

90年以降の国際教育協力の動向 - OECD・DAC基礎教育会議の意味 -

内海 成治

(大阪大学)

(広島大学教育開発国際協力研究センター客員研究員)

はじめに

90年の「万人のための教育」(以下EFA)世界会議は、60年代に相次いで開催されたユネスコの国際的教育会議と並んで、世界の教育を考える上で重要な意味を持っている。20世紀の最後の10年に、教育の分野で何が必要かを示したからである。この会議はユネスコのみならず世銀やユニセフ、UNDPが共同開催したことが示しているように、EFAを実現するための国際協力を視野に入れたものであった。EFAにむけての国際協力を担うドナーの会合は2年後の92年に行われたOECD・DACの「基礎教育会議」である。DACではその後96年に「新開発戦略」を採択し、新たな開発目標を設定した。その開発目標には2つの教育目標が掲げられている。これまでのところDACが基礎教育分野で会議を持ったのは92年のこの時だけである。そしてこの年のDAC議長報告にはこの会議の決定内容が取上げられて話題となった。しかし、この会議の準備の状況や論議の内容はほとんど知られていない。筆者は当時の勤務先であった国際協力事業団から正式オブザーバーとして会議に参加する機会を得た。この会議は90年以降現在まで、援助国及び国際機関が基礎教育分野の国際協力を包括的に討議した唯一の場だといえることができる。

本論はこのDAC基礎教育会議の準備から最終報告にいたるまでを当時の私的なメモによってたどることで、この会議の意味を現在の文脈でとらえることを目的としている。同時に国際会議と言う国際教育協力

のもう一つの現場について考えることも目的である注1)。

1. DAC基礎教育会議の開催に向けて

(1)事務局文書「DAC(92)14」

国際会議開催のためにDAC事務局は、会議参加国および国際機関に会議開催と内容を知らせる事務局文書「DAC(92)14」を送付した。本会議の参加者はDAC加盟国とオブザーバーとして世界銀行、ユニセフ、ユネスコ、UNDP(国連開発計画)、サヘルクラブの5国際機関の代表である。文書の概要は次の通り注2)。

【会議の目的】

90年のEFA以降のDACメンバーの基礎教育援助のレビューを行う。審議のポイントは以下の4点。

- ・基礎教育の進め方の新しいアプローチ。
- ・地球・国別レベルで何が必要とされるか。
- ・開発援助機関はその援助をより効率的にするためにどのような措置(戦略、方法)をとれるのか。
- ・資金はいかに動員できるか。調整はどのようにすることで最大限に利用されるか。

国際会議の場合には議題の用語の定義が問題となる。場合によっては定義の議論で会議の半分が費やされてしまうからである。本会議における基礎教育 Basic Educationの定義は、当然のことながらEFA世界会議における定義(「万人のための教育世界宣言」第5条)がそのまま用いられた。すなわち、「幼年時の保育、就学前教育、初等教育または代替プログラム、若年層、成

人のための識字訓練、技術訓練、健康、科学、技術、環境等に関するプログラム、情報、通信のためのチャンネル」である。

【基礎教育に対する状況認識】

この時点における基礎教育の状況に関してDAC事務局は次の様な認識を展開している。

80年代の途上国経済の悪化（貿易収支、対外債務）と構造調整プログラムによる公共予算の削減によって、基礎教育はマイナスとなった。そのために低い教育投資、低い生産性、低い社会開発．．．という悪循環をもたらしている。

ユネスコによれば、2000年には1億1千8百万人の学齢児童が未就学になる。そのうちの34%が南アジア、31%がサブ・サハラ・アフリカ地域である。この二つの地域では人口増加率が高く、学校を倍増させなければならぬ地域もある。また、社会慣習や宗教的理由により女性の就学率が男性の4分の3にとどまっている国には特別な努力が必要である。90年には9億4千8百万人の非識字人口があり、そのうち2億8千1百万人がインド、2億2千4百万人が中国に集中している。サブ・サハラ・アフリカ、中近東、南アジアでは識字率は50%程度、識字率の男女格差が25%である。また、この三地域の非識字人口は依然として増加している。

初等教育への投資の収益率は中等教育より高く、中等教育のそれは高等教育より高い。世銀は女性の教育は途上国の他のいかなる投資よりも見返りがあるとしている。なぜならば女性の教育は乳児死亡率の減少、出生率の減少、保健水準の向上、貧困の緩和、生活水準の向上に大きく貢献するからである。特に女性の識字率と人口増加率には強い相関があることから、基礎教育の普及は開発の効率を低くしている人口増加対策として必要不可欠である。

現在の基礎教育における問題としては、適切な教材の不足、適切な訓練を受けた教員不足、低い教員給与、教育効率性の悪さ（落第、中退）の4点が挙げられている。

【教育援助の状況】

教育援助に関しては次のように述べている。

- ・ E F Aの目標を達成するために必ずしも追加的な資金を必要とせず、既存の教育予算の再配分で対応可能である。
- ・ 現在多くの低所得途上国においては国家予算のおよそ1割を教育予算にあてているが、高等教育分野の優先度が高い。高等教育に対する補助金などを他の措置で代替し、基礎教育の予算に回すなど、優先順位のシフトが必要である。途上国サイドが基礎教育への優先順位を明確にすることが求められており、その環境作りにドナーは政策協議などを通じて関与することが必要である。
- ・ E F Aを実施するには向こう15年間に最低年間100億ドル（別の試算では200億ドルとの試算）が必要であるが、それは先進国の軍事費の1%に満たない。
- ・ 援助は最も困難な国の最も恵まれていない層を対象を絞るべきである。ただ識字や基礎教育支援を必要としている国は資源、財政、人材に欠ける国であり、大規模な援助を吸収する能力に限界がある。

このように事務局文書は多少寄せ集め的な要素があり、必ずしも一貫した論理の上に構成されているわけではないが、途上国とドナーの協調など96年のDAC新開発戦略にまで繋がる論点を見ることが出来る。

(2)日本サイドの会議への準備

事務局文書とともに、いくつかのポリシーペーパーが送付されたが、その中の主なものは、各国の基礎教育援助の調査をふま

えたDAC事務局のコンサルタントが作成した「基礎教育への国際援助：動向、政策、様式」"International Aid to Basic Education: Flows, Policies, Modality" (1992)、USAID作成の「教育援助手法の変化」"Changing Method of Educational Aid" (1992)、ユニセフの「女子教育促進戦略」などがある。DACのコンサルタントはイギリスの国際教育協力研究者として名の知られているロイ・カーヒル Roy Carr-Hill とケネス・キング (Keneth King) である注3)。また、米国援助庁 (USAID) のものは教育援助担当官フランク・メソッド Frank Method が作成した。

日本サイドではOECD担当部局である経済協力局国際機構課が中心となり、DAC会議参加者をも含めて対処方針が検討された。対処方針としては事務局文書「DAC(92)14」の中に、予め各国が審議のポイントに関連して対処方針を用意しておくべき課題とされた14点を中心に行われた注4)。そのなかで当時の日本の援助政策関係者の考え方が明確になっている部分や会議の際に話題となった部分を記しておきたい。【 】が課題、以下が対処方針案である。

【ドナーの高等教育等に比しての基礎教育分野への関心は低いが、どうすればバランスがとれるか】

90年のEFAを受けて外務省、文部省、JICA等の関係機関が有識者を交えて教育援助検討会を組織し91年3月に報告書がまとめられている。この報告書は基礎教育や教育行政、教育計画に関する協力はほとんど行われていないことの原因として次の4点を挙げている。

・従来の技術協力は文字どおり一定のレベルの教育を既に備えた人的資源に技術力という付加価値を付け、それによって開発を促進することを目標としていた。そ

のために基礎教育を受けていない層は援助の対象者になりえなかった。

- ・日本においては基礎教育の重要性は認識されているが、3Rは途上国が自ら対応すべきものという考えが援助政策担当者の中に根強い。また、戦前日本の植民地や占領地における日本の教育の押しつけ等から、日本の基礎教育支援は途上国から否定的なイメージをもたれやすいとの懸念が関係者の間にある。
- ・基礎教育への支援を考える際に、基礎教育は現地語によって行われ、地域の文化、社会を十分に理解する必要があるので、専門家の育成が困難である。
- ・援助受入国からの日本への要請に基礎教育分野がほとんどない。

こうしたことから、日本においては基礎教育の分野を教育援助の中心に持って行くのは困難である。そのため人口・環境等の地球規模の問題との関連で基礎教育の重要性を訴えていくこと、対応可能なスキーム、例えば小規模無償(当時)などを利用して実績を積み重ねることと、及び専門家の育成を必要としている。

【DACメンバーは途上国の基礎教育における量的・質的なニーズにどのように対応するのか】

二国間援助よりも草の根レベルでの活動や現地NGOの活用に経験を有する国連機関(ユニセフ等)を通じた援助の方が即効力があると考え。また、構造調整の際、基礎教育分野に配慮するように世銀等に働きかける必要がある。

二国間援助の分野ではノウハウの蓄積が必要であり、当面は無償資金協力による校舎建設、青年海外協力隊、NGOを通じた教材や教科書製作支援等が可能。ノンフォーマル教育への支援にはNGOが適している。

【教育改革の必要な国に対する支援の効果的方法をどう考えるか】

基礎教育への予算のシフトを促すためには、ドナー側より他の分野の無償資金協力や食料援助を供与する際にこれにより浮く費用を基礎教育に回すように要請することが必要であろう。

効率的な教育方法については、同様な状況にある国の成功例を国際機関が伝達するなどの情報交換が必要となる。また、マスメディアを利用した基礎教育も促進すべし。

【援助受入国のキャパシティービルディングに関するUSAIDからの提案はどのように考えるか】

これはUSAIDの「教育援助手法の変化」に関するコメントを求めたものである。このペーパーは主に途上国の教育セクターの強化について、USAIDの経験に基づいた提言がなされている。その多くはDACコンサルタントによる提言（教育予算への資金投入、プログラム方式への傾斜）に比して現実的であり、日本の今後の援助の方法の検討に役に立つ。同ペーパーにおける興味深い点は以下の通り。

- ・基礎教育セクターの予算についてのみ支援する場合には、当該国の財政管理が強固であるか否かを見極める必要がある。そして、教育予算の全体を明確に把握することが必要である。多くの場合、他の省の教育予算、地方の教育当局の予算、外国からの援助がカウントされていない場合がある。
- ・構造調整において教育セクター支出の増大を認める方向の場合、教育セクターに新たに資金を投入せずに、仲介的役割を果たせるNGOを通じた教育援助を拡大する方に振り向けたほうが効果的である。
- ・教育セクターに限定しない、より広い分野を対象とした支援メカニズムを利用する方法がある。

- ・セクター支援は、一般的にセクター改革に必要な経費を負担する資金援助とプロジェクトサポート（技術協力、施設強化、仲介的NGO支援）が並行して行われる。他のドナーとの役割分担が必要である。
- ・教育援助をプログラム方式かプロジェクト方式かで区別するよりも、国家計画の枠の中に援助が位置付けられているか否かが重要である。

【DAC事務局コンサルタントペーパーに指摘されている援助の実施率の低さとNGOの活用について】

DAC事務局コンサルタントのペーパーには援助のコミットは容易でも、その実施が困難であることが示唆されており、如何にして援助の実施率を高めるべきかが問われているが、この点は日本には当てはまらない。

NGOを活用したEFA達成のための有効な戦略が問われているが、日本の現状を考えると、NGOの活用は適切なマルチの機関（ユニセフ、UNDP等）との連携がNGOの活動を促進し、モニタリングしていく上で適当であると思われる。

【教員給与の支援のような長期的なコミットはドナーと受入国にとって如何なる結果をもたらすか。その際にどうすれば、受入国の援助依存性を低めることができるか。また、どのようなプロセスのモニタリングや評価が必要であるか】

教員給与を支援すると、何等かの理由により、援助が途絶えた際には大きな問題が起きる。そのため優秀な教員にたいする奨学金、生活補助金のような形式が望ましい。長期的なモニタリングには現地の中立的な専門家が必要。

こうした対処方針に見られるのは、当時の日本の援助関係者が基礎教育は自助努力

が相応しい分野であること、日本の援助スキームになじまないと考えていたこと、事務局コンサルタントのいう教員給与等のリカレントコスト支援も視野に入れた長期的援助に否定的なこと、USAIDのフランク・メソッドのいうキャパシティービルディングには肯定的であることが見て取れる。これは、フィリップ・クームス Coombs P. (1985)や潮木(1994)が指摘している基礎教育支援がなされない2つの理由。つまり、泥沼化する恐れがあること、途上国側が援助を要請する際に基礎教育より高等教育を選ぶことが、日本の場合にも当てはまるのである。ただ、これと同時に教科書問題に現れたように、アジア諸国には過去と現在の日本の教育に関する強い危機意識があり、時に政治問題化する危険性を常にはらんでいることも大きな影響を与えていると考えられよう。

2. 会議における討議

2日間の基礎教育会議はパリ16区にあるOECD本部の通称シャトーと呼ばれている会議棟の左端にある小さな会議室で行われた。約40人の正式代表と20人ほどのオブザーバーで議場は満員であった。

会議は事務局の用意した議題にしたがって進められ、議題は次の4点であった。

「基礎教育の進め方の新しいアプローチ」

「地球規模・国別ニーズ」

「援助機関は効率的な援助のためにどのような措置(戦略・方法)をとれるか」

「援助調整と資金調達」

これらの議題は2日間の午前と午後の4回に対応するものであったが、上級会合に向けてどのような提言を行うかを討議する必要があるために、と が同時に討議され、2日目の午後は、上級会合へ向けての事務局案「基礎教育 - ドナーの役割と責任: DACの結論」" Basic Education -

Donor Roles and Responsibility: DAC Conclusions"(Draft) が議論された。注5)

【基礎教育のニーズとアプローチ】

議題の「基礎教育の進め方の新しいアプローチ」と「地球規模・国別ニーズ」はまとめて討議されたため、ここでは「基礎教育のニーズとアプローチ」と表すことにしたい。

途上国において基礎教育の必要性に対する認識が高まりつつあるものの、政策決定者レベルには十分に注目されていない。その理由は教育に関する情報が不足しているからであるとの意見が多く出された。

世銀は開発政策の実行に成功した国は教育や人的資源開発に重点をおいてきた国であるという結果を91年の"World Development Report"で報告したことを紹介し、ドナーが途上国に教育に関する行動計画を作成させるように働きかけ、それを支援していくことが重要であると発言した。これに関連して、アメリカ、ノルウェー、日本他多数の国が政策対話の中で基礎教育を取上げることの重要性を指摘。また、アメリカは教育分野への技術協力そのものよりも、教育分野の改革に対する支援が必要であると述べた。

日本は、基礎教育が国造りに不可欠であり、そのために基礎教育は開発のための戦略的ツールであると同時に、基礎教育そのものが開発目標となりうるとの主旨の発言を行った。

【援助戦略と実施方法】

このセッションでははじめにNGOが話題になった。基礎教育分野でのNGOの幅広い活動が紹介されたが、一方で、NGOのなかにも経験に大きな差があることや、公教育の分野は得意としていないなど、NGOの教育援助に関する弱点の指摘があった。

世銀やアメリカ等はN G Oの育成が必要であること、国家目標策定プロセスにN G Oを参加させること、公教育の分野でも貢献してもらうことが必要であると発言。

次に途上国の教育分野の Capacity Building が取上げられた。イギリスやデンマーク等からは、従来の奨学金留学制度や国外研修の問題点として留学・研修修了後の帰国率の悪さ、コスト高などが指摘され、途上国内での低コストで幅広い人材を対象とする研修方法が Capacity Building には有効であるとの考えが示された。

また、基礎教育に対する援助戦略は Recipient Oriented に進められるべきであるという考えにコンセンサスが得られた。

日本は途上国の自助努力を重視するという従来からの援助方針を表明し、Recipient Oriented な基礎教育支援にはトップダウンの政策支援が必要であると述べた。

【援助調整と資金調達】

この議題をめぐっては、今回の会議の中で最も激しい議論が交わされた。

援助調整はこれまでC Gやラウンド・テーブルを初めとする国際的なレベルでの援助調整が行われてきたが、今後は途上国が積極的にイニシアティブを取って、行動計画を策定し、援助調整を行うことが必要であるとの意見が多く出された。

資金調達に関する議論では基礎教育のリカレント・コストに対する援助の是非、在り方をめぐって、多くの考えが示された。E F Aの目標達成のためには長期のリカレント・コストを含む教育予算に対する何らかの支援が必須との意見が多かった。しかし、スイス、ノルウェー、日本などからは、基礎教育にかかわるリカレント・コストのうち、教員の給与を直接支援することは途上国自身の自助努力促進に逆効果をもたらすという懸念が表明された。スイスは特に

教員は途上国の公務員の中核をなすものであるため、教員だけを別枠にして給与を支援することはその国の公務員制度を壊しかねないと強い反対意見を述べた。

日本は資金調達の一環として教科書や教材の提供が行われているが、持続可能な開発に結びつけるには、それらを産業として育成する等、自立を促す援助が必要であり、リカレント・コストの支援は慎重に検討すべきであると発言。

この議題のまとめとしては、資金面の問題においては、ドナーからのリカレント・コストに関しては同意が形成されていないとされた。また、途上国内でいかに教育分野、特に基礎教育への予算を動員させるかが大きな鍵であり、その引き金となるような援助の実施が重要であるとの見方はコンセンサスを得た。

【事務局案「基礎教育 - ドナーの役割と責任：D A Cの結論」】

この事務局案は、基礎教育分野への援助の必要性に対する閣僚やハイレベルの援助政策者の認識を高めるために上級会合でエンドースするために提出された。しかし、この内容に関して多くの意見が出され、結局事務局案は会議の結果を踏まえて改定版を作成して各国に再度送付して検討されることになった注6)。

この事務局案にたいして、日本はパラグラフ9の教員給与支援に関する部分は今回の議場の懐疑的な意見を反映していないこと。パラグラフ24の具体的な数字を含めた教育援助の目標設定は今回の会議ではエンドースすることはできないとコメントした。この二つのパラグラフはその後の改訂において変更のあったところであり、次の章であらためて検討する。

【基礎教育全体に関わる議場の意見】

こうした個別の討議をふまえた議長のコ

メントや全体的な意見を、会議を傍聴した限りでは次の様にまとめることができよう。

E F A以降、多くの途上国が教育の充実を図るべく努力してきており、教育分野の国際協力の気運も高まっているが、まだ充分であるとは言い難い状況である。E F Aの目標達成はこのままでは困難であり、各ドナー、国際機関およびN G Oによる効果的な援助方法の検討や援助額の増加が必要である。

基礎教育は大きな人口に対する教育であることから、資金調達が大きな課題となっている。そのための方策としては、政策対話を通じて途上国政府内での基礎教育分野の予算の増加を働きかけること、D A Cは上級会合の場で閣僚レベルに強く訴え、各国が長期的な視野にたった援助をコミットするようにすることが必要である。

D A CはD A Cならではの教育分野への取り組み、例えば統計的データの収集やE F Aのフォローアップ等を検討すべきであり、すでに多数ある教育関連のフォーラムを新たに創設する必要はない。

途上国の基礎教育のCapacity Buildingのための協力を力を入れるべきである。同時にドナー側も、この分野の専門家養成等によって援助機関のCapacityを拡充する必要がある。

基礎教育の大きな部分をしめるノンフォーマル教育の支援には、教育省だけではなく、環境・保健・農業などを所管する他の省庁との調整が必要である。したがって個別のプロジェクトへのインプットだけではなく、セクターを横断的に包括するようなプログラムを援助すべきであり、プログラム全体のアウトプットに着目するべきである。

3. リカレント・コストと数値目標をめぐって

【リカレント・コストをめぐって】

事務局案「基礎教育 - ドナーの役割と責任：D A Cの結論」のパラグラフ9は援助の新しい可能性としてリカレント・コストへの支援に言及したもので、内容は次の通り。

「E F Aの実現と言う挑戦を達成するために、協力の新しい様式が必要とされる。まず、国家経済の枠組みや社会セクターの増大という文脈のなかで議論されるべき基礎教育のニーズに対して支援すべきである。E F Aは、途上国と援助国双方に対して長期的そして持続的な支援を必要とする。しかしながら、外部からの援助の多くは途上国側の財政的な支援を必要としている。例えば、教師のモラルや効率を保つためには給与の支払を確実にしなければならない。これに加えて、基礎教育は分野横断的（マルチ・セクトラル）に実施する必要がある。なぜならば、多くの基礎教育プログラムはノンフォーマル教育の分野であり、それらは教育省のみならず、農業、地域開発、保健、厚生などの省庁のもとで行われているからである。それゆえに、ドナーと受入国の政策協議においては基礎教育に関するマクロ経済とセクター内の連携、さらに長期的かつ持続的なローカル・コストも含めた支援が考慮されねばならない。」（下線は引用者）

この部分を読む限りリカレント・コストに対する言及は極めて限定されたものとなっている。しかし、議場では具体的なリカレント・コスト支援をめぐってかなりの議論が行われた。実際今回のこの会議の目的は、基礎教育分野への支援に対して、ひとつの方向性を出そうというものであり、リカレント・コスト支援への表明は、もっとも重要な支援方策の変更を意味するものであった。

先に紹介したカーヒルとキングのコンサルタントペーパーの第7章の1節「ローカルコストと教員給与」は、ペーパーをまと

めるためのコンサルタティブ・フォーラム Consultative Forum におけるリカレント・コストと教員給与に関する議論を紹介している。議場での議論の内容は、この報告の内容にそったものと云うことが出来る。この報告では次の様になっている。

「多くの途上国の経済的危機のなかで、リカレント・コストと教員給与の支援が大きな焦点になってきたが、これは教員給与を含めたりカレント・コスト支援に対してドナー国のコンセンサスが得られたことを意味しない。しかし、いくつかの国や国際機関はローカル・コストやリカレント・コスト支援に前向きである。例えば、オランダは次の様に述べた。すなわち、『一定の条件のもとで、特に国家計画の中に適切に位置付けられ、漸次低減することを条件にする場合には、一般予算支援や教員給与への支援にもはや臆病であってはならない』。また、スウェーデンは、タンザニアにおける基礎教育への予算支援を行う予定であり、『教員給与へのローカルコスト支援は実施されるべきである』と述べている。世銀は、逓減的 on a declining bases ではあるが、ローカル・コストとリカレント・コストへのファイナンスに対して弾力的に対応する用意があることを政策ガイドラインのなかで表明した。一方でドイツは、直接的な教員給与への支援は行うことはできないが、『教員宿舎を増やすことへの支援を増加』することは出来るとしている。また、アジア開発銀行は『教員のキャリア形成や就業状況のレビューを政府に義務づける』ことを特別融資条件として含めた多くの教育プロジェクトを開始した。そしてバングラディッシュにおいては女性教員の給与に対するコストをも含めたプロジェクトを行っている」。

こうしたリカレント・コスト支援に対する積極的なドナーや国際機関のコメントを見ても、限定された条件や逓減的支給が前

提となっているように、リカレント・コスト支援の持つ援助依存性の助長体質に対する強い警戒感が感じられる。スイスの見解は前章で紹介したが、この報告書ではスイスと並んでカナダの意見を次の様に紹介している。「このような補助は依存性を高め、援助が終了した時に困難に陥らせるばかりではなく、地方分権的で民主的な教育プログラムが行われるべき大きな改革への道を阻害する」

日本がこうしたリカレント・コスト支援を懸念するグループと同じ歩調をとったのは、基礎教育分野の自助努力を表明していることに加えて、リカレント・コスト支援が依存性の強化や泥沼化への危険があまりに高いことがあったからであろう。

【数値目標をめぐって】

教育援助の数値目標を述べているのは事務局文書のパラグラフ 24 である。このパラグラフは第 5 章「基礎教育支援の優先度の向上」Increased priority for assistance to basic education の冒頭におかれている最も長いパラグラフで 19 行に及んでいる。内容は以下の通り。

「教育援助は援助全体における割合で見ると、1979年の16.5%から1989年には10.7%に減少した。国内および国際的な財政支援のうちどれだけの金額が基礎教育に使われているのかは明らかではない。同様に、EFAを達成するために必要な国際的援助を含めた財政的必要額に関する推定にも、大きな幅がある。ジョムチェン会議以降援助コミットメントは増加しているとはいえ、基礎教育の優先性は『通常の仕事』のように扱われてはならない。公私にかかわらず、実質的な追加的リソースはEFAの目標達成のために用いられねばならない。すなわち、途上国は政府の予算を収益率の最も高いセクターに振り向けることと、公教育とノンフォーマル教

育に対する民間およびNGO組織からの支援を求めるとしてリソースを基礎教育に投入する努力を強めねばならない。同時に、DAC加盟国は実質的な追加的援助が特に40から50カ国の低所得国に対して必要であることを認識している。これらの国はEFAを達成することが非常に困難だからである。DAC加盟国は必要な追加的支援は、教育援助がすべての援助のなかで少なくとも16~17%、すなわち70年代中央の水準に上昇し、また教育援助のうち40%が基礎教育の援助となるべきであることを表明する」。

コンサルタントペーパーにはDAC加盟国や国際機関の教育援助の分析(8~10ページ)はあるが、このような数値目標についてはなんらのコメントもない。これはDAC事務局において検討されたものと考えられる。国際会議における数値目標の重要性と必要性はそれぞれ会議の性格と内容によって異なる。事務局としては会議の結果をインパクトのあるものとするために数値目標が必要と考えたのであろう。しかし、国際会議での数値目標に敏感な日本はここに盛り込むことに反対意見を表明した。これに対して議場からは特に強いエドースも反対意見もなかった。全体の雰囲気としては数値目標にあまり重要性をおいていないようであった。そのため、この項の数値目標は削除されることになった。

4. DAC基礎教育会議の意味

これまで述べてきたDAC基礎教育会議の意味を現在の時点から、二つの側面で検討したい。一つは国際的な教育援助の流れのなかから、今一つは日本の教育援助政策に与えたインパクトについてである。

(1) 国際教育協力の動向とDAC基礎教育会議

この会議の行われた92年6月はEFA会議から2年経過した時であり、多くの途

上国において、主として国際機関の支援を受けてEFAにむけたアクション・プランが作成されていた。この背景として、途上国サイドの国際的な基礎教育支援の追い風に乗り遅れまいとする意向が感じられた。こうしたアクション・プランはかなり野心的なもので必要とされる支援も大きかったために、国際機関の主導による援助協調のラウンドテーブル開催の必要性が認識されていた。こうした動きに対してDACとして加盟国の意向を確認することが大きな目的であったと考えられる。援助協調の必要性に関しては大きな前進があり、この会議以降、教育分野における援助協調は軌道に乗ったと見ることができる。

しかし、援助の手法に関しては、リカレント・コストに関する議論で見られるように、各国の足並はそろわなかった。リカレント・コスト問題は事務局とコンサルタントの主導で持込まれた感があり、アメリカ、日本などの重要国からのコンセンサスが得られていなかった。アメリカはハードからCapacity Buildingへの移行を模索しており、日本は基礎教育支援そのものを模索していたと言えるであろう。その段階でのリカレント・コスト論議は、かなり無理のある議題であった。国際機関およびNGOを通しての支援を教育援助のツールとしている北欧諸国と、援助大国であるアメリカ、ドイツ、日本とでは基礎教育分野の援助の特異性の認識に差があったということもできるであろう。つまり、援助大国にあっては基礎教育援助もBusiness as usualとして対処せざるを得なかったのである。そのためでもないが、現在にいたるまでリカレント・コスト支援は非常に限られたプロジェクトで実施されているのみであり、基礎教育支援の重要なツールになっていない。

(2) 日本の教育援助政策とDAC基礎教

育会議

この会議は、ユネスコなどの国連機関における会議を別にして、援助の分野ではじめての基礎教育分野の会議であった。対処方針の部分で述べたように、当時の日本の援助関係者にとって基礎教育はODAで本格的に対応することが困難な分野と認識されていた。しかし、EFAによって国際的な援助思潮は大きく変わり、こうした会議を通して日本も基礎教育援助に正面から取り組む必要がでてきたのである。

この会議の準備と並行して、「開発と教育」分野別援助研究会の準備が行われ、2ヵ月後の8月に正式にスタートした。この研究会はよく知られているように日本ではじめての教育援助のポリシーペーパーといえる「開発と教育分野別援助研究会報告書」を作成した。このなかでは教育援助の拡大と基礎教育の重視が表明された。ある意味で、この会議の状況が報告書の内容に影響していると思われる。

会議の影響として見逃せないことは、日本の意見が強く求められた会議でもあったということである。90年からトップドナーとなった日本は、DACのなかでも特別な位置にあることを、会議参加者は強く認識せざるをえなかった。援助手法やリカレント・コスト論議に際しては日本の動向が注目され、それに見合った見識を示すことが期待されたのである。

このような意味でこの会議は日本の基礎教育援助のみならず教育援助が援助政策において中心的な課題となる一撃を与えた会議であったと考えられるのである。

おわりに

この会議の意味についてはこれまで述べたとおりであるが、大きな限界もあった。それはEFAを量的な拡大として捕らえていることである。EFAには質的な側面の指摘もあったのであるが、この会議の時点

では、とにかくにも子どもに教育をという熱気が支配していたのである。現在では、こうした量的な拡大をのみ追及する論調は影をひそめ、質的側面や社会的公正が大きなテーマになっている。そのことは、この会議の報告と96年のDAC新開発戦略とを読み較べてみるとよく分かる。新開発戦略の目標はEFAと男女格差の是正の二つが並べられている注7)。

また、DAC新開発戦略では、この会議で話題となったリカレント・コストに関する支援策は、パートナーシップ・モデルのなかに解消されてしまい、特別な言及はない。しかし、リカレント・コスト支援が援助ツールとして、意味がなくなったわけではなく、コミュニティ支援における選択肢のひとつとして重要性は増していると思われる。

92年当時と較べると、現在は国際教育協力に関わる研究者の数は圧倒的に増加している。当時は国際機関やドナーから矢継ぎ早に出される教育援助に関する報告や文献にキャッチアップすることすら容易ではなかった。しかし、現在においても、日本の教育援助は量的には多くても、教育プロジェクトの計画・運営・評価等において、国際的な評価を得るには至っていない。多額の教育援助を実施している日本は、理論研究と実践の両面から教育協力における質を高め、新たな手法を産みだしてゆく責任を担っているのではなかろうか。そのためには国際教育協力分野の政策立案者、研究者、現場の専門家の人的物的交流をさらに進めて行く必要があるであろう。

注

- 1) 本論は会議に関するDACの公式文書と筆者の私的なメモをもとに作成したもので、会議に参加した日本代表団の意見を示すものではない。この会議への参加を許可され

た外務省および国際協力事業団に感謝する。

- 2) 本会議の正式メンバーはオーストラリア、オーストリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、日本、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカの19カ国の代表にDAC事務局を加えたものであり、正式オブザーバーが世界銀行とサヘルクラブ、招待オブザーバーは、UNDP、ユネスコ、ユニセフであった。会議の議長はDAC議長(当時)のアレキサンダー・ラブ Alexander Love(アメリカ)であった。
- 3) キングは日本にも来たが、どういうわけか日本の基礎教育援助はないことになっている。日本側の説明の仕方の問題もあるが、十分な調査とは言い難い。
- 4) 14のポイントは 次の通り。

基礎教育にイニシアティブをおくことは、教育、特に経済、人造り、参加型開発などの戦略的な観点からの「教育」を考える際に、いかなる政策的な意味があるか。

ドナーの高等教育等に比しての基礎教育分野への関心は低いが、どうすればバランスがとれるか。

DACメンバーは途上国の基礎教育の量的・質的なニーズにどのように対応するのか。

教育改革の必要な国に対する支援の効果的方法をどう考えるか。

基礎教育が国家経済政策に組込まれるにはいかなるドナー側の働きかけが必要か。

ドナー・受入国間の政策協議が実効性を持つようにするにはどうすればよいか。政策協議を組織の効率性を高め、社会的弱者(女性やマイノリティー)にも公平にアクセスできるような教育システムの改革に資するためにはどうしたらよいか。

ユニセフ作成の「女子教育促進戦略」には教育における男女格差を縮小するための

多くのプログラム、行動が示されている。DACメンバーのコメント、成功例を紹介してほしい。

援助受入国のキャパシティービルディングに関するUSAIDからの提案はどのように考えるか。

DAC事務局コンサルタントペーパーにおける援助の実施率とNGOの活用について。

教員給与の支援のような長期的なコミットはドナーと受入国にとって如何なる結果をもたらすか。どうすれば、受入国の援助依存性を低めることができるか。どのようなプロセスのモニタリングや評価が必要であるか。

現在のさまざまなレベルの援助調整は、EFAの目標達成のための政策立案やプログラムの効率的な実施に資するに充分か。

EFA支援のための援助のタイプ、規模、目標値に対するコメントはあるか。

EFAを達成するためには、最も不利な状況にある国の不利な層への支援が重要であるが、そのためにはいかなるメカニズム(援助国の変更も含めて)により十分な資金を振り向けることができるか。

さまざまなセクターに拡大しているEFAへの取り組みに関する政策協議、セクタープログラムの調整、実施、援助評価、長期的コミットメントを行うために、どのように援助実施にかかわる本部、現地の能力を高めてきたか。

- 5) この文書は前文とあとがきに相当する部分と5章からなり、全部で31の段落で構成されている。各章のタイトルと段落は次のとおり。

前書き部分(タイトルなし)段落1から5

第1章「ドナー・援助受入国の協力のための新しい様式」New Modalities for donor recipient cooperation 段落6から13

- 第2章「より効果的な援助戦略」More effective aid strategies パラグラフ 14 から 17
- 第3章「女子教育の促進」Promoting the education of girls パラグラフ 18 から 19
- 第4章「基礎教育の国際支援のよりよい協調」Better coordination of international support for basic education パラグラフ 20 から 23
- 第5章「基礎教育支援の優先度の向上」Increased priority for assistance to basic education パラグラフ 24 から 26
- 後書き部分 Follow-up パラグラフ 27 から 31
- 6) 改訂版は作成され92年の上級会合でエンドースされた。
- 7) DAC新開発戦略の教育の目標は次の通りである。
- 「2015年までにすべての国で初等教育を普及させる」
- There should be universal primary education in all countries by 2015.
- 「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によって、男女平等および女性の地位の向上(エンパワーメント)に向けた進歩を示す」
- Progress toward gender equality and the empowerment of women should be demonstrated by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005.
- OECD・DAC(1992) “Basic Education - Donor Roles and Responsibility: DAC conclusions(Draft)”
- OECD・DAC(1992) "International Aid to Basic Education: Flows, Policies, Modality"
- 潮木守一(1994)「教育援助政策に対するジョムティアン会議のインパクト・リカレント・コスト重視型援助への移行をめぐる諸論議」(未定稿)日本比較教育学会第30回大会発表原稿
- 内海成治(1998)「国際教育協力論の試み - DAC新開発戦略をめぐる」

参考文献

- Coombs P.H.(1965) "The World Crisis in Education" Oxford University Press
- Little A., Hoppers,W. and Gardner R. (1994) "Beyond Jomtien, Implementing Primary Education for All" Macmillan