

## 「1997年教育と開発オックスフォード国際会議」出席報告

教育と開発に関するオックスフォード国際会議(The Oxford International Conference on Education and Development)は、二年毎に開かれる教育と開発に特化した会議であり今回で4回目を迎える。学会ではなく、途上国の教育に関心を持つ関係者のフォーラムとして開始された。参加者は、大学と援助機関関係者を中心にした研究者や専門家である。今回のテーマはEducation and Geopolitical Changeで、1997年9月11日から15日まで開催され、世界各国から約250名が参加した。

### 〔プログラム〕

9セッションあり、順番に開催される。各セッションには普通4つ程度のセミナーが同時並行的に行われ、それぞれのセミナーにおいて3~4人が15分程度発表し、その後議論を進めるという形で行われた。各セッション及びセミナーのタイトルは次のとおりであり、教育と開発を考える上での基本的要素と現在の研究動向をうかがい知ることができる。

Session 1: Education and Geopolitical Change

Session 2: Redefining North-South Relations

1. Educational Reconstruction and Aid Cooperation
2. Aid, Trade, Foreign and HRD Policies
3. New Coordination Challenges
4. Changing Frameworks and Practices

Session 3: Education in Transitional States

1. National Standards
2. Vocational Education in Transitional States
3. Educational Financing in Transitional States
4. Provision for Disadvantaged Groups in Transitional States

Session 4: Language, Ethnicity and Politics

1. Language Choice
2. Decentralisation and Control
3. Cultural/Linguistic Diversity

Session 5: Public vs. Private Debate

1. National Policies Towards Public and Private Education – Country Cases
2. The Market for Education in India
3. Private Secondary Schooling: What Works?
4. Private Vocational Education

Session 6: Education and Stability

1. Developing Individuals and Communities
2. Achieving Stability in Post-Apartheid South Africa
3. Exacerbating Inequalities
4. Assisting Global Forces

Session 7: Marginalisation and Inclusion in Education

1. Inclusion of Children with Disabilities in Main Stream Education
2. Access: A Strategy for Including Out-of-School Children in Quality Mainstream Education
3. Marginalisation and Inclusion of Indigenous Education
4. The Education of Refugees and Displaced People in the African Context
5. Inclusion of Girls and Women: Gender Implications of Development Agency Policies

#### Session 8: Regional Differences

1. Cross-national Regions
2. Regions within Nation States
3. Peninsular Malaysia/Zambia
4. Co-operation and Nationalism in Higher Education: South Africa

#### Session 9: Education in the Pacific Rim

1. Teacher Education Reform
2. Educational Reform in the Pacific Region: Comparative Insights
3. Economic and Policy Issues
4. Private and Higher Education

なお、日本人による発表は次のとおりであった。

- Yumiko YOKOZEKI and Nobuhide SAWAMURA “Japan and assistance for basic education in Sub-Saharan Africa” (Session 2.4)
- Yokuo MURATA “The functions and significance of private schools in Thailand” (Session 9.4)
- Hideji YAGI “Teacher burnout in Japan” (Supplementary Round Table on Teacher Education and Development)

#### 〔内容〕

会議全体の流れは前記のプログラムのとおりであるが、教育援助・協力に最も関わる第2セッションでは Aklilu Habte 氏 及び Jacques Forster 氏 が基調講演を行った。Habte 氏は、世界銀行の元教育専門家で、今でも評価の高い 1980 年に作成された教育政策ペーパーの執筆者の一人である。現在、NORRAG (Northern Policy Review Research and Advisory Network on Education and Training)の会長でもある。Forster 氏は、ジュネーブの開発問題研究所で経済学を専門にしている。それぞれの内容は次のとおりであった。

#### 国際教育援助の将来

##### Aklilu Habte

過去 30~40 年の教育援助をレビューしてみると、若干の例外はあるが教育は農業や運輸その他インフラ整備に比べ優先順位が低かった。これは、国際金融機関だけではなく二国間援助機関や国連機関にも言えることである。結果として、初等教育より高等教育を支援することになった。果たして 1990 年の「万人のための教育世界会議」以降、教育援助パラダイムは変化したのだろうか。

基礎教育に対する援助は増加しているのか。実は、1990 年代半ばの二国間教育援助は 1990

年以前よりむしろ減少している。したがって、2000年までに初等教育普遍化を達成するための追加的資金は不足する。世界銀行の例を見ると、全体の教育援助の割合は増えているが、初等教育の普及が最も必要なアフリカ地域に対する教育援助の割合は、1990年の11.2%から1996年の4.8%に減少している。

教育援助の課題はさまざまであるが、これらを解決するためには国民の側に立った判断をどれだけできるかという政治的リーダーシップにかかっている。そして、教育改革は単発的な出来事ではなくプロセスであることを認識することが重要である。

最も緊要の問題は、能力開発が目標であるならば能力構築を行うべきであるが、その逆に なっている場合が少なくないことである。たとえば、世界銀行は教育プロジェクトの実行可能性を調査するため14人の専門家を派遣したが、結果として3万人の公務員/高等教育機関職員を削減しリーダーシップを後退させた。その他にも、国際機関の各種調査は外人部隊により行われ、末端の作業を現地専門家がやっているに過ぎない例がほとんどである。この状況は40年来変わっていないし、今こそ真剣に能力構築のためにどうすれば良いのかを議論すべきである。

技術協力は能力構築のために数十年間使われてきた方法であるが、成功より失敗の方が多かった。世界銀行の借款のうち、アフリカに対してはこの技術協力が四分の一から三分の一を占めている。

パートナーシップ強化はジョムチェン会議の主要な提言であったが、結果は国家レベル、国際レベルでも満足のいくものではなかった。多くのアフリカでは市民社会が脆弱で、政治権力に統制されている。良い統治のために市民社会が果たす役割は非常に重要であり、それを強化する方策を探っていく必要がある。援助調整は政治や利害が絡み期待されるほど進んでいない。それでも、アフリカ教育開発協議会(ADEA)の発足は画期的なことであり、援助調整を促進し、かつアフリカ側のオーナーシップを高めようとしてきている。このような状況において、今後さらに協力・調整・連携が重要になってくることは言うまでもない。

## 国際開発協力の新境界

**Jacques Forster**

国際開発協力は今までとは違う。冷戦の終結によりその変化はもたらされた。第一に援助国と被援助国のリストの大きな変化が生じた。旧ソ連邦は被援助国になり、韓国等は援助国になっている。第二に、援助の量は減っているが、新しく取り組むべき課題は増え続けている。開発の環境や政治的側面、さらに民主化も含まれるようになった。

伝統的な先進国と途上国の二分法は、次の三つの理由から疑問である。第一に、途上国と一言でいわれる国がますます異質になっている。第二に、旧共産国が厳しい開発問題に直面している。第三に、工業国自身が経済成長と高エネルギー消費の開発モデルの自立発展性に疑問を持ち始めた。このように世界のあらゆる地域は、解決されることのない開発問題に直面している。

国際開発協力の新たな課題は、新たな需要に対応することと新たな合理的理由付けをすることである。これからは、地球的規模の問題に対し貢献すべきであろう。そのためにはさらに資金と人材が必要になる。新たなリソースを見つけることが困難な現状では、効率を上げる以外に方法がない。その一つが、政策一貫アプローチである。南北間の関係にさまざまな段階で関連する政策は、相反するのではなく補完的であるべきである。従来からの貿易や債

務に加え、環境・エイズ等の新たな政策領域がある。この一貫性の追求には、援助を直接担当する機関だけではなくその他の省庁・政府機関も絡んでくる。

援助国は途上国に対するこの一貫性を確保するため、矛盾点を探し改善する方向に動いている。もちろんすべての矛盾を解消するのは無理であるが、そのプロセスにより思わぬ矛盾を少なくとも明らかにできる。矛盾点を確認することにより、国民による議論を呼び起こし、政策決定が途上国でのインパクトを十分認識した上で行われることになる。

最後に、教育援助政策研究の第一人者であるエジンバラ大学教授・アフリカ研究センター所長の Kenneth King 氏がオックスフォード会議の「援助部会」を総括するような形で NORRAG News 第 22 号（1998 年 1 月）に寄稿している論文を紹介する。その主な内容は次のとおりである。1990 年代の教育援助パラダイムを理解する一助になればと思う。なお、これは本論集の同氏による巻頭論文にも関連している。

## 1990 年代新援助パラダイムのレビュー

**Kenneth King**

### 背景：新援助パラダイム：新しい「北」と「南」

7 年前の 1991 年に、私は多くの機関が共有する新援助パラダイムが出現するであろうことを議論した。このパラダイムの主な特徴は、援助は自立発展的、公正で、現地側にオーナーシップがあり、そして教育セクター全体の政策に支援されるべきものであるという点であった。大切な要素の一つは、政策環境自体が適切でなければ援助プロジェクト/プログラムは明らかに成功でも、単に孤立化(enclaves)するだけである危険性をはらんでいるということである。ドナー側の途上国主導の政策重視は、ドナーが過去 30 年間のどの時期よりも援助政策に確信を持ちつつある時に促進されてきており、これは注目に値する。「政策立脚型貸付(policy-based lending)」の心臓部にあるこのパラドックスは、今日、多くの援助機関の活動に明確に存在しつづけている。特にアフリカにおける政府と外部機関を結び付ける国際的ワーキング・グループの蔓延は、政策協調に対するドナー側の意向の表われかもしれない。

援助国側でのアカウントビリティについての関心の高まりは、途上国のオーナーシップと適切なセクター政策一式の両者を確保することと切り離せない。換言すれば、ドナーは普通同時には存在し得ない 3 項目、すなわち政策に対する強いオーナーシップ、支持するセクター環境、及び妥当な政治/マクロ経済状況を一列に並べようとしている。多くのドナーの教育・訓練援助政策は、従って、これまで以上に広範な開発協力政策と切り離すことができない。

一見して、現在のドナーの孤立プロジェクトを回避することと自らの政策を積極的に立案している国との協力を優先することは、非常に進歩的に思える。英国やデンマークの旗が自国の高名なプロジェクトに冠されることがないのである。

この種の政策立脚型援助は、長い経験を有する世界銀行以外の援助機関にも広く行き渡っている。しかし、選ばれた「プログラム国(programme countries)」における最も好意的なドナーでさえ、世界銀行を含む他ドナーとの連携で調整された政策を優先することを公言している。

政策分析に必要な能力構築についてのパラドックスは、あらゆるドナーは過去 7 年間の熱狂的能力構築の時代に、独自のセクター援助政策を形成してきたという事実であろう。こ

れらドナー側のサブ・セクター毎の優先順位は、援助機関全体の開発政策に組み込まれており、例えば貧困撲滅の目標は異なったサブ・セクターのアプローチにもななければならない。従って援助は、より一貫性があり、調整がとれ、合理的なものになりつつある。しかし、被援助国でのこの新たな援助一貫性(aid coherence)のインパクトはまだまだ明らかではない。

援助一貫性の結果

「北」での援助政策の一貫性をより重視する論理には、いくつかの結果がある。各援助国レベルでは、どの国が援助されどの国が援助されないかが、はっきりしそうである。政策対話に従い、マクロ経済/政治面で西洋の現在のモデルに合致している国は、大切に扱われるようになるだろう。そのような対話を持てるだけの能力のないその他の国は、援助からますます遠のいてしまうのかもしれない。実際、「北」における政策一貫性の一つの結果は、いく種類かの「南」の国が創造されたことかもしれない。すなわち、援助にふさわしい国と援助がもらえない国である。

この広範囲にわたる政策対話を通し認められた「南」の国にとっては、新しい種類の相互関係が現れるかもしれない。すなわち、独特のパートナーシップの存在である。おもしろいことに、多国間機関より二国間機関に起こりそうなことである。結局、二国間主義の神髄は、強い個人的及び職業的側面をもとに両者の利益を知った上で長期的関係を築くことである。この挑戦は、一般の二国間関係だけではなく、「南」と「北」の大学間学術協定でも同様である。

この援助パートナーシップでの新たな種類の相互関係を見守る価値は十分あるだろう。それは、市場よりむしろ道徳的言葉で描写される。それは信頼に関する講話であり、道徳経済とも名づけられるものの存在を指し示している。

第二の成果は、EU 内で特に期待できることで、ヨーロッパ内で現在かなり分化している開発協力の伝統を超えて、共通の政策アプローチをある程度拡大できることであろう。このヨーロッパ的枠組みの進展は、「北」が提供できる援助の多様性を減少させてしまうかもしれない。少なくとも援助についてほとんど語ったことがない国と数十年関わってきた国の EU 加盟国間の相違を調和させることは、急速には進まないだろう。政策文書 開発途上国の教育・訓練に関する決意 における最初の大きな試みは、1994 年に起こったばかりである。しかし既に明らかなことは、そのガイドラインが採択されてから EU との協議で「南」の国の援助に対する自由度が少なくなっていることである。

1996 年までに、教育・訓練分野を含む EU 援助での一貫性と協調性の希求は、いわゆるセクター開発計画の段階に移っていた。国レベルで期待される結果は、外部(ドナー)の優先順位を反映した一貫性のある戦略的計画づくりである。

ドナー側との政策対話とは関係なく策定したマスタープラン(Education for Self-reliance)からちょうど 30 年が経ち、タンザニアは EU による特別なマスタープラン開発国に選ばれた。同様にケニアでは、教育・訓練分野マスタープラン(1997 - 2010)は、1997 年半ばに実質的に完成した。主にはケニア人により起草されたが、特定のドナーの優先順位に非常に影響を受けているといっても過言ではないであろう。

それゆえ、1990 年代後半の状況は、教育・訓練援助政策の一般的な推進だけではなく、一連のサブセクター目標に合わせようとしているようだ。同時に、このかなり侵略的な手法が「北」で開発されるにつれ、その他の「北」は「南」の重点国と新たな形の関係或いはパートナーシップを探ることに努めている。

これまでもっぱらヨーロッパの状況を説明してきたが、日本などの他の「北」では全く異なる

ったアプローチが開発されようとしている。西洋の援助アプローチに日本は少し批判的であり、「日本の援助経験に基づいた新たな独自のアプローチ」を生み出そうとする徴候がある。

#### 「南」と「北」を再定義する

これら援助政策の進展と各ドナー内及びドナー間両方での一貫性の向上は、「北」と「南」の再定義と国際教育の境界を再整理するという問題を残している。

これまでの調査では、「北」の援助予算は増えないが(多くの国では減少している、日本でさえも)、「北」の援助政策はより鮮明になっていることを示している。ただ、政策優先順位に関するドナーの確信は多少ぼんやりしている。これは、一貫性を追い求めることと援助の倫理的側面を重視した新たな二国間主義との差を象徴しているのだろう。前者は、ますます政策コンディショナリティーと選択性に結びついていく。後者は十分まだ進展していないが、援助する本質的理由付けである財政的不均衡とは別に、潜在的な相互依存を理解した上での二国間主義へと移行しようとしている。第三の日本のアプローチも、まだ十分に進展していない。しかし、自国の開発に援助が役立っていることを正しく評価している国としては、世界銀行/IMFのコンディショナリティーとヨーロッパの二国間主義の間で第三の道を見出す強い理由がある。

#### 〔謝辞〕

本会議の出席旅費は、大和日英基金の助成を受けた。関係各位に深く感謝する次第である。

(澤村信英、黒田一雄)