*, Paris

III 參考資料

BMZ Spezial

1. 基礎教育領域における開発協力

2000年4月26日～28日ダカールで開催された
世界教育フォーラムを機縁として編集

目次

1. 要旨
 2. ドイツの開発協力における教育助成
 - 2.1 開発諸国における教育の現状
 - 2.2 教育助成の諸領域
 3. 基礎教育の開発と助成における目的と傾向
 - 3.1 世界宣言「みんなの教育(Education for All)」と相互・多国間協力のための基盤としてのBMZ領域構想
 - 3.2 6年後の中間決算
 - 3.3 開発と貧困撲滅をめぐる国際的な議論における基礎教育
 4. 1990-2000年間の基礎教育におけるドイツの開発協力
 - 4.1 ドイツの開発協力の重点としての基礎教育
 - 4.2 基礎教育助成の道具
 - 4.3 構想上の重点、ストラテジー、そしてプロジェクトの類型
 5. プロジェクトと奉仕の実例
 - 5.1 技術協力と財政協力の提携計画
 - 5.2 技術協力計画
 - 5.3 財政協力計画
 - 5.4 人材協力計画
- 付録1：1990-1998年間の教育領域におけるBMZの相互業績の概観
付録2：1990-1998年間の基礎教育領域におけるBMZの相互業績の概観
付録3：1990-2000年間の基礎教育領域においてBMZが助成した相互計画の概観

略語表

ADEA	アフリカ教育開発協会
BIP	国内総生産
BMZ	経済協力開発省
BRAC	バングラデシュ地方向上委員会
CIM	国際人口移動開発センター
DED	ドイツ開発貢献(発展途上国援助奉仕?)
DSE	ドイツ国際開発財団
EFA	みんなの教育(Education For All)
EU	ヨーロッパ共同体
EZ	開発協力
EZE	(社団法人)プロテスタント教会開発援助本部
FZ	財政協力
GTZ	(有限会社)ドイツ技術協力協会
IIZ/DVV	ドイツ市民大学連盟国際協力機構
KfW	再建信用銀行
KZE	(社団法人)カトリック教会開発援助本部
LDC	最少開発諸国
NRO	非政府組織 [=NGO]
PZ	人材協力
TZ	技術協力
UNDP	国連開発計画
UNESCO	国連教育科学文化機関(ユネスコ)
UNFPA	国連人口基金
UNICEF	国連児童基金(ユニセフ)
VN	国際連合 [=UN]
WHO	世界保健機構

1 要旨

教育および専門教育の助成は、貧困撲滅や環境保護、資金援助とならんでドイツの開発協力(EZ)の中心に位置している。連邦政府は BMZ を通じて、開発諸国の基礎教育や職業教育、大学教育、そして第三の教育における措置や計画を支援している。

基礎教育助成の重点

教育助成の内部では 90 年代の初頭から、基礎教育が重要な地位を占めている。そのことについては、とりわけ以下に示す理由が挙げられよう。

- ・ 80 年代終わりに UNESCO によって確言された「開発諸国における基礎教育のドラマ」——就学率の急激な低下や学校退去率の上昇、青年や成人世代に増加しつつある非識字者によってこう特徴づけられる——は、基礎教育とか基礎教育システムの開発にとって外からの援助が必要であることを明確化した。
- ・ 基礎教育における投資は、ほとんどの開発諸国において高い社会的かつ個人的な収益率をもたらしており、また世界銀行の計算によれば、教育分野のうちでもっとも高い率を記録しているのはこの基礎教育である。このことはおおよそ女子および女性にも当てはまる。というのも彼女たちの教育は、結婚時期、出生率、死亡率、そして教育機会という観点から見れば、彼女たち自身の子どもに積極的な影響を及ぼすからである。
- ・ さらに進んだ教育、とりわけ職業教育や第三の教育のあらゆる形態が効果的かつ持続的なものとなるのは、それが適切な基礎教育のうえに築き上げられている場合のみである。十分な基礎教育が欠けていれば、さらなる教育、生涯学習という意味での継続教育の成功はほとんど見込まれないからだ。
- ・ 一般的基礎教育が教育を受ける人権の実現に果たしてきた貢献度は、それが国連の人権啓蒙の中に位置づけられていることから明白であり、またこれは 80 年代の終わりから 90 年代のはじめにかけて開かれたさまざまな国連会議によっても繰り返し要求されてきた。

領域構想「基礎教育の助成」

「開発諸国における基礎教育の助成」という BMZ の領域構想は、開発要因としての基礎教育の意義をはっきりと強調してきたし、したがってまた 1990 年にタイの Jomtien で開

催された世界会議「みんなの教育」の推奨を広範囲にわたって継承するものであった。基礎教育は、学習過程を組織化し、学習へ向かうよう手ほどきをし、さらなる学習のための能力を養い、また問題解決的思考を促進するといった課題を有している。したがって読み・書き・計算という基本的な能力の習得と並んで重要なことは、人間が自らの生活条件を改善したり、自らの素質を発展させたりする際に必要となる基礎知識とその能力の習得である。人間はこうした知識や能力を、自らが属する社会の発展へと読み替え、みんなで協力して実現させる営みへと置き換えてきたのである。

基礎教育の助成はしたがって、教育を受ける人権の実現と並んで、それに相応する地域の、またターゲットグループの特性に見合った重点の置き方をすることによって、貧困撲滅の手段としても、さらに間接的にはあるが資源保護や環境保護として貢献しているのである。

世界宣言「みんなの教育」

1990年に Jomtien で開催された世界会議で可決・成立した世界宣言「みんなの教育」と「根本的な学習欲求の充足に向けた活動大綱」は、二重の観点で基礎教育の幅広い理解を得た。まず第一に、ただ読み・書き・計算の世話だけではなく、「根本的な学習欲求」の充足もまた重要であるということであり、第二には、ただ就学義務ないし就学資格のある子どもたち(就学前、小学校、中学校の)だけでなく、きわめて多様な学校外での(非公式の)教育プログラムにおける識字能力を欠いた青年や成人の学習欲求もまた重要であるということだ。

その世界会議は開発諸国における基礎教育の改善という視点から、2000年までの10年間に果たされるべき主要目標を以下のように定義した。

- ・ 国家の開発計画案における基礎教育の統合、
- ・ みんなの教育を可能にするための国家的な行動計画の作成、基礎教育の質や学習成果の改善、
- ・ 一般に小学校教育の門戸を開放し、2000年までには然るべき地点にまで到達すること、
- ・ 成人世代の非識字率を1990年時点の約50%にまで減少させること、である。

たとえば世界銀行とかその他の相互寄贈国のような多国間組織と並んで、引き続きドイツ連邦共和国の相互開発協力もこれらの目標の達成に貢献するために、基礎教育への助成を強化・向上させていった。

道具

他の領域においてもまた基礎教育の助成は、技術協力(TZ)や財政協力(FZ)という道具以上に影響力を発揮する。

広義の TZ(技術協力)は、本質的に人間の資格付与を目指しているような南方諸国における公共機関のための措置、実行、援助を包括するものである。その計画の大部分は狭義の TZ として、ドイツ技術協力協会(GTZ)有限会社を通じて実行に移されている。成人教育の領域においては、とりわけドイツ市民大学連盟国際協力機関(IIZ/DVV)が活動している。両方のキリスト教教会やその救援事業、つまり開発援助のためのプロテスタント教会本部(EZE)や開発援助のためのカトリック教会本部(KZE)、Misereor〔カトリック組織〕は、諸国にいる膨大な数にのぼる自らの教会のパートナー以上に、基礎教育領域における計画を1992年以降ふたたび強力に支援している。

FZ(財政協力)は1993年頃からますます広範囲にわたって、教室、学校建築、教員養成施設の建設や拡充を通じて、また社会投資基金の整備を通じて、基礎教育の助成に従事している。再建信用銀行(KfW)は基礎教育領域における FZ の実質的な担い手である。

基礎教育における人材協力(PZ)は、ドイツ国際開発財団／教育資料センター(DSE/ZED)、ドイツ開発貢献(DED)や国際人口移動センター(CIM)を通じて、広義の TZ の重要な部分として広範囲にわたりその影響力を示している。

領域構想の中で地域的な重点として予め計画に入れられているのは、サハラ以南のアフリカにおける貧困諸国と人口の多い南アジア諸国であり、計画の大部分はこれとともに遂行されてきた。

構想上の重点

構想上の重点は90年代に転移・拡張されて、現在では大体のところ副次的分野への包括的な助成に置かれているが、つまり授業の人材や教員養成の人材(男性教師・女性教師の養成と専門教育)の、また監督する人材や運営する人材の専門知識の拡大に、異文化間の二カ国語教育や母国語授業の助成、選択された授業科目の改善、その領域専門組織や政治機関の協議、青年や成人世代対象の非公式教育、学校の下部構造の構築と拡充、こういったことに構想上の重点が置かれつつある。たいていのプロジェクトの類型はこのような重点に分類されうる。

依然として優勢な地位を占めているのは——とりわけ TZ において——古典的領域のプロジェクトであるが、それは——プロットタイプの開発やその臨床テストのモデルに応じて

方向づけられた——産物とか問題解決を革新として発展させるプロジェクトである。このプロジェクトの多くは年々、複合的な領域の助成へと展開してきており、それによってパートナー国も徐々にではあるが経営能力や実行能力に適合できるようになってきている。それに反して FZ はむしろ計画の方向性によって特徴づけられているが、それは世界銀行の共同出資あるいは領域投資計画への参加のようなものである。

10 年を経て目立って増えてきたのは、TZ(技術協力)と FZ(財政協力)との、ときには PZ(人材協力)の組織も一緒に加わるようないわゆる提携計画の数である。このような状況の中では、TZ の中で展開されるプロットタイプを大量に産出すること、このプロットタイプをさらなる地平へと普及させるために出資すること、それゆえにまたドイツの貢献の影響力を強化することが可能となる。その他にも、その領域内で活動する他の相互・多国間の寄贈国との調整や提携といった多面的なメカニズムが存在する。

暫定的な決算

BMZ は 1990 年から 1998 年までの期間に合計 DM2.033,3Mio(20 億 3,330 万ドイツマルク)を基礎教育における相互 EZ(開発協力)に援助した。BMZ の給付業績は、はじめは比較的低い水準だったが 90 年代初頭に突出し 90 年代半ばには倍増したが、10 年間で見るとふたたび後退しつつある。総じて 10 年間で狭義の TZ(技術協力)や FZ(財政協力)の 110 もの計画が 41 ケ国で開始・実施された。

計画の数という観点から判断すると、地域的な重点はまずサハラ以南のアフリカにあり、次いで東アジア/東南アジアやオセアニア、ラテンアメリカや地中海/近東地域にある。

1996 年にヨルダンのアンマンで実施された世界中の基礎教育開発の中間評価から次のようなことがわかる、すなわち 80 年代の就学率の下降傾向と学校退去を阻止し、一部ではそうした傾向を逆転させたという点で成功を収めたことがである。というのも 1990 年の時点に比べて、就学者数は 5000 万人も多くなり、逆に学校退去の被害を受けたのは 2000 万人も少なくなったからだ！また当時、女子教育や女性教育において、また青年教育や成人教育においてあまり成果が記録されていなかったこともはっきりとしてきた。

その結果としてドイツの EZ は、青年教育においてよりいっそうの助成をすることで基礎教育の理解拡大をかなえようと試みてきた。にもかかわらず、その 10 年間の終わり頃にはまたこう言われるはずである、すなわちドイツの貢献の重点は依然として学校の基礎教育助成へと集中していると。学校への出席を中断し、もはや学校への出席の可能性もないような女子や女性の、また青年や成人の基礎教育というのはそれゆえ 21 世紀初頭にあつてなお、ドイツの EZ(開発協力)にとっては引き続き、ひとつの挑戦なのだ。

2 ドイツの開発協力における教育助成

2.1 開発諸国の教育の現状

21世紀初頭の段階で、世界中に約1億1,300万人の子どもが就学義務の年齢に達しているにもかかわらず学校への門戸が閉ざされている状態にあり、またおおよそ8億8,000万人もの青年や成人が読めない・書けない状態にある。女子や女性は不均衡にも冷遇されている。たしかに近年、充実した諸努力の甲斐もあって人口過密の諸国においては生徒の数や識字可能な成人の数は上昇してきたが、しかし小学校教育や中学校教育、学校外教育の拡充は人口増加速度と歩調を合わせることはできていない。

たいていの開発諸国は二重の課題に直面している。すなわちわれわれは、就学義務のある出来るだけ全員の子どもの学校への門戸を開放し、非識字状態の青年や成人に学校外の教育を提供しなければならないが、同時に既存の教育システムの必要不可欠な改革を遂行しなければならないのである。同時に、短期間に充実した拡充がなされた教育システムへの現在進行中の融資も保障され、改革への融資の可能性も探られなければならないのである。

ほとんどの開発諸国に依然として欠けているのは、十分に教育を受けた専門家集団——いずれも男女の専門技能労働者、手工業者、教師〔Meister〕、そして技術者——などの経済的・社会的な進歩の前提条件としての専門家集団である。しばしば独自の職業教育システムが初歩的なものながら出現したり、あるいはまた既存の施設が、統一的で機能的であるとは言えないが、教育システムや勤労システムのうちに統合されたりしている。

多くの国々の教員養成システムは、その遂行能力をしばしば上回るような暴力的な抑圧状態にある。持続的な経済的発展というのは、有能な専門家集団、先に挙げたもの以外にも男女の技師、経営者、企業家たち、また革新の援助とそれに相応して増えつつある教員養成の諸努力なしには不可能なのだ。現代の、しかしまた非公式の領域における職業教育というのはそのうえ、とりわけ青年世代の失業者数の減少に寄与するはずである。

単科大学とか総合大学といった第三の教育施設はしたがって、全教育システムにとって重要であるし、また専門家集団とか指導者集団の教育や養成にとっても、また経済、国家、社会における開発に関連した課題の解決にとっても本質的に重要なものである。不適切な学部の構造、実践との関わりを欠いた学問、一般的に見ても不十分な物質的・財政的設備に直面して考えれば、こうした職務の遂行を十分に果たすことができ、そのうえ国際的な知識交流に参加できる状態にあるのはごくわずかの単科大学だけである。

2.2 教育助成の諸領域

開発諸国の教育領域は、1990年から1998年までの期間にBMZの仲介を経て、合計するとざっと7兆610億ドイツマルクもの資金援助を受けたことになる。この合計額には、教育助成のためにBMZがヨーロッパ共同体(EU)や多国間組織、また世界銀行やユネスコ(UNESCO)に自由に使わせているところの財源は含まれていない。さらなる財源が文化・学校基金から外務省によって、また国によって——とりわけ大学生の在籍権コストのために——教育、教員養成、そして学問の援助に向けて用意されている。

助成の計画立案と組織化は、基礎教育、職業教育や単科大学制度の枠内では、分野ないし副次的分野の特性に見合うようになされている。この領域のためにBMZはいわゆる領域構想を開発し、1992年に施行した。個別的には次のようなことが問題とされた。

- ・「開発諸国における基礎教育の助成」という領域構想
- ・「職業教育」という領域構想、そして
- ・「単科大学制度における開発協力」という領域構想である。

その領域構想は開発政策上の利点を含んでいるが、それはプロジェクトや計画を進める上でBMZの活動を統一するために、ドイツの開発協力の実行組織、まず第一に技術協力を託されたドイツ技術協力協会(GTZ)有限会社とか財政協力を委託された再建信用銀行にとって有利な条件を含んでいるのだ。

教育システムのひとつ、あるいはそれ以上の副次的領域におけるプロジェクトや計画の整備の決定に際して一定の役割を演じているのは、単に個人、社会、経済の持続的発展にとっての一般的な重要性だけではなく、互いに重なり合っている副次的領域の機能的な関連性でもある。つまり、たとえば基礎教育あるいは識字能力を十分に備えた社会こそが、効果的な職業教育とか単科大学教育にとって絶対に欠かせない前提条件なのだ。他の副次的領域における教育措置というのは、十分な基礎教育なしには費用もかさむし、大した効果も望めない。基礎教育の成果のうえに構築されていないような計画とか継続教育プログラムは通例、時間もかかるし、また普通以上に高い費用がかかることになるのだ。

翻って、単科大学制度は専門家や指導者集団、とりわけ全カテゴリーの男女の教師集団を配置しているわけだが、それは彼らなしには基礎教育システムも職業教育システムも不可能だからである。さらに総合大学の課題は、新しい知識を獲得したり、科学技術を選択したり、適合させたり、継続・発展させたりする目的のために、たとえば教育研究や教育計画のような研究とか開発を進めることである。そして最後に、改革の転換期に際して、また開発プロセスの助成において、要請に応じて奉仕活動をしたり学問的な助言を提供したりするのは単科大学の古典的な職務に属しているのである。

基礎教育

教育助成の課題領域やターゲットグループに目を向けると、基礎教育という名のもとで理解されているのは 15 歳以下の子どもや青少年を対象とした公式の学校教育、すなわちそれぞれの教育システムに応じれば、就学前〔Vorschule〕、小学校、中学校段階のことであるが、他方では、学校に通っていない、あるいは学校通いを早い時期に中断してしまった青年や成人たちにとっては根本的な学習欲求の充足のために学校外の教育プログラムがある。とりわけ識字教育プログラムはここに属している。

基礎教育助成の目標や傾向、重点や道具、構想上の重点、ストラテジー、プロジェクトの種類、具体的な実例が、この冊子の以下に続く章の中で詳述されている。

職業教育

職業教育は既存の職業教育システムの改善や能率化を目標としているが、それは開発諸国のさまざまな経済・生活領域の中で刻々と変化する不足状況に応じて、専門的な技能や知識とか社会的な行動様式の効率的な仲介に顧慮してのことである。これは、専門家や指導者集団の需要に添うために互いに調整され実践に対応した最初の専門教育や継続教育の提供によって、また非公式の領域におけるターゲットグループのための特別な提供によって達成されるべきである。

職業教育の助成は職業教育政策とかその計画立案の領域に集中している。これは国家と経済界の協力のメカニズムをも含むものである。さらに BMZ は専門教育や継続教育制度における職業教育実践の改善に援助している——たとえば生活基盤づくりとか少額の借款授与などの産業助成措置との関連でもますます支援している。さまざまな水準の専門家集団の専門教育やさらなる教育という古典的な課題と並んで、非公式の領域におけるターゲットグループの資格付与のための措置や担い手の助成もますます意義を獲得しつつある(これについては BMZ aktuell 96 号 1999 年 4 月を見よ)。

単科大学制度

単科大学制度における開発協力が目標としているのは、単科大学と同等の入学条件、少なくとも 3 年の専門教育期間があつてそれに依りて結果が出るといった条件を有した第三の教育施設である。これが意味しているのは、ごく普通の場合、高等職業教育施設もまた単科大学と見なされているということだ。ここで問題となるものをひとつずつ挙げていけば、国立も、国立でないものも含め、総合大学、科学技術系大学、医学・獣医学大学、農業・林業大学ならびに教育学系大学、専門大学や総合技術教育施設〔ポリテクニク〕、さらに

は通信教育制大学である。

単科大学制度の助成が目指しているのは、単科大学に教育および文化・科学的な生活の拠点としての資格を付与することであり、国の発展のために大きく貢献することである。労働市場の刻々と変化する需要に直面している現在、本当に大事なことは、現存している学習・研究・助言の生産施設の強化と拡充である。したがって開発に関連した研究の助成は、助言・奉仕機能においても——また開発計画を顧慮しても——注目されるのである(これに関しては BMZ aktuell 93 号 1998 年 9 月を見よ)。

3 基礎教育の開発と助成における目的と傾向

3.1 世界宣言「みんなの教育(Education For All)」と相互・多国間協力のための基盤としての BMZ 領域構想

世界会議「みんなの教育」1990 年

1990 年 5 月 5 日から 9 日まで、タイの Jomtien で世界会議「みんなの教育」(Education For All/ EFA)が開催されたが、これは基礎教育の開発にとって中軸となるような刺激を与えた。

現時点までで世界中でもっとも大規模な教育会議の組織にとって一般的な出発点は、包括的で堅実な基礎教育なしに持続的発展はあり得ないのだという洞察であった。会議の実際のきっかけは、とりわけ世界銀行や UNESCO によって確言された 80 年代終わり頃の開発諸国の教育領域における破滅的な状況であった。

貧困化のプロセス、増大する負債、資源の欠乏、そして爆発的な人口増加は、教育制度の発展におけるドラマチックな反動へと行き着いた。とくに打撃を受けたのは、教育ピラミッドのもっとも下位レベル、すなわち基礎学校ないし小学校、そして成人向けの学校外教育プログラムであった。数カ国では就学率が 3 分の 1 にまで低下し、学校退去率は——最初の 4 つの小学校クラスではすでに 50 % までに——ほとんど例外なく上昇した。非識字の青年や成人の数は 10 億人の状態で停滞していた。

世界会議は「世界宣言：みんなの教育」および「根本的な学習欲求の充足に向けた活動大

綱」を可決した。そこから生じてくる主要課題と事後措置は「世界会議みんなの教育に向けた事後措置」に関する別の決議文の中で定式化されている。

Jomtien では「根本的な学習欲求の充足」(basic learning needs)という概念によって説明されるような基礎教育の拡大合意(expanded vision)が持ち出された。学習欲求として理解されているのは、読み・書き・計算における基礎知識、言語表現能力、知識の獲得とかさなる学習のための能力やモチベーションの前提条件としての問題解決的思考法である。さらに続いて重要なのは、学習内容、すなわち知識、技能、価値観、考え方であるが、これらは人間が自らの能力を完全に発揮したり、尊厳をもって生活したり働いたり、また開発プロセスに全面参加したり、自らの生活の質を改善したりするために必要とするものなのだ。基礎教育の課題は、子どもや青年、成人たちの根本的な学習欲求を満たしてやることなのだ。

領域構想「開発諸国における基礎教育助成」

BMZ は領域構想の中でこの合意を無条件に受け継いだ。

「基礎教育は…学習過程を組織化し、学習へ向かうよう手ほどきをし、さらなる学習のための能力を養い、また問題解決的思考を促進するといった課題を有している。したがって読み・書き・計算という基本的な能力の習得と並んでとくに重要なことは、人間が自らの生活条件を改善したり、自らの素質を発展させたりする際に必要とする基礎知識とその能力の習得であって、人間はこうした知識や能力を、自らが属する社会の発展へと読み替え、ともに協力して実現させる営みへと置き換えてきたのである。これには自立や環境の造形整備、配慮の行き届いた自然との付き合いのための能力とかモチベーションも含まれている。」(BMZ aktuell, Nr.106/August '99, S.2)

領域構想における基礎教育のターゲットグループに目を向けると、Jomtien でとりわけ UNESCO によってプロパガンダされた二重のストラテジーは基礎教育の助成を指揮するはずであった。

ターゲットグループは：

- ・第一に——教育システムに応じて言えば——就学前、小学校、中学校に通う 15 歳以下の子どもや青少年たち；
- ・第二に、学校に通わなかった、あるいは学校通いを早い時期に中断してしまった青年や成人たちである(BMZ aktuell, Nr.106/ August '99, ebda)。

相互・多国間協力

基礎教育における開発協力の重点は、政治的にも財政的にも二国間の国家協力にある。財政協力の有利な借款や返済しなくてもよい財政出資によって、また技術協力の助言指導や専門教育によって、パートナー国のプロジェクトや計画は直接的に支援される。どんな計画でも、パートナー国やその社会組織とある一方の側に合うように緊密に調整され、別の国家的・非国家的な寄贈とは別の方の側に調整しようと努力が払われる。

開発協力の目標が、非国家的な手段を用いることで迅速かつ効果的に達成されうる場合には、BMZ は非国家的な相互協力という枠内で非政府組織(NRO)と提携する。多くの NRO が経験可能性を意のままにできる状態にあるが、こうした経験可能性によって NRO は、国家的協力の枠内で可能なレベル以上に、基礎教育助成のターゲットグループに容易に接近することができるのだ。

基礎教育の助成には、他のグローバルな問題の解決と同様、緊密な国際協力や国際機関が必要である。BMZ はヨーロッパ開発協力の枠内では、独自の基礎教育計画を遂行している EU に対して財政出資をしている。多国間開発協力の枠内では連邦政府が、同様に基礎教育助成を促進している世界銀行および地域開発銀行への関与を続けている。

教育助成に従事する国連の特別組織、とりわけ UNESCO、UNDP、UNICEF、UNFPA、そして WHO は BMZ を通じて援助されている。このことはとりわけ UNESCO に当てはまるが、それは UNESCO が BMZ によって基礎教育措置の遂行を委託されていて、この目的に向けていわゆる信託計画の遂行のための財源を授与されているからである。それゆえ UNESCO その他は、10 年間の終わりに向けて(EFA The Year 2000 Assessment)、基礎教育開発および基礎教育助成の評価・活用のためのデータ調査に際して多数のアフリカ・アジア諸国に援助をしてきたわけである。

「根本的な学習欲求の充足のための活動大綱」の履行のために、BMZ はさまざまなレベルで、パートナー国や他の寄贈国、また多国間組織と提携している。Jomtien の後、パリで UNESCO によって調整された Education For All 国際諮問会議においては、さまざまな場所で開催されている国際教育ワーキンググループ(IWGE)においてと同様に、BMZ は運営委員会に参加している。Education For All 国際諮問会議およびその事務局によるセネガルのダカールでの世界教育フォーラムの準備にも BMZ は財政的に支援している。地域レベルでは、基礎教育領域がもっとも厳しい状況に置かれている地域であるアフリカにおける教育開発協会(AEDA)の創設や活動に加わったり、時には支援をしている。

3.2 6年後の中間決算

活動大綱の履行の6年後、1996年6月ヨルダンのアンマンで、1995/96年の国際諮問会議によって企てられた中間査定の評価が実施された。

第一の成果

教育や学習の質をモニタリングするにはシステムが広範囲にわたって欠落しているために基本的なデータが不足しているけれども、最初の一步を記録することができた。とりわけ 1980 年代の就学率の下落傾向を反転させることに成功した。つまり 1996 年までに世界中で 1990 年より 5,000 万人も多くの子どもたちが学校に入れたわけで、早い時期に学校を離れてしまったとか学校通いを中断してしまった子どもの数は 2,000 万人ぐらいで元の状態に戻ったのだ。たとえ増加の規模が Jomtien で期待にひけをとるとしても、開発諸国の 80 %においては 1996 年の就学率は 1990 年よりも高くなっているのだ。数カ国では教育の質の向上を目指した諸努力による最初の成果も現れた。国際援助とともに、とりわけ貧困な住民集団の女子や男子のために門戸を拡充するために、そして教科書も含めた新しく開発されたカリキュラム、教授・学習方法によって、また親と学校当局の分担や協力などによって学校や授業の質を改善するために、基礎教育システムの包括的な改革が計画され、そして導入されたのだ。

就学率の上昇と並んで重要な成果と見なされてよいのは、そうこうするうちに基礎教育が国際的な議論のテーマになっていったということである。Jomtien に参加した国家の多くは基礎教育を自国の政治議論の日程に組み入れた。すなわち南の多くの国々においては基礎教育は優先的に扱われ、その際に北の国々から支援を受けたのだ。それにもかかわらずアンマンでは次のような認識が支配的であった、すなわち 1995 年、国連の社会首脳会談〔Sozialgipfel〕で新たに明確に示された目標基準値(本章 3.3 を見よ)を「みんなの教育」の意味で実現するために、より多くの徹底的な努力が今後も引き続き必要であるという認識がである。

持続する問題

依然として持続し、また「みんなの教育」の助成の枠内において未だ克服されない問題、あるいは未だ達成されてない目標として次のようなものが挙げられた：

- ・女子教育においては、明確な基準値にもかかわらず、これまではほんのわずかな成果しか記録され得なかったこと；
- ・専門知識、質の高い教員養成、男女の教師の役割と地位；
- ・現存する、とりわけ財政上の資源の効果的で能率的な利用；
- ・教育過程に関与するすべてのものを結ぶ広範なパートナー関係である。

その評価の参加者たちはとくに次の点において意見の一致を見た、すなわち女子教育へ向けた諸努力こそがより強化されなければならない点である。女子教育と女性教育はただ単

に同権主義や教育を受ける人権、それゆえにまた女性の権利という不可欠な転換に基づいた場合にのみ最優先のもの(the priority of the priorities)と説明されたのではなく、世帯所得、家族計画、健康、子どもの教育などの観点から見て女性教育開発の重要性のためでもある。

全体を通して自己批判的にコメントするなら、過去数年の教育助成の強化が過度に小学校に集中したこと、したがってまた本来、広範に考えられていた「みんなの教育」という構想が背景に後退したことを指摘できよう。青年や成人のための非公式な教育の提供、そして教育の質の向上・改善を目指した革新全般は 1996 年以後、教育制度の開発により強く影響を与えるはずであったし、またその際、公式・非公式の教育領域の堅固なネットワーク化がなされるはずであった。

新たな挑戦と課題

1996 年の世界政策的な現状を背景に、アンマン会議は全会一致で新たな挑戦と課題を定式化した。

急速に変化する状況に対処するための批判的で自主的な思考の意義が、基礎教育において仲介役を引き受けなければならないような重要な専門知識として強調された。

異文化・多文化教育、学習者の興味や欲求に対応した多言語は、激しさを増す民族間論争や紛争に鑑み、寛容や平和への教育(Erziehung)と同様に強調された。

依然として継続されている「みんなの教育」というグローバルな挑戦や決して十分とは言えない資金の問題には、寄贈側と受取り側の助成の強固なネットワーク化をもって対処できるし、またそうすべきである。

日常のグローバル化やメディア化という挑戦を正当に評価するためには、基礎教育の文脈における新しい技術とメディアの徹底的な活用に向けてよりいっそう努力することが必要である。そこから次のような期待も生じてくる、すなわちこうしたことを追求していけば、個々の利用者グループそれぞれに特有の欲求に対応した新たな教育の提供へと行き着くという期待がである。

世界規模の小学校教育(universal primary education)の導入のために、質と能率の改善のために、基礎教育によって仲介された中心的な専門知識への門戸を青年や成人に開いてやるために払われる強力な国家的、国際的な諸努力には財政上の含意がある。絶え間なく続く批判的な教育の指標を有した諸国は、基礎教育領域を財政面で優先的に取り扱うよう要求している。そのうえ教育に対する支出が BIP〔国内総生産〕の 6%を下回ってはならない

ということが大原則と見なされている。国際的な国家共同体からは継続が、部分的にはそれぞれの国家的な諸努力に対する援助の強化が期待されている。

批判された個々の分野に対してアンマン・フォーラムは次のようなことを推奨している：

- ・他言語社会に母国語の授業をこれまで以上に導入すること；
- ・追加の革新的研究に出資すること、また評価して実践のために活用すること；
- ・教授や学習の教材を——地域に適合し、また種族によって異なる——主要な授業科目のために開発すること；
- ・革新的なプロジェクトや計画を周知させ、ネットワークを強化すること；
- ・学校に通う子どもの親たちを、たとえ彼ら自身が非識字であっても、学校の重要なパートナーとして数え入れること、である。

あらゆる種類の改革は、今後も「学習欲求」の構想から始まるべきである。

ドイツの基礎教育助成への反響

アンマンで代表的な役割をつとめた BMZ は、パートナー諸国での「みんなの教育」を目指した広範な努力の必要性の評価を共にしている。したがって教育や専門教育は依然としてドイツの開発協力の重点のひとつであり、そこでは基礎教育が今後もなお中心的な位置価値を占めている。同時に、アンマンでの中間評価とともに構想上の変化が際立ってきたが、これはたしかに本質的には連邦ドイツの開発協力や基礎教育領域の構想上のさらなる開発の展開においては根底に位置づけられているものである。ここに属するのは、まず第一に、国語がすべての子どもたちにとっての母国語ではないような諸国のための二国語ないし母国語による基礎教育の徹底を継続することである。とりわけドイツの TZ〔技術協力〕はラテンアメリカの文脈ではこのテーマの先頭を切る存在であり、またこの 10 年の後半ではさまざまなアフリカ諸国においてもこのようなプロジェクトの類型を拡充してきたのである。

女子教育への努力はさらにすすめられた。プロジェクト活動への女性の積極的な参加、また女子や女性へのその肯定的な影響は——教育領域外においても——プロジェクトの成果の中心的な条件なのだ。

これと並んで拡充されたのが青年領域における提携であって、この提携はしたがってアンマンで催告された「みんなの教育」の拡大合意に添うよう試みている。この新しい重点のもとで、基礎教育助成は今や都市の貧困地域にも傾注されるようになっている。

基礎教育は、ドイツの開発協力においては貧困の減少に向けた貢献の中心と見なされており、それゆえにまた優先的に貧困およびその周辺部の住民集団へと視線が注がれることに

なる。ほとんどの国で貧困は都市-田舎の格差に応じているわけだから、教育分野におけるドイツの EZ〔開発協力〕はとくに、その特別な地位を理由に国家の社会的な奉仕による利益を得ることがほとんどないような田舎やその周辺部の地域に住む住民や集団に傾注されるのである。そうこうするうちに都市の貧困地域における適切な社会参加〔アンガージュマン〕についての研究が提出されはじめ、それに相応した計画も作動し始めている。

3.3 開発と貧困撲滅をめぐる国際的な議論における基礎教育

世界中の普遍的な基礎教育の充実した助成を求める開発諸国および北の国々に共通した諸努力によって、人間的で普遍的な発展に視線が注がれ、国際的な議論の中で副次的領域の相対的価値やその重大性がこれまで以上に強力に前面に押し出されてきた。

教育、とりわけ基礎教育の意義はただ UNESCO によって優先的に発議された計画やキャンペーンにおいてのみ高く評価されているのではなく、他の国家的ないし国際的な機関によってもますます認められているのだ。UNESCO のほとんどすべての加盟国やその関連組織は Jomtien で提起された基礎教育の開発および助成のプロセスに参加しているし、その限りにおいてはすでにある一定の成果を収めていると言えよう。

南のほとんどの諸国においては行動計画が展開され、国際的な支援を受けた教育改革も軌道に乗った。ふさわしいプログラムが通例その需要に遅れをとるという事実も、問題の重大さと、そして将来的には優先権が置かれることの必要性とを指し示しているのだ。

90年代の国連会議における基礎教育

いわゆる教育の 10 年(Bildungsdekade)は国連会議の 10 年でもある。さまざまなテーマの視座から、この時代のあらゆる国際会議は、全員が出入りできて質のよい一般的な基礎教育の必要性という問題に従事した。それぞれの最終結果の資料や行動計画の中で、教育は二重の観点で主題化されている。すなわち一方では、その都度の目標を達成するための手段として、しかしながら他方では、一步一步の成果のあらわれとしてである。すべての会議が、正義、平和、発展、そして平等を目指す努力において教育が中心的な役割を担うということを認めたのだ。

世界教育会議「みんなの教育」は、学校教育の観点からすぐに 1989 年の子どもの権利の国連協定および 1990 年の世界子どもサミットのほぼ全世界による批准を継承することができた。これによって基礎教育(少なくとも 4 年間)は、すべての子どもの権利として確認され、またこの基礎教育を無償制および全入制〔kostenfrei und allen zugänglich〕にするとする国家の義務も確認された。

将来的に見て影響力の大きいことが確実な国連会議、1992年にリオ・デ・ジャネイロで開かれた環境と開発の世界会議は、21世紀のための活動プログラム(Agenda 21)とともに重要なスタンダードを設定した。この活動プログラムは後に続く一連の会議でもたびたび確認され、それぞれの個別的なテーマに関しては詳細に論じられた。残された天然資源の保護にとって前提条件となるような貧困減少の重要性や文明社会の地方・地域的な組織の参加ということが、基礎教育との密接な連関のうちに位置づけられる。参加住民がよい意味で敏感になり情報を得ようとすることで成り立つあらゆる活動も、その成功の本質的な前提条件として基礎教育を必要としているのだ。

1993年にウィーンで開かれた人権に関する世界会議は、教育を人権として——1948年の人権宣言の第2条と第26条——新たに確認し、さらに人権に注意を払ったり人権のことを知るうえで果たしうる教育の意義について明らかにしている。

1994年のカイロにおける人口と開発に関する国際会議は、生活の質を改善するための重要な道具とか前提条件として教育を高く評価しているし、また第4章4.2の中ではとりわけ女性のために不可欠な教育の助成のことを引き合いに出していたが、それはとりわけ効果的な家族計画やそれに伴う出生率の低下、減少する子どもの死亡率、社会経済の変化に対する女性の、したがってまた家族のうまい適応という点で効果をうむことになるのである。この会議では生殖および性的な健康というテーマも重要視されたが、こうしたテーマの持つ重要性から、ここでも教育が一方で前提条件として、他方では啓蒙や感受性の道具として含意されているのである。逆に、成果の豊かな人口政策は一般的で質のよい基礎教育を容易にするが、それは人口が多ければコストも比例して伸びてゆくからである。

1995年に北京で開かれた世界女性会議も、女性および女子のための教育というテーマを明確に取り上げ、そしてこの権利の履行に向けたよりいっそう力強い努力を要求している。それは20世紀の終わり頃になってもまだ女性が、男性に比べると発展の恩恵にあずかっている割合が少ないからだが、女性は組織調整の影響を受けやすく、また貧困はますます女性化しているのである〔※訳者注：「女性」に貧困などの被害や不利益が集中している現象を「女性化」と表現しているのではないか?〕。基礎教育は世界女性会議ではとりわけ等価値で同権の女子教育として議論されたが、それは一方では女子や女性の根本的な権利であり、他方また女性の権利全般の転換の手段でもある。教育や専門教育は、最終記録の12の行動分野のひとつである。

1995年コペンハーゲンでの世界社会首脳会談はその10もの自己責務のなかに「よい教育の門戸がみんなに公平に開かれるという目標」を定式化し、その転換に向けた方法を目指して努力した。20:20のイニシアチブによって、寄贈側と受取り側は、財政支出と開発予算のそれぞれ20%ずつを社会的領域のために保証することが義務づけられるべきである。教育分野のためにも最終記録は以下のような目標を定式化している、すなわち2000年までに基礎学校に通うべき年齢のすべての子どもの80%が基礎教育を完了させるべき

であること、2005年までに「ジェンダー・ギャップ」、つまり基礎教育への門戸をめぐって未だに存在する女子と男子の間の不平等が克服されるべきこと、そして2015年までにはすべての子どもが就学すべきこと、すなわちみんなの普通小学校教育〔allgemeine universale Primarschulerziehung〕が達成されるべきことである。これによって世界社会首脳会談は世界教育会議の中心的な要求を取り上げたし、教育の10年の第一の成果に鑑みればその要求に適合したのだが、それによって国際的な義務が縮減されることはほとんどなかった。20:20のイニシアティブとともに今や、転換のための新しい道具と南北の諸国の教育(と健康)へのよりいっそうの傾注が当面の課題なのだ。

1997年にハンブルクで開催された第5回成人教育国連会議 CONFINTEA Vは、成人教育の特別の意義が21世紀の挑戦(グローバルな競争、情報社会、持続的発展、民主主義や市民社会)をめぐる論争のための鍵となる要因であることを明らかにした。いまなお世界の非識字者の3分の2を占めている女性のための成人教育の必要性は特別の仕方でも考慮された。成人教育計画が成果の多いものになるためには、その計画は成人の知識、文化、価値、そして先行経験に基づいていなければならない。成人教育はそれゆえ——小学校教育以上に——多くの切り口から、そしてそれぞれの地域的な条件に応じて展開されなければならないが、それは市民としての男女が積極的に参加できるようにするためであって、それなしでは教育プログラムもあまり成果を見込めないからである。生涯学習(lifelong learning)はただ単に個人個人の権利のみならず、社会に対する義務でもある。というのも社会の側は市民としての男女全員の参加を社会のさらなる発展のために必要としているからである。文化や言語の多様さはしたがって、それに応じて考慮されるべきである。

この目標は、1998年にパリで開かれた UNESCO の世界学会議によっても、また1999年にソウルで開催された第2回職業教育問題に関する国際 UNESCO 専門家会議によっても確認された。

理論的・構想上のさらなる発展(Weiterentwicklungen)

人間の発展、また社会的に責任を負っているところの発展に対する基礎教育の意義を明らかにした国際会議と並んで、Jomtien で強調されたことが構想的にも取り上げられた。時間的に見て、このプロセスはときおり重なり合い、補完しあっている。

1989年以来、UNDP は人間の発展に関する報告書を発表した。「人間の発展」の見出し(Human Development Index)において教育は、全就学率(小学校、中学校、そして第三の教育)とか(成人の)識字率の割合の数値として測定されるような3つの指標のうちのひとつである。

基礎教育構想の本質的な基盤や構想上のさらなる発展のことを収めているのは、「学習能

力：われわれの隠された財産」(1997年)というタイトルを冠した「21世紀のための教育についての国際委員会」の UNESCO によって編集されたいわゆる Delors-Report であるが、これはオリジナルなものとして(Education The Treasure Within)すでに1996年に公刊されたものである。何をどのように学ぶべきかということがここでは、知識を獲得するための学習(learning to know)、行動するための学習(learning to do)、生きるための学習(learning to be)、そしてみんなと一緒に生活するための学習(learning to live together)として論じられている。世界宣言の中で用いられ部分的に定義された学習欲求という概念、学び方の学習(learning how to learn)や CONFINTEA V によってその間にさらに発展した生涯学習構想という概念もまた、基礎教育という馴染みの理解をより豊かなものにすることに貢献してきたのである。

多民族社会における教育プログラムに対する帰結を有した言語と文化の多様性、これと関連したさらに重要な観点が、「われわれの創造的な多様性(Our Creative Diversity)」(1996年)というタイトルを冠した「文化と開発」世界委員会のいわゆる de Cuellar-Report の中で議論されている(ドイツ語の要綱：「われわれの創造的な多様性(Unsere kreative Vielfalt)」)。

分野の内外で展開された基礎教育についての国際的な討論をざっと概観してわかるのは、Jomtien やアンマンでなされた基礎教育の重点化が国際的な国家共同体によって継承され、引き続き優先的に注目されているということである。しかしながら議論の経過はまた、基礎教育の改善が難しく時間のかかるプロセスであることを示している。というのもそのプロセスにおいて参加者は全員、転換ということを学習しているからだ。

この議論には諸々の NRO もいよいよ本格的に参加してきた。国際的な NRO と並んで、改善された基礎教育の提供の遂行にかかわる南の諸国の諸組織も重要であり、また北の諸国において支援活動をする諸組織も重要である。他の多くを代表する例示として、バングラデシュ地方向上委員会(BRAC)、そして先日はじめて「教育の現在(education now)」を目指すよりいっそうの努力を強く要求し、このために計算された需要の数値を提示した国際的な NRO である Oxfam を挙げることができよう。

4 1990-2000年間の基礎教育におけるドイツの開発協力

4.1 ドイツの開発協力の重点としての基礎教育

助成の範囲と基盤

すでに言及したように、教育助成、この中でもとくに基礎教育助成は、90年代を通じてドイツの開発協力の重点のひとつであった。この10年間のはじめの頃は比較的、低レベルから出発し、1995/96年の基礎教育領域でのBMZの給付業績は二倍になったが、その後の数年でふたたび元に戻っている(付録2の表3～6を見よ)。平均して年間に、教育助成全体の約28%が、そしてBMZの開発協力全体の約4%が、基礎教育のために費やされてきた。

地域的な重点としては、この10年間を通じて主にサハラ以南のアフリカのことが考慮されていて、次いで東/東南アジア、オセアニア、そしてラテンアメリカの順となっている。ただ1994年から1996年までの間に限れば、総額で地中海/近東が寄付金ランキングのトップであった。総じて(GTZとKfWを通じて)10年間で41の国々と110もの計画が遂行され、その他にはアフリカとラテンアメリカにおいては3つの地域的な計画が、そして4つの超地域的な計画が援助を受けている。

ドイツの開発協力は基礎教育の領域において——その他の分野におけるのと同様に——多数の道具や機関に対し影響力を示している。BMZは政治的決定機関であり、BMZはパートナー国政府との対話の中で、計画の受け容れ、さらなる指導、終了、そして構想上の基本線を決定したり、政治的、専門的、ストラテジー的な目標や原理原則、指導線を設定したりするのである。

1992年の2月に編集された領域構想「開発諸国における基礎教育の助成」には、開発のプロセスにとっての基礎教育の意義が記載されており、またその領域構想はよりいっそうの基礎教育の助成のための指針とか決断を下すときに役立つ。「BMZや国家的な開発協力の実行組織の所属メンバーはプロジェクト探しとか、措置の吟味、計画立案、抑止、実行、制御や評価に際しての決定を幫助し」、そして「ドイツ連邦政府の非国家組織は基礎教育領域での独自の活動のための指針を提示する」というわけだ(同上S.2)。

領域構想と並んで、BMZはさらなる援助を、たとえば一連の諸国での教育領域全般における、また特に基礎教育の(副次的)領域における不足範囲と助成の試みの確認という目的で遂行された領域分析の作成のための方針を用意していた。

一般的な助成原理

領域構想にはっきりと記述されていることだが、基礎教育の助成は、1948年12月の国連の世界人権宣言の第2条と第26条の中に下書きされているように、教育を受ける人権の実現に寄与する。

基礎教育を拡大理解すれば、学校と学校外の基礎教育も、運営団体が国家や地方自治体であっても私立であっても、原理的には等価値のものと見なされるべきである。必要な限りにおいて、また可能な限りにおいて、学校の基礎教育と学校外の基礎教育の助成は互いに関連し合っているべきである。

助成措置の直接の目的は、学校および学校外の基礎教育の量的な拡充と同様、既存の構造やプログラムの質的な改善もそうである。けれども相当な質の不足が現存しているうちは、既存のシステムの強化や改善、自由に使える資源の効率的な利用、土地の人たちの資格付与〔訳者注：住民登録のようなものか？〕による基礎教育の効率の維持や向上のために、無駄のない資金が優先的につき込まれるべきである。

措置は通例、多くの弱点から同時に着手されるべきであって、たとえばカリキュラム改革や教授・学習の教材の開発は、男女の教師の継続教育と結びつくものであるべきなのだ。

たしかに基礎教育は本質的には公的な課題と考えられているが、にもかかわらずこれは次のことを出発点としなければならない、すなわち国家機関のみが基礎教育の需要を保証することはできないのである。したがって、あらゆる参加者のもとでの協力の新しい形態を開発することが肝要なのだ。

学校外の基礎教育のポテンシャルの展開にとって根本的に必要とされる開発プログラムにおける結束は大きな意味を有しているが、それはそうした結束が教育の観点を顧慮することなしには多方面でただ限定的な影響をしか示せないからだ。たとえば田舎の地域開発、基礎的な公衆衛生業務、あるいは難民計画のための複合的な助成プロジェクトというのは可能な限り基礎教育部門を内包しているべきである。

すでに言及した就学義務のある、あるいは就学資格もある年齢の子どもの一般的なターゲットグループと並んで、青年や成人、とりわけ貧困で冷遇されている住民集団は助成の対象となるべきである。この10年の当初から、女子と女性とで別々に成長度に応じて助成することもあらかじめ計画に組み入れられていた。

地域的、専門的な重点

基礎教育における開発協力の地域的な重点として計画されていたのは、サハラ以南のアフリカにおける貧困諸国および人口の多い南アジア諸国であり、10年間を概観すると計画の大部分はこのような重点化とともに進められてきたと言える。さらに付け加えれば、かつての DDR〔訳者注：旧東ドイツ〕が基礎教育の領域で援助していたような諸国にも、たとえばエチオピアやモザンビーク、あるいはベトナムでなされてきたこと、また引き続きなされているのと同じことが助成されるべきである。

優先的に協力をうける国は昔も今も、基礎教育に政治的優先権を認め、そして提携や改革、財政的自己機能の用意ができてきているような国だ。その際しばしば重要になるのは、その第一段階において基礎教育改革に徹底的に取り組むような幅広い射程をもつ教育改革を展開中の諸国である。

専門的な観点において BMZ は数多くの助成の試みを領域構想の中で選び取り実行したが、それは学校の(公式の)と同様、学校外の(非公式の)基礎教育においてもそうである。原理的には、どんな助成もそれぞれの開発国における欠乏に見合っていなければならないのである。それに基づいて決められた計画は問題状況それぞれに応じてさまざまな相に傾注するのだが、このことについてはこの章の 4.3 でふたたび述べることにしよう。

90年代がはじまる以前の時代に比べて新しくなったのは、基礎教育の助成に財政協力の方法をよりいっそう採用することとか、TZ と FZ ないし GTZ と KfW の間の提携である。何年かが経つとふたつの実行組織のあいだには比較的親密な協力関係が生じたが、これはしばしば人材協力の措置によっても補完される。

4.2 基礎教育助成の道具

基礎教育におけるドイツの開発協力は原理的には以下に示すような道具に作用している。

技術協力

広義の技術協力は、南の国々における諸機関のための措置や給付、支援も含んでいるが、これは本質的には人間や機関の資格付与を目標としている。知識や判断がさらに与えられ、これを使用する条件は改善される。以下の仕事が TZ の枠内で準備される：さまざまなレベルでの助言、革新的な問題解決の習得や導入に際しての支援、その土地の専門家集団の専門教育および継続教育、その土地の機関の資格付与、助言の付随措置としての設備や財政支出。

ドイツ側ではこうしたことは政府組織や非政府組織を通じて実行される。BMZ は圧倒的にドイツ技術協力協会(GTZ)有限会社に、TZ(狭義の TZ)の領域における計画の遂行を委託している。TZ の枠内で、ある計画の助言を提示するひとりとして活躍する男女のエキスパートは生まれた。研究や調査が実施され、パートナー国の機関の専門家集団はさらなる教育を受ける。換言すれば、助言や支援は多数の水路に流れ込み、TZ の枠内で一般に使用されるような道具や構想を利用するということである。他の領域においても重要なのは、パートナー国の制度の専門的、組織的な収容能力の構築や改善(capacity building)であるが、その際、それらは参加型で、また種族の違いに考慮しつつ実行に移される。これと並んで基礎教育の領域のために一連の特別構想が開発されたが、これについてはまた後で述べるだろう(この章の 4.3 とプロジェクトの実例の章 5.2 を参照のこと)。

ドイツ市民大学連盟国際協力機関(IIZ/DVV)は非公式教育の領域における社会構造助成において活動し、また成人との、そして部分的には青年との活動を専門的に扱う。

数ある NRO のなかでもとりわけ挙げられるべきは両方のキリスト教教会とその救援事業、つまり開発援助のためのプロテスタント教会本部(EZE)と開発援助のためのカトリック教会本部(KZE)や MISEREOR〔カトリック組織〕であるが、これらは諸国にいる膨大な数に上る自らの教会のパートナー以上に、基礎教育領域における計画を 1992 年以降たびたび力を入れて支援している。彼らはしたがって BMZ の領域構想の中に含まれる原理に添っているわけだ。

財政協力

財政協力はまず第一に、社会的、経済的な下部構造の改善、構築や拡充を目標とする。このために借款とか貸付が有利な条件で与えられるわけだが、最小開発国であるとか直接的に貧困を減少しようとする計画のためには助成金も与えられる。ドイツ連邦共和国の相互的な FZ は圧倒的に再建信用銀行を通じて展開されている。

開発銀行として融資しているのは、連邦政府の委託をうけた KfW であるが、それは環境保護や資源保護、財政システムの発展のために、投資したり、それと結びついた社会的・経済的な下部構造の拡充、市場経済の拡充への助言指導をする。KfW は計画の開発政策的な助成の威厳を吟味し、実施に際してはパートナーとなる諸国を援助し、最終的な成果の評価を行う。

毎年の FZ の承諾において教育計画の占める部分は、70 年代と 80 年代と比べて 90 年代においては目立って増してきた。さらに付け加えれば、学校の設立や復興のためにその資金の相当な部分を投入するような社会投資基金が援助される。教育分野における FZ は当初、そのほとんどが単科大学助成に集中していたのに引き換え、今日にあっては大部分におい

て基礎教育および職業教育の計画が支援をうけている。

人材協力

基礎教育における人材協力は、ドイツ国際開発財団／教育資料センター(DSE/ZED)、ドイツ開発貢献(DED)や国際人口移動センター(CIM)を通じて、広義の TZ の一部分として本格的にその影響力を示している。

DSE/ZED は特に南の諸国における教育制度の国家的・非国家的な施設における専門家や指導者集団のための専門教育プログラムとか継続教育プログラムに従事している。それとともに DSE/ZED は既存の教育プログラムを支援し、そしてパートナー諸国における経済的、社会的、生態学的、文化的な必要条件に適合する新しい教育提供の開発に貢献する(プロジェクトの実例の章 5.4 を見よ)。

基本計画に男女の開発支援者を派遣する DED は、教育の 10 年の半ば以降はじめて基礎教育助成に加わるようになった。いずれも男女の教育学者、教師、そして男女の教師を養成するこれまた男女の教員養成者たちは直接的に、個別の学校で、あるいは男女の教員養成機関で活動し、こうしてさまざまな改革が学校に導入されるという訳なのだ。

CIM は、GTZ の、また連邦雇用庁の職業紹介本部(ZAV)の作業共同体として、開発政策の委託を人的に仲介するところである。CIM が融資を受けているその大部分は BMZ からであるが、その他の連邦省とか地方省〔Landesministerien〕、あるいは国家的・国際的な組織からも融資を受けている。CIM は、パートナー国の組織が自国の労働市場では見ることのできなかつた資格付与され専門知識を備えた有能な男女のエキスパートを採用することを可能にするのである(プロジェクトの実例の章 5.4 を見よ)。

TZ と FZ 間の提携

ドイツの開発協力とそれぞれの道具の枠内においては、個々の機関が独特の戦略や活動形態を展開してきた。にもかかわらず、それらの間の、とりわけ TZ と FZ 間の提携関係にはさらにそのうえネットワーク〔Netz〕が存続している。このような複雑な背景を持った諸機関の発展の歴史に鑑みれば、ネットワークによって開発プロセスにおけるドイツの貢献の影響力を強化するために諸機関がその協力の度合いを高めることは歓迎すべきことである。つまり、たとえば DSE によって導入された革新は TZ 計画の枠内で深められ普及され、場合によっては FZ によって幅広く効果的に創出されたり融資されたりするのである(エチオピア・プロジェクトの実例の章 5.1 を見よ)。

付録として載せたふたつのプロジェクトリストが明らかにしているように、基礎教育領域における TZ と FZ 間の提携計画の数は目立って増えている。にもかかわらず依然としてこうした提携の改善は継続課題なのだ。

ヨーロッパの、そして多国間の協力

ドイツの実行機関のこのような国内の協調や提携と並んで存続しているのは、3.2 で詳述したように、多国間の寄贈国や国連組織との徹底的な協力であるが、それはとりわけ共通の政策対談や技術ないし財政協力のレベルでのことだ。アンマンでのフォーラムを機に、限りある財源との能率的な付き合い方というスローガンのもとに新たに催告されたこの提携や協調が有意義なものとなるのは、とりわけ大々的な教育改革が実行に移されており、高い予算がついているにもかかわらず、国家の財源が足りないような諸国や状況においてである。

ここでも次のようなことが言える、すなわちさまざまな寄贈機関と実行機関との互いの提携とかそうした貢献のパートナー国による協調というのは永続的な挑戦でありつづけるのだ。

4.3 構想上の重点、ストラテジー、そしてプロジェクトの類型

基礎教育における EZ〔開発協力〕は—— TZ や FZ におけるさまざまな行動様式とは独立して——ドイツの EZ の一般的な原則を指向するが、その一般的な原則というのは、貧困の度合いに応じること、人種の差異に留意すること、参加行動をすること〔※訳者注：エスノグラフィーのようなものか？〕、外部の専門家集団の投入をできるだけ少なく抑えること、その領域にあって持続するであろう構造改革に寄与すること、教育の全(副次的)な領域を観察すること、そしてストラテジー的に見て重大な弱点を手掛かりに介入するよう定義づけることである。

構想上の重点

EZ が総じて、純粹に技術的な伝達から政策および運営の助言への転換を指向しているように、基礎教育においても政策や領域の助言がよりいっそう目立ってきている。もっともそれによって教育学的な物品や問題の解決を求めるような傾向がなくなるわけではない。というのも、納得できるような改変というのはしばしば、助言指導を拡張するのに不可欠な専門知識の中ではじめて信頼をうむからである。教育学的革新やシステムの構成要素の改善は、パートナー国の教育領域における構造改革の核なのだ。

基礎教育計画のターゲットグループは原則的には次のような目的利用者〔Endnutzer〕、すなわち就学前施設、小学校や中学校においては子どもであり、非公式な教育計画においては青年や成人だ。計画をターゲットグループのもとで成し遂げる仲介者は、原則としては教育領域のどの機関に属している人物でも可能である、つまり大学および男女の教員養成機関に関する省庁から地方の教育行政機関、また当然のことながら学校もそうだし、実際には諸々の NRO もそうである。従来、EZ の大部分は国家的なパートナー機関や仲介者機関とともに実行されてきた。

Jomtien 以前と比べて、構想上の重点は轉移し、また拡大した。それまでは本質的にはカリキュラム開発や教材開発とか教育学的／教育科学的な助言だけが——ほとんど単に TZ〔技術協力〕として——提供されてきたため、構想上の重点は 90 年代の終わり頃には次のような点に置かれることとなった。

- ・ 授業や監督、運営に携わる人材の専門知識の拡大、
- ・ 授業言語の形態における基礎教育の能率化のために中心的な障害を除去すること、
- ・ 重要な授業科目の改善、
- ・ 専門分野の組織の発展や政策の助言、そして
- ・ 学校の下部構造の構築と拡充である。

ストラテジー

伝統的で支配的なストラテジーは古典的な領域のそれである。TZ においてはこのようなプロジェクトが今日もなお全般的に見て優位を占めているようだが、FZ はむしろ計画の方向性によって特徴づけられている。それとともに包括的な広域計画(sectorswide approach/SWAP)の枠内における共同融資〔Kofinanzierung〕とか、特に世界銀行の領域投資計画への参加(sectors investment programme/ SIP)も準備されているわけだ。

ドイツの EZ によって遂行された真正なる領域計画、すなわち全領域と関連しているような計画は、基礎教育においてはほとんど存在しないし、別々に幅広く展開されている試みにおいてもわずかに確認できるに過ぎない。このことは TZ/FZ の提携計画に関しても言うことで、たとえばそれはエチオピアやパキスタン、バングラデシュといった人口の多い諸国において実行されているようにである。それゆえ、たとえばパキスタンにおいては、多くの TZ の構成要素が領域のプロジェクトとして組織されたり TZ と FZ が協調的に補完しあうような計画グループが存在するのである。

計画の方向性や領域計画は、BMZ の領域構想の中で提唱され目指されてはいるけれども、彫琢されたストラテジーとして実現することはなかった。なぜ総じて基礎教育領域には SWAP や SIP が相対的に見ても少ししか存在しないのか？——この理由は、それによって

約定された要求、とりわけパートナー国の経営・実施能力への過大な要求のうちにある。

こうした状況に鑑みれば、TZ 計画の大部分や FZ 計画の多数が伝統的な領域計画とか領域プロジェクトとして実行されているということもそう不思議ではないだろう。領域プロジェクトは、議論の余地もないもののように見えたり、あるいはその国の文脈においては革新を意味していたりするような問題解決を展開する(たとえば既存のカリキュラムのための新しいカリキュラムやよりよい教授・学習方法、特定のターゲットグループのための教育課程、男女の教師教育の方法、学校建築、計画立案や実施方法)。そのようなストラテジーは、ある「プロットタイプの作成や試行」のモデルから導かれるのである。

これらを制度的に持続させるために、このプロジェクトは時とともにより包括的なものとなり、また複合的な領域の助成を目指して、また部分的には広域に及ぶ試みを目指して(SWAP)展開してきた。時間をかけて計画を段階的に拡大していくことによって、パートナー国は同様に、潜在的に自らの収容能力をその計画に相応するように拡充していくことが可能となるのである。

領域プロジェクトを財政的に持続させるためには FZ の相互・多国間の機関とのパートナー関係に頼らざるを得ない。プロジェクトの中で展開され試みられてきた「プロットタイプ」(たとえば男女の教師のためのカリキュラム、本、継続教育の教材)は、適量という適切な発行部数で生産されなければならないし、個々の実行組織とか連隊を組んだ個々の寄贈者の可能性を越えていることは、より大きなレベル、たとえばサークル、地域、国家レベルで実行に移されなければならない。こうした理由から、TZ/FZ の提携計画の場合のように、いやそれ以上に他の組織や寄贈者との組織的なパートナー関係を模索し、実際に関係を取り結ぶことが必要不可欠なのだ。協定とか最初の申し合わせ事項は比較的しばしば世界銀行とともに、さらに EU やその他の組織ともになされるのだ。

プロジェクトの種類

構想上の重点や支配的なストラテジーを背景にして、ドイツ連邦政府の相互的な基礎教育助成における——とりわけ TZ における——優勢なプロジェクトの種類について記述することができる。この類型学は第5章で述べられる実例とともに、プロジェクトリストの中に挙げられた計画(付録3を見よ)を容易に組み入れる一助となるだろう。

異文化間の二カ国語教育とか母国語の授業の計画は、多くの者にとっては外国語である言語が授業言語になっているような、かつて植民地化されていた諸国における教育制度の主要な問題を射程に入れている。このような分野においては、ドイツの TZ はラテンアメリカやアフリカにおけるプロジェクトとともに先駆者的機能を引き継いできた。アフリカにとって授業言語は住民の教育状況の改善におけるストラテジー的な要素であり、小学校に

おける授業言語としての植民地言語から離反しないことには、効率および質の向上はごくわずかのものに限られる。このことは間接的にだが就学の収容能力にも影響を及ぼす。プロジェクトの半分以上においてはその授業言語が中心テーマであり、複雑性の高いプロジェクトへと行き着くのだが、それは新しい授業言語の導入が領域の多くの範囲で結果を出しているからである。それは常に、領域特有の組織の開発や領域の助言、カリキュラムや教材の開発、男女の教員養成や継続教育を、そしてきわめてしばしば広報活動も含んでいる。母国語の授業や二カ国語教育はとりわけ女子に有効である。

副次的領域の包括的な助成のためのプロジェクトも同様に高い複雑性を有している。それは常に、領域特有の組織の開発や学校レベルの経営の改善、男女の教員養成や継続教育、助言といった分野で活動的なものとなり、またほぼ常に財政措置も含んでいる——それはTZ計画の一部としてか、そうでなければTZ/FZ提携を通じてなされる。男女の生徒の学習成果にとっての授業の中心的な役割とか革新の実行に対する男女の教師の重要性は、このプロジェクトにおいてはきわめてしばしば男女の教師教育への傾注という結果に行き着くのである。

男女の教師の養成および継続教育というプロジェクトの類型は土地の男女の教師教育に傾注しているが、というのもそれによって改革は——国民レベルでも——しっかりと根付いて持続的なものとなりうるからだ。学校経営や財政上の措置は、このプロジェクトにおいてはほとんど何の役割も演じない。連鎖伝達方式〔Schneeballsystem：直訳すれば「雪ダルマ式」〕における男女の教師の継続教育には大きな意義があるため、この以前に記述した複合的なプロジェクトの類型にとっては特殊なモニター計画が品質管理の道具として開発された。

これまで若干のTZプロジェクトが、直接的な教育学の介入なしで領域特有の組織開発や助言に傾注している。他方で、参加型の国民組織との領域対話における助言は、FZの下部構造プロジェクトにおいても意義を獲得する。このプロジェクトの中で本質的なのは地方分権化の構成要素であり、学校に近いレベルであれば教育経営の重心移動である。したがって利用者(親、市の住民、ご近所)と学校の間にも、また男女の利用者にそれぞれふさわしい教育を具体的に提供したり教育の中心的意義を日常生活の中で経験できるようにしたりすることに貢献するようなふさわしい参加型構造の助成にも特別な注意が払われるべきである。

一連のプロジェクトは、たとえば環境教育、自然科学的な授業といった開発にとって有意義な特別科目、そして労働生活に向けた準備という意味における実践的科目の助成をすすめている。さらに最近では「純粹」自然科学的な授業に対して環境への指向性が前面に出てきている。もっともこの両者は融合されるべきであるが、というのもこれらは互いに補強し合うものだからである。

労働指向型の授業というのは一時的に意義を失うが、たとえばそれはかつて注目された構

想がうまく一般化されず持続的なものとなり得なかったからである。にもかかわらず、そうした需要はとりわけアフリカにおいて高いのだ。

青年や成人のための非公式な教育は本質的には IIZ/DVV によって助成されており、最近になってようやく GTZ でもテーマとなってきた。IIZ/DVV のプロジェクトはしばしば成人の機能的な識字化をも目標としている。これは国家的ないし非国家的なパートナーとの協力によって、そしてこうした領域における国際的なネットワークの支援によって実現する。成人教育は生涯学習の一部として理解されており、また解放を目指すという意味においてそれは、さまざまな目標設定をしたそれぞれのパートナーを通じて助成される。すなわち専門家集団の資格付与、教授・学習の教材の検討・作成、制度的な下部構造の強化、最終結果と関連した継続教育プログラムや女性教育の助成、女性の同等化に対する感受性の助成、職業や就職活動を目指した専門教育および継続教育の助成、環境教育や平和教育、人権教育の助成である(プロジェクトの実例 5.2 を見よ)。

90 年代半ば以降 GTZ もまた、学校に通わなかった、あるいは早い時期に学校を離れてしまった子どもや青年に援助している。この計画は青年固有のものとして構想され、また全体的に見てそれぞれのターゲットグループの生活世界やそこでの問題に、たとえば就労児童、ストリートチルドレン、エイズ孤児、そして子どもの売春婦といった問題に対応している。

KfW による FZ は中心的な重点として、狭義における学校の下部構造の構築や拡充を追求するのだが、これが基礎教育領域において意味するのはとりわけ教室、学校、附属の経営室や任務室をもったさまざまな種別の男女の教師教育の施設である。KfW による FZ はこうして女子や男子に対する基礎教育の門戸開放の拡張・改善に貢献することになるのだが、その際、密なる学校ネットワークによって利益を得るのはとりわけ、安全のためという理由でかなり距離のある学校に常に通えるわけではない女子である。

広義における学校の下部構造の構築や拡充によって FZ は、建築上の下部構造だけでなく、それ以上にそれぞれの施設(室内調度、実験室など)の設備にも支援している。広義における教授・学習方法の獲得や作成、普及に対する融資によって、教授・学習の諸条件もまた改善される。言及されるべきは、男女の教員養成のための、また学校や共同体レベルでの図書館設備であり、さらには自然科学的、環境指向的な授業のための教授・学習方法である。そのうえ投資措置は、しばしば経営 - 情報システムや中心から離れた整備基金を構築しようとする支援活動によって補完されている。

FZ に特徴的なふたつのプロジェクトの類型が目指しているのは、全体を通して見れば、該当する共同体の自己救済能力の強化である。共同体レベルでの学校設備の構築や拡充、維持ということに関心を持った親や共同体にとって、こうした基金の協力援助があることは、自分たちのイニシアチブを確認する際の励みとなるのである。

暫定的な決算

BMZ の領域構想の中に記述された専門的な、また構想上の重点と比較すると、基礎教育の 10 年の終わりに、セネガルのダカールにおける世界教育フォーラム「みんなの教育」によって基礎教育の開発や助成が世界中で評価・活用されることを期待しつつ、次のようなことが暫定的な結論として提示できよう。

ドイツの貢献は重点的に学校の基礎教育の助成に傾注しているが、具体的には次のようなことに寄与している。すなわち 1998 年には 8,200 万人もの子どもが、そのうち 4,400 万人もの女子が 1990 年の時よりも多く就学したのである。非公式で、学校外の青年・成人教育の支援はそれに比べると後退した。就学前教育の助成もまた、例外はあるが、国家的に促進された計画の対象とはならなかった。横断的テーマとしての女子および女性の基礎教育はほとんどすべての計画の中でテーマとされ、個別のケースでも特別のプロジェクトを通じて助成された。

このような決算からは将来に対する挑戦が結果として生じてくるが、これと並んでとりわけ次のような課題が 21 世紀の初頭に据えられている。すなわちそれは教育開発に対する HIV/エイズの影響や含意を考慮することである。危機の防止や紛争の解決に対する教育の潜在的な貢献度もまた吟味されるべきである。他方また、授業や学習のための、あるいは南部の人間の根本的な学習欲求の充足のためのメディアやテクノロジーと同様に、開発協力に対する新たな情報技術のチャンスと可能性を全般的に確認することが肝要である。

5 プロジェクトと奉仕の実例

以下に報告するプロジェクトは、基礎教育におけるドイツの開発協力を例示的に説明している。すなわちいくつかは、前述のプロジェクトの類型が特定の諸国でいかに変換されるのかということを示しており、その他のものは、一定地域の開発の実例として選出されたものである。

付録にある GTZ と KfW によって実施されたプロジェクトのリストを背景にして——これらのプロジェクトリストに対して完全さを求めるなら、IIZ/DVV や EZE、Misereor、DSE、DED や CIM によって実施されたプロジェクトや計画も加え入れなければならないだろう——基礎教育においてドイツ連邦共和国の開発協力がこれまで——南の諸国で——行われており、そして他方で構想に関しては——とりわけパートナー国の期待に対するリアクションとして——多種多様に計画されているということが明らかになる。

基礎教育において協力が行われるべきかどうか、またどのような国々において行われるべきかということに対する決断は、これまで多層的なプロセス(政治的対話、パートナー国の要求、適格審査のプロセス、寄贈国の調整など)を通じて行われてきた。ドイツ連邦共和国は 90 年代を通じて、極少数の相互寄贈国のひとつであった。このような状態が今後も、すなわちダカールでの世界教育フォーラム後もそのように存続するののかということは、連邦財政を一瞥すると、現在の統合の苦勞に直面しては考えられそうにない。

5.1 技術協力と財政協力の提携計画

エチオピアにおける小学校の助成と学校および教員養成施設の建設/再興

エチオピアでは、チグレイ州、オロミア州、そして国の南部地域において重点的に、ドイツ開発協力は KfW による FZ(小学校の建設ならびに教員養成施設の改築)、そして GTZ による TZ(学校に適したかたちで小学校の授業を改善するための上述地方の重要な関係当局の助言や、共同体と小学校との直接的な提携)の加わった複合的な提携計画に従事している。

教育は、エチオピア国内の、また地方の政治の中で高い相対的価値を有している。地域化や地方分権化といった新たな政治は、地域言語の公認化の動きとも関連して、過去 10 年間の社会的・文化的な緊張状態を緩和しようとして試みている。ドイツの EZ 計画は、それが 1994 年に文書化されてまもなく、分権化された地方教育行政(Regional Bureau of Education)とともに活動し、新しい教育政策への転換を助成している。それによってこの計画は、現在の教育のための領域開発プログラム(1997-2001)の履行という段階まで進められている。

エチオピアの人口はおよそ 6,000 万人にのぼる。辛うじて 330 万人の住民を有するチグレイは小さな連邦国家に属しており、それに対して人口がおよそ 2,100 万人のオロミアは、人口も面積も最大規模のエチオピア連邦国家である。国全体で 67 %を記録する非識字率(女性が約 85 %)をもつエチオピアは、アフリカ諸国の中でも最も下位のグループに属している。総就学率が 21 %のオロミアの小学校制度を特徴づけているのは、極端に少ない供給率および極度に低い能率(退学率: 65 %、年間の留年率: 12 %)である。チグレイは、46 %という総就学率に関して言えばたしかに国の平均を上回っているが、しかし退学率は 70 %にのぼり、年間の留年者も 10 %を記録している。この両地域では、供給率の点で都会と地方に大きな格差があり、また地方では学校密度が不十分なため、3 ~ 4 キロの通学路というのも珍しいことではない。女子は、就学や在学、卒業という点では明らかに不利な状態にある。だが最近、ポジティブな変化が生じつつある。

学校制度の稼働率が低い原因は、とりわけ授業の重要性や質の低さ、また下部構造の欠陥や不十分さにある。また同時に、以下のような観点が原因として顧慮されなければならない。すなわち、不適切に養成された教師集団、既存の学校の劣悪な建築状態、教授・学習教材の不十分な設備、低い学校密度を理由とする詰め込みすぎの学級などである。

チグレイにおける地方教育行政は、西暦 2000 年までに就学率を 53 % にまで上昇させ、男女の教員養成や学習教材の改善によって学校教育の質を向上させ(3 人の子どもに対して 1 冊の教科書という割合が目指されている)、同時に青年や成人のための識字教育プログラムを提供するといった意欲的な目標を据えた。したがって、これらはドイツの提携計画によって支援されている。FZ の各部門はチグレイの田舎の地方に集中しており、そして 48 の基礎学校の建設と設備、ならびに提携している TZ 計画の枠内で行われているさらに 25 の基礎学校の修復に融資している。最も優遇されている共同体は、このために学校委員会を創設し、土地を用立て、建設給付金の 20 % を分担し、校舎の設備に対しても責任を負う。この計画によって、追加で 12,400 人〔原文では 12:400 となっているようにも見えるが果たしてどうか?〕の子どもたちのために基礎教育への門戸が開放された。密なる学校ネットワークによって、少なくとも両地域の若干の田舎地方では、とりわけ女子が比較的容易に基礎教育へと門戸を開放されている。

オロミアでは、男女の生徒宿舍や行事を開催する建物や行政機関の建物、あるいは技術的な下部構造を配置した男女の教員養成施設の修復に対して、部分的にはそうした施設の新築や設備に対して重点が置かれている。その計画は、改革された授業に必要な教師集団の資格付与と専門化の中心的意義を考慮に入れており、またそうした中で教授・学習の諸条件も下部構造や設備という観点から改善される。さらにそのうえオロミアにおける FZ は、男女の幼稚園教育者の養成所の建設に、また教育分野での継続教育センターに対して、あるいは TZ 計画の枠内で 70 もの小学校を追加で修復する事業に対して融資している。TZ 計画はそれに加えて、適切な教授・学習教材の選択にも関与しており、またそれは TZ を通じて男女の教師教育制度の設備の一部となっているのである。

建設措置に対して責任を負っているのは両方の場合とも、ドイツの顧問相談役を後援にもった地方教育当局である。両方の FZ 計画とも 1998 年に始まったが、2001 年初頭には完了されなくてはならない。これらの計画には、両方の地域のためにそれぞれ 750 万マルクの寄付金が含まれている。

TZ 計画は、1995 年以降はチグレイとオロミアの地方で、そして 1996 年の 10 月以降は南部の地域でも推し進められている。この計画が目指しているのは、地域化/地方分権化の文脈における基礎学校の改善された教授・学習の諸条件によって能率や質を改善することである。提携の範囲は、環境教育という学習分野のための統合的カリキュラムの試みを小学校とか男女の教師の継続教育に導入することにまで及ぶが、これは学校チームの中で継続教育が、単独で、もしくは近隣の学校を巻き込みながらさらに遂行されることを目指して努力するものであり、また学校開発という意味における行政レベルやそれを上回るよう

な区域レベルでの教育経営のための統合的カリキュラムの試みも導入されつつある。実践指向型の統合的カリキュラムの試みを導入するために行われる活動は、部分的には DSE/ZED との協力においてなされている。

学校を運営する共同体があらゆる領域に取り入れられている。そのための基盤は、まず第一に、TZ プロジェクトの支援を受けて導入されはじめた再興における共同体と学校との協力であり、また多くの場合、それは学校組織の地域的かかわりへの適応である。FZ からの助成金によって、これまでに 325 の学校が再興され、抜本的に整備された。この計画のパートナーは、先述の 3 つの地域における地方分権化された教育省である。再興すべき学校の選択は地方の側で行われ、またそれは、たとえば母国語の授業の条件、教育学的活動の改善へのモチベーション、建設措置の際に自らも貢献するための準備といった需要や専門的基準に則している。

プロジェクトは参加型の試みを追求するが、そうする中でプロジェクトは、地域の学校システムのさまざまなレベルで展開されるパートナー国の教育学的活動や教育経営の改善を求める諸努力をも適切な措置を通じて助成している。その際、地域や学校に馴染みのあるような新しい内容、方法、教材や行動様式が獲得され、そして普及される。つまり、教育政策的に、また教育計画的に国や地域において意図された変革が、学校での実践へと方向づけられるのである。

プロジェクトは目下のところ、チグレイの全区域で、オロミアの全 12 地区のうち 8 地区で、そして南部地域の 2 地区で遂行されている。こうしたプロジェクトの着実なる拡張は、単に財政的な可能性に左右されるばかりでなく、とりわけ共同体や当地の学校の教材や活動における興味や心構え、協力関係や貢献度によっても左右される。現在、地方の 325 もの学校がそのプログラムの中にぎっしりと詰め込まれている。プロジェクトの再教育活動には約 4,500 人からなる教師集団が参加したが、それによって間接的には学校に通う子どもの数が 10 万人に到達しえたのである。教師集団のための再教育と並んで、さまざまなレベルでの教育行政に携わる男女の職員用のセミナーが実施されるが、これが目標としているのは、学校という場の質と能率を改善するために、この集団の助言能力を向上させることである。セミナーやコースの枠内で、すでに一連の教材が開発されている。言うまでもなく労働言語は地域言語である。とりわけチグレイでは、プロジェクトは一連の出版物を提案し、公刊したが、これらの出版物はテーマから見ても、読み物として学校関心の外部でも興味を惹き、また地域言語で書かれた書物が著しく不足している現状を緩和することにも寄与している。そうするうちにプロジェクトの影響が及ぶ範囲は、提携学校の数の枠を超出しつつある。

TZ 計画は 1995 年に始まり、8 年間の予定で組まれている。従来その計画に対して、ドイツ側からは TZ の枠内で 1,185 万ドイツマルクもの寄付がなされている。

パキスタン北西国境沿いの州における基礎教育プログラム

公式の教育システムから脱落した、あるいはそれ以前にそうした教育システムへ近づくことも全くなかった者にとって、職業的な専門教育の機会を得るのは殊のほか困難である。それゆえ、幅広く計画された適切な基礎教育は、効果的な職業教育にとっての可能性を高めている。このような職業教育と基礎教育との連関を見失わないためにも、他の諸計画を代表して、パキスタン北西国境沿いの州(NWFP)におけるドイツの開発協力の基礎教育プログラムを紹介することにしよう。

パキスタンは国際比較してみると、公式教育の領域においては最後尾に位置している。たとえば就学年齢ある女子のうち 30 %しか通学の可能性を得ていないのである。健康の保障や飲料水の保障のような他の社会領域においても、パキスタンはごくわずかな進歩しか見せない国に数えられる。それゆえ国際的な寄贈団体は、現状の改善を求めるパキスタン政府の諸努力を支援している。ドイツ連邦政府によっても助成されている「社会活動プログラム」(SAP)は、投資や領域改革によって社会領域における機能を改善しようとしている。

NWFP における基礎教育システムの拡充および改革に対する助成は、SAP〔社会活動プログラム〕に対するドイツの貢献の中心問題である。ここでは GTZ と KfW はより大きなプログラムの枠内でそれらの相互補完的な課題設定という意図において密に協力し合っているが、そのより大きなプログラムは、イギリスやオランダからも共同出資されており、その活動を世界銀行と綿密に調整している。NWFP の厄介な教育状況から生じるドイツの貢献の本質的な目標は、基礎教育へと門戸を開放する実質的な改善および授業の質的改善である。

GTZ は、教育分野で進行しているさまざまな寄贈者のあらゆる措置の調整に際して NWFP 政府の援助も必要とするような活動を、改善された学習環境の整備に集中させている。NWFP の教育分野における男女の教師の継続教育であるとか制度の専門的で組織的な収容能力の改善こそが、広く効果的な基礎学校教育をとりわけ女子のためにしっかりと保証するためには欠かせない。そのために、ほぼ 1,100 万ドイツマルクが TZ 用に保証されているのだ。

5 年間ある地区で、新しい学校教科書を開発したり、男女の教師のための継続教育プログラムを試験的に展開してきたところの先駆的プロジェクトに基づいて、このプロジェクトは今やすべての州で小学校教育を改善している。現行カリキュラムの枠内で、学年ごとの新しい学校教科書が開発され、所轄の機関を通じて同意され、認可される。教科書開発というプロジェクトグループは、そうするうちに所轄の教科書当局に組み入れられた。

男女の教師の継続教育の活動グループは、州単位の男女の教師の継続教育プログラムを構

想し、それを実行している。目下のところ、毎年約2万8,000人の男女の教員が3つそれぞれの養成所で連鎖伝達方式的に再教育されている。そのシステムは約50人の「マスター・トレーナー」という小規模グループをよりどころとしている。彼らは地区レベルで継続教育の人材(約1,500人の男女の学習コーディネーター)を養成し、こうした人材が彼らの立場から、平均して18人ぐらいの小さな男女の教師グループを再教育する。この方法で男子・女子生徒は100万人以上に達している。継続教育の実施はアドバイザーの学校訪問によって補完される。

もちろん、このようなパキスタンの財政からかなり融資されている莫大な経費がそもそも割りに合うものなのかどうかといった問いが生じる。この問いを追求するために、1999年には学校の業績の比較研究が行われ、3つの地区が比較された。ひとつは2年間、もうひとつは1年間だけプログラムに参加した地区であり、いまひとつはまだ参加していない地区の監査としてであった。その結果は明白かつ説得力のあるものである、すなわち第1学年および第2学年の学習成果は倍増し、3倍にまで伸びたのだ。この1年間に、さらなる比較研究が計画されており、そして教師の継続教育の実施に参加した男女の学習成果も同様に、さらなる改善を行えるように調査される。総じて、今や次のように言うことが許されよう、すなわち男女の教師はこれまでよりもうまく、暗記法からアクティブな方法への転換に成功しているのだと。

既存の構造におけるこのような活動グループもまた、その持続性の確保へと統合される。地方の教師教育施設への編入も目前に迫っている。証明された専門知識に基づいてプロジェクトは、中学校段階の生徒すべてへの教育提供を拡大しようとする当局の構造改革に際して、助言としてますます引き合いに出されており、また領域ストラテジーを仕上げるにあたって一定の役割を演じている。

KfWはBMZの委任により、改善された基礎教育の門戸開放のための物質的な前提条件を整えるために、主として女子の学校に向けた3,000以上の教室の建設や再興に4,990万ドイツマルクを融資している。

大規模な建設措置の実施に対して責任を負うのは、建設省からは切り離され、私経済的な基準にしたがって活動する建設諮問団(CAU)であるが、そこはGTZに専門的に支援を受けている。CAUは建設業務を国内の公募に基づいて私企業に委託し、建設の質を私立のエンジニア事務所(Construction Monitoring Firms)に監督させている。

したがってドイツの貢献は、NWFPの開発指向的な構造をもつ教育に対して二重に寄与しているのである。すなわち、一方では地域の制度の資格付与や教育分野の改善された下部構造という点で、他方では私経済の領域においても需要をもたらすという点で寄与しているわけだが、この私経済的な分野の職場提供は、基礎教育にしても職業教育にしても、教育システムの成果にとっては大きな意義を有しているのである。

5.2 技術協力計画

カーボベルデにおける基礎教育の助成

アフリカ西部の島国カーボベルデは過去の数年間に、自国の教育制度の量的拡充を行った際に注目すべき結果を得たことがある。すなわち、すべての子どもの 96 %が就学しており、より多くの子どもたちが就学前施設に通い、また成人の大部分が識字化されており、さらに年毎に、基礎学校の 6 年間で最後まで通い続けた男子児童および女子児童の数が増大しているのである。ただこのような量的な改善に、基礎教育の質が伴っているわけではない。その理由としてとりわけ、専門教育を受けた教師集団の極端な不足、男女の教師を養成するこれまた男女の人材であるとか男女の校長に対する資格付与の措置の欠落、郊外の学校行政の人材的ないし物質的な整備における不足、そして就学前教育の領域のための生産的な教育学的構想がないことを挙げることができよう。

TZ プロジェクトは、フォゴ島やブラバ島の子どもたちの潜在的な発達可能性をいかに多く発揮させることに寄与するはずである。

プロジェクトの最初の段階で、就学前教育の領域では教育学者集団が養成され、再教育された。フォゴ島およびブラバ島の小学校領域のための男女の教師を訓練するこれまた男女の養成者や男女の校長は、一般教育学や教授法において、ならびに教育学的な付随授業において再教育を受ける。学校の素晴らしい未来像のための活動支援が展開され、試行され、採用された。それに加えて、管理運営領域での講習は、フォゴ島とブラバ島のいずれも男女の学校長や教員養成者たち全員に及んだ。教授法/方法論の領域では、専門家の助けもあって、いかにして地域的、社会的、また文化的な所与条件が直接的な男女の生徒たちの生活世界から具体的に授業へと統合されるのかといった専門的知識や社会的知識が説明された。こうして計画は、男女の教師たちと協同で実践指向型の援助を展開した。指揮官の領域では、共同体は親の会を創設し、学校と共同体との関係の強化を目的とした文化的な小さなプロジェクトを実施した。地方自治体の決定権の助成によって、共同体の関心および要求は、共同体が積極的に学校生活に関与するという結果とともに——基礎教育の質的改善のためのさらに根本的な前提条件を顧慮することができるわけだ。

このような活動に基づいて、1999 年以来継続している局面は、経験が統合整理されることとか、専門教育や継続教育の措置が制度的に定着し、国家的に承認されることに集中したのだが、その結果それらの一般的な転換可能性に対して得られた成果を全国規模で実証することもできるのだ。こうした文脈において、現在のところ国内の教員養成施設と UNICEF、そしてオーストリアの開発協力が協同で、いずれも男女の学校長や教員養成者の専門教育についての構想に従事している。就学前教育の領域においては、省との協同作業で、教師集団の養成のための生産的な構想が仕上げられるよう試みられている。

2002年までに効果的な措置を規模の大きい島にまで拡張することが計画されている。そうすることによって、また他の島でそれに匹敵する目標を目指しているような基礎教育領域で活動している他の寄贈者や開発斡旋団体の活動との効果的な調整によって、カーボベルデにおける基礎教育の改善に向けた、したがってまた子どもの潜在的な発達可能性をいかに発揮させることに向けた意義深い寄与がなされるはずである。

10年間を通じて練られてきた計画は1996年に始まり、ドイツのEZの出資は総額1,100万ドイツマルクにのぼった。

ボリビアのケチュアとアイマラのための、 異文化間の二国語による教育のための男女の教師教育

ボリビアはたしかに南アメリカの中で最も貧困な国であるが、90年代前半以降、発展への独自の道を歩むというかなりの努力を払っている。その際、決定のプロセスへの市民の参加、基礎教育や地方分権化といったことが、その改革の重点となっている。

ボリビアの教育制度は地域的に比較してみると最も脆弱な制度のひとつである。小学校の就学率は最も少ない(地方平均では87%)。平均して、子どもたちは6年間、学校に在籍するが、そのあいだに彼らは8つの基礎学校の必修クラスの4段階を修了するに過ぎない。学校や教師集団、教材・学習教材の供給に対する地方と都市とのギャップはかなりのものである。入学や在籍においては女子と男子の格差、さらにとりわけ土地の子どもたちとそうでない子どもたちとの開きは大きい。ボリビア人の半分以上が土着の民族に属しているので、このことは周辺住民に対してのみならず、むしろ社会全体の発展に対して重大な影響を及ぼしている。

1994年に始まった教育改革では、包括的でまた社会的に広範に議論された小学校改革の文脈において国のあらゆる学校に対して異文化間教育が導入され、同様にまた母国語をスペイン語としないすべての子どもたちに対する二カ国語教育が導入されている。

ドイツのTZは、アンデス地域における異文化間の二カ国語教育の主導的地位を占めるひとつである。すでに70年代の初頭からGTZは、ペルー高原の土着の子どもたちや多くの教師集団とともに、小学校におけるこの方式の導入を支援している。そうこうするうちに終了したこの計画から諸隣国——とりわけエクアドルやボリビア——に対しても与えられた刺激は、ボリビアの教育改革においては異文化間の二カ国語教育の構想へとさらに発展させられた。

二カ国語教育は、ボリビアの改革原則によれば、その土地の子どもたちが母国語で最初の

読み書きの授業を受け、適切な方法でスペイン語を獲得し、その後の授業(およそ第3学年から)はニカ国語で受けるという権利である。異文化間教育が意味するのは、国や多くの個々の土着文化の文化的多様性が公的な学校の授業において活性化するということである。

TZ プロジェクトはこうした革新を教師教育へ導入する際に教育改革を支援しており、したがってまた従来の改革のプロセスではほとんど統合されなかった土着の男女の教員養成に集中的に取り組んでいる。7つの選出された教員養成機関——ニカ国語のケチュアの教師集団の養成に対するものが3つ、アイマラの教師集団に対するものが2つ、そして三カ国語の学科が2つ——に関して言えば、教員養成のカリキュラムが、教育改革や地域的な社会・文化的な世界に、また特殊な学習条件の要求に適応させられ、そして小学校のカリキュラムへと方向づけられている。

したがってとりわけ重要なのは、局所的ないし地域的な諸状況を柔軟に理解することである。つまり、とくに男女の教員養成施設における母国語授業の転換のために多言語教材や男女の養成者の継続教育を提供すること——さらにまた諸施設(図書館、ビデオ、パソコン)の設備を改善することが重要である。また別の部門は、教員養成施設(実施レベル)、地方分権化された教育官庁(運営)、そして国家規模における省庁(規範的次元)の間での調整の改善を目指している。

上述したその領域の施設と並んで計画のパートナーとなるのは、ケチュアやアイマラといった土着の諸組織であるが、これらはその——ボリビアでは労働組合的な構造に定着している——組織の中であって、また教育改革原理において予め構想されていた教育評議会によって代表されている。

そのプロジェクトの中心的方法の端緒は以下のように考えられている。つまり——異文化間のニカ国語教育に対する社会的・歴史的に根拠づけられた抵抗に直面して——男女の教師たちが本質的に個々の多言語能力や、少なくともこの授業のための2つの文化の知識の経験や拡大に熱心になりうるということである。したがって、ある民族集団の土着の文化や言語がそうではない多数派のそれに対比させられるという対極化も、文化や言語の多様性への研ぎ澄まされた眼差しへと置き換えられるのだ。

その計画では、教育改革を支援する他の組織との調整が計られる。つまり、学校の建物や設備、また男女の教育学的な助言者の継続教育のコストを財政的に支える KFW、改革の転換に対して多大な貢献をする世界銀行や国際アメリカ開発銀行などであるが、とりわけボリビアの平地においては、異文化間のニカ国語教育を援助する UNICEF、UNESCO、ならびに国家教育研究所や諸大学との調整である。

このプロジェクトは 1997 年の終わり頃に始まり、全体を通して6年の予定で計画された。この期間におけるドイツの貢献は 600 万ドイツマルクにのぼった。

グアテマラにおける青少年やストリートチルドレンの助成

まず明確なのは、青少年たちが、暴力や薬物、性、教育や労働に対する自らの行動やその態度において、専門領域のワークショップやゼミナールによってはほとんど影響されないということである。したがって青少年プロジェクトを効果的なものにしようと思うなら、需要に応じた参加型のものが主導的にならなければならない。

1,030 万のグアテマラ人の 51 %が 18 歳以下であり、およそ 5.4 歳の子どもの 83 %と青少年が貧困地区で暮らしていて、就学義務年齢にある子どもたちの 70 %が実際に就学しているが、このうちの 76 %しか小学校を卒業できない。現在、ほぼ 5,000 人の子どもたちが路上で暮らしていて、この傾向は高まっている。50 万人以上の 7 歳から 14 歳の子どもたちが公認された領域で働いているが、対照的に青少年のほぼ 90 %が失業している。これは、グアテマラにおける子どもや青少年の権利や尊厳がいかに軽視されているかを示すデータのほんの一部に過ぎない。労働する子どもたち、路上で、しかも極度の貧困の中で暮らしている子どもたちや青少年の教育の必要性に対して、公式の教育制度はこれまで満足のゆくいかなる答えも示すことができなかつた。非公式の教育における新たなやり方が進められねばならない。

グアテマラでは GTZ が、男子や女子、思春期世代の社会的危機を統合的で持続的なプログラムによって減少させるという目標をもって活動している。そのプロジェクトでは、青少年対策とか子どもの権利や青少年の権利の問題に対する地域的に区分された諸組織における政策助言や広報活動において、また統合的で予防的なものを指向する市の少年保護補導の政策において、なかでも教育の提供において、取り組みがなされている。

政策助言の領域でそのプロジェクトは、教育省(学校外教育)、労働組合や経営理事会との交渉も含めた労働省(児童労働の撤廃、青少年の労働保護)、厚生省(青少年の健康)、国家レベルでの子どもや青少年助成の領域からの非政府組織の同盟、ならびにさまざまな都市の自治体レベルで活動している青少年援助組織、平和プロセスの枠組みでの国連組織(真理委員会の報告の枠組みにおける子どもの権利の侵犯)とともに活動している。

予防を目指して参加型に構成された青少年援助への助成の領域において重要なパートナーとなるのは、周辺地区の青少年組織である。その活動は、プロジェクトの支援を受けて個別的な措置を実施するさまざまな NRO と協同でなされる。

非公式教育の領域においては、国家レベルでの計画から省内のしかるべき管理部に対して助言がなされ、貧民街において学校外教育という措置が指導的に展開される。たとえばそれは、両親とマーケットで働く子どもたちのためにマーケットで行なわれる学校の授業で

あり、社会教育助成とも関連したいくつかの小学校での宿題の補習であり、「移動図書館〔Bibliomoviles〕」（本や遊びが提供され、社会教育家によって付き添われたバス）の手助けを受けたスラム街での訪問青少年保護事業であり、青少年組織の需要に応じたコースの提供であり、そして公的な教育システムの中で卒業したいと考えている青少年のための奨学金である。

プロジェクトは、多数の措置を通じて直ちに約 15,000 人のストリートチルドレンや青少年、就労児童、また都市の貧困地区にいる青少年組織へと到達したわけだが、そのうち約 40 %が女子であった。政治的審級の助言とか子どもや青少年に関わる領域におけるネットワークによって、子どもたちや青少年の問題が政治的会議の日程や社会全体を巻き込んだ議論にまでなるといふこと、また、たとえば児童就労の撤廃に向けた計画との関連で、すでにあらゆる子どもや青少年のための最初の改善が達成されつつあるといふこと、こうしたことはこの計画に可能な貢献なのだ。

このプロジェクトは全体で8年を想定しつつ 1997 年に開始されたが、計画全体に対するドイツの貢献は約 750 万ドイツマルクである。

フィリピンにおける環境教育と女性教育

1992 年以来 IIZ/DVV は、とりわけ環境教育や女性教育の領域でますます多くのフィリピンの NRO と一緒に活動している。それは以下の通りである。

1989 年に設立された環境問題センター(CEC)は、環境問題に対する他の地域的な大衆運動グループや国家的ネットワークとの密接な連関の中へ組み入れられている。IIZ/DVV によって支援された CEC の教員養成部門は、州のさまざまな地域におけるエコロジー意識の教育や環境保護についての技術的知識を伝達するための自助グループの構成員に対し、訓練措置を実行している。この場合ターゲットグループとなるのは、環境破壊によって特に脅かされている地域に住む女性や漁師、農家、そして都市居住者である。近年、諸活動の中心には、公共団体に主導されたエコロジーの分析や監視による一連の継続教育がある。CEC はそのテーマに対して研究活動も実施し、教材を作成し、雑誌を出版している。

NRO〔非政府組織〕であるエコロジー問題のための理解とサービスの共同体〔Community Awareness and Services for Ecological Concerns〕(CASEC)は同様に 1989 年に創設されたが、たしかにこれは女性や漁師のグループ、農家や労働者のグループ、そして青少年のグループによるものであって、Bohol や周辺の島々での教育活動や実践的な措置によって環境保護を助成し、地域文化の保存を目指している。諸々の措置は訓練施設の建設に傾注している。その際のテーマは、天然資源の保持と再生、有機農業、持続的な農作物の栽培、共同組合の組織化や経営、文化、伝統そして精神性である。いくつかの施設の建設は、伝統文

化の保存方法を見出すために、部族の中で生活している民族の構成員へ向けられている。諸活動のテーマの中心は“Permaculture”、つまり持続的でネットワーク的に結合された農業の特殊な形式に据えられた。専門教育措置は、無数の授業用教材、そして定期的に出版される英語と地域の言葉による2つの雑誌に支えられている。

女性教育センターである女性資源センター(CWR)は、他の女性組織や女性ネットワークと密接に結びついて活動していて、その専門教育活動において、さらに多くの地域的な女性センターへも注意を向けている。CWRの主要課題は、女性養成者の専門教育に、また地域に適応した教授・学習教材の研究や開発にある。このように近年、さまざまな国の地域において都市や地方の女性たちの状況に応じたワークショップが行われ、したがってまた女性の国家的公用徴収、売春そして労働条件というテーマに対する研究方法や訓練モデルが展開された。移動図書館、映画、写真展示会、芝居の上演、そして討論会を備えた多くの施設がターゲットグループの意識形成や活性化に寄与している。同じ目的に貢献しているのが、CWRによって開催され、その組織が精力的に力を貸している国際会議や記念日、そして教育キャンペーンである。

5.3 財政的共同活動の計画

バングラデシュにおける NGO=BRAC との提携による女子のための基礎教育

基礎教育は開発に不可欠の前提である。バングラデシュは90年代のはじめに、65%という世界で最も高い非識字率を持つ国であることがわかった。最も不利益を被っているグループは地方住民(都市の85%に対し就学率はわずか50%に過ぎない)、そして女子(田舎地区での男子・女子の就学率の割合は2:1)である。国の公的な基礎教育の提供はあまり効率のよいものではなく、入学した者のうちわずかに30%が小学校を卒業するだけだった。原因は本質的には、劣悪な専門教育を受けてモチベーションの低い教師集団、古くなった授業案や教授方法、そして校舎のひどい状態である。

1991年に政府は「2000年までにすべての者に基礎教育を」という目標とともに、教育政策の新たな方向づけに着手した。こうして教育に対する国家支出は、絶対的にも相対的にも高くなった。続々と義務教育が導入された。同様に、すでに存在するその土地の非政府組織による教育政策を直接的に財政資金から支え、教育政策全体へと統合するという統治が始まった。ただ、この相当な自身の諸努力にもかかわらず、その統治が寄付団体による支援を必要とすることははじめから明白であった。

教育領域における新たなストラテジーの調和的な構成要素として、ドイツの財政協力は1993年、KfWを通じてNROであるバングラデシュ地方向上委員会(BRAC)の非公式の教育活動への支援を開始した。BRACは1985年以降、貧困な田舎の家族の子どもたちに対

する非国家的な基礎教育に積極的に関与している。プロジェクト領域は、とりわけバングラデシュの田舎地方であり、またごくわずかながら大都市のスラム街の学校である。BRACの男女の生徒は、少なくとも両親の一方が読み書きできないようなとくに貧しい家族から適切に選出されるが、子どもたちの70%が女子である。

FZ 援助は、BRAC によって、またさまざまな寄贈者によって共同出資された全計画の一部である。基礎教育の需要が国家の公的な学校によって未だ満たされていない地域において、BRAC による学校経営のための 34,000 もの部屋を賃借したり、34,000 人の教員を雇用したり、教授・学習教材を供給したりする諸々の措置がとられた。

これまで 30 万人の生徒が BRAC 小学校を十分な成績で卒業した。中退率は 8%で、許容範囲である。3年課程を卒業した後、男女の卒業生の 86%が公立学校へ進学し、引き続き授業を受けた。目標はせいぜい 50%であった。少女の割合は実際は 69%であったが、目標とされていたのは I 段階としては 70%で、II 段階では 55%であった。教師陣の 96%が女性である。また男女の生徒の出席率(95%)や効果的な授業時間(1年で 270 日)も期待に添ったものとなっている。

プロジェクトの構想においては、物的投資〔Sachinvestitionen〕がほとんど生じないということ、したがってまた FZ から主たる継続的な費用が島の通貨において出資されるということが必要とされている。このことは開発政策的に正当化される。近年 BMZ によってきっかけを与えられた評価でも、ターゲットグループの達成度や量的目標への到達に関してこのプロジェクトは、独立鑑定所によって高い評価を受けた。計画は、コストを安く抑えつつも貧困者の要求に応じるよう展開された。一般的に困難な社会的・文化的環境にもかかわらず、不利益を被っている女子グループの目標達成も成功したと言えよう。プロジェクトは直接的な貧困撲滅のカテゴリーに組み込まれる。

計画はそうこうするうちに成果を収め、寄与総額 4,120 万ドイツマルクで終了した。

セネガルにおける国内改革プロセスの文脈における 基礎教育の門戸開放の拡張

90 年代の初頭、セネガルは国民総生産が 610(US \$)で、たしかに中級段階の開発諸国に属していたが、その教育指標は最も貧困なレベルにあった。識字者は成人男女のわずか 4 分の 3 に過ぎない。就学率 56%は明らかに、他のサハラの子午線の国々の平均値である 71%を下回っている。そのうえさらに地域的にも性別的にも著しい格差が存在する。都市での就学率 95%は、地方でのわずか約 35%とは対照的であった。国全体では、就学義務のある女子のわずか 46%だけが就学している状態で、とりわけ地方での就学率は平均値よりかなり下回っている。クラスの人数も都市と地方では著しく異なっている。小学校の 1 クラス

に 48 人の生徒が割り当てられているのが地方の平均であるが、都市の地域では 1 クラス 70 人以上が普通である。年間 2.7 % の人口増加や全人口に占める若者の割合が大きいこと (15 歳以下が 40 %) は、増大しつつある教育施設の不足状態にとっては決定的である。こうした背景の中で、教育領域が低い効率性によって特徴づけられているということは驚くに値しない。こうした事情は 16 % という高い留年率とか卒業試験の際の年間 44 % の落第率に示されているとおりである。

この明らかなシステムの欠陥を克服するために、セネガル政府は近年、寄贈団体の援助で、基礎教育領域における包括的な改善を達成しようと試みている。主として世界銀行によって融資されたプログラム ‘Deuxième Projet de Développement des Ressources Humaines’ (PDRH II)、非政府組織、地域ないし国家の官庁、KfW が実施したドイツの FZ に引き合わされた相互・多国間の寄贈国によって、より多くの子どもたちが小学校への通学を許され、またよりよい学習条件がうみだされるはずである。セネガル政府はプログラムの履行とともに、基礎教育における限定条件を改善することになる詳細な措置立案に対して義務を負うこととなった。

とりわけ不足の激しいカオラック地域やファティック地域における 830 の教室の建設や学校の備品提供が FZ の補助金による融資を受ける。この両地域はきわめて貧困だとされているが、平均的な年間の家族収入はここでは国の平均の 3 分の 1 に過ぎない。就学率も、国の平均よりはるかに低い水準に留まっている。

教室の建設や備品提供と並んでプロジェクトは、新たな学校事務所、水資源確保、仮設トイレに対しても配慮する。その際、維持補修の必要が少なくすむ耐久性のある地域の材料を使用することに対して高い価値が置かれる。

プログラムの革新的構想は、国家的なプログラムの担い手である教育省をその地域の代表や地域の NRO と結びつけているが、この地域の NRO は建設政策や資材調達の実行に対する責任者として私経済的に召集された ‘Agence d’Exécution des Travaux d’Intérêt Public’ (AGETIP) である。教室は地域の中小企業によって建設される。親は学校建設の費用の 10 % を負担するが、それは補足的な方策の実行 (敷地計画、植樹、垣根づくりなど) のために活動したり材料を確保する形態か、あるいは現金の形態のいずれかで参加するのである。この仕方では親は新たな設備とますます一体化し、また責任感も生まれてくるのである。最終的に諸々の措置が確実に持続するように、新しい教室や設備を良好な状態に維持するという課題も出てくるだろう。計画は短期間で完結したが、その際、学校建設における補助金と貸付金として 1,600 万ドイツマルクの寄与がなされた。

グアテマラにおける市民社会の地方分権化と参加の助成

グアテマラは少数民族と多言語で構成された国である。そこではスペイン語以外に、なお 21 もの異なったマヤ言語(Maya-Sprachen)、Xinca や Garífuna が話されている。小学校に入学した際、子どもたちの 80 %がもっぱらその地域の言語で話しているにもかかわらず、彼らは自分にとって外国語であるスペイン語のみでほとんどの授業を受けることになる。そこでは、ほんのわずかな教師だけが、地域の言語を学校で使用するのに十分な知識を身につけている。7歳から 12 歳までのグアテマラの子どもたちの数は 1996 年の時点で 180 万人と見積もられていた。就学率は国の平均でたったの 69 %であった。地方では 63 %で、明らかに国家平均を下回っていたが、そこではさらに 416,000 人ものマヤ民族集団の大多数の子どもたちが全く学校に通うことができていない。それゆえ早急に必要なのは、地方の小学校のネットワークを拡充することであり、またマヤ言語の知識をもった男女の小学校教師を任命するということである。

FZ の基礎教育プログラムは、基礎学校教育の人数増加とその質を持続的に改善することに寄与することになる。グアテマラ政府の新たな教育政策の構想は、学校教育への親や共同体の包括的参加を意図している。親たちは「教育委員会(Comités Educativos)」(COEDUCA)において組織化される。男女の教師とともに親たちは、授業や学校経営に対し責任を持つ。COEDUCA ——国家ではなく——が男女の教師を募集・採用し、その出勤や授業活動をコントロールして月給を支払うのだが、そのお金は PRONADE(Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo)を通じて、国家によって COEDUCA が自由にできるようになっているものである。さらに COEDUCA は教材の購入を調整し、——同様に国家によっても出資される——学校の子どものために毎日の食事を準備する。COEDUCA はそれ自体「教育サービス制度(Instituciones de Servicios Educativos)」(ISE)によって支えられている。ISE の男女職員は主に、グアテマラの非政府組織や教会組織から出向しているが、彼らは PRONADE の財源から報酬を受けている。

FZ から融資された諸措置は具体的には、既存の学校教室の修繕や整備であり、最も重要なマヤ語とスペイン語における教科書の作成であり、学校の小規模図書館の設立や男女の教師のための活動教材の調達であり、男女教師の継続教育センターの整備および自宅学習の学習教材の作成や供給である。

プログラムはまた、世界銀行や国際アメリカ開発銀行、EU によって支援されている教育領域の改革全体の構成要素である。世界銀行は ISE の活動の費用、そして PRONADE によって支払われた男女の教師の給料に対する 2,500 万ドイツマルクもの追加費用も出資している。生徒のための教材や飲食物はグアテマラの自己負担で支払われている。このプロジェクトは 1998 年の終わり頃に始まり、FZ の補助金 2,000 ドイツマルク、グアテマラの自己負担 5,400 ドイツマルクが費やされている。

5.4 人材協力計画

西アフリカにおける母国語での教科書や娯楽本

ZED/DSE は、基礎教育やその他の領域でその土地の言葉の重要性を追求し、またフランス語を母国語とし反英的なアフリカのさまざまな諸国、とりわけ Sahel 諸国やラテンアメリカにおいて活動している。目標は、その土地の言葉での文字文化を推進することによって、小学校や成人教育に母国語授業の導入方法を改善することである。このような目標設定によって、個々の国々の書籍市場の状況について調査が実施され、教授・学習教材の作成のためのいずれも男女の教師や著者が継続的に教育され、さまざまな土着の言語における朗読教材を製作する場合には、その土地の出版社が支援される。さまざまなアフリカ諸国において母国語の授業は、基礎教育の改善のための重要なテーマとなってきた。むろん、通常の形式として母国語の授業を小学校へ組み入れるための諸前提は、これまで長い間、保証されなかった。DSE はパートナーとともにある訓練プログラムを開発し、その訓練を通常の教科で母国語やアフリカの言葉が使用されうる学習あるいは朗読教材の執筆に結びつけた。このプログラムの方法的な試みは、男女の参加者が教科書を考案し、記述し、テストできるような仕方で、またこのすべてが実践化されるような仕方で、理論と実践を結合させるのである。

DSE は教科書と並んで、母国語における朗読教材の製作も助成しているが、それは次のような容易にあとづけできるような認識に直面しているからである。すなわち母国語で読む能力がより興味深くなるのは、ただ単に教科書だけではなく、書かれた文章一般もが子どもや青少年、成人に対して開かれる場合であるという認識である。著者や出版社との提携関係はこうして生まれ、それは需要の多い母国語で書かれた本を公刊する出版社の助言や能力を指向する。

ジンバブエにおける正規の学校での障害をもつ子どもたちの助成

ジンバブエにある公益の私立学校 St.Catherine's Special School では、CIM を通じて統合的専門家が理学療法士として活動している。そこでは、精神あるいは身体に障害を持った6歳から18歳までの生徒たちが治療を受けることのできる理学療法部門が設立されている。障害をもった子どもたちは全時間の付き添いを受けるし、また形、色、数、文字の認識へと遊びながら導かれる。そうした助成は、子どもたちが社会へ容易に統合されるために、彼らの自律性を高め、そのコミュニケーション能力を改善することになる。さらに専門家は理学療法的方法においてその土地の人材をも養成するのである。

理学療法的治療は、精神あるいは身体に障害をもった子どもたちをうまく社会に統合する

ために重要な前提条件である。これまでジンバブエでは、障害をもつ子どもたちの助成はほとんど行なわれなかった。St.Catherine's Special Schoolはそれゆえ、国家の承認を受けた大規模な学校施設として、障害をもった子どもたちが社会で生活するための準備とかその後の職業生活の準備をすることに対して重要な貢献を行っているわけだ。

付録 1

1990-1998 年間の教育領域における BMZ の相互業績の概観⁽¹⁾

表 1 教育領域(副次的領域すべてを含む)における BMZ の全業績
1990-1998 年 単位：100 万ドイツマルク(DM)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
788,7	729,4	831,3	864,3	941,5	782,9	907,6	697,9	517,9

表 2 教育領域における BMZ の全業績の地方配分
1990-1998 年(BMZ 地方構想より) 単位：100 万ドイツマルク(DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	総額
地中海/近東	105,7	92,9	79,0	98,2	147,1	213,4	155,8	93,5	49,7	1035,3
サハラ以南の アフリカ	158,7	175,5	183,5	239,4	205,7	203,6	276,7	182,2	183,1	1808,4
ラテンアメリカ	94,8	106,8	129,9	149,2	96,5	143,7	132,6	128,6	52,1	1034,2
中央・東南ヨー ロッパ/ソ連 後継国	21,3	13,2	28,2	9,1	57,6	11,8	30,9	21,9	17,7	211,5
東・東南アジア とオセアニア	262,5	212,0	237,1	211,1	157,8	135,2	166,9	123,1	97,6	1603,3
分類不可能	145,7	129,0	173,6	157,3	276,8	75,2	144,7	148,6	117,7	1368,6
総額	788,7	729,4	831,3	864,3	941,5	782,9	907,6	697,9	517,9	7061,3

(1)この業績には 1998 年までの期間の狭義の FZ と TZ および広義の TZ が含まれる。
1999 年および 2000 年はまだ申告の実数が手許に届いていない。

付録 2

1990-1998 年間の基礎教育領域における BMZ の相互業績の概観⁽²⁾

表 3 基礎教育領域における BMZ の業績
1990-1998 年 単位：100 万ドイツマルク (DM)⁽³⁾

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
180,0	181,1	193,9	183,4	306,8	383,2	306,4	194,7	103,8

表 4 基礎教育領域における BMZ の業績
1990-1998 年 全教育領域に占める割合(%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
22,8	24,8	23,3	21,2	32,7	48,9	33,8	27,9	20,1

表 5 基礎教育領域における BMZ の業績
1990-1998 年 全開発協力に占める割合(%)

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
2,9	3,0	3,3	3,0	5,3	7,0	5,2	3,8	2,1

(2)この業績には狭義の FZ と TZ および広義の TZ が含まれる。

(3)注意しなければならないのは、ここに挙げた業績の追加としてさまざまな基礎教育部門のために年に約 20-25%が支給されたということである。ただし技術的な理由から BMZ のタイトル「基礎教育」のもとには記載されていない。

表6 基礎教育領域における BMZ の業績の地方配分
 1990-1998 年(BMZ 地方構想より) 単位:100 万ドイツマルク(DM)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	総額
地中海/近東	10,8	31,4	6,6	15,5	107,4	176,4	106,4	34,9	9,8	499,2
サハラ以南の アフリカ	32,9	42,2	44,8	64,8	80,4	73,3	57,5	61,3	45,1	502,3
ラテンアメリカ	30,7	27,2	50,0	36,2	26,7	76,9	47,1	55,6	14,8	365,2
中央・東南ヨー ロッパ/ソ連 後継国	14,1	7,0	14,2	1,6	18,1	9,8	16,4	3,8	-2,0	83,0
東・東南アジア とオセアニア	48,2	38,3	47,3	34,1	27,6	27,7	35,5	9,8	12,1	280,6
分類不可能	43,3	35,0	31,0	31,2	46,6	19,1	43,5	29,3	24,0	303,0
総額	180,0	181,1	193,9	183,4	306,8	383,2	306,4	194,7	103,8	2033,3

付録3

1990-2000年間の基礎教育領域でBMZが助成した相互計画の概観

1 基礎教育領域における技術協力プロジェクト(狭義のTZ)のリスト 1990-2000年間

※KV=Kooperationsvorhaben: 提携計画

国名	プロジェクトの名称	期間	金額 (単位) 100万DM	KfW との 提携 計画
アフリカ地域	異文化間他国語教育	1992—2000	0,8	
アルゼンチン	青少年の性的健康の助成			
エチオピア	小学校制度の包括的助成	1993—2001	11,9	KV
バングラデシュ	包括的な小学校プロジェクト Rajshahi	1996—2000	6,5	KV
ボリビア	異文化間のニカ国語教育における 教員養成	1996—2000	3,0	
チリ	青少年保護施設の助成/Interjovent	1998—2001	3,0	
中華人民共和国	基礎教育の助成	1993—2000	8,0	
ドミニカ共和国	基礎教育における環境教育	1996—2004	6,0	
エクアドル	異文化間のニカ国語教育	1995—2000	3,9	
エルサルバドル	小学校教員養成	1996—2000	3,3	
ガーナ	教員養成による基礎教育の助成	1996—2001	4,6	
グアテマラ	ストリートチルドレンの助成	1993—2000	4,6	
グアテマラ	田舎地方における異文化間のニカ国語教育	1994—2000	10,0	
グアテマラ	教育省の支援	1998—2001	3,0	
ギニア	基礎教育の助成——教師の継続教育	1995—2000	3,0	
ホンジュラス	教育省の助言	1996—2000	3,4	

ホンジュラス	小学校制度の助成	1998—2000	5,5	KV
ホンジュラス	プログラムの助成： 地方分権化と建設措置			
インドネシア	小学校 S.E.Q.I.P.での自然科学的な授業	1993—2000	9,9	KV
イエメン	小学校における環境教育と保健教育	1993—2000	5,8	KV
ヨルダン	教員養成の改革			
カーボベルデ 共和国	フォゴ島、ブラバ島の基礎教育	1995—2000	2,9	
ケニア	小学校教育における実践科目	1995—2000	8,0	
ケニア	識字教育後のプロジェクト	1997—2000	4,0	
ケニア	ストリートチルドレンの支援	1995—2000	5,6	
コロンビア	Medellin における青少年の助成 PAISA JOVEN			
マラウイ	地方レベルでの教育経営	1995—2001	6,8	KV
マラウイ	教師教育プログラム MITEP	1996—2001	7,5	KV
マリ	Dogonland における基礎教育の助成	1995—2000	8,8	KV
モザンビーク	基礎教育の助成	1995—2001	8,1	KV
モザンビーク	基礎教育の助成——Inhambane	1998—2001	3,1	KV
ナミビア	基礎教育プログラム	1994—2003	8,0	KV
ナミビア	基礎教育におけるアフリカ語	1995—2001	3,7	
ネパール	就労児童の現状改善に向けたプログラム	1997—2001	3,0	
ニジェール	母国語教育の助成	1995—2000	5,7	
パキスタン	アフガニスタン難民のための基礎教育 (B.E.F.A.Re)	1999—2002	5,0	
パキスタン	NWGP 基礎教育プログラム, コーディネート事務所(PEP-CO)	1994—2001	2,8	KV
パキスタン	基礎教育における学習状況の改善 (PEP-ILE)	1996—2001	8,8	KV
ペルー	異文化間の二カ国語教育における 教員養成	1996—2003	7,0	KV
ペルー	教員養成改革の支援			KV
ルワンダ	教師の継続教育プログラム	1999—2006	10,0	

ルワンダ	自然科学的・科学技術的な教育	1991—2001	9,5	
ルワンダ	青少年のための雇用助成	1996—2002	2,4	
セネガル	女性のための識字教育	1999—2003	3,4	
セネガル	市町村会議員のための識字教育	1996—2000	5,0	
ジンバブエ	基礎学校での授業——環境教育	1998—2001	4,4	
スリランカ	教師の継続教育	1999—2002	3,0	
スリランカ	教員養成 TSDP	1997—2000	3,9	
スリランカ	統合的な地方青少年プログラム			
スリランカ	戦禍に見舞われた地域の子どものための基礎教育	1995—2000	3,1	
南アフリカ	基礎教育における試験制度	1994—2002	5,5	
南アフリカ	自然研究センター Soweto	1997—2000	1,0	
南アフリカ	教師の継続教育	1995—2001	9,6	
南アメリカ地方	Andres Bello Pactes 諸国における教材供給	1996—2000	2,5	
タンザニア	自然科学の授業／国立中学校	1996—2000	2,8	
タンザニア	社会貢献の領域における 国家／教会の協力	1994—2000	7,0	KV
チャド	基礎教育の改善	1993—2001	11,0	
超地域的	路上に暮らす少年・少女の社会的融和策	1998—2000	0,8	
超地域的	領域主導型計画の環境教育	1992—1999	1,0	
超地域的	主導型プログラム・EZにおけるターゲット グループとしての青少年の助成			
超地域的	都市の貧困地域における基礎教育	1993—1998	1,0	
ウガンダ	都市の貧困地域における基礎教育			
ウガンダ	孤児と貧困児童	1993—2000	4,5	
ベネズエラ	雇用と公共制度を目指した青少年助成	1998—2003	3,0	
中央アフリカ	基礎教育 Ouham	1996—1999	3,0	

2 基礎教育領域における財政協力プロジェクトのリスト
1990-2000 年間

※KV=Kooperationsvorhaben：提携計画

国名	プロジェクトの名称	期間	金額 (単位) 100万DM	KfW との 提携 計画
エジプト	基礎学校の建設 I/II	1996—1999	67,0	
	基礎学校の建設 III	1999—2002	34,0	
エチオピア	Tigray における基礎学校建設	1998—2001	7,5	KV
	Oromia における教員養成所の修復	1998—2000	7,5	KV
バングラデシュ	BRAC による非公式の小学校教育 I	1994—1996	19,2	
	包括的な基礎教育プロジェクト Rajshahi Division	1997—2000	43,0	KV
	BRAC による非公式の小学校教育 II	1997—1999	22,0	
	基礎学校/サイクロン保護施設	1999—2002	27,1	
ボリビア	教育改革プログラム	1995—2000	15,0	
	社会投資基金 II	1997—2001	15,0	
	学校の下部構造	1999—2003	23,1	
ブルンジ	Ngozi と Muyinga 行政区域の基礎学校建設	1992—1997	4,0	
コート ジボワール	メソジスト教会の基礎学校・中学校	1995—1999	7,5	
	Bas Sassandra における小学校・中学校	1999—2002	22,0	
ドミニカ共和国	社会投資基金 PRO-COMUNIDAD	1998—2002	15,0	
	基礎学校建設プログラム	1999—2003	16,0	
エクアドル	貧困撲滅プログラム(FISE)	1995—1997	10,0	
エルサルバドル	社会投資基金プログラム	1995—1999	23,0	
エリトリア	基礎教育プログラム	1996—1999	5,0	
ガーナ	基礎教育—教員養成所の復旧 I/II/III	1997—2000	39,0	

グアテマラ	社会投資基金プログラム	1995—1999	30,0	
	サレジオ会の教員養成所	1998—2001	8,0	
	地方の小学校教育—PRONADE	1999—2003	20,0	
ギニア	中央・低地ギニアにおける小学校	1999—2004	25,0	
ホンジュラス	社会投資基金プログラム(FHIS)II	1993—1995	17,5	
	基礎教育の助成	1996—2001	20,0	KV
	社会投資基金プログラム(FHIS)III	1996—1999	15,0	
インド	寄宿舎制学校 Rajasthan	1999—2005	18,0	
インドネシア	小学校での自然科学の授業の改善 (SEQIP)	1999—2001	24,0	KV
イスラエル	学校建設プログラムIV	1991—1998	100,0	
	学校建設プログラムV	1991—1998	140,0	
	学校建設VI	1991—1998	90,0	
イエメン共和国	Ibb や Abyan 行政区域における 基礎学校の建設と修復	1998—2001	12,0	KV
マラウイ	小学校教育プログラム	1997—2000	12,0	KV
マリ	小学校の助成	1994—1998	10,0	
	5つの地域における小学校の助成	1998—2000	4,0	KV
ナミビア	田舎地方の基礎教育の下部構造	1997—2001	8,0	KV
ニカラグア	社会投資基金(FISE)II	1995—1996	15,0	
	社会投資基金プログラム(FISE)III	1997—1999	25,0	
ニジェール	初等教育	1995—2000	18,0	
	基礎学校教育	1987—1995	3,5	
パキスタン	NWFPのCharsadda地区における基礎教育	1992—2000	10,0	KV
	NWFPの基礎教育計画	1996—2001	39,9	KV
パレスチナ 暫定自治区	雇用プログラムII	1997—1998	3,5	
	西側の学校建設/雇用プログラムIV	1999—2001	8,0	
ペルー	基礎教育プログラム(教師の継続教育)	1997—2001	18,0	KV

ルワンダ	小学校教育(物的支援の領域)	1999—2000	5,0	
セネガル	基礎学校(Kaolack, Fatick)	1996—2000	16,0	
タンザニア	教会の社会貢献 (領域関連プログラムの教育 I)	1994—1997	2,4	KV
	教会の社会貢献 (領域プログラムの教育の第II段階)	1998—2001	5,4	KV
チャド	基礎学校	1996—2000	15,0	

2. 途上国との二国間資金協力及び技術協力に関する指針（仮訳）

Leitlinien für die bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern

- I. 一般的規定
- II. 資金協力のための特別規定
- III. 技術協力のための特別規定
- IV. 構造適合と経済改革の支援のための規定

（長島啓記 訳）

I. 一般的規定

適用範囲

1. 適用範囲

本指針は、途上国、その地域連合及び国連地域経済委員会（協力）との二国間資金協力（FZ）及び二国間技術協力（TZ）に適用される。

本指針は、関係省庁（連邦経済協力開発省、外務省、財務省、経済省）によって決議された、連邦政府の行政規則（Verwaltungsvorschrift）である。本指針は、連邦政府、ドイツの実施機関、ドイツ側のその他の関係部門に向けられる。さらに、本指針は、関心を有する第三者に、協力の目標と手続きの像を与える。

連邦政府は、個々に、本指針から逸脱することを認められうる。

協力は、途上国との連邦政府の国際法上の取り決めに基づく。それにより協力の行為（Leistungen）と資金は、理由と規模に応じて直接協定される。連邦政府と途上国は、共同で協力する。

本指針は 1984 年 1 月 1 日に施行される。本指針は、契約規定に反しない限り、それ以前の約束に基づく事業（事業）にも適用される。

目標・重点・任務・行為

目標と重点

2. 目標

連邦政府は、ドイツの開発政策の一般原則に一致した協力によって、途上国における経済的及び社会的発展を支援し、それとともに生活条件の改善に寄与するという目標を追求する。このことは、途上国の独自の援助資源、とりわけ人間の能力及び知識がより開発され、活用されるときにのみ、長期的に達成される。協力は、自助と独自のイニシアチブを呼びさまし、促進しようとする。協力は、一パートナーシップ的対話に基づき一途上国が開発を促進する構造を構築するために着手する、必要な自己努力を支援する。

3. 重点

協力のセクター的優先順位及び地域的重点は、ドイツの開発政策の一般的原則から生ずる。協力の重点は、国の発展（特に食糧の確保）、エネルギー供給、自然資源の保護、手工業・中小企業、教育・訓練である。すべての領域において、人間的な生活の前提条件としての住民の基本的欲求の充足及び自助イニシアチブが優先的に促進される。自助は、例えば、協力の事業の周辺で支援されうる。セクター固有の原則は、セクターペーパー（Sektorpapier）から生ずる。

任務と行為

4. 資金協力の任務と行為

資金協力は、資本を準備することによって、途上国における経済的・社会的インフラストラクチャを含む生産ポテンシャルを利用可能にする、あるいは高めるという任務を有する。

資金協力の行為は、とりわけ以下のことである。

- ・資材 (Sachgut) 及び設備投資の財政措置。これには次のことも含まれる。
- ・行為：資金協力事業の準備、プロジェクトの目標に客観的に従属する必要な後見 (Betreuung) のためのプロジェクト関連行為、資金協力事業の監督 (例えば (実行可能性) の) 研究、計画における、及び担い手への助言のための専門家及び補助手段)。

資金協力の資金は、限られた範囲で、途上国における会社 (Gesellschaft) への信託の出資 (treuhänderische Beteiligung) 及び信託同様の貸付 (beteiligungssähnliche Darlehen) のためにも用いることができる (例えば、当該国における資本を動産化するために)。

5. 技術協力の任務と行為

技術協力は、知識と技能を伝達、動員し、その応用のための前提を改善することによって、途上国における人間と組織の、とりわけ貧しい住民グループの達成能力を高める任務を有する。技術協力は、担い手の構造の拡充及び構築 (一般的担い手促進) を留保している。技術協力は、民主的構造の長期的促進によって開発のための適切な枠組み条件をつくりだすためにも投入されうる。その際、原則として、国家的措置よりも非国家的な開発協力が優先される。

技術協力の行為は、とりわけ次のものである。

- ・専門家の活動
- ・資材の供給及び設備の提供
- ・その他の行為及び活動 (Dienst- und Werkleistungen) (例えば研究)

設備投資及び広範な資材供給は、技術協力事業の目的と直接的に関係して、これを補完し、及び／又はそれを実施するための必要な前提であり、客観的にそれに従う場合、技術協力の資金供与 (Finanzierungsbeitrag) というかたちで展開されうる。

技術協力の枠組で、準備・随伴・評価に役立ち、途上国、途上国の地域連合あるいは国連地域経済委員会によって直接実施されない、パイロット計画を含む二国間協力の地域的事業及び地域を越える事業も実施されうる。

6. 任務と行為

資金協力及び技術協力には、さらに次のようなものがある。途上国の成員のプロジェクト関連の訓練・研修 (特別の指針に従う)、ライセンスの財政措置及び特許の購入、資材の供与及び設備の提供に関連する行為 (例えば、輸送、保険、架設)。贅沢品、軍事的な資材

及び設備あるいはそのような利用目的に向けられた行為は、協力から除外される。

実施形態

事業の種類

7. 事業

連邦政府は、協力によって、途上国の具体的に定められた特定の目的（事業）を促進する。事業の重要な形態は、プロジェクト、プログラム、研究と専門家ファンド、一般的物品援助である。

8. プロジェクトとプログラム

プロジェクトとプログラムは、協力の重点を形成する。プロジェクトは、目的志向の任務を有する機能的、空間的、経済的、時間的に限定可能な措置である。内容的、組織的あるいは空間的共通性に基づき、複数のプロジェクトをまとめることができる。——場合によっては共通の担い手を越える——セクター、サブセクターあるいは地域的に結びついていて、確固とした明確なコンセプトによってまとめられたプロジェクトは、特に、プログラムとして促進されうる。セクターあるいはサブセクターの目的を支援するための特定の物品納入及び行為も、プログラムとして財政措置されうる。プロジェクト、プロジェクト結合及びプログラムの間の移行は、流動的である。複数のプロジェクトのセクター的あるいは地域的結合、及び途上国の実施キャパシティの増大においてはプログラムの一部あるいはプログラムの促進は、決定的発端のゆえに、しばしば特に効果的になる。

9. 銀行、信用組合等

開発銀行、信用協同組合、その他同様の機関を越えて、途上国の中小の信用受供者（Kreditnehmer）、一般的信用経済が促進される。

10. 研究及び専門家ファンド（SFF）

研究及び専門家ファンド（Studien- und Fachkräftenfonds）は、必要な援助手段を含む研究、鑑定、専門家の財政措置のために使用される。連邦政府と途上国の政府は、ファンドから財政措置される個別の任務を調整する。

資金協力の研究及び専門家ファンドは、この任務が規模と独自性のゆえに独自の事業として実施されない限り、資金協力事業の準備と後見のために用いられる。

技術協力の研究及び専門家ファンドは、この任務が規模と独自性のゆえに独自の事業として実施されない限り、技術協力事業のその他の研究及び鑑定（途上国における私経済の支援のためのそれを含む）の財政措置（Finanzierung）並びに準備に役立つ。小規模（50万マルク以下）の他の技術協力任務も、研究及び専門家ファンドによって十分に実施される。

1 1. 資金協力—物品援助

差し迫った輸入需要のために、特に経済全体の立て直し努力の一般的支援のために、あるいは構造的適合のために、限られた規模で資金協力—物品援助（一般的物品援助）が与えられうる。一般的物品援助は、とりわけ、生産キャパシティ及びインフラストラクチャ（例えば、原料及び生産用原料、半製品、補充交換部品及び付属部品、特許及び生産ライセンス）の維持とより良い利用に役立つ。連邦政府は個別に目的規定を定める。財政措置される資材及び行為の一般的リストは、原則として、広範な選択の可能性を提供するが、必要に応じて具体化されるべきである。一般的物品援助は、プロジェクトあるいはプログラムとして検証され、実施されるべき事業の財政措置をしてはならない。

連邦政府の直接行為、貸付、財政貢献

1 2. 一般論

事業の担当（Trägerschaft）と責任は——またその準備と実施も——途上国側にあり、途上国は、最初はドイツ側によって実施される任務も後に引き受け、さらなる助成なしに続行しなければならない。連邦政府は、実施機関を通じて、途上国に行為の財政措置のための資金を使用させ、あるいは行為自体を提供する（直接行為）。両方の場合において、ドイツ側と途上国は調整を図る。

1 3. 資金協力行為

資金協力において、連邦政府は—国際法上の取り決めにに基づき—、貸付または無償資金供与（nicht rückzahlbare Finanzierungsbeiträge）によって事業を促進する。事業の展開に必要である場合（特に事業の準備と後見のための短期専門家への、そのような目的のために形成された運営資金ファンドからの財政措置）、連邦政府は例外的に、小規模の行為を——復興金融公庫（KfW）の提案に基づき——直接提供することができる。連邦政府によって促進されるプロジェクト関連の訓練・研修も、直接行為として実施される。

1 4. 技術協力行為

技術協力において、その任務設定は、連邦政府が行為を——国際法上の取り決めにに基づき——直接提供することを必要にする。連邦政府によって促進されたプロジェクト関連の訓練・研修も直接行為として実施される。現地の適切な担い手が事業の計画と実施を自主的にかつ整然と引き受けることができると保証する場合、資金供与が予定される。建築のために、さらなる資金供与が行われる。

権限

連邦政府の権限

15. 連邦政府の権限

ドイツ側で、連邦政府が協力のための枠組みを定める。連邦政府は、事業の促進のための政治的責任を負い、その開発政策的調整とコントロールを引き受ける。連邦政府内部で、連邦経済協力開発省が権限を有する。連邦経済協力開発省は、1964年及び1972年の連邦首相布告に定められているように、連邦政府の職務規程及び当該の権限規程にしたがい、他の官庁を関与させ、例外的な場合にはこれらに基づき、これら官庁に運営のための資金を配分する。途上国における協力の調整のために、及び途上国政府と継続的なコンタクトをとるために、連邦政府は当該の通知 (Runderlass) 及び対外業務に関する法律にしたがい、その在外公館支所を使用する。

連邦政府は、特に次のことに権限を有する。各国分析 (Länderanalysen)、個々の途上国との協力の目標・規模・手段の確定、事業の選択及び促進の目標と実施についての決定、資金の準備、途上国との国際法上の取り決めの調整と締結、特に実施機関の報告に基づき、及び評価に基づく促進の検証とコントロール。

連邦会計検査院及び予備検査部門の検査権は、この限りではない。

実施機関の権限

16. ドイツ技術協力公社 (GTZ) 及び復興金融公庫 (KfW) の権限

ドイツ側により果たされるべき準備と実施の任務のために、連邦政府はドイツの実施機関を使用する。

資金協力の枠組みにおいて、これは復興金融公庫 (KfW) であり、貸付 (Darlehen)、資金供与 (Finanzierungsbeitrag)、場合により直接行為を行う。ドイツ投資開発協会 (DEG) は、——限られた規模の——出資 (Beteiligung) 及び出資同様の貸付 (beteiligungaeahnliche Darlehen) が重要である限り委託される。

技術協力の枠組みにおいて、これはドイツ技術協力公社 (GTZ) であり、連邦政府及びその機関、特に連邦地球科学原料庁 (BGR) あるいは連邦物理技術庁 (BGR) 自体によってそれが実施されない限り、諸措置を講じる。

資金協力及び技術協力のプロジェクトあるいはプログラムが直接関係していて、その種類と規模に応じて、あるいは特別の専門知識のゆえに、共同の実施が目的にかなっている場合、それらは当該の実施機関によって協力事業として共同で実施される。それぞれの権限の事業を実施する諸機関は、密接に協力し、調整した提案を連邦政府に示す。各機関は、新たな審査なしに他の機関の審査結果に依拠すべきである。

17. 実施機関の任務

実施機関に対する連邦政府の法律関係は、法規定にしたがい、また実施機関と締結した

一般契約及びその他の協定にしたがい、規制される。実施機関への委託は、調整した手続きにしたがい行われる。

実施機関の任務は、次のことである。事業の選択と準備に際してのドイツ側での協力、審査、促進の実施（途上国におけるプロジェクト担い手との実施協定の締結、促進の専門的調整と監督）。事業は、連邦政府の内容的・財政的基準に応じて、実施機関によって自主的に自己責任の下で、経済性と節約を顧慮して、実施される。重要な疑問に際して、特に計画されたコンセプトからの逸脱に際して、連邦政府の決定が求められなければならない。

18. 実施機関の権限

それぞれのプロジェクト担い手の影響範囲外でのプロジェクト関連の訓練・研修の実施のために、実施機関は通常、カール・デュイスベルク協会(CDG)、ドイツ国際開発財団(DSE)、ドイツ学術交流会(DAAD)を使用する。実施機関は、その権限の枠内で、連邦雇用庁——中央職業紹介部(Zentralstelle für Arbeitsvermittlung)——を関与させる。

19. 下部委託(Unterauftraege)、業務処理契約

連邦政府の直接行為に際して、実施機関は下部委託することができる。ドイツ技術協力公社はその責務を果たす際、それが目的にかなわない、経済的であると思われる場合及びその限り、適切な下部受託者を使用しなければならない。

実施機関は、貸付及び資金供与の枠内で、途上国と業務処理契約を締結することができ、これに基づき、途上国の名において個々の委託を展開することができる。

事業の出発点と形成

20. 基礎

連邦政府は、協力の基礎及びアクチュアルな問題について、途上国とパートナーシップ的対話を行う。このための適切な機会は、特に、定期的な政府間交渉、その準備のための協議である。

対話は利害調整のために行われ、そこでは双方の関心が示され、話し合われる。その際、連邦政府は、途上国が相応する自己努力によって、連邦政府によって促進される事業と全体的発展のための適切な構造的な前提と枠組み条件をつくりだすことが必要と考える。その開発政策は、複数の構造、私的イニシアチブ、私経済的要素が認められ、勧められるほど、ますます成果を生む。

対話において、開発の困難、開発ポテンシャル、これまでの協力の効果についても議論され、将来の協力の目標・領域・手段が一致の上確定される。

事業の選択

21. 事業の選択

連邦政府と途上国政府は、協力のための事業を一致の上選択する。その際、途上国の必要、計画及び促進提案は、外交ルートであるいは他の公的報告によって拘束力を有するかたちで連邦政府に提出され、また連邦政府の開発政策的目標並びに促進提案が考慮される。

事業の促進に際して、最小限の介入という原則が適用される。これは、事業ができる限り途上国によって計画され、実施されるということを意味している。促進される事業は、途上国の構造に適合されなければならない。その際、その開発と移転が協力によって促進されうる、状況に合致した技術の使用が考慮される。先進国からの見本は、無審査で途上国に移転されえない。むしろ、途上国の状況、とりわけその実施能力及び整備能力に対応する解決策が開発されるべきである。促進のさまざまな可能性の下で、途上国のイニシアチブと負担 (Trägerschaft) にできる限りの余地を認める形態が選択される。

事業は個々の途上国において、隘路の克服と途上国の問題の解決にできる限り効果的に貢献するために、また必要とされていることに実際に役立つために、中心的問題領域において開始される。さまざまな可能性の下で、遅滞している問題の解決に最もよく貢献することのできる事業が選択される。問題に多様な側面から取り組む、統合的立場が優先される。事業はセクターに及び一目的にかなっている限り一地域的に集中され、直接的あるいは間接的成果によって広範な効果をめざすべきである。

事業の計画と形成

2.2. 計画段階

促進の基本的計画と準備——途上国における担い手と共同で——は、その成功にとって決定的である。その解決に貢献すべき問題は、明確に示されねばならない。目標設定は、後で成果コントロールのための基準としても適切であるために、詳細かつ明確に、——目的にかなっている限り——数量化されたかたちで確定されなければならない。場合により、計画は初めは事業の進展とともに徐々に、途上国と共同で完全にされ、あるいは変化する条件に適合される。事業の促進は、有意義な促進目標の達成のために十分な見通し可能な期間について計画され、財政措置されなければならない。複数の段階の促進においては、最初の段階の検証に際してすでに、促進全体の予測される内容的、財政的、時間的枠組みが見積もられ、評価されなければならない。個々の段階の促進は、事業がその限りでは生存力があること、あるいはドイツからの促進がなくても後の段階の実施が確実であることを前提とする。

促進の計画段階において、プロジェクトの成功のためにも、途上国自身によって実施されるべき必要な補完事業及び継続事業が把握され、その実現の見通しが考慮されるべきである。

事業の準備、計画、実施に際して、目標グループ及び場合により関係住民が関与させられるべきである。

23. 実施のための前提

事業に責任を有する者として、途上国における担い手はその実施と運営ができなければならず、またそれに寄与しなければならない。途上国における担い手は、助言、その人員の訓練・研修によって促進されうるし（例えば、委託において協力する、あるいは特定のコントロール任務を引き受ける専門家によっても）、他の援助なしにできる限り早急に事業を続行することができるべきである。担い手の構造は、技術協力によってつくり出され、拡充されうる。

事業の実施のための前提は、特に、投入される専門家の十分な安全である。

24. 雇用効果 (Beschäftigungswirksamkeit)

開発政策上有意義な資金の使用の枠内で、納入と行為の授与に際して、ドイツ連邦共和国における雇用効果が考慮されるべきである。その際、連邦政府は国際競争の原則を義務づけられている。

25. プロジェクトの成功の保障

プロジェクトの成功を保障するために、連邦政府による人的・物的後見 (Nachbetreuung) が必要である（例えば、短期助言者、補充交換部品の納入）。

途上国の成員の訓練・研修は、協力事業に際し途上国との取り決めにおいて、訓練された現地の専門家が適切に協力することができ、それによって促進の期間が限定されよう、早期に——場合によっては事業の開始前に——開始される。

26. 途上国の行為 (Handlungen)

連邦政府は、促進の成功を確保するために、それが必要あるいは目的にかなっている限り、途上国の一定の行為を要求あるいは勧告する。それは、その履行が正当に行われる、あるいは正当に行われることが期待されうるようなものであるべきである。行為は、プロジェクト関連の問題（とりわけ協約形成 (Tarifgestaltung)、助言者の介入、組織的前提の創出) に、また事業の周辺における適切なセクター、サブセクター、地域の構造の創出にも関係することができる。それは、事業の目標達成のために必要である限り、他の二国間及び多国間のドナーの対応する事業と一致しているべきである。

行為・手段・ドナーの調整

27. 行為・手段・ドナーの調整

事業の促進のためのドイツの行為は、まとまったものとして計画及び実施され（例えば、物的投資、後見 (Betreuung)、訓練・研修）、事業の目標にとって最大の利益をもたらすよう選択される。

個々の途上国において、資金協力と技術協力は密接に調整されて計画及び実施され、ド

ドイツの協力の他の手段とも、また適切な場合には私経済の協力とも調整される。個別のプロジェクト及びプログラムは、それが——16を前提として——協同事業として実施されるときにのみ、同時に資金協力と技術協力によって促進される。協力は、私的財政資金によって代わったり、それを排除したりするべきでなく、むしろその活発化を促すべきである。

協力は一目的にかなっている限り、他の二国間及び多国間ドナーと調整される。これは、とりわけ二国間コンサルテーション（例えば、他の先進国、EUあるいは多国間ドナーとの）において、あるいは世界銀行助言者グループなどの調整委員会において、行われる。その際、協力の枠組条件及び途上国の自己努力も話し合われる。

事業の財政措置

連邦政府及び途上国の貢献

28. 連邦政府及び途上国の貢献

連邦政府、途上国——場合によっては他のドナー——の貢献は、事業全体に必要な支出（投資コストと経常コスト）に基づき、厳密かつ包括的に確定される。予算状況及び収支決算の一般的言明の枠内で、途上国の将来の負担総額（将来コストを含む）と必要な貢献を調達するための能力が見積もられる。途上国の公的予算からの資金が用立てられねばならない限り、途上国は、それを事業の担い手に適宜使用させること、場合により年間予算に入れられることを、約束しなければならない。

29. 途上国の行為

事業及び手段の種類に関わりなく、通常、特に途上国の以下の行為が取り決められる。財政措置全体の確保、土地と建物の用意、専門家及び援助者の適宜の投入、専門家の訓練・研修に際しての協力、助言専門家の支援と保護、必要な認可の付与、任務に関連してドイツの実施機関の途上国における税金・公課の免除、連邦政府の直接行為における物品納入における途上国での税金・公課の免除、場合によりプロジェクト担い手によるこれら公課の引き受け（途上国における調達に際して、それにより不適切な作業コストが生じる場合、免税は行われない）。

30. 連邦政府の貢献

ドイツの貢献の種類と範囲は、事業の状態と必要にしたがう。

技術協力事業における以下の行為は、連邦政府によって引き受けられるべきであり、途上国によって行われるべきではない。派遣専門家の宿泊またはその宿泊のための費用の引き受け（宿泊の可能性がない場合、それが全体費用や専門家の活動期間に関して正当化できるときには、技術協力の資金から財政措置される）、派遣専門家の出張費用、納入された材料のための途上国で生じる輸送経費・保険経費。

31. 為替コストと国内コスト

一般的に、外国の通貨において生じるコスト（間接的為替コストを含む）は連邦政府によって負担あるいは相応する行為が行われ、また、現地通貨において生じるコスト（国内コスト）は優先的に途上国の事柄である、ということが前提とされる。

開発政策上の優先順位が高い事業において国内コストが共同財政措置される限り、その額と割当は、資金の効果的投入の観点により、また途上国の適切な自己関与の必要により、決定される。

国内コストの一部または全部の負担は、途上国において国内コストの負担が不可能であったり、期待できない限り、以下の場合に可能である。

- ・ LDC
- ・ LDC以外の国で、当該住民が直接的に関与する貧困克服の分野、環境・資源保護、基礎教育・職業教育、人口政策を含む保健制度
- ・ イノベーション試行の地域的あるいは地域を越える意義を有するパイロット事業、研究・開発事業

資金協力の一般的物品援助において、国内コストは一般に、国内輸送、保険、取り付けの行為についてのみ引き受けられる。

経常コスト

32. 途上国経常コスト

事業の運営と維持のための経常コストは、原則として途上国自身によって負担される。

33. 経常コスト

継続的な目的達成のために必要で、途上国自身によって経常コストの一部または全部の引き受けが期待されない場合、例外的に、経常コストは連邦政府によって一部または全部が財政措置される。これは、特に以下の場合に適用される。

- ・ LDC
- ・ LDC以外の国で、当該住民が直接的に関与する貧困克服の分野、環境・資源保護、基礎教育・職業教育、人口政策を含む保健制度
- ・ 途上国にとってそのような事業のリスクの引き受けが期待できない限り、イノベーション試行の地域的あるいは地域を越える意義を有するパイロット事業、研究・開発事業

事業によって作り出される施設はすぐの期間は途上国が自ら継続すべきであるので、連邦政府による経常コストの支払いは、見通し可能な期間に限られる。経常コストの引き受けの前提は、途上国と連邦政府によって負担される経費割合についての計画、途上国による漸進的引き受けについての計画である。この計画は、全体計画の一部である。

代償資金 (Gegenwertmittel)

34. 代償資金

協力に際して途上国の通貨における収入が生じた場合（例えば資金協力条件付分割（56）によって、さらに途上国政府による物品・輸入ライセンス・外貨の売却において）、それは連邦政府の口座に入れられない（ドナー独自の代償資金ではない）。代償資金が具体的な開発政策目標のために使用されるということ（例えば、特定の植林・侵食防止プログラム、資金協力または技術協力の事業のための国内コストの財政措置、ドイツ企業と現地パートナーとの合弁会社、リボルブの小規模信用ファンド）が、——資金協力貸付の償還期間分割の際を除き——できる限り、途上国政府と協定される。前提となるのは、最終的あるいは長期的に生じる特記すべき規模の代償資金が重要だということであり、途上国の法律によって認められるということである。そのような代償資金の確定の前提は、一般的にさらに、連邦政府の見解にしたがって資金が使用される、相応の優先的使用目的が、すでに存在しているか明確になっているということである。目的設定は適切な期間及び——リボルブのファンドを例外として——最初の投入に限定される。途上国は、協定された目的のための代償資金の使用について報告すべきであり、あるいは場合により、協定の履行について他の適切な証明を行うべきである。

開発銀行への資金協力貸付において、開発銀行自身が借り手であって途上国政府が借り手でない限り、具体的な開発政策目的のための利子分割資金の確定は必ず行われる。

開発銀行に用立てられる貸付全体は、一般的に、リボルブで投入される。すなわち、最終信用受供者の償還額は、貸付全体への償還が必要とされない限り、新たに借款のために使用される。

約束と国際法上の取り決め

35. 約束

連邦政府は途上国に、政府間交渉において、あるいは途上国政府への公的通知によって、国際法上の取り決めの締結を留保して、適切な事業の促進を約束する。約束は複数年のものとして行うことができ、相応する年の約束を前もって行うことができる。途上国に複数年約束の期間が伝えられたとしても、期間の経過後に新たな約束への要求は生じない。

国際法上の取り決め

36. 国際法上の取り決めの対象

個々の事業の促進は、連邦政府と途上国政府との間で、国際法上の取り決めにおいて合意される。取り決めは、資金協力においては、原則として政府間協定のかたちをとる。技術協力事業についての取り決め、既存の資金協力協定の変更についての取り決めは、一般に、覚書交換というかたちで行われる。

研究・専門家ファンドから財政措置される個々の任務については、原則として、独自の

国際法上の取り決めは行われぬ。

途上国と合意して行われる資金的に小規模の行為（例えば小規模物品引渡し、6か月までの短期専門家活動）においては、形式的な取り決めは行われなくてもよい。さらに、地域的事業及び地域を越える事業において、直接的な契約パートナーが自由にならない場合、場合により関与する途上国と行為が調整されている場合、国際法上守られる反対給付なしでも事業が実施可能な場合（例えば専門家のための保護権）、形式的な取り決めは行われなくてもよい。

管理の単純化に役立つ限り、取り決めは複数の事業を包括する。

取り決めは、見本テキストに対応して、主要な点に限定される。特に、以下の点である。目標設定、ドイツの貢献の使用目的と範囲、実施機関の免税及び公課免除を含む途上国の行為、促進される事業の検査の留保、実施契約のためのドイツ法の適用。詳細は、実施機関の協定において定められる。

37. 大綱条件

技術協力の基本ルールと大綱条件について、見本テキストにしたがう政府間協定というかたちでの大綱協定が途上国と締結される。それは特に、協力の種類と領域、両国の行為と貢献、専門家の権利と義務を定める。

38. 国際法上の取り決めの公表

政府間協定、既存の政府間協定を変更する覚書交換というかたちでの国際法上の取り決めは、重要な理由がない限り、連邦官報第II部において公表される。

事業の審査

事前表明 (Vorabstellungnahme)

39. 事前表明

連邦政府は審査の前に、通常、促進が提案された協力事業についての実施機関の最初の態度表明（事前表明）を求める。事前表明は、事業の最初の専門的・開発政策的判断を可能にし、事業の審査能力・審査評価性を明確にするのに役立つ。事前表明は、事業の目標と準備状況について記述し、予定される財政措置のほかに予測されるコストを挙げ、実施と後見の専門的・技術的問題（批判的側面とリスクを含む）について意見を表明し、連邦政府の開発政策的評価のための示唆を与える。実施機関は、自己イニシアチブにおいて、プロジェクト提案について態度表明を行うこともできる。

審査の内容

40. プロジェクト及びプログラムの審査

連邦政府が事業を促進する前に、以下のことが審査される。

- ・ドイツの開発政策の一般的原則にしたがい、セクターの促進基準にしたがい、本指針にしたがい、また途上国の優先度を考慮して、それぞれの事業が促進に値するかどうか
- ・協力資金は、どのくらいの範囲で、どのような方法で、事業のために使用されるべきか

プロジェクト及びプログラムの審査は、以下のことを含む。

- ・途上国の経済全体の状況、セクター分析及び場合により地域分析というかたちでのプロジェクトあるいはプログラムのための需要証明。その際、開発政策上の判断も実施機関によって明確にされるべきである。
- ・エコロジック的影響（環境適合性審査）を含む技術的形態（設計、実施、運営）。
- ・担い手の法的基盤、組織、運営、経済状況（プロジェクトあるいはプログラムを自主的に実施し、継続する能力を含む）、場合により専門家による後見、必要な訓練・研修。
- ・全体コスト（為替コストと国内コスト）とその財政措置、人的・物的行為、個々の関与者の財政的貢献
- ・国民経済学的・社会経済的・社会文化的影響、経営学的考察、リスクと成果見通し（勧められる行為の実現可能性を含む（26））、プロジェクトあるいはプログラムに対する目標グループの態度。

審査は、オールタナティブな説明と実施の可能性及び優先順位も取り扱う。

4 1. 審査の支援のための研究及び専門家ファンド (SFF)

研究及び専門家ファンドは、ファンドの必要性、その目的、規模、進展について示す、実施機関の実施提案に基づき設置される。

実施機関は、ファンドから財政措置される、途上国政府と合意される（10 の第 1 段落）個々の任務についても、連邦政府の合意を求める。

研究及び専門家ファンドから財政措置される他の小規模の技術協力任務（10 の第 3 段落）は、他のプロジェクトやプログラムと同様に審査される。

審査の手続き

4 2. 事業の審査

促進を提案された事業が連邦政府の見解により審査に値する、審査能力があるとされた場合、連邦政府は当該の実施機関に審査を委託する。審査の委託について、連邦政府は途上国に知らせる。

実施機関は、独自の判断と独自の責任において、連邦政府と合意した審査基準（Mustergliederung）にしたがい、事業を審査する。審査に際して、さまざまなセクター・サブセクターに適用される指針（セクターペーパー）も考慮される。審査は、事業のそれぞれの状態と性質に応じて行われ、主要な問題に集中する。実施機関は、義務的な裁量そ

れ自体により、どの問題を重点的に審査するか決定する。実施機関は、審査基準からの逸脱を審査報告に書き留め、理由を述べる。連邦政府はいつでも付加的な条件を課すことができ、あるいは審査報告の個々の点について補完を要求することができる。十分な審査がなくても促進の妥当性が明らかに認められる場合、連邦政府の限られた審査委託が例外的に認められる。

審査報告が専門的な国際的あるいは国内的開発援助機関に提出される場合、実施機関は報告に基づき判断することができる。実施機関の先行した審査に基づき事業が十分と判断される場合、判断は実施機関の補完的態度表明というかたちで行うことができる（例えば最終プロジェクト、連合プロジェクトあるいは平行プロジェクトにおいて）。

43. 審査の結果

審査を委託された実施機関は、審査の結果を極秘の報告で連邦政府に提出する。報告は、事業が促進されるべきかどうか、促進されるとしたらどのような規模・種類・方法で行われるべきかについての提案を含む。提案は、個々の経済的・社会経済的・社会文化的審査結果の吟味と評価に基づき、その際、ある分野における批判的結果は他の分野における肯定的結果によって相殺されうる。

審査報告は、正当な関心がある場合、極秘性と管理費用の観点で正当化される場合、事業の整然とした実施が妨げられない場合、及びそれにより途上国との関係に負担が生じない場合、途上国の政府と担い手、第三者（例えば他の二国間あるいは多国間ドナー）に、全部、一部あるいは主要部分が知らされる。

促進妥当性の決定

44. 促進妥当性の決定

連邦政府は、審査に基づき、事業を促進するかどうか、どのような規模・種類・方法で行うか、決定する。連邦政府は促進妥当性を決定すると、途上国の政府に伝え、当該の実施機関に促進の一層の進展を委託する。否定的決定においては、途上国に拒否の主要な理由が伝えられる。

事業の促進

45. 事業の促進

ドイツの行為は、実施機関が促進の計画と実施について詳細に話し合う、途上国における担い手と密接な合意において行われる。

実施協定

46. 実施協定

国際法上の取り決め及び政府間協定に基づき、実施機関は途上国における当該部門と、

促進の技術的詳細について私法上の契約を結ぶ。それは、場合により、特別の協定により補完される。これらの契約の基となる見本、個別の逸脱は、連邦政府と調整される。

実施契約は、小規模の技術的に単純な事業で、担い手の行為の確定が実施契約において必要とされていない場合（例えば政府助言者）、特に技術協力において不可欠である。さらに、地域を越える事業のための直接的行為においては、関与する途上国の代償行為が必要とされない場合、実施契約は結ばないことができる。

研究及び専門家ファンドから財政措置される個々の任務について、独自の実施契約は結ばれない。

実施協定は、特に、以下のことについての規則を含む。促進の管理目的と行為について、事業及びその促進の目標、時間的・組織的・技術的経過について、契約義務が含まれていない場合には帰結について（場合により促進の中断）。

報告

47. 進展報告

実施機関は、事業及びその促進の進行についての報告を、連邦政府に定期的に提出する。報告は、特に、実施状況、計画と財政措置（とりわけ時間計画、コスト計画）の遵守、生じている困難（例えば、誤った方向への進展）、目標達成の予測、大綱条件の変更について述べ、場合により、行動提案を含む。重要な機会に、別の報告が提出され、あるいは連邦政府により要求される。プロジェクトの進展についての報告は、とりわけ、現地のプロジェクト担い手あるいは現地の職員の報告、あるいは実施機関のプロジェクト訪問からの認識に依拠することができる。

連邦政府は報告を評価し、そこから実施の継続、場合により促進の延長のための必要な結論を引き出す。

48. 最終報告

促進の終了後、実施機関は、連邦政府に、目標達成、効果、得られた経験を含む詳細な報告を提出する。連邦政府は、原則として、途上国にその主要な内容を伝える。

検証

49. 検証

事業の促進のための開発政策上の責任の行使において、連邦政府は、継続しているあるいは終了した事業の実施状況と目標達成について調べ、一層の促進のための勧告、協力の一般的問題についての勧告を作成するために、特に——途上国及び実施機関と調整の上で、場合により外部の専門家の関与の下で——評価を行う。

ドイツ経済への周知、協力のデータの公表

50. ドイツ経済への周知

ドイツ経済は、協力の事業における納入可能性・行為可能性について、特に既定の公募及び参加競争について知らされる。公募についての周知は、納入委託・行為委託の種類も含む。

ドイツ経済への周知は連邦貿易情報庁（BfAI）の義務であり、同庁はこの任務を連邦政府及び実施機関と密接に調整して、できる限り早期に行う。

連邦貿易情報庁による経済界への周知は、プロジェクトの準備と審査のさまざまな段階で集積する資料と報告を基盤として行われる。連邦貿易情報庁は、プロジェクトの情報と事前情報のために適した作業資料を評価のために得る。

周知は、資金協力においては、以下の4段階の情報システムによって行われる。

- ・肯定的事前表明に際して
- ・審査の委託に際して
- ・行為の委託に際して
- ・公募の提出に際して

技術協力においては、ドイツ経済は連邦貿易情報庁によって、そのつどの委託の規模に合わせて、特に以下のような情報を与えられる。

- ・10万マルクを超える物品納入委託に際しての事前情報、長期専門家の投入を伴う新規コンサルティング委託に際しての事前情報
- ・ドイツ技術協力公社から伝えられた公募の早急な公表
- ・小規模物品納入委託のための生産グループ毎に区分された四半期の見通しの公表

51. 協力のデータの公表

協力事業の詳細は、個別に特に極秘性あるいはその他の理由に反しない限り、一般に周知される。原則として、事業及び約束毎の途上国のための協力の一覧（個々の事業のための承認された資金を含む）、事業の概要が周知される。

自然災害及び政治危機における緊急手続き

自然災害、戦争、内戦あるいはその他の武力紛争によって生じた被害を除去するために、措置の早急な開始と迅速な実施が必要な限り、特別の手続きが適用される。開発政策的な結果除去（再建援助）は、連邦政府の人道的援助が行われる場合、時間的・内容的にできる限り直接それに結びつけられるべきであり、特別な場合——長期的危機——並行的にも投入されるべきである。連邦政府がその開始について決定する手続きは、以下から成る。

- ・現地の短期間での必要声明
- ・実施機関の審査報告
- ・連邦政府による決定

・連邦政府と調整した実施機関による実施中の詳細計画の確定／検証

現地の必要声明は、連邦政府の要請にしたがい、実施機関によって行われるか、実施機関がすでに実施したあるいはまだ継続中の緊急援助措置を考慮して早急に審査報告を作成する。そこには、提案された措置の早急な開始と迅速な実施がどのように行われるか、実施のための詳細計画がどのように作成されるか、示される。実施機関は、審査報告を連邦政府に送付する。これに基づき、連邦政府は時間的に短縮された手続きにおいて促進について決定し、手続きの迅速性が必要とされる限り、40 の意味における個別基準の放棄について決定する。

技術協力の枠内における行為において、また資金協力補助金において、連邦政府と受け入れ国との間で事業についての原則的理解が文書で確定されている場合、国際法上の取り決めを締結する前に事業を開始することができ、支払いを行うことができる。

政治的危機（戦争、内戦、その他の武力紛争）において、外務省との密接かつ持続的な調整において、再建援助が行われ、特別の緊急の必要がある場合には、第1～3段落を準用する。この場合、外務省との理解において、文書による先の了解の条件を放棄することができる。

その他、本指針の規定が準用される。

II. 資金協力のための特別規定

規定、任務、実施形態、権限

5 2. 資金協力規定

資金協力について、本指針第 I 部の規定及び 53-80 の補完規定が適用される。

資金協力の任務と行為は、4 及び 6 から生じる。

資金協力の事業は、通常、途上国によって、例外的に連邦政府の直接行為によって展開される (13)。

貸付、財政貢献、場合により直接行為のための実施機関は、復興金融公庫 (KfW) である。——限られた範囲での——出資及び出資同様の貸付の場合、ドイツ投資開発協会 (DEG) に委託される。

5 3. 資金協力の行為

事業のための行為は、まとまったものとして計画及び実施される (27 第 1 段落)。事業の準備と後見のための研究と専門家は、目的適合性に依りて、研究及び専門家ファンドから財政措置され、あるいは自己の行為として、プロジェクト関連の訓練・研修は連邦経済協力開発省により形成された特別のファンドから財政措置される。

提供と建物監督の詳細計画、公募、評価に際しての技師行為の財政措置は、原則として、主要投資の資金から、その構成部分として行われる。通常、納入と結びつけられる助言と訓練は、その構成部分として、納入者によって行われる (例えば機器の使用における指示)。

資金協力措置のプロジェクト関連の準備と後見は、途上国または復興金融公庫によって、助言技師及びその他の専門家と並んで、ドイツ技術協力公社にも委託されうる。

条件

移転条件

5 4. 移転条件

資金協力貢献の財政措置条件は、個々の途上国の経済状況、特に発展状況、対外経済の達成力及び負債状況に合わせられる。例外的に他の条件が定められない限り、現在、以下の 3 つのカテゴリーがある。

○ LDC は補助金を得る。補助金の供与は、さらに、以下の場合に LDC においても可能である。

- ・女性の社会的地位の改善に役立つ措置
- ・貧困克服のための自助志向の措置
- ・中間企業の信用保証ファンド
- ・社会的インフラストラクチャの事業
- ・環境・資源保護の事業

- 原則として、特に有利な IDA 信用条件のためのそのつどの世界銀行ルールにある（すなわち、例えば 1996 年の新約束では一人当たり収入が 1994 年ベースで 1,395 U S ドル）、すべての途上国は、利子 0.75%、期間 40 年、10 年間は Freijahren という条件で信用を得る。
- その他の途上国には、利子 2%、期間 30 年、10 年間は Freijahren という条件で信用が供与される。
- 資金協力結合財政措置の枠内で、資金協力貢献は原則として IDA 条件で行われる。
財政措置貢献によって、さらに、4 及び 5.3 に挙げられた後見及び通常は準備（研究及び専門家を含む）が財政措置される。進展した途上国において、経営学的に採算の合う事業のための準備は貸付という方法でも財政措置されうる。提供及び建物監督の詳細計画、公募、評価における技師行為は、主要投資と同じ財政措置条件を有する。直接行為（プロジェクト関連の訓練・研修を含む）は無償である。

Weiterleitungskondition

5.5. Weiterleitungskondition

プロジェクト担い手が資金を得る条件は、資金協力貢献の途上国への移転条件とは異なる（条件分割）。Weiterleitungskondition は、当該国の通常の信用条件を考慮して、事業の種類及び経済的収益力にしたがう。Weiterleitung は担い手への貸付、財政貢献あるいは自己資本として行うことができる。

途上国の政府への開発銀行財政措置（Entwicklungsbankenfinanzierung）のために与えられる資金協力貢献は、原則として、貸付あるいは出資として転送される。開発銀行によって負担される利率（Einstandszins）は——当該国の通常の利子に合わされた最終信用利率を前提として——、消費の応分の補償のために（管理コスト、リスク補償）、また自己資本の適切な利息のために、十分なマージン（銀行マージン）が残るように定められる。これは一般に 3% となる。

通貨リスク

5.6. 通貨リスク

貸付及び財政貢献の通貨は、ドイツ・マルクである。貸付の Weiterleitung において、途上国の政府はプロジェクト担い手の通貨リスクを免除すべきである。これは特に、開発銀行貸付からの最終信用受供者にあてはまる。この場合、通貨リスクは、利子分割資金から供給されうるし、開発銀行における特別ファンドによって、特別の相場リスク保証によって、あるいは開発銀行における利子分割等価資金の一部の借方記入によっても、返済されうる。

専門家

57. 専門家

資金協力専門家、とりわけ資金協力事業の準備・後見・監督のための技術助言会社は、途上国における担い手によって委託され、途上国の担い手と契約を結ぶ。小規模の行為であって、それにより事業の展開が容易にされる場合（13）、例外的場合にのみ、技術助言会社あるいは専門家は、自己責任において、直接復興金融公庫によって、途上国の通知により、委託されうる。その派遣については、原則として、技術協力専門家の派遣と同様の規定が適用される。

専門家の義務と権利は、委託者とのそのつどの契約から生じる。

手続き

事業の審査

58. 事前表明、促進妥当性

連邦政府は、通常、促進のために提案される協力事業に対する実施機関の事前表明を求める（39）。

事業は、促進妥当性の決定の前に、40-43（40、41、42、43）の原則にしたがい、審査される。付加的に、以下の規定が適用される。

59. 審査の前提

審査の前提は、事業の判断を可能にする審査可能な資料（例えば計画資料を伴う事前研究、実施可能性研究）である。資料は原則として、途上国が用意し、提出する。実施機関は、事前表明において、提出された情報及び資料に基づいて審査が可能かどうかについても表明する。実施機関は、さらにどのような資料が用意あるいは作成されねばならないか、確認する。途上国が審査可能な資料を提出できない場合、連邦政府は適切な貢献（例えば判定の財政措置、（実施可能性）研究、補充調査）によって、審査可能性をもたらすよう援助することができる。

小規模の事業において、審査のために必要とされる資料には、個別に確認できるより少ない要求がなされうる。

60. 審査対象

連邦政府によって開発政策的に重要とみなされる既存の大規模施設において小規模の部分投資がなされる場合、審査には、需要と客観的な投入の確認、——事業全体の技術的複雑性により——予定される部分投資の技術的・経済的に適切な形成、部分投資の適切な利用と整備のための担い手の能力が含まれる。

開発銀行あるいは同様の機関による促進において、審査は、途上国の開発政策的・経済的状况、促進される経済セクター・信用セクターの分析、最終信用受供者の目標グループ

とその達成可能性、開発銀行の制度的側面、業務政策（主動的業務、受動的業務）と活動方式、業務発展と財政状況、開発銀行の開発政策的意義と資金需要に及ぶ。

8の第1段落第5段の意味におけるセクター関連プログラムの促進の審査には、予定される物品及び行為の需要とコストの確認、予定される調達手続きの適切な使用と実施のための担い手の能力が含まれる。

連邦政府は、途上国の経済的状況に基づき、一般的物品援助のための前提を審査する。場合により、目的規定の確定のために、復興金融公庫の態度表明が求められる。

6 1. 審査の実施

審査の実施のために、並びに事業及び暫定的審査結果について途上国の当該部署との話し合いのために、実施機関は通常、審査グループを派遣する。

貸付契約、財政措置契約、投資契約

6 2. 復興金融公庫による契約

復興金融公庫は、貸付についての契約（46）（貸付契約）において、財政貢献についての契約（46）（財政措置契約）において、場合によりプロジェクト担い手との契約において、以下のことを規定する。契約額と使用目的、貸付に際しては償還と利子、支払手続き、委託、使用コントロール、報告、契約義務が遵守されない場合には帰結、事業の整然とした進行と成功のために必要とされる、あるいは目的にかなっている、その他の詳細。

復興金融公庫は、途上国自身が借り手でない場合、支払い義務の履行に関する保証契約を途上国と結ぶ。貸付に際して、起こりうる紛争は仲裁裁判所によって調停されるということが仲裁協定に定められる。

途上国における非政府機関あるいは地方の担い手への資金協力補助金において、誤った使用のゆえに起こりうる受取人の償還義務を確実にするための現地政府の保障声明は、原則として必要である。以下の場合、この原則から、例外的に逸脱することができる。

1. 現地政府が保障声明の交付を拒む場合
2. 第三者によって代行されない、あるいは経済的に代行されない費用も調達されうる場合
3. 受け手国の政府が事業に合意したことを明らかにし、事業を実際に妨げないこと、及び起こりうる償還要求に際して受け手ではなく連邦政府を支援することを義務づける場合

6 3. ドイツ投資開発協会（DEG）による契約

信託の出資について、ドイツ開発投資協会は他のパートナーと投資契約を結ぶ、あるいはその定款に応じて既存の企業に参加する。その際、特に以下のことが定められる。団体の目的と出資額、払い込み条件、投票権・コントロール権・共同発言権に応じた共同出資

者の地位、積立金形成、出資分の譲渡、収益及び場合により清算剰余金の配分。

出資同様の貸付に際して、ドイツ投資開発協会はパートナーと契約を結ぶ。契約は、貸付の出資への変更の権利を予定し、配当金への参加を定め、共同出資者の地位に応じた会社への影響もできる限り確保すべきである。出資同様の貸付が他の方法で守られていない限り、ドイツ開発投資協会は途上国の政府あるいは中央銀行と、保障契約を結ぶ。そのほか、両者は契約から生ずる争いの調整のための仲裁手続きについて協定する。

委託授与

64. 委託授与のための一般的規定

通常、納入及びそれと関連する行為のための委託授与に先立ち、公募が行われる。公募は、十分な競争に際して、ドイツ連邦共和国に居所を有し、ここでその経済活動の主要部分を行い、本質的に他の国からの納入や行為に手を出さない企業に限定されうる。競争のゆがみあるいは技術的理由により正当化される場合（例えば、つながりのある契約）、フリーハンドの授与を行うことができる。提供の適切性（価格と行為の関係）は、検討される。委託授与の手続きは、できる限り早期に明確にされる。委託授与及びドイツの財政措置分担分の使用のための可能性は、実施契約において確定される。

受け手国の提供者の納入及び行為は、それが事業の性質のゆえに（例えば小規模、地域的拡散）あるいは技術的理由から提供される場合、特に問題となる。

一般的物品援助のために公募が必要とされるのは、例えば納入の種類・量・価値によりそれがふさわしいと思われる、あるいは公募が一般的であるといった、特別の場合のみである。

65. 技術助言会社への委託

技術助言会社への委託は、特別の業績比較に基づき行われ、公募という方法では行われない。判断に際して、提供の質が優先的に考慮されるが、行為と価格が不均衡であってはならない。

66. 輸送のための契約

協力の事業のための海上輸送、航空輸送、陸上輸送において、公正な競争条件が確保されなければならない。交通企業の自由な選択という原理が適用される。途上国は、ドイツの交通企業の同等の関与を排除したり、困難にしたりしてはならない。

委託授与の審査

67. 委託授与の審査

委託授与は——直接行為における場合を除き——、実施の一部として、途上国における担い手によって行われる。協定の維持及び整然とした授与手続きは、国際的に一般的な方

法にしたがい、復興金融公庫によって監督される。この目的のために、途上国における担い手は、公募の際に復興金融公庫に態度表明のために次のものを提出する。公表の前に公募資料、委託授与の前に提供の比較評価など助言技術者の所見とともに根拠のある提案、納入契約・行為契約の草案。小規模委託において、復興金融公庫は公募資料・授与提案の提出を求めないことができる。

助言会社への委託は、専門的・人的・組織的・財政的クオリフィケーションを必要とする。復興金融公庫は、参加競争の実施（プレクオリフィケーション）への同意権、プレクオリファイされた企業（ショートリスト）・志願者の選択への同意権、行為契約への同意権を留保する。

支払い手続き

68. 支払い手続き

貸付及び財政措置貢献は、原則として、事業の進展に応じて受け取り人の要求に基づき、復興金融公庫によって支払われる。その際、受け取り人は復興金融公庫と調整して、次の手続きの中から選択することができる。償還手続き（途上国によって立て替えられた額の償還）、直接支払い手続き（復興金融公庫が直接、給付者あるいは行為者に支払う）、信用補償手続き（信用から生ずる支払いの償還）。

契約パートナーが事前金融のために不可能、あるいは他の手続きは遅れて効果を現す場合、特に、適切な自由裁量資金が受取人に用立てられる。自由裁量資金は、翌月の支払い需要に応じて支払われ、補填される。

ドイツ投資開発協会は、促進されている企業の資金需要に応じて、出資あるいは出資同様の貸付への支払いを行う。

開発銀行

69. 開発銀行

開発銀行からの財政措置による最終信用は、開発銀行による供与の前に、同意を求めて復興金融公庫に提出される。経験のある開発銀行には、自己責任において個々の最終信用について決定する、免税限度が認められうる。

報告と監督

70. 報告と監督

報告は、47 及び 48 にしたがい行われる。

復興金融公庫は、受け取り人により資金が契約に沿って使用されるよう留意する。事業の完成あるいは開始の後、復興金融公庫は技術的・財政-銀行的終了コントロールを行い、それについて連邦政府に報告する。事業の効果が見通し可能になるとすぐに、復興金融公庫はそのほかに、事業に結びついていた期待がどのくらい満たされたかについて Soll-Ist

比較により確認するために、国民経済学的・経営学的・社会経済的視点を考慮して、効果の詳細な最終審査を行う。

出資及び出資同様の貸付において、ドイツ投資開発協会は、監督機関の協力によって、また自らのコントロール権によって、促進された企業の業務執行を監督する。

支払い遅延

71. 支払い遅延

途上国によって行われなかった支払いは、段階的に督促される。途上国の支払いの遅れが不規則な場合、連邦政府は、このために予定される規定にしたがい、資金協力の継続について決定する。

出資及び出資同様の貸付

72. 出資及び出資同様の貸付

出資のための資金協力資金の信託的使用において、出資の獲得あるいは出資同様の貸付の授与が問題となりうる。企業の責任資本の割当分がそれと結びついた権利及び義務とともに引き受けられる場合、出資が行われる。目的・条件・規模により出資の性格をもつ場合、貸付は出資同様となる。それは、出資同様の性格を考慮して、償却され、利子が付される。

出資及び出資同様の貸付のために、明確に特別のことが規定されていない限り、本指針の規定が意味に即して適用される。

他のドナーとの共同財政措置

73. 共同財政措置

それが可能で有効である限り、他の二国間あるいは多国間ドナーと協力した事業の促進が計画され、実施される。これは、特に、使用できるドイツの資金が十分でない場合、あるいは経験をたばねるため、また事業の起こりうるリスクを分散するために、行われる。これは、個々のドナーの経験状況にしたがい、早期のコンタクト受け入れと任務配分を必要とする。

74. 並行財政措置

あらゆる寄与者が他の関与者と調整して事業の限られた部分を促進する、並行実施（並行財政措置）が優先的に行われる。ドイツの貢献のために、原則として、協力の一般的な規定が活用される。

事業の促進がさまざまな部分に分けられない場合、それぞれの寄与者が総コストのうち他の関与者と調整した割合を引き受ける（共同財政措置）。関与者は共通の実施手続きを確定するが、その際、ドイツの貢献のための事項のために、通常のドイツの規定から逸脱す

ることも可能である。国内コストが財政措置される場合、応分の共同財政措置が努力される。

75. 共同財政措置の審査

共同財政措置の審査は、通常のように、復興金融公庫によって——場合により他の共同資金提供者の審査報告に基づき——、あるいは他のドナーと共同して復興金融公庫によって、行われる。場合により生ずる上乘せに際して、それぞれのドナーがこれまでの貢献に応じて関与することが努力される。共同財政措置について、通常の国際法上の取り決め及び実施協定が途上国と締結される。ドナーの間で、関与するパートナーの任務の調整に関する協定を結ぶことができる。

76. 私的信用供与者

適切な場合、開発事業は資金協力の資金と私的信用供与者の資金とによって並行して財政措置されうる。

混合財政措置

77. 資金協力と復興金融公庫資金との混合財政措置

資金協力の資金と復興金融公庫の独自資金との混合財政措置は、開発政策的に促進に値する事業に財政措置するための重要な手段である。その際、78-80 (78、79、80) を補って、本指針の規定が適用される。

78. 混合財政措置のための貸付契約

資金協力の資金と復興金融公庫の独自資金について、統一的な貸付契約が結ばれる。その条件は、信用全体が公的開発協力に対応するように定められる。資金協力資金の条件は、個別に、54 とは異なって規定されうる。Freijahre は復興金融公庫資金の償却が終わった後に初めて資金協力資金の償却が開始されるよう、定められる。

79. 混合財政の取り扱い

混合財政措置は、すべての手続き段階において、とくに迅速に処理される。

混合財政措置は、資金協力指針にしたがい、通常の手続きにおいて審査される (39-44、58-61 参照)。

80. 復興金融公庫資金の償還

連邦政府の保証金または保証による復興金融公庫資金の償還は、一般的な償却原則にしたがう。当該の省庁間委員会は、事業の準備に際して、早期に意見を求められる。

III. 技術協力のための特別規定

規定、任務、実施形態、権限

8 1. 技術協力規定、実施形態等

技術協力のために、本指針第 I 部の規定及び 82-104 の補完規定が適用される。

技術協力の任務及び行為は、5 及び 6 から明らかになる。

支配的な実施形態は、直接行為 (14) である。

権限を有する実施機関は、措置が連邦政府及びその機関、特に連邦地質資源庁 (BGR) 及び連邦物理技術庁 (PTB) によって実施されない限り、ドイツ技術協力公社 (GTZ) である (16)。ドイツ技術協力公社は、連邦政府及び途上国と調整して、途上国に事務所を置くことができる。事務所は、当該国 (場合により近隣諸国) における協力の事業のために、またドイツ技術協力公社本部のために仕事をする。

8 2. 技術協力規定のための指示

事業のための行為は、まとめて計画され、実施される (27 第 1 段落)。研究者及び専門家は——目的に応じて——主要事業と結びつけられ、あるいは研究及び専門家ファンドから、あるいは自己の事業として調達される。プロジェクト関連の訓練・研修は、主要事業の一部である。

直接行為

委託授与

8 3. 委託授与

委託手続きは、連邦政府と実施機関との契約にしたがって使用されるように、公的資金の使用に関するドイツの規定にしたがう。これにより、実施機関による委託授与の基礎は、原則として競争である。

物品及び設備の所有

8 4. 物品及び設備の所有

通常、連邦政府によって納入される物品が途上国へ到着した際に途上国の所有に移ること、ただしそれはその任務のための専門家及び促進される施設に用いられなければならないことが、途上国と協定される。後の他の技術協力事業において再び使用されるために、機器が期限付きで用立てられる場合、所有の移転は協定されない。

ドイツ連邦共和国及び実施機関は、原則として、途上国において、連邦政府の資金によって設置あるいは購入される土地あるいは建物の所有権を得ない。このことは、宿泊の可能性がないために連邦政府の資金により専門家のための住居が購入あるいは建築される場合にも、適用される。この場合、ドイツ連邦共和国は、無期限でできる限り無償の住居利

用権（所有者責任なし）が認められる。所有から生ずるすべての負担は原則として途上国が負担するが、管理と維持のコストは連邦政府によって引き受けられる。

財政措置貢献

85. 技術協力資金供与

技術協力資金供与のために、資金協力の規定（本指針第II部）が意味に即して適用される。委託授与に際して、それが競争の意図に反しない限り、途上国の規定が公的委託のために用いられる。

設備投資および大規模物品納入のための技術協力資金供与については、5第3段落が適用される。

86. 小規模措置

特別の指針にしたがい、ドイツの在外公館を通じて、協力の原則に対応し、適切な担い手によって迅速に実施される、技術協力の小規模措置が展開される。

条件

87. 条件

技術協力は、途上国に対して無償で行われる。途上国の政府によるプロジェクト担い手への貸付（条件分割）としての Weiterleitung は、原則として、行われない。財政力のある途上国は、通常の自己出資を超えてその業績能力に応じて、事業のコストに関与すべきである。例外的に、技術協力は貸付として行われうる。

専門家

一般的規定

88. 一般的規定

最小限の介入という原則にしたがい、技術協力による専門家は、途上国が任務のために独自の専門家を用意することや財政措置することができない場合にのみ、投入される。その際、プロジェクト担い手の自国の専門家への協力資金からの財政措置は、事業のために必要な場合にのみ、可能である。自国の専門家への支払いは、労働市場において妨害的に介入したり、途上国の賃金構造を侵害してはならない。

専門家の活動と投入期間及び財政措置の種類は、個々の事業の必要に応じて決定される。専門家は、実施機関と途上国における担い手との間で個別に特段のことが協定されていない限り、雇用契約を結んだ部署に専門的に従属する。

派遣専門家

89. 専門家の派遣

派遣専門家は、連邦政府の直接行為において、その国籍を所有することなく途上国に派遣される、ドイツの実施機関あるいはその受託者の協力者である。派遣専門家は、通常、ドイツ人である。適切なドイツ人専門家が得られない、あるいは極端に費用がかさむ場合、他の国籍の専門家を派遣することができる。途上国の国籍を有する者は、自国でその職業に影響分野がなく、「頭脳流出」が助長されない場合にのみ、派遣専門家として活動することができる。

90. 専門家の再編入

連邦政府と実施機関は、ドイツ人専門家の獲得に際して、途上国における活動の終了後にドイツの職場に戻るができることがすでに確保されているよう、努める。連邦政府と実施機関は、さらに、専門家のドイツ連邦共和国への再編入を援助するよう努める。

その他の専門家

91. その他の専門家

現地の専門家は、途上国に居住し、あるいはその国籍を有する、実施機関あるいはその受託者の協力者である。

途上国あるいは現地の雇用者により直接雇用されていて、開発上重要な任務を果たしているドイツ人専門家は、給与補助を得ることができる。

——一般的前提にしたがい——財政措置貢献から財政措置される専門家は、途上国あるいは途上国から委託された部署によって雇用される。それは、通常、ドイツ人に限定されない。途上国からの専門家については、88と89の限定が適用される。

専門家の義務と権利

92. 専門家の義務

専門家の専門的義務は、そのつどの任務から生ずる。専門家はその国の法律にしたがい、その道徳と慣習を尊重しなければならない、その国の内的事項に干渉してはならず、公的部署と信頼関係をもって協力しなければならない。

93. 専門家の権利

途上国は、派遣専門家及びその家族の人間と財産の保護に配慮しなければならない。重要な権利は、特に、その任務遂行に際しての活動のための刑執行停止、妨げられない入国及び出国である。

派遣専門家及びその家族には、さらに、自ら使用するための特定の重要な物品の免税による輸出入、また後に起こり得る補償調達、個人的必要による生活に必要な消費財（食料品、薬品など）の輸入が許されるべきである。派遣専門家は、さらに、その任務領域における侵害についての免責を得るべきである。派遣専門家に支払われる報酬について、途上

国において税金その他の公課は徴収されるべきではない。

94. 非派遣専門家の権利

非派遣専門家の権利は、委託者と結ばれた契約から生ずる。途上国は、派遣専門家と同様の権利を非派遣専門家に認めることができる。

手続き

事業の審査

95. 事業の審査

連邦政府は、通常、協力事業の促進提案に関して、実施機関の事前表明を求める(39)。事業は、40-43(40、41、42、43)の規定による促進妥当性の決定の前に、審査される。実施機関またはその受託者は、連邦政府の委託において、審査資料、とりわけ事業の促進可能性、ドイツの促進の種類と範囲を探求し、明確にする所見と研究を作成する。その際、特に、連邦政府及び途上国の行為、その提供のための日程表も確定される。これに基づき、実施機関は自己責任において、審査報告を作成する。

実施と報告

96. 実施と報告

実施契約の終了と報告は、46-48(46、47、48)にしたがう。

他のドナーとの共同の実施

97. 他のドナーとの共同の実施

それが可能で有効である限り、他の二国間・他国間ドナーとの協力による事業が計画及び実施される。これは、特に、使用可能なドイツの資金が十分でない場合、あるいは経験をたばねるために、事業の起こり得るリスクを分散するために、必要な課題と勧告を迅速に変えるために、行われる。これは、必要な早期のコンタクト受け入れ及び個々のドナーの経験状態に応じた任務配分を必要とする。

他のドナーとの事業の共同の実施に際して、資金協力の共同財政措置規則が意味に即して適用される(73-76)(73、74、75、76)。

無償技術協力

無償技術協力の概念と任務

98. 無償技術協力のための規定

無償技術協力は、99-103の特別規定にしたがう(99、100、101、102、103)。

99. 概念

無償技術協力において、連邦政府以外の委託者は、連邦政府の同意を得て、連邦政府が直接財政的に関与することなく、あるいは事業の実施のための共同責任を負うことなく、技術協力のドイツの実施機関を用いる。委託者は、途上国あるいはその他のドナーでありうる。財政措置は、委託者によって確保される。

無償技術協力は、他のドイツ企業の有望な私経済的協力を排除すべきではなく、あるいは代わるべきではない。このことは、提供や継続追求の際に、実施機関によって顧慮される。

100. 任務

無償技術協力は、原則として、技術協力（例えば専門家の活動、研究、計画、物品の納入、建築、訓練・研修）と同様の技術的・計画的行為を含むことができる。委託される実施機関は、技術協力における同様の慎重さにより、また同様の開発政策上の視点により、行動するべきである。

実施機関により派遣される専門家は、途上国においても、委託者と結ばれた契約に応じて、技術協力の専門家と同様の義務及び——途上国によって認められる限り——同様の権利を有することができる。実施機関により派遣される専門家は、妨げられない出入国を含む、人間と財産の適切な保護を享受すべきである。専門家との労働契約において、同一の条件の下で技術協力の専門家よりも良好な条件が協定されてはならない。

無償技術協力の手続き

101. 目標と行為

無償技術協力に責任を負うのは、ドイツの実施機関に計画と実施を委託した、委託者である。

目標、行為、その他の詳細は、実施機関と委託者との契約において定められる（例えば無関税・無公課の輸入、免税、委託授与、専門家の権利と義務）。実施機関は、それが目的にかなっていて経済的に思われる場合、及びその限り、委託者と調整して、下部委託を依頼する。

102. 連邦政府の通知

実施機関は、無償技術協力のプロジェクト開始の可能性について、早期に連邦政府に通知する。委託を引き受ける前に、連邦政府の同意が必要である。実施機関は、自己の実施能力及び——可能な限り——途上国における担い手の実施能力に関する記述及び判断、態度表明を伴った事業計画を提出する。連邦政府は、事業計画が連邦政府の開発政策の一般的原则に矛盾している場合、あるいは技術協力（専門家の派遣を含む）の委託が侵害される場合、同意を拒否する。

実施機関は、事業の状況、特に基本的な性格（目標達成を含む）の起こり得る困難について、定期的に、連邦政府に通知する。

103. 連邦政府の関与

委託者と比べて、連邦政府の無償技術協力事業への関与は、ドイツの実施機関のキャパシティを活用する可能性を開くことに限定される。

特別の場合、連邦政府は、無償技術協力事業について、国際法上の取り決めに締結する。これは、委託する途上国がそれを希望し、実施機関が連邦政府の同意を得て、あるいは実施機関自身が事業の意義のため、あるいは専門家の権利のためにそれを重要視するということが前提となる。合意において、事業の財政措置と実施について委託者と実施機関が責任をもつことが明確にされる。取り決めは、実施機関と委託者とで結ばれる契約を指示する。

連邦政府は場合により、無償技術協力がかなりの規模で実施される委託する途上国と、一般的大綱協定と関連して、無償技術協力の一般的条件（とりわけ手続き規定、実施機関、コスト引き受け、派遣専門家の権利と義務）を含む大綱協定を締結することができる。

ドイツ技術協力公社（GTZ）の独自措置

104. ドイツ技術協力公社の独自措置

連邦政府の同意を得て、ドイツ技術協力公社協定された基準にしたがい、開発政策上促進に値する事業を自己資金により実施することができる。

IV. 構造調整と経済改革の支援のための規定

規定、任務、実施形態、権限

105. 規則、任務、実施形態、権限

連邦政府は、特別の資金協力構造援助及び個々の事業（特にプロジェクト、プログラム、一般的物品援助）の対応する方向づけによって、途上国における構造調整と経済改革も支援する。

資金協力構造援助

106. 資金協力構造援助の目的

資金協力構造援助は、以下の規定にしたがい、直接、途上国における構造調整及び経済改革に貢献する。それは、個々のセクターにおける（セクター調整プログラム）あるいは経済全体における（構造調整プログラム）対応する措置の支援に役立つ。

途上国の構造調整プログラムは、とりわけ、経済的・制度的な一般的大綱条件を改善する、及び内外の資金を活発化と効果的活用を助長するという目的を有する。途上国のセクター調整プログラムは、セクターの大綱条件の改善の同様の目的に役立つ。

構造援助は、世界銀行の対応する促進プログラムと関連して、そしてできる限り二国間ドナーと共同で、投入される。例外的に、セクター調整プログラムのための構造援助は、他の多国間ドナーの対応するプログラムと関連しても行われうる。ドイツの協力は、補完的プログラム要素を取り決めることができる。多国間ドナーとの協力は、共同財政措置というかたちで行われ、その際、並行財政措置と共同財政措置が同権ものとして考慮の対象となる。

107. 構造援助の審査

構造援助の審査は、途上国の構造調整及び経済改革の予定される措置に広がる。

審査は、復興金融公庫によって行われる。復興金融公庫は、このプログラムの特別の内容に合わせて、審査報告及び進展調整報告を作成する。世界銀行あるいは他の多国間供与者との共同財政措置において、審査報告は通常、その報告への態度表明になる。

108. 構造援助の財政措置対象

構造援助の直接的財政措置対象は、輸入品及びそれと関連する *Nebenleistungen* である。国内通貨コストは、構造援助において、本指針 31 第 4 段落に応じて、財政措置されうる。

109. 構造援助のための復興金融公庫の支払い

構造援助のための復興金融公庫の支払いは、構造調整及び経済改革の協定された措置にしたがう。それは通常、分割で行われる。最初の分割は、必要な契約の法的有効性にした

がい、以降の分割は予定される政治的措置の開始または実施の後に、支払われる。一般的に、協定された分割の枠内で満たされる自由裁量資金が設けられる。世界銀行との共同財政措置において、世界銀行との密接な調整の下で支払いが行われる。

世界銀行との共同財政措置の枠内で、復興金融公庫の支払いは世界銀行の相応する要求に基づき、世界銀行と応分で世界銀行によって定められた手続きにしたがい行われるということが協定されうる。この場合、復興金融公庫は支払い条件の審査に際し、また使用コントロールに際して、世界銀行に依拠する。

構造調整と経済改革への事業の方向づけ

110. 構造調整と経済改革への事業の方向づけ

二国間協力は、通常、本指針の原則及び手続きにしたがい、調整と改革が準備されるセクター及び領域における事業を促進することによって、上述の目的に貢献する。その際、資金協力と技術協力の多様な貢献が可能である（例えば調整プログラムのための補助的準備あるいは助言、制度的促進、セクター関連プログラム）。それは、個別事例の必要にしたがう。また、協力は促進される事業の周辺における良好な大綱条件についても努力する。

構造調整と経済改革の支援の枠内で、従前の約束の再プログラム化も、特に一般的物品援助及び構造援助において、必要となりうる。