

## 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、これらを含む意味においても「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<sup>(1)</sup>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<sup>(2)</sup>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を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れると<sup>(3)</sup>、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。むろん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 대응するかどうかは、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」的言辞—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<sup>(4)</sup>。

「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) <sup>(5)</sup> 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) <sup>(6)</sup>、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）<sup>(7)</sup>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<sup>(8)</sup>、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。ジョムティエンの後、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かなように、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的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かなように、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応じれば、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」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-Table2 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ろうか。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年の経済的実績はさ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いような国だ。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)<sup>(10)</sup>

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<sup>(11)</sup>。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)<sup>(12)</sup>

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。ジヨムティエン以前は、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「学校の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)」は成果を収めたが、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世紀初頭であってなお、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<sup>(13)</sup>。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<sup>(13)</sup>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<sup>(14)</sup>。このような状況下において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が開発政策をめぐる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ろうか<sup>(15)</sup>。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? (もっと知りたくなつたでしょ?)」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証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 Entwicklungsländern-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.