

## アフリカ諸国における初等教育政策とオーナーシップ 世界銀行教育政策セミナーを中心として

澤村信英

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

### 1. はじめに

サブサハラ・アフリカ(以下、アフリカ)諸国の独立以降の教育発展には目覚ましいものがある。多くの国はあらゆる段階での教育機会拡充のため、教育に優先的に投資してきた(World Bank 1988)。このことは、1992年を例にとれば、アフリカ地域の場合、国家が一人当たりのGNPの27.9%を生徒一人に支出しているのに対し、先進国を含めたその他の地域が14~21%であることからわかる(UNESCO 1995 p.109)。しかし一方で、米ドルベースでは81ドルと開発途上国(以下、途上国)の平均218ドルを大きく下回っている(ibid.)。特に1980年代のアフリカ地域における生徒一人当たりの教育支出は、1980年の83ドルから1990年の76ドルと逆に下がっており、また、初等教育総就学率(gross enrolment ratio)も同期間に77.5%から68.9%に低下している(UNESCO 1993 p.104)。1990年代に入ってこの傾向に若干の歯止めはかかっているが、1980年代にこのような停滞を経験した地域は他にない。

アフリカ諸国は国家歳出のかなりの割合を教育に注ぎ込んでいるが、国際的標準から見ればその絶対額はわずかなものに過ぎないと言える。その上、初等教育予算では教員給与が85~95%を占め、教科書等の教材には児童一人当たり0.6ドル程度しか支出できない国が多い(World Bank 1988 p.46,141)。このことは、アフリカに対して

外部からの資金が不可欠であることを物語っており、教育分野の国際協力を優先すべき必要性和妥当性を示唆しているように思われる。

それでは、十分な国際援助がアフリカに対して行われていないのであろうか。現実には、アジア以上に多くの援助資金が供与されており、人口一人当たりで換算すると、アジアの約6.6倍(1995-96年)もの援助をアフリカは受け取っている(OECD 1998 p.A61)。日本は1980年以降、二国間援助の11~13%をアフリカに配分しており、その割合はわずかであるが増加傾向にある(ibid. p.A64)。この割合からすればアフリカに対する日本のプレゼンスは、さほど大きくないようにも考えられるが、アフリカから見ると日本はフランスに次ぐ第二位の援助国である(外務省1997 240頁)。フランスの援助の大半は旧宗主国に対するものであるという現実からすれば、アフリカ全体に対する日本の援助額は相当なもので、そのインパクトはかなりあるはずであるが、必ずしもそうではない。これは、アフリカに対しては特に、人的交流が中心の技術協力の割合が少なく、施設建設や機材供与といった無償資金協力を偏重していることにも一因があろう。

本論では、最初に日本の対アフリカ教育協力・援助の経過と政策を簡単にレビューする。次に、世界銀行が日本と共同で開催した教育政策セミナーの位置づけと結果を

整理し、最後にそこから得られた問題点と課題の分析を試みる。

## 2. アフリカに対する日本の教育協力・援助

1990年に開催された「万人のための教育」世界会議（ジヨムチェン会議）を契機として、日本政府も基礎教育に対する国際協力を積極的に推進しようとしている。最近の『我が国の政府開発援助 ODA 白書』には、高等教育や専門技術教育中心の教育協力から基礎教育分野への協力の拡充が繰り返し述べられている（外務省 1997, 1996, 1995）。世界にこのような基礎教育水準の底上げが必要な地域は少なくないが、第一にアフリカが考えられることは前述のとおりである。

アフリカの周縁化が進んでいるといわれる中、日本はアフリカに対する協力を強化している（外務省 1997 101 頁）。1993年に東京でアフリカ開発会議を主催して以来、日本政府はさまざまなコミットメントを行っている。1996年4月に南アフリカで行われた国連貿易開発会議総会では、当時の池田外相が日本の「対アフリカ支援イニシアティブ」を発表し、1998年をめぐりにアフリカ開発会議第二回会合を開催することや初等教育の普及を中心とした教育協力の推進を含めた人造り支援を約束している。

さらに、1996年5月に OECD 開発援助委員会（DAC）において採択された「新開発戦略」において、日本は具体的な7つの開発達成目標を設定するために主導的な役割を果たし、そのうち2項目が教育に関連している（外務省 1997 17 頁）。それらは、2015年までに初等教育を完全普及させる

こと、及び2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することである。1990年に開催されたジヨムチェン会議では、2000年までに初等教育を完全普及させるという行動計画を採択したが、その計画はすでに15年先送りされたことになる。さらに遡れば、ユネスコが中心となって策定した1959年のカラチ・プランや1961年のアジスアベバ・プランでは初等教育の完全普及を1980年とした計画が策定されているが、周知のとおりこの目標は達成されていない。

初等教育の完全普及という地球的規模の課題に対し、日本は1996年以降、さまざまな国際的援助政策を決定する場面において積極的な貢献を表明している。したがって、1990年代前半と後半とでは初等教育分野の協力を実施するにあたって、日本を取り巻く環境は大きく変化している。特に、DAC 新開発戦略で数値目標を設けることを日本が提案したことは、初等教育普遍化のための資金面だけの貢献ではなく、新たなアプローチを提案するぐらいの知的貢献を行う責務が発生しているのかもしれない。1998年1月にまとめられた21世紀に向けての ODA 改革懇談会報告書には、「現在の国際社会で、実際の援助供与に際して重視されるのは、ソフト面の能力である」と明言されている（外務省 1998 38 頁）。

同 ODA 改革懇談会報告書では「日本の特徴と経験を生かした援助」を行うことを大きな柱として提言しているが、このことは教育分野においても例外ではなかろう。これまで、基礎教育は国家の根幹に関わる事項であり、したがって、日本はソフト面より学校建設や機材供与などのハード面の

協力を中心に行ってきたと対外的に説明している(Carr-Hill and King 1992)。ただ、この言い分も前述のように 1990 年代後半の援助の潮流と日本政府のコミットメントからすると、基礎教育に対するソフト面の協力は慎重に行うべきであるという主張は、少なくとも援助機関側では受け入れられそうにない。日本のアフリカに対する基礎教育分野（初等教育レベル）の代表的協力は無償資金協力による小学校の教室建設であるが、このようなハード面だけの協力を今日の援助思潮の中で初等教育に対する協力だと国際的に認知させることは困難であり、新たな方策を検討することが緊要の課題である（澤村 1997）。

技術協力の中心的実施機関である国際協力事業団（JICA）は、1994 年に教育分野援助研究会報告書を取りまとめるなど、積極的に教育援助実施に関する研究を行っている（国際協力事業団 1994）。この報告書には重点内容として、教育行政の強化、教師の養成と質的向上等が提言されている。まさにソフト面の協力を推進していこうとする意気込みが感じられる。JICA がこの報告書を作成した翌年、1995 年の ODA 白書には、「教育行政・教育計画等我が国が必ずしも十分援助経験を有していない分野においても、他の主要援助国・機関との連携を密にして、相手国の自主性に十分配慮しつつ、相手国の計画策定の段階から何らかの形で関与し、協力を行っていくことが望まれる」と述べられており、ソフト面の協力の必要性が謳われている（外務省 1995 204 頁）。

このように、援助政策決定機関である外務省は、実施機関である JICA の研究会報

告をもとに援助方針を決定しているともいえよう。この報告の他にも JICA は、アフリカ諸国における基礎教育の現状を分析し、日本の協力の可能性とそのアプローチを取りまとめており、アフリカの基礎教育が協力優先分野になっていることがわかる（例えば、国際協力事業団 1997）。しかしながら、日本が基礎／初等教育分野で協力するためにソフト面でどのような優位性と経験を有しているかまでは明らかにしていない。そのためには今後、日本側の援助実施体制の整備はもとより、日本の教育経験を途上国側関係者が利用しやすいように体系的に整理・解析することが必要である（Sawamura 1995）。

今のところ、初等教育の普及が現在の日本の経済発展の一因であると言われているにもかかわらず、その初等教育普及の経験が日本の対アフリカ援助で活用されたという実績はあまり聞かない。日本が国際的に求められている役割の一つは、欧米の近代化の課程とは異なる経験を礎に、日本独自の情報を発信していくことであろう。このような日本の経験を積極的に提供していこうとする流れは今日の日本の国際協力に確かに存在している。日本が教育援助に絶対的な影響力を持つ世界銀行と共同で教育政策セミナーを開催したのは、その一例であろう。

### 3．世界銀行教育政策セミナー

従来、日本の教育制度や日本人の教育に対する価値観が諸外国と異なることを、日本側は国際協力の際のマイナス点と考える傾向があったが、この事実を日本の比較優位であるとする発想の転換が必要である。

その典型的な例は、「 国の教育制度は英国/フランスの制度を踏襲しているのソフト面はそれらの援助国と協調し、日本はハード面の協力を中心に行うことが適当である」というように、日本の施設建設中心の協力を正当化することである。もちろん日本側の人材不足という現実問題は存在するものの、教育制度が異なることをマイナス要因だけで捉えるのであれば、比較教育学という学問も存在し得なくなってしまう。教育分野の国際協力は技術（テクノロジー）の移転とは異なり、経験の共有とその比較を通じて、途上国側の教育の問題点と課題を理論的に理解してもらうことであろう。日本の経済発展と教育の関係は別にして、初等教育の拡充を急速に成し遂げた日本は、多くの途上国が今後直面するであろう問題をすでに解決してきた経験を有していることを指摘する研究者も少なくない(Passin 1965)。このような経験を国際協力を通じ途上国の政策決定に資するような情報を提供できれば、日本の教育協力の幅が広がり展望が開けてくる。

今般、世界銀行が日本と共同で教育政策セミナーを開催したことは、このような趨勢を証明する好例であろう。このセミナー開催の背景と内容は、次のとおりである。

日本を代表する財団法人 国際開発高等教育機構（FASID）は、定期的に世界銀行経済開発研究所と共同でセミナーを開催している。これは、途上国と日本の双方の開発政策立案者や実施の担当者が、理論的な裏付けと共に互いの経験を学びあうことにより開発マネジメント能力の向上を図ることを目的としている。セミナーは、日本政府が開発政策・人材育成のための基金とし

て世界銀行に拠出した資金の一部を利用し、1991年から実施されている。これまで経済や環境がテーマの中心であったが、今次第13回セミナーでは、「東/南アフリカにおける教育と経済発展」が取り上げられ、ザンビア共和国ルサカ市で1998年1月27日から30日まで開催された。

本セミナーへはウガンダ、マラウイ、ザンビア及びモザンビークのアフリカ4ヶ国が参加した。これらの国々は、各国の初等教育の現状、特に財政面での分析、及び初等教育の質に関し調査を実施してきた。これらの調査と併せ、コロンビアにおいて農村部の初等教育普及に寄与したといわれる「新しい学校(Escuela Nueva)」に関し、現地調査も行っている。この「学校」は、人口密度の低い地域で子どもの学校へのアクセスを確保するため複式学級制度を導入したところに特徴がある。この他、今回のザンビアでの政策決定者を交えたセミナーに先立ち、1997年5月及び9月にウガンダ及びモザンビークでそれぞれワークショップが開催されている。日本側は、潮木守一氏（当時、名古屋大学大学院 国際開発研究科教授）及び金子元久氏（東京大学教授・大学総合教育研究センター長）が中心となり本事業が進められてきた。

本セミナーの目的は、次のとおりである。

- (1) 国別調査により初等教育の現状を正確に把握し、調査・分析能力を向上させる。
- (2) コロンビア、日本等の初等教育普及の経験が、アフリカの教育改革においてどのように参考となるのか、その適応可能性を検討する。
- (3) 国別に初等教育改革のための政策提言

を作成し、全体で討議・検討する。

#### 4. 各国の調査結果

教育援助において途上国側の調査能力を向上させることの重要性は、これまでも指摘されているとおりである（King 1991）。特に DAC 新開発戦略の大きな柱の一つであるオーナーシップとパートナーシップが強調されている。昨今、その能力形成は不可欠な要素であろう。このセミナー開発の大きな目的の一つは、まさに途上国側の調査・分析能力の向上にある。ウガンダ、ザンビア、マラウイ及びモザンビークの各調査チームから提出された報告書は、本セミナー開催の段階では未完成な部分も少なくなかったが、各国の初等教育の概要、政策提言の骨子、及びそれに対する筆者の所見は、概ね次のとおりである。

##### <ウガンダ>

###### 初等教育の概要

初等教育は7年制であり、その後4年間の前期中等教育と2年間の後期中等教育が続く。1997年に導入された初等教育普遍化政策により就学者数は、1996年の274万人から517万人（このうち40%が1年生）に急増し、総就学者数は105%に達した。通常予算のうち初等教育が占める割合は、1995年度の7.8%から1998年度には17.6%に達すると見込まれている。1995年の中途退学率は地域によりかなりの差があるが平均19%であった。同年の留年率は、平均11%で1年から2年への進級時が最も高く14%に及んでいる。初等教育普遍化と共に自動進級制を導入し、留年は制度上な

くなっているが、児童の学習到達度の低さが新たな問題となっている。

###### 政策提言

- (1) 地方分権化政策との関係から教育関連法規のレビューを行う。
- (2) 教育委員会等の組織を強化する。
- (3) 教育行財政の効率的運用のため、民間・地域社会との役割分担を明確にする。
- (4) 資源の効率的分配のため、セクター開発計画や予算配分を見直す。
- (5) 現行の教員研修に監察・監督といった実践的内容を含める。
- (6) 初等教育における平等な機会を保証し、中等・高等教育レベルでの就学機会の不近東を改善する。
- (7) 全国レベルのスクール・マッピングにより学校配置を改善しアクセスを良くする。
- (8) 二部制授業や複式学級により、限られた資金の有効活用を図り、自立発展性を確保する。
- (9) 各教育段階において外部効率に関する情報が得られるような仕組みを整備する。
- (10) 初等教育普遍化政策の実施により貧困層が裨益するようになり、中等教育レベルにおいても同様に就学率の向上を図る。
- (11) 初等教育の質的低下と児童の学習到達度が低いことが指摘されており、数理・識字能力の修得に重点を置いたカリキュラムを編成する。
- (12) 児童の学習到達度を高めるため、教員給与や研修・教材・地域社会に対する支援を行い、学校の主体性を高

める。

#### 所見

経営コンサルタントが中心になり調査を進めていることから、マクロ分析が中心であり現場レベルの提言が少ない。初等教育普遍化という政治的決断と現実の間で一番の苦難を強いられているのは学校現場であろうが、そこでどのような問題が起こっているのか体系的に調査されていない。児童の学習到達度が低いことを繰り返し指摘し、効率的資源の活用と初等教育の質を確保することに提言の力点を置いている。これは、これまで増加してきた初等教育予算はすでに限界で、今後とも維持可能な額ではないことに起因するのかもしれない。その一方で、初等教育の質の確保よりむしろ、中等教育の量的拡大を優先しようとする傾向もある。

#### < ザンビア >

##### 初等教育の現状

初等教育は7年間であり、その後前期2年と後期3年の中等教育が続く。1977年の教育改革報告書で、前期中等教育の2年間を初等教育として小学校で行うことが提言され、現政府も9年制を進めている。現在、この9年制のbasic schoolと呼ばれる小学校と7年制の小学校(primary school)が混在している。初等教育総就学率は、1993年に104%あったものが、1996年には97%に低下している。絶対的な就学児童数においても停滞傾向にある。1993年と1995年の教育予算に占める初等教育予算を見ると、いずれも34%とほとんど変化していない。逆に、高等教育予算は22%から25%に増加している。

#### 政策提言

- (1) 学校施設等の拡充を行う。
- (2) 初等教育終了後の教育機関を増設する。
- (3) 資金源を拡大する。
  - ・ 小中学校において成人識字教室を実施するなど、学校の副次的活動により収入を得る。
  - ・ 保護者や地域社会の学校への貢献度を高める。
  - ・ 援助機関の断片的協力を調整する。
- (4) 貧困層に裨益する初等教育レベルへ資源の分配を優先する。
- (5) 現場レベルで次のような点を改善する。
  - ・ 学校の改修を行う。
  - ・ 図書室を設ける。
  - ・ 機の修理及びその数を増加させる。
  - ・ 教科書の配給数を増やす。
  - ・ 定期的に給与を支払う。
  - ・ 職員の職場環境を改善する。
  - ・ 教材の供給を改善する。
  - ・ 正職員を増やす。
  - ・ 作業を行うための用務員を雇用する。
  - ・ 学校監査を頻繁に行う。
  - ・ 農村部の学校での生活環境を改善する。

#### 所見

大学の経済学者が中心となって調査を進めてきた。資金源の拡大と初等教育に対する資源の優先的分配について言及されているが、効率的な資源の活用には触れられていない。学校施設の拡充と初等教育終了後の教育機関を増設することが提言されている一方で、制度面の改革については一切含まれていない。ミクロ分析の結果として、学校レベルでの新たな資金を必要とする過剰とも思える改善策が多数盛り込まれている。初等教育総就学率がすでに100%前後

を上下しており、組織・制度等ソフト面には自負があるのか、それを改善し効率的運営を行おうとする姿勢はあまり見られない。予算面において、大学教育を手厚くする傾向にある。

#### <マラウイ>

##### 初等教育の概要

初等教育は8年制であり、その後2年間の前期中等教育とさらに2年間の後期中等教育が続く。1994年に無償初等教育計画を開始し、教育、特に初等教育に対する予算を増額している。1990年度に教育予算に占める初等教育予算の割合は45%だったものが、1994年度には71%に達している。初等教育就学児童数は1993年の190万人から289万人に達した。平等なアクセスに対しては一定の効果があったものの、教育の質や効率の問題は解決されていなかった。この計画のため政府は、新たに955の小学校を開設すると共に(教室の手配は地域住民が行う)2万人の臨時教員を雇用した。使用可能な建物や木陰は教室となり、教材は今まで以上に不足するようになった。

##### 政策提言

- (1) 農村部での女子の就学率を促進するため、女子職員に対し赴任のインセンティブを与える。
- (2) 農村部で学校建設をさらに進めるとともに有資格教員を配置する。
- (3) 学校と地域社会のパートナーシップを高める。
- (4) 教員研修を充実させる。
- (5) 農村部の教員住宅を改善し給与以外の手当を支給する。
- (6) 学校校舎の改修を学校運営委員会に対

し奨励する。

- (7) 特別手当の導入により二部制授業の実施を促進する。
- (8) 校長研修を定期的に行う。
- (9) 校長に対し弾力的な学校運営を認め、それに対し必要な支援を行う。
- (10) 労働力調査などを通じ外部効率性という考えを導入する。
- (11) 効率的運営を行っている私立学校の実践経験から学ぶ。

##### 所見

教育省関係者が中心に調査を行っているためか、マクロ分析が弱い。経済的効率性の改善にはほとんど触れられておらず、農村部での教育の拡充に対する提言が中心になっている。校長・教員研修の充実も強調されている。マラウイの教育状況及び社会環境はウガンダと類似している点が多いが、政策提言はかなり異なり、調査担当者の専門領域を映し出した結果となっている。初等教育普遍化に対する政府のコミットメントを一番強く感じさせるが、質の改善に対する方策が十分検討されていない。興味深いのは、初等教育における私学の学校運営での高い効率性に注目し、公立校への適応を提言している点である。

#### <モザンビーク>

##### 初等教育の現状

初等教育は7年間で、5年間の前期と2年間の後期に分けられている。中等教育は、善意3年、後期2年の5年間である。1983年の教育基本法により初等教育は義務化されたが、1992年になってその制度を取りやめている。この前期の1996年の純就学率は36%、総就学率62%という数字があり、こ

れは 1990 年の数値とほとんど変わりがない。独立直後の 1970 年代後半の総就学率が 100～110%であったことからすると、1980 年代中頃からの内戦後遺症であろうが、現在のこれらの数値はかなり低いと言わざるを得ない。特に、留年（20～30%）と中途退学（15%以上）が著しく多い。初等教育に振り向けられる予算は、1990 年の 50%から 1997 年に 56%とわずかに増加しているにすぎない。

#### 政策提言

- (1) 学校建築に住民の参加を高めるため、低コスト小学校の建設方法を開発する。
- (2) 教科書代を家庭の負担とする（但し、経済的には恵まれない家庭を除く）。
- (3) 教育の質を確保するため監査・教育制度を強化する。同時に、留年を児童の責任にするのではなく、教員が責任を持つ。
- (4) 教員訓練を強化すると共に、その指導者を養成する。
- (5) 校長研修を充実させる。
- (6) 教員の給与及び職場環境を改善する。
- (7) ポルトガル語を第二外国語として教える。
- (8) 前期初等教育における二言語教育の長所・短所を調査する。

#### 所見

民間コンサルタントや大学関係者を含めず教育行政官により調査が行われた。住民参加や教員の専門家知識を高めるための方策が提言されている。学校運営の効果的方法に比較的焦点が絞られており、逆にマクロな提言が含まれていない。政策提言の第一に学校建設があげられているのは、内戦で

表 1 初等教育の現状と政策の比較

半数以上の教育施設が破壊されたことと符号しているかもしれない。旧宗主国の遺産であるポルトガル語による教育に苦慮している点が提言の中でも見受けられ、英語圏である他の三ヶ国と大きく異なる。高い留年率は、児童の学習到達度が他の国に比べて低いためというより、これを容認する制度上の問題であろう。留年の責任は教員にあるとする意識改革が提言されているのは興味深い。

#### 5. 初等教育開発の推移と政策提言の比較

各国の教育指標を横断的に比較することは、そもそもの統計の取り方や信憑性に問題があることが少なくないので慎重に行う必要がある。年齢別人口統計が正確でないため、計算上で純就学率（net enrolment rate）が 100%を超えてしまう例も見受けられた。世界銀行はこのようなアフリカ諸国の統計整備状況を、「途方もない相違と重大な欠陥」と表現している（World Bank 1989 p.2）。精緻に比較することは難しいが、おおよその教育開発の現状と推移を比較・考察すると、各国の初等教育普及に取り組む姿勢がより鮮明に浮き上がってくる。このようなアフリカの近隣国間で教育の現状と政策を比較し、その背景と関連づけようとする試みは、これまであまり行われていない。

各国より提出された報告書のドラフトから得られた情報をもとに初等教育の現状を簡単に比較すると、表 1 のとおりまとめられる。可能な限り同年代での比較を行ったが、整合性に欠ける点が多いのは、当該国のデータが不足しているためである。



	ウガンダ	ザンビア	マラウイ	モザンビーク
初等教育年限	7年	7年	8年	7年(前期5年)
総就学率	70%('92) 105%('97)	92%('92) 97%('96)	68%('92) 134%('96)	60%('92) 62%('96)***
純就学率	63%('92)	68%('96)	85%?('96)	36%('96)***
総就学者数	274万人('96) 517万人('97)	172万人('93) 175万人('96)	190万人('93) 289万人('96)	120万人('92) 175万人('97)
中途退学率	19%('95)	4%程度('95)**	10%程度('95)**	15%以上('96)***
留年率	11%('95)	25%('96)	18%程度('95)	20～30%('96)***
教育予算に占める初等教育予算の割合	51%('95) 64%('97)	26%('90) 34%('95)	45%('90) 71%('94)	50%('90) 56%('97)
初等教育普遍化に関する政策	初等教育普遍化政策を導入した(1997年)。	初等教育だけの普遍化を優先していない。	無償初等教育普遍化政策を導入した(1994年)。	初等義務教育制を中止した(1992年)。
教育政策上の特徴	政治的コミットメントにより、ごく短期間で就学率を向上させた(1996年に70%程度だったものが、翌年には105%に達している)。マラウイ類似している。	最低限の質を確保することを優先しているためか、留年率が高く就学者数の最近の伸びがほとんどない。初等教育に振り分けられる教育予算も多くはない。	初等教育予算の割合を増やし、政治的コミットメントによりごく短期間で就学率を向上させた(1993年には90%だったものが翌94年には130%を超えている)。	政治的に就学率を上げようとしているウガンダやマラウイと対照的である。初等教育に振り分けられる教育予算も1990年代にさほど増加していない。

? 1992年の数値はUNESCO(1995)による。

?? 平均値ではなく4学年から5学年への留年率

??? 前期5年間の数値

基本的教育政策に関しては、ザンビアとマラウイが政治的・政策的に初等教育の量的拡大を最優先させようとしているのとは対照的に。ザンビアでは初等教育のさらなる量的拡大を目標とするのではなく、中等教育以降の拡充に関心が移っている。モザンビークは、総就学率は60%代で低迷してい

るが、1970年代後半に総就学率が100%を超えていた実績(及び内戦というある種の不可抗力による教育普及の停滞)からか、将来の初等教育普及に対する自信のようなものを感じさせる。過去にかなり高い就学率を達成した(社会主義体制をとっていた)経験を有するザンビアとモザンビークは、

初等教育の普遍化を新たな政治的目標に設定しにくいかもしれない。

ウガンダとマラウイの例は、総就学率を100%以上にすることは、政府の強いコミットメントがあればそれほど困難なことではなく、それだけに教育の質をどのように評価し量と質のバランスを取るのか、そして一過性のものでない自立発展性を確保するのが重要であることを暗示している。このことは改めて指摘するまでもないが、「初等教育普遍化 (universal primary education)」は、総就学率が100%以上の状況と一般には定義されることが多いので、教育の質の議論が十分になされない傾向がある。このような中、Colclough with Lewin(1993 p.41)は、最低限の質を保った学校ですべての子どもが就学できる学校システムを有する状況を意味する「国民皆学校(schooling for all)」を初等教育普遍化と区別して使用し、教育の質が軽視されることを懸念している。

各国の政策提言は、どのような専門領域の者が調査に携わったかによりその内容に特徴があり、逆にバランスのとれた提言を行うことの難しさを示している。経済の専門家は国レベルのマクロな提言が中心になり、どちらかといえば教育の専門家は学校レベルのミクロなものが多い傾向にある。そして、世界銀行などの政策提言と大きく異なるのは、経済効率を最優先するのではなく、現場で働く教員の顔の見える内容になっている点である。逆に、教育省内や現場の声を知れば知るほど革新的な政策が取り難くなることも暗示している。構造調整の問題に関してはこれまでも議論が多いが、この外圧をてこにしながら抜本的な教育改

革を進めるのも、うまくすれば現実的で実行可能な方法かもしれない。

セミナー開催の目的の二番目にあげられているコロンビアや日本の経験がアフリカの土壌でどのように活用されるのかということに関しては、調査結果を見る限りどこに反映されているのか判然としない。コロンビアで農村部の初等教育拡充のために複式学級制度を導入した経験は、直接的に現代のアフリカには応用できないのかもしれない。日本についても、明治期の初等教育普及を最優先しほぼ普遍化が達成されてから順次中等教育以降の拡充を始めたという経験は、現代のアフリカ社会ではなじまないのも事実であろう。何よりも教育開発経験を共有し教育計画の策定に役立てるためには、当事国がその経験を社会環境の異なる国外に提供できるよう、その適用可能性を体系的に整理・分析し、「利用されやすい状態」にすることが前提条件なのだろう。

## 6. オーナーシップとパートナーシップ

4ヶ国それぞれの分析方法や結果に問題や課題も少なくないが、この種の政策提言を含む報告書がこれまで世界銀行など国際機関の専門家が中心となり作成されてきたことからすれば、現地のリソースを活用して調査・分析したことは、非常に意義深いものがある。しかし、現実の問題はどのように現地側の努力によって策定された政策提言を援助機関側が本当に支援するつもりがあるか否かであろう。南アフリカ共和国の例を見るように、現地側により作成されたオーナーシップ満点の開発計画に対して、援助機関側が協力したという確証はほとんど存在しない(King 1998b)。言うまでもな

く、初等教育分野における協力は、他の分野以上に相手国の主体性が必要であるが、調査・解析能力が不十分である多くの国に対し、パートナーとしてどのような支援を行おうとしているのであろうか。

オーナーシップとパートナーシップが援助機関側の政策に氾濫している一方で、途上国側が主体性を持つことを欧米の援助機関は、本当に歓迎しているのであろうか。すでに個別プロジェクトからセクター開発計画の段階に援助アプローチが移っていることは、被援助国から見れば援助の多様性が減少し、被援助国の自由度が少なくなっているという見方もできる。そのような状況で、被援助国は開発計画に対するオーナーシップを求められている。現実には起こっていることは、タンザニアやケニアで策定されたマスタープランのように特定の援助機関の優先順位に非常に影響を受けている(King 1998a)。そもそも多様な援助の歴史を有する国が同一の枠組みの中で円滑に活動することが本当にできるのだろうか。援助調整は被援助国が本来行うべきであるが、現実にはドナー側で調整してきたことからすると、調整さえ容易でない国が真のオーナーシップを持てるとは考えにくく、今後途上国側でどのようなインパクトが生じるのか見守っていく必要がある。

1997年にまとめられた英国の国際開発白書(Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)は、パートナーシップという考えをきわだたせている。(DFID 1997)。しかし、このことは援助国側の政策に合わせなければパートナー国としては失格であり、従ってそのような国に対して援助は行わないという危険をはらん

でいる(Riddle 1998)。これはまさに旧来のコンディショナリティーとほとんど変わらない。ただし、その政策は市場(market)から道徳性(morality)へと言葉を変えており、「道徳経済(moral economy)」とも言うべきものの存在を暗示している(King 1998a)。スウェーデン外務省は、同じく1997年に『アフリカとのパートナーシップ(Partnership with Africa)』(Ministry of Foreign Affairs 1997)と題する援助政策書を取りまとめているが、そこでも援助の構造的問題よりも価値と態度に関連する「倫理規定(moral code of conduct)」をパートナーに期待している(Gustafsson 1998)。

政策対話からパートナーシップの時代になり、日本では自助努力に対する支援と理解されることが多いが、被援助国にとってはコンディショナリティーよりも自由度のない時代に突入したことを意味しているのかもしれない。援助額が大幅に削減された今日においてパートナーシップという概念が援助の世界に導入されたことは注目に値する。コンディショナリティーと援助協調を合わせて具現化したものがパートナーシップであると考えるのは間違いであろうか。開発政策に対する途上国側の自由度がなくなる一方で、その結果に対する責任だけが途上国とその国民に負わせようとしているのかもしれない。

日本の援助では、途上国の自助努力と途上国との共同作業を従来から重視してきた。特に、「援助」より「協力」という言葉が多用されてきたことは、その一つの例であろう。このことは、今の国際思潮を日本は数十年も前から実行していたことを示しているのかもしれないが、国際的に通用している「パ

ートナーシップ」と日本が理解している意味合いには、少し溝があることを認識する必要がある。例えば、「政策対話」は欧米流援助ではコンディショナリティーを意味するが、日本は相手国との文字どおりの考え方や意見の調整が重要であることを協調している(外務省 1995:77)。新援助パラダイムとして、修辭的なパートナーシップではなく、日本が目指してきたような真のパートナーシップが国際的に構築されることを期待したい。

## 7. おわりに

わずか数日間のセミナー出席であったが、アフリカ側のオーナーシップに満ちた調査報告に接することができたことは、貴重な経験であった。それほど、援助機関関係者には途上国側の独自の独自の調査研究に出会う機会が少ないのであろう。一方で、基本的教育指標に整合性を欠くところがあり、その信憑性を疑わざるを得ないとの印象もあり、独自の開発計画を策定しても果たして援助機関側がその計画を支援するのだろうかという疑問もつきまとう。

途上国のオーナーシップとパートナーシップが強調される思潮の背景には、援助の総額をこれ以上増やせない援助国側の事情が見え隠れしている。自助努力に限界のある、あるいはパートナーとして適当でないと判断された国々には援助しないことをも暗示しているかもしれない。援助のソフト化や成果重視という流れも、日本を含めた国際援助の総額が減少している状況を考えれば自然な成り行きとも考えられる。あらゆる援助政策の中心を貫いているこれら二つの単語の途上国側でのインパクトには、

今後十分注意を払う必要がある。途上国に主体性が持てるのか、それともこれまで以上の制約と条件を「倫理」という価値観のもとに課す結果にならないのであろうか。

これまでアフリカ諸国は「アフリカ」として一般化されることが多かった。確かにそれらの国々に共通する点も少なくないが、教育政策について言えば、既に随分と分化し多様化が進んでいる。すべての国が初等教育レベルの完全普遍化を第一に目指しているわけでもない。初等教育がある程度普及した段階で中等教育を強化しようとする国も多い。ウガンダやマラウイのように1990年代半ばになって、政治的に普遍化を試みようとする国もあれば、ザンビアやモザンビークのように就学率を上げる事自体をさほど重視していないと思える国もある。「教育開発のあり方は多様であるべきであり、すべての国で初等教育の100%普及のみを最優先教育政策とすることは、かならずしも有効ではない」という視点は大切である(内海 1995 81 頁)。

アフリカ諸国の教育を考察する際、旧宗主国との関係だけで表面的に監察するのではなく、教育制度の根底に流れる事柄にまでさかのぼって議論を進めるべきである。計量化された数値の比較だけではなく、定性的なもの、数値の背後にある因子を解明する事が今後さらに重要となろう。教育を形成するそれら諸因子と教育制度や教育の現状を関係付け、その関係を実証的に照明する事ができれば、興味深い結果が得られるかもしれない。

途上国の教育計画は、経済学や社会学を中心とする専門家により策定されることが多く、従って、歴史的、民族的、地理的、

政治的観点から十分検討されていないのが一般的である。アフリカ諸国においては、計画というより政治的な判断で教育政策が決定されることも少なくない。問題点は、その判断を下すための比較教育的な情報（選択肢）が不足していることである。指摘するまでもないが、記述的内容にとどまらない「分析」が必要である。分化が進みつつあるアフリカ諸国の教育政策を学際的に比較研究し、初等教育に対するソフト面での協力の可能性を検討している日本の教育協力・援助に寄与することができるかもしれない。

#### 参考文献

Carr-Hill, R. and King, K. 1992, "International aid to basic education: flows, policies, modalities", Paper prepared for the DAC meeting in June 1992.

Colclough, C. with Lewin, K. 1993, "Educating All the Children: Strategies for Primary Schooling in the South", Clarendon.

DFID 1997, "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21<sup>st</sup> Century", The Stationery Office.

外務省 1995, 『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』国際協力推進協会。

外務省 1996, 『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』国際協力推進協会。

外務省 1997, 『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』国際協力推進協会。

外務省 1998, 『21 世紀に向けての ODA 改革懇談会 報告書』外務省。

国際協力事業団 1994 『開発と教育 分野

別援助研究会報告書』国際協力事業団。

国際協力事業団 1997, 『サブ・サハラ・アフリカ諸国における基礎教育の現状と日本の教育援助の可能性』国際協力事業団。

Gustafsson, I. 1998, "Some reflections on partnership, based on the report on Sweden's future relations with Africa" NORRAG NEWS 22, p.44.

King, K. 1991, "Aid and Education in the Developing World: The Role of the Donor Agencies in Educational Analysis", Longman.

King, K. 1998a, "The new aid paradigm of the 1990s reviewed", NORRAG NEWS 22, pp.5-8.

King, K. 1998b, "New challenge to international development cooperation in education", Paper presented to the 2<sup>nd</sup> CICE Seminar at Hiroshima University in March 1998.

Ministry of Foreign Affairs 1997, "Partnership with Africa", Government of Sweden.

OECD 1998, "Development Co-operation 1997: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee", OECD.

Passin, H. 1965, "Society and Education in Japan", Teachers College Press, Columbia University.

Riddle, R. 1998, "The white paper and partnership", NORRAG NEWS 22, pp.34-36.

Sawamura, N. 1995, "Challenging policy and practice of Japanese educational aid to sub-Saharan Africa", M.Phil Thesis,

University of Edinburgh.

澤村信英 1997 「小学校建設計画について考える 喜ばれる援助が良い援助なのか」『国際協力フロンティア』第 6 号、15-17 頁、国際協力事業団。

UNESCO 1993 “ World Education Report 1993 ” , OUP.

UNESCO 1995 “ World Education Report 1995 ” , OUP.

内海成治 1995 「第 3 章 開発と教育」『国際協力概論 地球規模の課題』51-91 頁、国際協力事業団。

World Bank 1988 , “ Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion ” , The World Bank.

World Bank 1989 , “ Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth ” , The World Bank.

## **Primary Education Policy and its Ownership in African Countries**

Nobuhide SAWAMURA

(CICE, Hiroshima University)

Most countries in Africa have invested in education, and its progress has been remarkable since their independence. However, enrolments have recently stagnated and the quality of education has also been eroded. Africa requires external resources through international cooperation. Japan has been one of the major donor countries for Africa. Its aid to the region accounts for 11 to 13 per cent of total Japanese aid. However, the impact of Japanese aid there is often invisible, probably because of little human involvement.

Since 1996 Japan has strongly committed itself to contributing to universal primary education in the aid community. This positive stance may suggest that Japan has a tentative desire to play a leading role in tackling this global issue. Although Japanese aid policy towards education shows an emphasis on basic education and educational management, Japanese current aid to basic education is still biased towards primary school construction projects and hardly deals with capacity building.

Technical assistance in the field of education has different aspects from traditional aid in technological fields. New aid modalities should be developed particularly in Japan. It is essential to analyze the experiences of educational development systematically in one country and make them usable and applicable in the conditions of other countries.

It is noteworthy that the concept of ownership and partnership has been introduced in world-wide aid policy when total aid budgets have been cut in many donor agencies. Ownership of recipient countries is welcome, but actual policy drafted by the countries is certainly influenced by donor policy. Partnership may be a new form of traditional conditionality and the vital element of the new partnership may not be market but morals. Recipient countries have less flexibility in policy options, and the responsibility borne by those countries may become heavier.

What is necessary in exploring education in Africa is to examine critically the factors which have an impact on education systems from historical, ethnical, geographical, economical and political points of view. Interdisciplinary and comparative educational approaches are indispensable to the findings of new modalities in educational aid and cooperation.