

# 新時代の国際教育協力と日本への期待

## —理念・理論・援助モダリティ—

吉田和浩

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

### 1. はじめに

教育分野に対する国際協力への関心が国内外で高まっている。セネガルのダカールで世界教育フォーラム (WEF) が開催された2000年を節目として、基礎教育の普及に向けた取り組みは一段と強化され、昨年2008年は2015年に向けての折り返しの年として注目を集めた。国内でも昨年は、北海道洞爺湖サミット主催国、万人のための教育 (EFA) ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) の共同議長国として、日本が基礎教育の普及に格別の力を注いだ年であったとともに、日本の新しい国際協力を期待させる新JICA誕生の年でもあった。これらは、教育の重要性をアピールする上で重要な舞台を提供しているだけでなく、その底流で途上国の教育開発および国際教育協力のあり方に大きな変化が訪れていることも窺わせている。日本が新たな決意と明確な戦略性をもって国際教育協力を臨むに当たって、内外の状況と、それらが意味することについて整理しておく必要がある。

本稿は、(1)EFA、ミレニアム開発目標 (MDGs) を中心とする国際教育開発の主な論点と理念、(2)教育への支出を投資と位置づけ教育援助の道筋をつけた人的資本論や途上国の教育政策・教育改革に強い影響を与えている新自由主義など有力な学説、(3)国際協力のあり方を決定付けている援助効果向上のパリ宣言・アクラ行動計画 (Accra Agenda for Action) の精神と援助モダリティの進化、そして(4)日本の教育協力の

動向、これらを整理検討することで、これらの流れがひとつの座標軸の上で収束と発散どちらに向かっているのかを確認しつつ、今後の国際教育協力と日本の貢献の可能性を展望する。

### 2. 教育開発の国際的文脈：理念的系譜

国際社会が教育開発に対してどう取り組むかは、途上国の教育開発アプローチに対して、ひいては国際協力のあり方に対して大きな影響を持っている。今日教育分野で国際的に取り組まれているものには、国際連合を中心とする主なものだけでも基礎教育、「国連識字の10年」(以下「識字の10年」)<sup>1</sup>、女子教育<sup>2</sup>、高等教育<sup>3</sup>、「国連持続可能な開発のための教育の10年 (ESDの10年)」などさまざまなものがある。

#### (1) 基礎教育の普及：人権アプローチ

なかでも WEF で採択されたダカール行動枠組みを軸とする基礎教育開発は、長い歴史をもつ。ユネスコの呼びかけで1960年にパキスタンのカラチにアジアの教育大臣が参集し、1980年までの20年間でアジア地域のすべての国において7年間の初等段階における無償義務教育制度を確立する計画を採択した。いわゆるカラチ・プランである。これに続いてアフリカ、ラテン・アメリカ、中東北アフリカの各地域でも類似の会合が開かれている<sup>4</sup>。これら各地域で1960年代に策定された初等教育普及の長期的枠組は、言うまでもなく1948年に採択された世界

人権宣言にその精神的基礎を置いている<sup>5</sup>。同宣言第26条第1項は、「誰もが教育に対する権利を有する。少なくとも初等段階において、教育は無償で義務的であるものとする」と謳われている。しかし目標の1980年までの初等教育普遍化は達成せず、1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」では2000年までの達成を、さらに2000年のWEFでは2015年まで年限を先送りして目標の達成を求めている。WEFで採択されたダカール行動枠組では、②初等教育のほか、①幼児教育・就学前教育、④成人識字教育、そして③青年・成人の学習ニーズを満たすために中等教育も念頭におかれているのに加え、⑤男女格差の是正と⑥教育の質改善も含まれている(UNESCO 2000)<sup>6</sup>。EFAが基礎教育の範囲と課題を広く包括的に捉えていることを喚起したい

## (2) 開発アジェンダとの融合

EFAは特に2000年以降になり、幾つかの追い風を受けて強力に押し進められてきた。その一つは、MDGsである。MDGsは2015年を達成期限として、貧困削減を中心に教育、保健、環境などに関する世界共通の開発課題を克服することを目指すものである<sup>7</sup>。MDGsに含まれる目標は1990年台に開催された各分野の国際会議で合意されたものをまとめたもので、2000年に開催された国連ミレニアム・サミットで採択された、ミレニアム宣言を実施するためのロードマップ(United Nations 2001)の中で明記されている。MDGsとして掲げられた8つの目標の第2が、2015年までの初等教育完全普及である。さらに第3の目標で、男女平等と女性のエンパワメントのため、2005年までに初等・中等教育において、2015年までにはすべての教育レベルにおいての男女格差解消を目指している。

教育関連の目標がMDGsに盛り込まれたこ

とは、開発が貧困削減を主軸とする途上国の開発アジェンダの中で主要課題のひとつとして重要な役割を担っていることが認識され、教育が議論される機会が増えたことを意味する。同時に、開発にとっても開発、保健、環境など他の課題との関連性を意識する必要性が高まったことも意味する。ユネスコによる基礎教育の普及が、世界人権宣言(1948年)以来の人間の基本的権利として、あるいは市民社会の建設に向けて、教育の普及を理念的に推進しようとしているのと比べて、MDGsの中に置かれた教育目標が示すものはやや様相を異にしている。MDGsに集約された開発の考え方そのものが、従来の経済成長至上主義からセンのケイパビリティーズ論などに支えられた人間開発など、人間を中心とする開発へと軸足が移ったことの反映と理解することもできる。

EFAの推進を後押しするもうひとつの強力な国際的メカニズムが2002年に開始されたEFAファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)である。ダカール行動枠組の第10項は「EFAに真剣に取り組むいかなる国も、資金の不足のためにこの目的の達成を妨げられることがないことを確認する」と謳っている。これを受けて低所得国を対象に、ユネスコや世界銀行などの国際機関や先進国が途上国と一体となって初等教育の普及を加速させるメカニズムとして確立されたのがFTIである。貧困削減計画を策定し、教育セクターの包括的開発計画が現地教育ドナーグループによって承認された低所得国がFTIとしての支援の対象となる。政策、データ、キャパシティと財源の4つのギャップを埋めることを通じて初等教育の完全普及の達成を目指す。内外からの資金の増加を触発させることを意図した触媒基金や、教育計画策定などを支援する基金を通じた資金的支援を受けることができる。これまでに37カ国が支援対象

となっていて、その数は今後さらに増えることが予測されている (FTI Secretariat 2009)。二国間援助国、国際機関、NGO など異なるプレーヤー間の調和化を重視し、セクター財政支援こそが途上国制度に最もアライン (整合化) された支援形態と考える (FTI Secretariat 2008) など、援助効果向上に係わるパリ宣言 (後述) の精神を基礎教育分野において体现して最も進化した援助アーキテクチャー<sup>8</sup>の好実践例であることを自認している (吉田 2008a)。

EFA 目標の中でも、初等教育の普及がある程度進んできた今日、今後の焦点はどこに向かうか。4つの可能性がある。学齢児童のなかで取り残された貧困層、少数民族、障がい者などのグループ。幼児教育、成人識字教育など EFA 目標の学校基礎教育以外の部分。量的普及から質的向上へのシフト。そして、初等教育からポスト初等教育へのシフトである。拡大した初等教育システムを維持しつつ、これらの課題に対処するのはどの国にとっても重い負担となるし、そのうちのどれを優先するのかは、政策的にも政治的にも容易な選択ではない。

### (3) 価値観の提起へ

人権としての教育開発の理念に促され、開発と貧困削減戦略の中に組み込まれた教育開発の、さらに次の段階への移行を示唆しているのが「ESDの10年」である。これは、1992年の環境と開発に関する国連会議、いわゆる地球サミットで、持続可能な開発のための教育、人びとの認識、訓練の重要性が認識され、10年後の2002年のヨハネスブルグ・サミットにおける日本の提案が採択されたのを受けて、2005年から2014年の10年間を「ESDの10年」としたものである。「すべての人が教育による恩恵を受け、持続可能な未来と肯定的な社会変革に求められる価値観、行動様式、生活様式を身につける機会を有する」世界を目指している。

そのために、質の高い基礎教育の普及、あらゆる教育プログラムの方向転換、人びとの理解と認識の啓蒙、実践的訓練の4つを優先事項と捉えている (UNESCO 2005)。さらに ESD の主張は、経済至上主義や人間中心主義の限界を見据えた、地球を共有するものの一つとしての在り方を問うている。

「行動様式」という言葉は、実はジョムティエン行動枠組のなかでも、獲得された知識、技能、価値観の効果は、行動様式の変革によって評価される (第6目標)、とする言い方で用いられている。「ESDの10年」は、EFA、MDGs、「識字の10年」などの国際社会が取り組む課題が目指すべき具体的な方向性を示している点で極めて意義深い。「ESDの10年」に係わる国際実施計画も2005年に策定され、各国による教育戦略および行動計画に盛り込むことを求めている。しかし、EFA や MDGs の盛り上がり方と比べると、今のところ残念ながら国際世論の関心はいま一つ小さい。

## 3. アカデミズムの貢献

### (1) 教育への投資

教育が経済学的手法によって経済成長に寄与する資本と見なされるようになったのには1960年代のシュルツやベッカーらの貢献が大きい。シュルツは成長の要因として、教育水準や労働力の質といった人的資本が、資本の蓄積と労働の投入量以外の残余部分を説明するとし (Schultz 1963)、ベッカーは教育にかかる費用と便益に基づく投資行動を理論化し (Becker 1964)、ミンサーは教育収益率分析の手法を確立した (澤田 2005)。教育への投資が経済学的に説明されたことを受けて、世界銀行による教育分野に対する融資が初めて実行されたのも1960年代の前半であるが、当所は産業発展に効果が高いと思われる中等教育や職業技術教育への投資が融資対象の多くを占めてい

た。さらにサカロボロスが途上国各国の教育段階別収益率の算出結果に基づき初等教育への投資が最も収益率が高いことを示し (Psacharopoulos 1993)、その後の世界銀行による初等教育支援拡大の先鞭をつけることとなった。最近では世界銀行の教育セクター融資は年間 20 億ドル規模に達し、途上国の教育開発に大きな影響を及ぼすに至っている。

## (2) 新自由主義教育政策

教育は公共部門が財政的に負担し、かつサービスを提供する必要がある、と正統派経済学は考えるが、その視点は以下の要因に基づいている。すなわち、教育は外部経済性が高く、社会的便益が私的便益を上回る。しかし、民間は社会的便益を十分勘案しないので供給不足となりやすいこと。投資効果の発現に遅れがあること。特に高等教育は規模の経済が働くこと、またその費用の高さから低所得者層が受益できない恐れがあること。受益者（子ども）でなく費用負担者（親）にとっての費用便益（および社会通念）が投資（教育への支出）を決定すること。これらのため、市場原理に基づいた民間によるサービス提供だけでは十分な教育が提供できない、と主張している (Colclough 1996)。

これに対して、近年先進国、途上国を問わず各国で実施されている教育改革の間には、かなりの部分に共通性が見られる。一つの見方では、それは新自由主義に基づく教育政策として説明される。新自由主義教育政策は、小さな政府と市場メカニズムによる効率的な教育サービスの提供を提唱する。先進国においては、イギリス（イングランドとウェールズ）、ニュージーランド、北欧諸国で、特に 70 年代から 80 年代にわたってこの政策が鮮明に現れ、その後も強い影響がみられる (Hood 1995; Gordon and Whitty 1997; 福田 2009)。具体的な施

策としてゴードンとホウィッティは、学校裁量の拡大、教育提供の多様化と親による学校選択、民間セクターの参加、説明責任の強化を取り上げて分析している。

学校自主裁量 (school autonomy) の拡大とは、中央あるいは地方の教育行政当局による学校運営への関与を弱めて、各学校が自律的に運営にあたることである。分権化、権限委譲などの文脈で語られることも多い。一般的に分権化 (decentralization) は行財政の権限を中央からサービス受益者に近いレベルに移行することによってサービスの効率化を高め、質と有効性を高めることを目指す (Dalín 1998, p. 22)。学校はサービス提供の場そのものであるから、学校の裁量を拡大することは集権化の対極に位置すると言える。親、あるいは地域コミュニティが学校運営に参画し、学校に予算を政府から直接配分し、学校が全面的にその用途を決定するイングランドやニュージーランドの試みは、もっとも進んだ分権化の例と言える。分権化は必然的に校長のリーダーシップの意味を大きく変えることとなる。しかし分権化がもっとも精神的に進められた両国においても、教員の給与額を学校レベルで決定するまでには至っていない (Gordon & Whitty op cit, p. 457)。

分権化とあわせて先進国の事例に見られるのが親による学校選択である。それぞれの学校が専門性などにおいて特色を持ち、親はその中からニーズにもっとも合った学校を選択する。しかし、親による選択が、顧客志向、組織、カリキュラムや教授法の多様性を確保するといった期待に応えるのではなく、却って学校間の階級・人種的特長を強め、格差問題を助長しかねない、との指摘もある (Whitty, et al. 1998, p. 121; Boyd 2005)。

このほか、私立学校あるいは民間による公立学校の運営、教育費の利用者への転化、バウチャー（利用券）による就学促進、投

入と結果に対する説明責任の明確化なども、教育への市場原理導入の例としてあげられている (Colclough 1996, Gordon & Whitty op cit)。

### (3) New Public Management

新自由主義の教育政策と類似の概念に、「新公共経営 (New Public Management)」論がある。教育を含む公共政策の改革が、概ね共通の方向に向かっていることは認められる一方で、そのあり方にはかなり差があり、新自由主義といった特定の理論や思想では説明できないとする立場から、こうした呼び名を用いているとの見方がある (Hood 1991)。従ってその定義の仕方も必ずしも一様ではないが、フッドは (1) 公共機構の「製品」別法人化と権限委譲、(2) 期限契約に基づく競争的サービス提供、(3) 民間経営手法の適用、(4) 規律的・儉約的な財源活用、(5) 実践的経営者、(6) 明確な測定可能な成果 (performance) 基準、(7) 成果報酬主義、の7つを新公共経営の特徴として挙げている (Hood op cit)。また大住はこれらを業績主義・成果主義と裁量の拡大、市場メカニズムの活用、顧客主義、ヒエラルキーの簡素化、の4つにまとめて示している (1999)。

新自由主義政策、新公共経営のいずれも、1980年代以降の英国、ニュージーランド、アメリカなどアングロサクソン系の各国で展開された行政機構の構造改革を説明した理論である。見逃してならないのは、分権化を通じた市場メカニズムの導入によって学校の裁量権が拡大すると並行して、ルール作り、業績指標によるモニタリングと評価機能の強化など、中央による管理が強化されている点である。一連の教育改革の中に用いられている評価が、確立したシステムのなかでの自由な活動を助長している、と見るよりは、戦略的な変化を誘導するた

めに用いられている側面が強い (Whitty et al. 1998, p. 35-38)。

先進国に始まった教育改革のうねりは途上国にも確実に影響を与えている。特に1990年代に入ると、世界銀行の支援を受けたニカラグア、ベネズエラなどラテン・アメリカの国々において地方分権化や学校を基盤とする教育運営 (school-based management, SBM) など新自由主義的な政策が導入され (Kaufman et al. 2004)、その後アジア、アフリカの途上国で類似の政策が展開されている。

しかし、新自由主義的教育政策の実践は、先進国においても異なるペース、異なる政策との組み合わせで実践されてきたことを見逃してはならない。フィンランド、スウェーデン、オーストラリアなどでは学校の裁量は強めつつも学校間の競争を煽ることは避けるなど、市場原理を教育セクターに緩やかに導入する社会的、政治的風土があることが指摘されている (福田 2009、佐藤 2009)。

同じラテン・アメリカでも、ブラジルの新初等教育基金法 (FUNDEF) は、財政難を抱えつつも初等教育への国庫支出を拡大させ、教育支出の地域間格差を是正させようとする試みであって、新自由主義的政策とは一線を画している (Draibe 2004)。また、アメリカにおけるSBMは1980年代の後半に始まった、学区教育委員会による管理行政体制から学校に権限と責任を付与させることでより高い学習成果を確保しようとする試みである (中留 2003)。中留はこれをレーガン政権化に出された報告書『危機に立つ国家 (A Nation at Risk)』以降の教育行政の集権化政策からの転換、と捉えているのに対して、フレイ他は、標準の強化、教育ゴールの設定、教員の権限強化、パウチャー制やチャーター・スクールなどと同列にSBMを捉え、一連の改革が競争と説明責任の原理を教育政策に取り入れることによる改革

戦略、として位置づけ、2002年にブッシュ政権下で成立した中央集権的な「落ちこぼれをつくらないための初等中等教育法 (No Child Left Behind Act)」の礎になっている、と説明している (Frey et al. 2006, p. 80)。

このように、教育政策、教育改革の実態は、イデオロギー的なくくりで画一的な見方をしては、正しい理解はできない。それは、教育が置かれている政治的、経済的、社会的背景が異なるばかりでなく、過去の歴史的展開を反映した異なる教育制度の上に政策が実施されるからである。欧米での実践例に基づく研究では、効率性の追求による格差の拡大など、新自由主義的教育政策に対して批判的な、あるいは注意を促す論考が多い。当然のことながら途上国の教育政策の立案と実践においても、同様の注意が払われてしかるべきであろう。

#### (4) 学校レベルの改革

これまで見た改革は、公共セクター改革と一連のつながりを持つ、教育システム全体の改革、制度設計に関わるものである。その一方で、学校レベルにおける変革、改善への試みも、非常に活発である。教育経済学では学校に対する投入と成果の関係を説明する教育生産関数を用いた調査があるが、1966年にコールマン報告書が、こどもの学業成果や就業成果に影響をえるのは学校要因以上に、社会的階層や所得など家庭要因が大きいのとするアメリカを事例とする研究成果を発表した (Coleman 1966) のに触発され、学校要因こそ重要であるとする立場に立つ「効果的学校 (School effectiveness)」学派との間で論争が続いた。特に途上国を事例としたハイネマン他の研究では、学校と教員の質が学習成果の重要な決定要因である、とした (Heyneman, et al. 1983)。

またこれと並行する形で「学校改善

(School improvement)」学派はインプットとアウトプットの関係よりはむしろ学校内の教授プロセスに焦点を当て、またトップダウン的に外からの研究成果を導入するのではなく、学校内の教員のイニシアティブによる学校改善をモデルとしている (Reynolds 1997)。

前述のSBMは新自由主義教育政策の動きが、こうした学校レベルでの改革の動きと統合して各国の実情に合わせて展開しているものと捉えることができる。JICAもインドネシア、マラウイ、スリランカ、タンザニアなどの各国でボトムアップの学校教育の改善を支援している。JICAの学校運営改善支援は、学校現場で直面している問題、あるいは社会的弱者に対する教育など、EFAの残された課題に対処するための施策として、途上国の教育改革のなかで焦点が当てられ始めた新しい取り組みを支援している。

## 4. 援助効果向上への国際的取り組み

### (1) ローマ、パリ、アクラ

国際開発援助の舞台では、2000年以降、援助の効果を向上させるための元首、閣僚級の国際的ハイレベル会合が重ねられ、ローマ宣言 (2002年)、パリ宣言 (2005年)、アクラ行動計画 (2008年) の採択をみている。その背景には、過去において、1980年代以降の構造調整期を経て1990年代にかけて、ODAが十分な効果を生み出していないとの批判の声が高まり、また自国の経済の停滞もあって、先進諸国の間に「援助疲れ」の現象がみられ、途上国の開発をさらに停滞させかねない事態に陥った経緯がある。また、途上国の累積債務問題が深刻化するなか、その克服策の一環として、債務を免除する条件として低所得国に策定が義務付けられた貧困削減戦略の実施を、援助パートナーが一体となってグローバルおよび現地レベルで支援する仕組みが構築されたこと

とも、これとタイミングを同じくしている。

援助の調和化を主要テーマとして始まったハイレベル会合は、パリ宣言において5つの基本原則を約束するに至り、その後の援助議論の骨格を形成した。第1の原則は途上国の主体性（オーナーシップ）。開発政策の策定と実施において途上国がオーナーシップをもち、また開発活動を調整すること。第2はアラインメント（Alignment）。ドナーは途上国の開発戦略、制度、手続きに則った支援を行うこと。第3は調和化（Harmonization）。ドナーの活動をより調和化し、透明化し、全体としての効果を高めること。第4は成果に向けた管理。財源管理と意思決定の改善を成果に向けて行うこと。そして第5は途上国とドナーの開発成果に向けた相互説明責任である。同宣言では2010年までに達成すべき数値目標を設定し、その進捗をモニターすることとしている。そしてその進展を確認するために開かれた第3回目のアクラ・ハイレベル会合ではパリ宣言の実施を強化加速させるためのアクラ行動計画（AAA）が採択されている。

日本の外務省は、援助の予測性の向上、分業、南南協力などに焦点をあててAAAの成果概要をまとめている（外務省ホームページ）。「予測性の向上」とは、援助国が被援助国との間で、3年から5年間の援助額を含む中期的な支援計画を協議することを意味し、これにより被援助国は、より現実的な中期計画を描くことができる。しかし、日本などODAの額を単年度ごとの予算承認を経て確定する援助国にとって、この項目の実現はかなり難しい。「分業」とは、被援助国で活動するドナー間において、各援助国・援助機関の国やセクターについての比較優位性を生かし、被援助国の理解を得つつ、現地ドナーグループのリード・ドナーに権限を委任することによって、援助の補完機能を高め、取引費用を軽減すること、とされている（パリ宣言33-35項、OECD 2005）。

しかし、比較優位性をどのように判断するのか、特定の援助機関現地スタッフが多様な課題に十分対処できるのか、など、未解決の部分が少なくない。一方「南南協力」は、途上国の中にも開発課題を克服してきた経験を蓄積した国が増えてきたことから、より身近な教訓を提供できることが期待され、日本も積極的に取り組んできた部分である。地域ネットワークによって高等教育を推進するAUN/Seed-Netや、途上国の人材を日本でなく他の途上国で研修する第三国研修などはその例である。

## (2) 援助モダリティの変遷

援助効果向上に係わる協議の底流には、援助のモダリティの変遷がみられる。従来の開発協力の主要な形態は、個別のセクター課題（例えば農村部における就学率の低さ）の実態と原因を分析し、その解決にとって有効と思われる投入物の組み合わせとして立案された事業を支援するプロジェクト型であった。それが1990年代の中頃から、例えば教育セクターの政策的課題を包括的に、協調して実施支援するセクター・ワイド・アプローチ（Sector-Wide Approach, SWAp）、あるいはその類義語として用いられている、一連の成果を包括的なプログラムの下で実施支援するという意味でのプログラムに基づくアプローチ（Program-Based Approach, PBA）が登場するや、その後モダリティの主流がSWAp、PBAへと大きく舵取りされている。

SWApやPBAが生まれた背景には、プロジェクトの乱立による途上国にとっての取引費用（ドナーとのやり取りに要する時間など）、プロジェクトが対処する課題抽出から事業デザイン、実施における当事者としての途上国政府の関わりの弱さ、対処課題の重複と対処されない課題の存在、調達手続き、資金フローと財務管理、進捗報告書式などの各ドナーの手続きの強要などが全体とし

て援助の効果を低めていた、との認識がある。SWApは(a)セクター全体を視野に入れること、(b)セクター全体に係わる首尾一貫した政策枠組、(c)途上国政府、受益者など現地のステークホルダーズ(主要利害関係者)の主体性、(d)すべての支援機関の同意、(e)共通の実施手続き、(f)最小限の長期外国コンサルタントを当所の特徴とする<sup>9</sup>。つまり、従来の援助の成果が十分に上がらなかった原因を、プロジェクト方式と結びつけて批判的に検証し、不足していた点、反省すべき点を整理した上で、それらを負の集合体から正の集合体へと総合的にデザイン変更して出来上がったものがSWAp、PBAである、と言える。このプロセスはFTIのデザインの仕方とも良く似ている。SWApはハーモナイゼーション、アライメントの議論の起源とも言える。

ドナー資金の拠出方法として、セクタープログラムを執行するための共通の基金に拠出するコモン・バスケット(プール・ファンドとも言う)、さらには途上国政府の国庫に直接資金を供与する一般財政支援、その際セクターを特定する場合のセクター財政支援への動きはこの頃から活発になる。また、セクター全体の開発計画を支援することから、これまで途上国の援助依存を高めることへの懸念からタブー視されていた経常支出に対する資金援助についても、特に教育・保健のようにセクター支出に占める経常支出の割合が高いセクターでは肯定的に受け止められる傾向も現れている。

このように援助効果向上の議論は、援助モダリティの議論と不可分な関係で繰り返されている<sup>10</sup>。調和化とアライメントの議論に関連して、財政支援を好ましい援助のモダリティとして推進しようとする動きが北欧諸国、オランダ、ヨーロッパ連合などから見られる。これに対して、日本、フランス、ドイツの二国間援助国や、世界銀行、アジア開発銀行や一部途上国からは、

「各国毎の状況を踏まえつつプロジェクト型支援を含む多様な援助モダリティを認めるべきとの意見が出された」(外務省 2003)。

とは言え、財政支援擁護者も、あらゆる場合において財政支援方式が有効であると考えているわけではない。財政支援を好ましいモダリティとするヨーロッパ共同体は一般財政支援、セクター財政支援の手引書をそれぞれ作成し、財政支援を受けるための条件として(a)適格な策定プロセスを経た、資金的裏づけのある政策文書、(b)公共財政管理システム改善計画、(c)安定志向のマクロ経済政策、の3つを入口条件として挙げている。これらに加えて実効性のあるセクター調整、制度的キャパシティ、達成度をモニターする仕組みが整っていない場合は、財政支援ではなく、セクター政策の枠組の下でのプロジェクト支援を提供することとなる。この場合のプロジェクトはセクター政策目的の達成に向けて実施される諸施策を補完するものとして実施される(EC 2007)。

また、二国間、多国間援助機関と途上国が共同で実施した一般財政支援の評価結果によると、一般財政支援は特に教育、保健セクターに対する支出の増加とサービスの拡大がみられた一方で、それらがしばしばサービスの質の低下を伴っていた、と総括した(IDD 2006, p. 69-70)。通例財政支援は、貧困削減を開発枠組の中心に据えている低所得国に対して行われるので、社会セクターのサービスが拡大することは、予測通りであるとは言え、好ましい結果である。この評価を主導した英国は、財政支援のモニタリング、評価の重要性と難しさを指摘し(National Audit Office 2008, p. 40)、財政支援のもとでは直接ドナーが実施に係わらない分、現場で起こっていることを適格に把握することの難しさを裏付ける報告をしている。こうした最先端の援助モダリティには、被援助国の裁量権を一層増大さ



せる一方で、資金管理の透明性、(具体的施策よりも)政策枠組の重視、目標達成への進捗と資金提供のリンク、といった、新自由主義的政策との共通点が見られ、今やそれらはグローバル・スタンダードとなりつつある。

援助モダリティの議論について、忘れてならない一つの動きは、援助の無償化に向けた動きである。アメリカ議会に2000年に提出されたメルツァー報告書が、世界銀行の改革案として、最貧国に対する成果重視のグラント供与を提言(大野2009)して以来、世銀グループでも低所得国を対象とする譲許性の高い融資を行ってきた国際開発協会の支援の無償化が実際に進み、2008年度のIDA実績では融資78億ドルに対してグラントは34億ドルと、全体の3割までを無償が占めるに至っている。途上国向けODAにおいて有償資金協力を重視してきたドイツ、フランス、そして日本にとっては無視できない傾向である。

## 5. 転換点の日本の教育協力

では、それぞれ変遷を遂げた理念、理論、開発戦略の展開に対して、日本の国際教育協力はどのように対処することが求められているのだろうか。これまでの傾向、明らかにになった課題と可能性について論ずる。

### (1) 日本の教育協力の業績・傾向

日本のODAとしての国際教育協力は、技術協力、無償資金協力、有償資金協力とに分けられる。2000年以降の傾向を見ると、総額では8億ドルから13億ドルの間で推移し、このうち、概ね3分の2程度が技術協力、残りを有償と無償で分けている。分野としては高等教育がほぼ一貫して過半を占め、基礎教育は2割程度、残りは中等教育、その他、となっている(Yoshida 2009, 以下日本のデータはこれに拠る)。教育ODAの

総額としては、フランス、ドイツ、アメリカに次ぐ4位の規模だが、総額に占める基礎教育の比率の低さから、ユネスコの報告書によって基礎教育を軽視する国として、フランス、ドイツと並び批判的とされている(UNESCO 2008, p. 217)。

援助ツール別に見ると、過去10年の傾向として、JICAによる技術協力は一貫して基礎教育に対する支援の比率が増加し、2006年度ではほぼ5割の90億円余りが基礎教育に向けられている。その一方で高等教育の比率は1990年代の後半に3割程度であったものが14%に、またもう一つの柱の職業訓練・技術教育(TVET)は全体の3分の1から4分の1程度へと低下している。

無償による教育協力は2000年以降、年間130億円から180億円程度で推移しているが、そのうち半分以上は初等教育が占めており、この多くが学校建設である。残りは2割弱を占める高等教育(その大半が人材育成支援無償、すなわち留学生支援)、TVETなどとなっている。無償教育協力は低所得国支援の方針が明確に現れており、2002年から2007年においては9割が低所得国向け、とくに最貧国向けが6割を超えている。

有償は規模が大きく、また年度ごとの支援総額も50億円程度から300億円超と変動幅も大きい。1990年以降の教育プロジェクト61件のうち実に44件が高等教育支援、初等教育、中等教育、TVETがそれぞれ6件、4件、5件、となっている。円借款による教育協力はインドネシア、中国、マレーシアなどアジアを中心に、経済発展に伴って顕在化する人材育成ニーズに対して有効に活用されている。

こうしてみると、技協と無償については日本の教育協力は明らかに基礎教育を重視していることが分かる。全体において高等教育の比率が高いのは、円借款の役割と、一貫して一定の規模を保っている文部科学省による留学生交流支援<sup>11)</sup>によるところが

大きい。ユネスコの批判に対してどう反論するのか、は、今後日本が、今は不在の、全般的な教育協力戦略の中で示すべき宿題である。

## (2) 日本の教育協力の課題と可能性：強みと弱み

援助モダリティの観点からみると、日本の教育協力はこれまで圧倒的にプロジェクト形式に頼ってきた。技術協力プロジェクトでは教材・機材などの供与、研修員受け入れ、専門家派遣、などを組み合わせ、円借款ではそれらのほか校舎・設備の建設、訓練、奨学金、そしてコンサルタント・サービスなどを事業目的に合わせて組み合わせたものが多い。技術協力としては、スキーム単体の場合も多いほか、ボランティア派遣もある。また、技プロでは教員研修、教育行政が基礎教育支援の大半を占める一方、円借款では設備・機材などの投入を通じたキャパシティ強化が多かった。

前述の SWAp・PBA や財政支援の例は、円借款によるベトナムに対する貧困削減支援融資のほか、無償によるガーナ、タンザニアなどに対する小規模な貧困削減戦略支援など、非常に限定的だが (Yoshida 2009)、このことが、日本の教育協力が他ドナーとの連携や調和の動きを無視して行われていることを意味するものではない。技術協力ではバングラデシュ、ニジェール、ウガンダ、ザンビアなどで SWAp に適合した形での支援を実施しているし、円借款でもフィリピンでは世界銀行やアジア開発銀行と協調してセクターの課題を包括的に扱う事業を支援してきた。現地の関係者との協議には十分な時間をかけている。しかし、実績の少なさからみても、日本が財政支援型には極めて慎重であると受け取られても仕方ないし、EFA-FTI の触媒基金に対しての拠出額もこれまで合計 240 万ドルと基金全体のわずか 0.2% にすぎず、他のドナーと

比べて極めて小規模に留まっている (FTI Secretariat 2009)。

これらを基に、日本のこれまでの教育協力についてその強みと克服すべき点を検討する。まず、強みとしては、①プロジェクト方式が多いことは、問題の所在する場所に直接届く施策、介入を支援するため、効果が分かりやすいこと、②教育課題の専門家によるきめ細かい支援ができること、③一律的な改革の推進でなく、当地に適した成功モデルを確立し、これを拡大展開する手法をとることができること、そして、今後の可能性としては④技術協力、無償、有償資金協力のツールを機動的に適用し、あるいは組み合わせることで、ニーズに合った支援を提供できること、特に無償・有償の資金協力は多様なモダリティに対応できること、などを挙げることができる。

他方、弱みとしては、①調和化された現地支援体制のもとで政策協議に積極的に発言できるための基盤が弱いこと (個別課題に対応していたためプロジェクトの成果を政策に反映させるためのレベレッジが弱かったこと、実施機関である JICA と政策・調整担当の外務省の役割と所在が分離していることなど)、②日本の支援による成果が目に見えるものだけを説明責任の材料と捉える傾向が強く、政策・制度強化、改革プロセスそのものの支援などを、他のドナーと協調的に支援してセクター全体の有効性を高める場合の成果を正当に評価する風土を醸成してこなかったこと、③日本国内の教育改革、教育改善の豊富な経験と教訓を、個別的な技術支援には適用した例があるが、途上国の政策改善、制度改革の議論に十分活用してこなかったこと、④新 JICA として統合するまで、技協、無償、有償を革新的に組み合わせる発想が弱く、3つのツールを意識した教育セクター全般を包括する援助政策、実施戦略がなく、またパリ宣言の精神に合わせた援助改革論を惹起すること

がなかったこと、などを挙げることができる。

## 6. おわりに

本稿では、まず教育開発が、人権に基づくものから包括的開発アジェンダに組み込まれつつも新たな価値観を提起する理念的進展の中にあることを示した。また、教育政策・教育改革に強い影響を与えてきた人的資本論、新自由主義学派などの学説、それに基づく改革の実態を分析した。そして、援助効果向上に向けた国際的取り組みが推進する仕組みを、教育分野は率先して導入してきたことを示した。最後に日本の教育協力の実態と、強み、課題について整理した。

EFA から MDGs へ、市場理論に基づく改革とその修正的適用、プロジェクト支援から財政支援へ、さらにパリ宣言・アクラ行動計画に集約される新たな援助アーキテクチャーの出現とその具体例としての FTI の躍進。これらに何らかの共通性は見られるだろうか。教育課題、開発課題を包括的に捉える傾向は強くみられる。個々の援助国と被援助国との関係から、全アクターによるパートナーシップへの移行も進んでいる。個別から総体への移行である。一方でのトップダウンの改革枠組づくり、分権化、学校現場の裁量権の拡大など、現場における改革の実践には各国の多様性が見られる。

そこから見えてくる今後の日本の教育協力の可能性について述べて、まとめとする。

## 7. モダリティを越えて

SWAp・PBA から財政支援に至る昨今の援助モダリティは、従来の途上国支援の効果に対する疑問と反省から引き出されたものだが、すべての途上国にとって有効な手段と言えるわけではなく、現場でのモニタリングや成果についての評価の難しさなど課

題も残る。条件が整わない場合には従来型のプロジェクトを有効な補完手段として残している EC の考え方は、日本にとっても十分参考になる。これに対して日本の国際教育協力は、プロジェクト方式を主な援助モダリティとして、個別問題解決型の成功モデルをいくつも提供してきた実績がある。政策枠組に関する協議と、指標によるモニタリングを用いる「新しい援助モダリティ」は、個別具体的な施策の現場における実施プロセスを監督するには不十分な仕組みである。ルールを作ってインセンティブを与え、個々のプレーヤーの成果を高めるという手法が、どのような課題について有効か、あるいはそうでないか、検証を重ねる必要がある。財政支援型協力の利点と制約を認識しつつ、現場に強い日本の援助の強さのあり方を、上部機構における政策議論へのインプットとする、つまりプロジェクトの役割をセクタープログラムにとっての補足機能に留めるのではなく、セクタープログラム全体の有効性向上へとレベレッジするものに高めることを提起したい。これを行いつつ政策協議、財政支援にもより積極的に参画すれば、日本の教育協力におけるプレゼンスは高まり、それが援助効果向上にもつながる。

それを実現するためには、国際協力実施機関の粘り強い努力だけでなく、新しい援助モダリティ、援助アーキテクチャーに適応した教育協力政策と、研究を通じたエビデンスに基づく方向付けが不可欠となる。併せて、この教育協力政策には、基礎教育支援に消極的という誤った評価を覆しつつ、国レベル、グローバルレベルでの明確なメッセージを持つことが求められる。

その際の一つの留意点を指摘したい。国際教育協力をめぐる「形」と「中身」には、教育改革先進国の政策の中から生まれたもの（改革メニュー）、途上国支援の経験と教訓を整理したもの（モダリティ、アーキテ

クチャー)、そして日本国内の教育経験から派生したもの(理数科教育、教員研修など)、の3つの源に分けることができる。開発理念、理論、モダリティ・アーキテクチャーの部分は外部派生的で、日本独自のものではない。そしてそれらの改革モデルや仕組みは、改革先行先進国、あるいは改革主導先進国・開発機関の長い経験の上に成り立ち、それらの政策意図をも反映している。日本も、教員訓練、教授法など一部の、国内の成果に基づいた教育協力のモデル作りに取り組んできたが、これらは特に現場レベルで求められる課題に対応したものであるがために効果的であった半面、政策枠組に関する議論のなかで日本が中心的な位置を占めてはこなかった。しかし、日本国内にも制度改革、分権化、など教育セクター全般に影響を与えてきた重要な改革についての独自の経験と教訓は蓄積されている。効果的な制度設計の目的であれば、教育セクターの経験に限る必要もないし、また教育セクター内で繰り返されているより今日的な改革から学ぶことを除外する必然性もない。ところが、すでに分権化、法人化など各方面で新公共経営的な改革が進んでいる日本については、理論構築に基づいた批判的検証は、特に国際教育協力の観点からは、これまであまりなされていない。国内の改革議論から、今日の途上国にとって参考となる知見を抽出する努力を強化すべきである。

## 注

- <sup>1</sup> 国連は2003年から2012年までを国連識字の10年と定めている。
- <sup>2</sup> 国連事務総長の提唱により、2000年から国連女子教育イニシアティブ(United Nations Girls' Education Initiative: UNGEI)が実施されている。
- <sup>3</sup> ユネスコの主催で1998年に開かれた世界高等教育会議に続き、今年2009年7月には第2回

世界高等教育会議が開催された。

- <sup>4</sup> アフリカでは1961年にアジスアベバ・プラン、ラテン・アメリカでは1962年にサンチャゴ・プラン、中東北アフリカでは1966年にはトリポリ・プランがそれぞれ策定されている。
- <sup>5</sup> カラチ・プランは確かに基本的人権としての教育への権利と義務を果たすために初等教育の拡充を目指したものであるが、アジアの各参加国からは、「工業化を進め、近代の科学技術を導入して、産業と文化を発達させるため」、また、「近代的生産技術と合理的な生活様式を成人に修得させるため」として初等のみならず、中等、高等、成人教育を包括した総合教育計画への必要性が指摘され、翌1961年のアジア教育大臣会議においてカラチ・プランの修正が合意されている(文部省1962)。
- <sup>6</sup> 丸番号はダカール行動枠組に記された6つの目標を示す。
- <sup>7</sup> 教育関連以外の目標は、貧困削減(第1目標)、幼児死亡率半減(第4目標)、妊産婦の健康改善(第5目標)、HIV/エイズ、マラリアその他疾病の蔓延防止(第6目標)、環境持続可能性の確保(第7目標)、開発のためのグローバルパートナーシップの推進(第8目標)。
- <sup>8</sup> 援助のモダリティに加え、ハーモナイゼーション、アラインメントなどパリ宣言に示された行動基準を総合化して、援助の基本構造、援助アーキテクチャーと呼ぶ。
- <sup>9</sup> Harrold, P. et al. (1995).
- <sup>10</sup> 連携と援助協調の動きについては吉田(2008b)を参照。
- <sup>11</sup> 2000年度以降ほぼ一貫して減少しているものの、年間530億円(2001年)から360億円(2007年)の規模で推移している。

## 参考文献

- 大住 荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践』日本評論社。
- 大野 泉 (2002) 「米国における世界銀行の改革論議と国際開発潮流—「メルツァー報告書」後の

- 動き — GRIPS Development Forum Discussion Paper No.2.
- 外務省 (2003) 「調和化とハイレベルフォーラム：概要と成果および今後の課題」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/chowaka\_gh.html] 2009年7月27日アクセス。
- 外務省ホームページ「第3回援助効果向上に関するハイレベルフォーラム (アクラ HLF) 概要」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/accra\_gh.pdf] 2009年7月27日アクセス。
- 佐藤博志 (2009) 「オーストラリアにおけるニューパブリックマネジメント教育改革の特質」『比較教育学研究』39号、44-58頁。
- 澤田康幸 (2005) 「経済学からのアプローチ」黒田一雄・横関祐見子編『国際教育開発論—理論と実践』有斐閣。
- 中留武昭 (2003) 「アメリカにおける「自立的な学校経営 (School-Based Management) の制度論的考察」『教育経営学研究紀要』6号、1-20頁。
- 福田誠治 (2009) 「新自由主義と北欧」『比較教育学研究』39号、29-43頁。
- 文部省 (1962) 『昭和37年度教育白書—日本の成長と教育』文部省
- 吉田和浩 (2008a) 「万人のための教育ファスト・トラック・イニシアティブが追求するもの—援助アーキテクチャーと世界銀行の開発アジェンダ」『国際教育協力論集』11巻2号、5-18頁。
- \_\_\_\_\_ (2008b) 「基礎教育支援に関する日本と国際機関との連携」小川啓一・西村幹子編著『途上国における基礎教育支援 上—国際的潮流と日本の援助』学文社。
- Becker, G.C. (1964). *Human Capital: a Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York: Columbia University Press.
- Boyd, W. (2005). Markets, Choices and Educational Change. In Hargreaves, A. (Ed.) *Extending Educational Change: International Handbook of Educational Change*. Dordrecht: Springer.
- Colclough, C. (1996). Education and the Market: Which Parts of the Neoliberal Solution are Correct? *World Development*, 24(4), p.589-610.
- Coleman, J., Campbell, E., Hobson, C., McPartland, J., Mood, A., Weinfeld, F. and York, R. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington D.C.: U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Office of Education
- Dalin, P. (1998). *School Development: Theories and Strategies - An International Handbook*. Cassel: London.
- Draibe, S.M. (2004). Federal Leverage in a Decentralized System: Education Reform in Brazil. In Kaufman, R and Nelson J. *Crucial Needs, Weak Incentives*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- European Commission (EC) (2007). Support to Sector Programmes. Tools and methods Series Guidelines No. 2.
- Frey, A.J. and Walker, H.M. (2006). Education Policy for Children, Youth, and Families. In Jenson, J.M. and Fraser M.W. (Eds.) *Social Policy for Children and Families: A Risk and Resilience Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- FTI Secretariat (2009). FTI Catalytic Fund Interim Status Report.
- \_\_\_\_\_ (2008). The EFA-FTI Modality Guidelines. Available at [http://www.education-fast-track.org/library/EFA-FTI\_FINAL\_Modality\_Guide\_November\_2008.pdf] (accessed on July 24, 2009).
- Gordon, L. and Whitty, G. (1997). Giving the Hidden Hand a Helping Hand? The rhetoric and reality of neoliberal education reform in England and New Zealand. *Comparative Education* 33(3), p.453-467.
- Harrold, P. and Associates (1995). The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs. World Bank Discussion Papers No. 302. Washington D.C.: World Bank.
- Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), p.93-109.
- \_\_\_\_\_ (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration* 69, p.3-19.

- Heyneman, S. and Loxley, W. (1983). The Effect of Primary. School Quality on Academic Achievement across Twenty-nine High and Low Income Countries. *American Journal of Sociology*, 88(6), p.1162-94.
- International Development Department (IDD), School of Public Policy, University of Birmingham (2006). Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report. London: Department for International Development.
- Kaufman, R. and Nelson, J. (2004). *Crucial Needs Week Incentives*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- National Audit Office, UK (2008). Department for International Development: Providing budget support to developing countries. London.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness. Available at [<http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>] (accessed on July 27, 2009).
- \_\_\_\_ (2008). Accra Agenda for Action available at [<http://www.oecd.org/dataoecd/58/16/41202012.pdf>] (accessed on July 27, 2009).
- Psacharopoulos, G. (1993). Returns to Investment in Education: A Global Update. Policy Research Working Papers WPS 1067. World Bank.
- Reynolds, D. (1997). Linking School Effectiveness Knowledge and School Improvement Practice. In Harris, A., Bennett, N. and Preedy, M. (Eds.) *Organizational effectiveness and improvement in education*. Open University Press: Buckingham.
- Schultz, T.W. (1961). Investment in human capital. *American Economic Review*. 51, p.1-17.
- United Nations General Assembly (2001). Roadmap toward the implementation of the United Nations Millennium Declaration. A/56/326.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2008). EFA Global Monitoring Report 2009. Education for All - Overcoming inequality: why governance matters. Paris: UNESCO.
- \_\_\_\_ (2005). United Nations Decade of Education for Sustainable Development (2005-2014): International Implementation Scheme. Paris: UNESCO.
- \_\_\_\_ (2000). The Dakar Framework for Action. [<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147E.pdf>] (accessed on July 27, 2009).
- Whitty, G., Power, S. and Halpin, D. (1998). *Devolution & Choice in Education: The School, the State and the Market*. Open University Press: Buckingham
- Yoshida, K. (2009). Japan's International Cooperation for Educational Development: Review of Prospects for Scaling up Japan's Aid to Education. A background paper commissioned by UNESCO for UNESCO Global Monitoring Report 2010.