The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	国際教育協力論の試み : DAC新開発戦略をめぐって
Author(s)	内海, 成治
Citation	大阪大学人間科学部紀要. 1998, 24, p. 165-194
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/6903
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

国際教育協力論の試み
ーDAC 新開発戦略をめぐってー

内　海　成　治

目　次

はじめに
1．国際教育協力とは何か
2．開発途上国の教育の現状と課題
3．国際教育協力の取組み
4．教育協力は成功したのか
5．国際教育協力論の構築にむけて
　ーDAC 新開発戦略の意味するものー
おわりに

国際教育協力論の試み—DAC 新開発戦略をめぐって—[1)]

内海成治

はじめに

開発援助と言われる開発途上国への資金の流れにはさまざまな形態があるが、大宗を占めるのはいわゆる政府開発援助(ODA Official Development Assistance)である。[2)] そのうち教育分野は多岐に渡るため正確な統計はないが、OECD(経済協力開発機構 Organization for Ecnomic Cooperation and Development)諸国や国連機関、国際金融機関等を含めたODA全体のおよそ15%程度と思われる。いづれにしろ開発途上国の教育開発に多額の国際協力が行われている。開発途上国の教育のパフォーマンスは良くなってきているとは言え、90年の「万人のための教育」世界会議宣言で述べられている「2000年までに全ての子どもに教育を」という理想には程遠い現状にある。しかし、開発における教育の重要性が認識されてきたことにより、教育分野の援助総額は漸増傾向にあり、引続き巨額の援助が行われている。

OECDの3大委員会の一つである開発援助委員会(以下DAC)は、1996年5月に開催された上級会合において“Shaping the 21th Century : The Contribution of Development Co operation”(『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』以下新開発戦略)と題するレポートを採択した。これは今後の開発協力の目標及び方向性を提言したものであり、貧困、教育、保健、環境の4分野において6つの具体的な援助目標が提示されている。教育に関しては次の2つの目標が示された。① 2015年までにすべての国で初等教育を普及する。② 2005年までに初等・中等教育での男女格差を解消する。95年8月以来、外務省・JICAは「DAC開発戦略援助研究会」を組織し、新開発戦略を受けての具体的施策を含めた提言を97年の早い時期に作成する予定である。[3)]

現在の国際教育協力に関する研究や知見は、新開発戦略にみるような具体的な目標値や政策課題に対して、どのような方略を示すことができるのであろうか。国際教育協力の分野は開発経済や農業開発の分野と較べて研究者の数も少なく論文・著作も少ない。かってジャン・ピアジュ Jean Piaget はフランス百科全書の教育の項目を執筆した際に、教育が保健行政に対する医学の様な権威を持った公正な科学に頼ることができないことを指摘し、十分に練り上げられた教育の科学の出現を待ち望んだ。[4)] このことは現在、国際教育協力の分野において切実な課題である。多くの教育協力プロジェクトの要請・形成・実施・評価を乏しい伝統・知見・経験・理論によってひとつづつ判断せざるを得

ないのである。国際教育協力に関する政策課題に応え、また、実施にあたっての基礎となる国際教育協力学ないしは開発教育学と名付けられる研究領域を早急に整備し、体系化する必要がある。

本論はこうした問題意識のもとに国際教育協力をめぐる現在の状況を俯瞰し、今後の研究領域と方向性を緊急の課題である新開発戦略をめぐって検討しようとするものである。

1．国際教育協力とは何か

(1) 教育と近代化

教育活動は生物としてのヒトを社会を形成する人たらしめる根源的な活動であり、ジョン・デューイ John Dewey(1916)が言うように「社会集団を形成する各成員が生まれ、そして死ぬ、という根本的な不可避の事実が教育の必要を決定する」[5] のであり、教育は人間社会が形成されるために不可欠で、普遍的な要因である。また、「社会の生命はその存続のために教えたり学んだりすることを必要とするばかりでなく、共に生活するという過程そのものが教育を行う」のである。[6] 人間社会が存続するために教育が必要であり、社会の存在が教育活動を産みだすとしている。教育という言葉の意味は社会のなかで子どもを導き育てること Leading or Bringing up を意味しているが、デューイに言わせれば、人間は誕生から死に至るまで常に学び、そして教える存在であると言うことができる。

近代の教育的ヒューマニズムは、与えられた社会的な条件のなかで個人がその発達の可能性をできるだけ実現することを要請している。人は教育によって自己の可能性を開花させ社会に参加するのである。

教育はいわゆる学校に限らず社会のあらゆる場所(家庭、職場等)で、あらゆる時に行われるが、国際協力の文脈における教育の主要な関心は、それぞれの国が法律に基づいて実施する教育である。これには、さまざまな学校で行われる公教育(正規教育)と成人識字教育等のノンフォーマル教育(非正規教育)とが含まれる。

国が法律に基づいて実施する制度的な教育、つまり公教育の思想的な源流はフランス革命に求められる。「公教育は国民に対する社会の義務である」[7] にはじまるコンドルセ Condorcet(1791)の教育思想は現代まで大きな影響を与えている。これは全ての人がキリスト教会や政治勢力からの影響を受けることなく自己の可能性を開花させるためには、公費による公共の教育制度が必要であることを訴えたのである。しかし、この公教育制度がヨーロッパ各国において全国的な義務教育制度として確立したのは19世紀後半に入ってからである。

それ以後、教育の普及は近代化の重要な柱として、教育制度の確立が行われるようになった。近代化は政治、経済および社会文化の３つの側面で進められるが、その３つの

側面のバランスが重要であると指摘されている。[8] 日本の近代化の過程においては教育を含めた社会文化的な近代化が相対的に遅れていた。[9] それゆえに教育内容が市民の形成より国家目的に偏る傾向が見て取れる。バートランド・ラッセル Bertrand Russell(1926)は、戦前の日本の教育について、その目的は「感情の訓練を通じて国家を熱愛し、身につけた知識を通じて国家に役立つ市民を作りだすことにある」と指摘している。[10] しかし、これは日本だけが特殊なわけではなく、「あらゆる大国に顕著に見受けられる一つの傾向を最も明瞭に示している」のである。[11]

独立以後、急速に近代化の過程を進めている開発途上国においても、公教育制度が独立直後から急速に整備された。1965年から85年までの20年間に低所得国においても初等教育の総就学率は44％から67％に上昇した。これは同じ期間における人口増加率、特に学齢期児童の増加を考慮するならば、20世紀後半は教育の世紀と言われることも頷けるであろう。しかし、一方において、近代公教育の制度と内容が市民社会をめざす普遍主義的な側面を持っているために、それぞれの国の固有の文化や価値と対決せざるを得なかった。例えば、小馬徹(1992)は旧植民地の境界を温存したままで独立をはたした若いアフリカ諸国は「植民地時代の負の遺産を償うためばかりではなく、国内を実質的に統一して国民国家という新しい価値を創出するためにも、西欧型の教育をその最良の手段として採用したことになる」と述べている。[12]

(2)　経済開発と教育

国際教育協力が開始された当初、教育協力の最終的な目的は経済開発における人材育成、マンパワー開発であり、それに対する援助と考えられていた。つまり、開発のための教育 Education for Development を意味していた。

経済開発における教育の役割が重視されるようになったのは、アメリカを中心とした人的資源論の提唱による。1960年、アメリカ経済学会の会長に就任したテオドール・シュルツ Theodorew Schultz(1971)は「人的資本への投資」と題する就任講演を行った。[13] それは労働者の質、つまり教育や訓練が経済成長の重要な鍵であるとして、その分析を行ったものである。こうした分析をもとに教育による労働者の質的向上が経済発展に寄与するとして展開されたのがマンパワー理論、人的資源論、人的資本理論である。人的資本への投資は保健医療や人の移動など多方面にわたる投資を意味しているが、とりわけ教育は人的資本形成の中心となる課題である。

経済発展のための人的資本形成とは、先進国においては技術革新と経済成長を背景にして増大するマンパワー需要に対して適切な教育計画を形成することを意味していた。しかし、途上国にあって教育は社会経済的インフラの一環としての人材創出、労働力の量的質的拡充という経済開発の側面を担うばかりでなく、国民としてのアイデンティティーの確立、国家としての統一、公用語の普及など国家及び国民形成のための教育、すなわち国民教育の普及も重要な課題であった。教育は学校教育にかぎっても人口の25

～30％が含まれる巨大な事業であり、先進国においては国家予算の12～15％が教育予算にあてられ、教育支出全体はGNPの４～６％にのぼる。そのため教育開発の推進は財政的に厳しい状況にある途上国では非常に困難であり、援助が要請されたのである。新たに独立した開発途上国からは、人材が不足し、高価な施設・機材を必要とする高等教育と職業教育分野での援助要請が強かった。

教育の経済成長に対する促進効果を指摘する人的資源論と途上国からの援助ニーズがあいまって、教育協力は早くも60年代から始められているが、本格化したのは70年代である。このころの教育援助は技術教育と高等教育分野の施設建設や技術協力が中心であった。ところが、失われた10年と言われる80年代の世界的な不況の中で教育援助は低調となり足踏み状態が続いた。同時に80年代は、新たに独立する国や経済危機に陥る国が出現したことにより援助対象国が増大し、教育援助の領域も高等・職業教育のみならず初等教育に拡大してきた。内容に関しても教育計画と立案、教育行政官の研修、カリキュラムや教科書の改訂、教員研修など教育の効率化や質的な改善につながるものへと拡大されかつ多様化していった。

80年代後半から初等教育・基礎教育への援助が多くなると共に経済開発と教育協力をストレートに結びつける論調は影をひそめ、教育の普及やその質的な改善など教育自身の発展が開発の目的であるという考え方が大勢を占めるようになった。教育が開発や経済成長の基盤としての人的資本の育成と言う側面があることは否めないが、教育は固有の価値を有する営みであり、教育普及は国家の義務であり、国民は教育を受ける権利を有することから、教育それ自身が価値のある開発の対象として認識されるようになったのである。これは「開発における教育の発見」と言えるであろう。また、教育の普及は保健衛生、農業、人口、環境、女性、民主主義や参加型開発などのいわゆる地球規模の課題解決の基盤と考えられている。こうした流れが定着したのは1990年の「万人のための教育」世界会議である。

(3) 「万人のための教育」世界会議

1990年にタイのジョムチェンで開催された「万人のための教育」世界会議は、155の政府、20の国際機関、150のNGOが参加した大きな教育会議であった。この会議はあらためて深刻な途上国の教育の現状を広く知らしめた。会議で採択された「万人のための教育世界宣言－基礎的な学習のニーズを満たす－」の前文は次のように教育の状況を報告している。[14)]

- ６千万人の女子を含む１億人以上の子どもが初等教育を受ける機会がない。
- ９千６百万人以上の成人が非識字者であり、そのうちの３分の２は女性である。
- 世界の成人人口の３分の１は、生活の質を改善し、社会や文化の変化に適応して行くための知識や、新らしい技能・技術を印刷物から得ることができない。
- １億人の子どもと成人が基礎教育課程を修了しないか、あるいは必要とされる年月

を学校で過ごしても必要な知識・技能を獲得することができないでいる。

会議の中で、途上国においては教育開発に対する取り組みを強化すること、援助機関に対しては教育分野への援助の拡大が呼びかけられた。そして非識字人口や未就学児童の増大は地球全体の課題であり、環境問題とならんで国際社会が緊急に取り組まなくてはならない課題とされ、2000年までにすべての人に教育を与えることを政策目標にするべきことが宣言された。

この会議の意味はいろいろ考えられるが、教育開発の立場から最も重要な点は、基礎教育の完全普及が理念から政策目標になったことにあると言える。つまり、「万人のための教育」がヒューマニズムの表明から、具体的な教育計画として取り組まれることになり、それに対する国際的な支援が開始されるきっかけとなったのである。こうした状況は、60年代前半のユネスコ(UNESCO 国連教育科学文化機関)を中心として教育開発のためにカラチプランやアジスアベバプランなどが相次いで発表された時代を思わせる。国際的な教育普及に関するリーダーシップは50年代から一貫してのユネスコが担っていた。その表れが一連の地域教育開発会議だった。しかし、ユネスコは80年代になるとアメリカと英国の脱退に伴い財政的な危機を含めた低迷の時期をむかえ、ユネスコにかわって UNDP(国連開発計画)やユニセフ(UNICEF 国連児童基金)などの国連機関および世界銀行(以下世銀)が教育開発をリードするようになった。ジョムチェンの会議はこうした流れのなかで行われたのである。[15)]

教育と開発に関する90年代の時代思潮は60年代と較べていくつかの点で決定的に異なっている。ひとつは、既に述べたように開発そのものについての考え方がこの30年間に大きく変ったことである。かっては開発とは経済成長であり、所得の向上を意味していたが、現在では教育普及自体が開発の重要な一部であるとの考えが、広くコンセンサスを得ている。二つ目は、多くの途上国が世銀や地域開発銀行(アジア開発銀行等)、ユニセフなどの支援によって具体的な行動計画を策定し、その計画に基づいて各援助機関が協調して教育協力をするようになったことである。基礎教育の普及がかってのように途上国の自助努力だけではなく、国際的な協調援助を前提とした開発計画の中で実施されている。３つ目は基礎教育に関するプロジェクトは、対象地域が広く、また、対象人口が多くなるため大型化しやすく、援助協調が一般的に行われるようになったことである。これまでの教育援助はキング Kenneth King(1991)が指摘するように教育分野の二国間援助では、帰国留学生等の関係もあって援助国と被援助国の教育官僚との個人的な繋がりによる支援が多く見られたのである。[16)]

(4)　ＤＡＣ新開発戦略

新開発戦略は1996年５月に DAC 上級会合において採択されたもので、この取りまとめには日本が主導的な役割を果たした。[17)] この報告書は「序文および要約」と第１部「前進へのビジョン」、第２部「将来の課題に対する新たな戦略」そして付属資料から構成さ

れている。

このうち最も重要な部分は第1部である。これはA、B、C、Dの4部に分れている。Aは「世界的な転換期における新たな課題と機会」と題して想定される21世紀の状況を列挙している。開発途上地域が経済的に成長し21世紀の前半には世界の経済規模の半分を占める、人口が2013年には約75億人になる、経済の相互依存関係が深まる、経済格差は広がり貧困はなくならない、環境が悪化する、人類の安全と幸福のために環境的側面のみならず社会的、文化的、政治的側面からも持続的発展を支援する必要がある等の点が挙げられている。

Bは「守るべき利益」であるが、ここは分りにくい部分である。テーマは、なぜDAC諸国は毎年600億ドルものODAを支出しているのかということである。3つの答えが述べられている。人道的配慮、援助国の自己利益、連帯意識である。しかし、この点に関しては、DAC加盟国はそれぞれの政策と目標に従ってODAを実施しており、この3つとは限らないし、人道的配慮のみで実施している国もある。

Cは「実績と教訓」である。過去の開発援助の有効性を問う部分である。教育も含めた幾つかの指標はこの数十年間に大きく前進したことは否めない。しかし、その半面うまくいかなったことも数多くある。この章の最後の部分で次の様に述べられていることが印象的である。「開発と開発協力は人間の経験そのものの反映である。それは決して単純で整然とした進歩の物語ではない。後退もあれば、資源の浪費もあり、援助計画が稚拙だったり、運営方法の失敗から非建設的な結果に終わったものさえある。一部の国は過度に援助に依存するようになってしまった。(中略)これらの基本的な教訓から導かれたわれわれの総合的な結論は、開発協力はしばしば決定的な重要性を持つものの、それは途上国の人々、組織や機関および政府の努力を補完するものに過ぎないということである」(8ページ)。

Dの「ビジョンを明確にするための目標」はこの報告書全体のカナメである。90年代に相次いで開催された国際的な会議やサミットを踏まえて、DAC諸国の開発援助の目標を3領域4分野で提示している。

①極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる(経済福祉領域)。

②2015年までにすべての国で初等教育を普及させる(社会開発領域：教育分野)。

③2005年までに初等・中等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(社会開発領域：教育分野)。

④2015年までに各途上国の乳児および5才未満の幼児死亡率を1990年の水準の3分の1に低下させる(社会開発領域：保健分野)。

⑤2015年までのできるだけ早い時期に、適切な年令のすべての個人が、基礎保健システムを通じて性と生殖に関する保健医療サービスを受けられるようにする(社会開発領域：保健分野)。

⑥2005年までにすべての国が持続可能な開発のための最新の国家戦略を策定する。それによって、2015年までに、森林、漁業、淡水、気候、土壌、生物多様性、オゾン層、有害物質の集積およびその他の主な指標に表れる現在の環境資源の減少傾向が、世界的な基準および国別基準の双方に照して効果的に改善されるようにする(環境の持続可能性と再生領域)。

教育はある意味で貧困、保健、環境の全ての領域と分野の基礎であり、並列とは言いにくいものの、このように６目標のうち２つが具体的な教育開発の課題であることは、国際的な援助外交の場で教育の重要性が強く認識されていることを反映していると言えよう。

すべての国での初等教育の普及は「万人のための教育」世界会議において2000年までに到達すべき課題であった。しかし、現実には2000年における初等教育の完全普及は困難である。それではDAC新開発戦略の2015年には目標が達成できる可能性はあるのかと言えば、困難であることは変りないが、近い状態にはなると思われる。こうした国際的な目標が採択されたことは大きなインパクトを与えるからである。

次の2005年までの初等・中等教育での男女格差をなくすと言う課題は、教育における新しい課題の提出として受け止められている。男女格差の原因は貧困の他に歴史的社会的に形成されており、教育の場のみでは解決できない課題だからである。

第２部はこうした目標を受けて、どのような開発協力を行うのかをテーマとしている。ここでのキーワードはオーナーシップとパートナーシップである。オーナーシップとは途上国の主体性のことで、開発援助はあくまでも開発途上国の主体性の上で実施されることを明記している。パートナーシップとは援助する側が取らねばない行動の規範と言ってよいであろう。第２部のＢの部分「効果的なパートナーシップに向けての協約の強化」では、援助国と途上国が共同で責任を負う分野、途上国の責任分野、外部パートナーの責任分野をそれぞれ項目として挙げている。例えば、途上国側の責任分野は、適切なマクロ経済政策の維持、信頼できる政府と法の支配の促進、効果的な税制や生産的な公共支出を含む健全な財政運営を行う等である。また、外部パートナーの責任分野としては、優先的分野の需要を満たし、合意された開発目標の達成に向けた追加的資源の活用を促進するための信頼性のある適切な支援、途上国に十分な機会を与えるような国際的な貿易・投資制度の整備、途上国の能力の強化と参加の拡大を支援し、援助への依存を避ける、などである。

第２部のオーナーシップ・パートナーシップへの言及も重要であるが、この新開発戦略の眼目はさきに述べた６つの目標を掲げたことであろう。外務省の広報パンフレット「21世紀への新たな挑戦」のなかでは次のように述べられている。「DACの新しい開発戦略は、21世紀を見据えた長期的な援助の指針を示すものとして高い評価を受けています。この開発戦略をまとめるにあたっては、日本が中心となり主導的な役割を果たしてきました。開発戦略に取入れられた具体的な目標は日本が強く主張したもので、客観的に評

価できる結果重視(Output–oriented)の目標を掲げたことに、その最大の成果があります」。結果重視の目標は、これまでの日本の開発協力がInput–orientedであったことを考えると、大きな飛躍として評価できる。しかし、国際教育協力に関してみるならば、その流れは、すでにアウトプットからプロセスの重視へと大きく動いていると言うのが筆者の判断である。このDAC新開発戦略の国際教育協力への最大のインパクトは、結果重視もさることながら、教育における女性の格差是正を目標の一つにしたことだと考えられる。このことの意味は5章で検討する。

2．開発途上国の教育の現状と課題

全ての子どもに教育をあたえるという教育的ヒューマニズムの課題は、20世紀後半になって、やっと達成することが見えてきた。現在は過去のどの時代より文字の読み書き、数の計算ができる人の数が多い。このことは人類の大切な財産であり、守りかつ前進させて行かなくてはならない歴史的な課題である。

第2次大戦後、相次いで独立した国々は、独立直後から教育開発に大きな努力を払ってきた。これは植民地政府下での教育がキリスト教の伝道ないしは官吏養成を目的とした極めて限られたものであり、国民教育と言い得るものは実施されていなかったからである。60年から70年代にかけて、途上国全体の初等教育就学率および識字率は、10年間におよそ10%の率で上昇した。初等教育就学率は65年には65%程度であったが80年代半ばには80%を超えるようになった(サブサハラアフリカでは45%が70%程度になった)。これは途上国の高い人口増加率を考えると評価できる数字である。

80年代以降の経済的に困難な局面を迎えて、南アジア、中南米、アフリカ地域ではほとんどの国がIMF(国際通貨基金)と世銀による構造調整融資を相次いで受入れるようになった。特に、アフリカでは31ヵ国が強度の構造調整と言うべき世銀の低所得債務困窮国特別支援計画を必要としており、一部の国を除いてアフリカの経済は引き続き危機的状況にあると言えよう。また、社会的には、人口増加率が依然として高く、都市への人口流入が続いている。政治的に不安定な国もあり、さらには内戦を経験している国もある。このような経済的、社会的、政治的に困難な状況は教育開発に大きな影を落としている。[18)]

現在、開発途上国がかかえている教育の課題は多く、教育課題の重要性やプライオリティーはそれぞれ異なっているが、全体として見るといくつかの問題点を挙げることができる。すなわち、初等教育就学率の停滞、質の低下、中等・高等教育の弱体化、多文化多言語社会への課題、地域ニーズとカリキュラム、男女格差、学歴インフレである。また、それぞれの地域や国によって開発の段階が異なり、社会のタイプによっても教育の在り方は違っている。地域と社会のタイプのちがいによる教育課程に関しては8節にまとめた。

(1)　初等教育就学率の停滞

初等教育就学率は低所得国でも65年から85年までの20年間に44.1％から67.3％に上昇し、途上国全体の初等教育就学率は80年には概ね80％の水準になった。また、中所得国以上の国はほとんど100％に達している。しかし、不安定な社会経済的状況は教育面では初等教育就学率上昇の停滞となって表れている。特にサブ・サハラ・アフリカでは就学率の上昇率が停滞し、さらに就学率そのものが低下している国もある。

こうした就学率上昇率の停滞ないしは就学率低下の原因としては、さしあたり４点ほど考えられる。ひとつは初等教育が行き渡って80％を超えるようになると、新たに就学する層が社会的に marginal なグループに移行するために、これまで以上の努力が必要になっていること。[19] ２番目は経済危機そして構造調整政策による教育費の削減、学校建設の減少、教員の削減などによる量的な伸びの減少。３番目は貧困層の増加と学校の事実上の有料化によって、親の教育費が増加し通学できない子どもが増えることである。４つ目は長引く経済危機は社会資本を枯渇させ、地域コミュニティーが弱体化していることである。初等教育はコミュニティーが支えてきていることから、管理運営を含めたさまざまな面で大きな影響を受ける。この２番目と以降の要因は構造調整に関連して多くの国で進められている社会救援基金、いわゆるセイフティーネットプログラムが必要とされる要因でもある。

(2)　教育の質の低下

開発途上国の教育課題の２番目は質の低下である。多くの国では財政危機と構造調整政策によって教育予算が押さえられ、教育公務員が削減されている。そのため学校建設や教員の数が児童の増加に追い付かず、100人もの児童が一教室で学ぶ過密化や、机・椅子の不足、教科書の不足等、児童の学習する環境が劣化している。また、教員給与が低く押さえられ、教員研修の機会が減少することから、教員の知的向上が阻害されるとともに教員の社会的ステイタスが低下している。

教育予算に関して、GNP に占める割合をみると、低所得国では65年から85年にかけてほとんど変化していない。それ以外の国ではそれぞれ１ポイントづつ増加している。また、小学生１人当たりの教育費(ユニットコスト)はほとんどの国で増加し、特に高所得国では約２倍になっているにもかかわらず、低所得国では40.7ドルから30.9ドルに低下している。ユニットコストの高所得国と低所得国との比は85年には１：50であり、貧しい国の小学生にかかる教育費用は高所得国の50分の１にすぎない。表１に見るようにこの比率の格差は65年から一貫して拡大し続けている。

表1　小学生一人当り公的経費の平均値　1965－85年（85年ＵＳ＄に換算）

国の所得水準	1965	1970	1975	1980	1985
低所得国	40.7	38.7	40.7	29.4	30.9
中低所得国	72.5	71.3	81.6	75.5	101.7
中高所得国	194.3	197.9	258.9	255.7	296.6
高所得国	824.5	841.7	1117.6	1382.8	1551.4
低所得国と高所得国との比	1:20	1:22	1:27	1:47	1:50

出所：Lockheed, M.E etc. (1991) "Improving Primary Education in Developing Country", p.23.

(3)　中等教育・高等教育の弱体化

中等教育と高等教育に関しては、80年代後半からの国際機関や援助国の基礎教育重視政策にともなって、海外からの援助が相対的に手薄になっている。タイ、インドネシアをはじめとする東南アジアでは、すでに初等教育は普及し、前期中等教育の義務化ないしは全入が課題である。また、工業化の進展にともないエンジニアの不足が深刻化し、急速な工業分野の高等教育の開発が必要となっている。

いくつかの途上国と先進国の教育コストを比較すると、高等教育の学生一人当たりの教育コストは先進国グループでは、初等教育の17.6倍だが、途上国では87.9倍かかっている。一方、卒業生の収入の比較では途上国では6.4倍である。こうした状況をふまえて世銀の教育政策レポート(1995)やトダロ Michael Todaro(1997)は、開発途上国の中等教育・高等教育は初等教育に較べて金がかけすぎであり、学生が優遇され過ぎていると批判している。[20]

トダロは「高等教育を受けた者と初等教育を受けた者の相対的な収入の格差と、教育費用の格差の大きな隔たりは、途上国政府が過去に高等教育に対してあまり賢明とは思えない過剰投資をしてきたのではないかということを意味している」と指摘している。[21]

しかし、途上国の高等教育の財政をユニットコストのみで比較するのは、かなり問題がある。なぜならば、開発途上国においては高等教育が大衆化していないため、ユニットコストは高めにでるからである。これは19世紀の英国や明治期の日本のことを考えても理解できる。また、教官の育成や実験施設等のコストはすでに高等教育が充実している先進国と較べてコスト高になることは否めない。これは途上国の高等教育が発展途上にあることの表れであり、また、アフリカの一部の国と東南アジアの国々とでは高等教育の課題は大きくことなるため、過剰な投資かどうかは、もう少し慎重な論議が必要である。

(4)　多文化多言語社会の課題

開発途上国に限らず、すべての国は大かれ少なかれ複合民族国家である。開発途上国では独立に伴う国民的統合のために、公教育においては、統一されたナショナルカリキュラムを採用することが多かった。現在では、国家を構成する各民族それぞれに固有の文化や言語を尊重した基礎教育の必要性に関する認識が高まっている。それぞれの民族の言語や文化を尊重した教育の実践には、民族語の調査研究、言語政策やマスコミ政策の見直し、カリキュラム開発を伴う大きな教育改革が必要となる。

(5)　地域ニーズとカリキュラム

クームスら Coombs P.H. and Mangoor A.(1974)は、途上国の人口は農村部に多いにもかかわらず、カリキュラムが農村での生活を前提としたものになっていないために、人々の教育ニーズと掛け離れていると指摘している。[22] 彼等によると現在の初等教育は地域を問わず、3R's(読み・書き・計算)を基本とした基礎教育である。それ以外に農村にすむ人々が必要とする教育ニーズとしては家庭生活改善のための教育(各種技能、家政、家の修繕等)、地域社会改善のための教育(地方や国の行政の仕組の具体的な提示等)、職業教育(特定の職業に必要な技能)が軽視されている。一般教育中心のカリキュラムが農村部の人々を学校から離れさせ、地域格差を増大させる一因になっているとの指摘である。

初等段階でのカリキュラムの内容を地域に密着させたものにすることは、非常に困難である。それは基礎教育には、3R's の指導以外にも歴史、社会、道徳、理科、体育、芸術等の教科が含まれる。家庭生活や職業に必要な多くの知識技能を学校教育に含めるにはどうしたらよいのであろうか。これは地域コミュニティーや家庭の教育的役割も関係する課題である。地域や家庭が担っていた教育のすべてを学校教育に取り入れることはできないのである。その意味で農村部の経済的な危機はコミュニティーと家庭を脆弱にし、地域や家庭における教育の基盤を弱体化させているといえよう。

(6)　男女格差

男女格差は、基礎教育段階でも南アジアやアフリカ、そして中南米の先住民において顕著である。さらに中等教育段階以後は性による格差が増大している。これには貧困のみならず、農村が伝統的な社会規範や価値観を色濃く保持していることや、宗教の影響が強い。

(7)　学歴インフレ

開発途上国における学歴インフレはドーア Ronald P. Dore(1976)の『学歴病　新しい文明病』によって広く知られるようになった。[23] 学歴病とは学校に教育の内容よりも、その卒業証書が必要だから行くという傾向のことである。ドーアの言うように「学歴稼

ぎ」はどこの国でも広く見られる現象であるが、彼が検証したのは、学歴病の後発効果である。一国の開発努力の開始が世界史上の遅れた時点であればあるほど、学歴主義がそれだけ根強く、しかも、その影響は一層破壊的であるという傾向を分析したものである。

学校教育の社会における機能の一つが、職業を振り分けることにある限り、より高い学歴がよりよい職業につくための条件になることは避けられない事実である。それゆえに高い学歴を求めて予備校や私塾へ通い、自分の適性より収入の高い仕事につくために学校を選択することになる。学歴病の後発効果の理由の一つは、開発途上国では学歴以外に職業の選択を左右する条件が無いからである。ヨーロッパ諸国には近代部門への選抜に関しては、幾つかの段階を通してふるい分ける学校体系とシステムが存在する。しかし、近代部門が相対的に少なく、既存のシステムが無い場合には学歴病が激しくなると考えられる。また、開発途上国においては高等教育の学費が安く設定され、成績優秀者には学費無料で奨学金の出る場合が多く、高等教育の個人収益率を非常に高くしている。こうした状況は高等教育における学費の値上げや私学振興の根拠になっているが、(3)で述べたように慎重に検討すべき課題である。

学歴病の根本的な解決策を見いだすことは困難であるが、就業の時期を早くして、就業後に高等教育を履修する方法や入学試験に適正テストを利用する等の方策が考えられている。

(8) 地域ごとの傾向

教育の発展は政治経済的な要因と同時に、歴史・社会・文化的な教育の内発的な要因も大きな影響を持つと考えられるため、それぞれの地域に独自の傾向が強くうかがわれる。表2は各地域における教育開発と援助の方向性についての概要をまとめたものである。東アジア、東南アジア、中近東および中南米では、初等教育の普及は達成され、教育開発の中心は中等教育以降になっている。また表には記していないが、南太平洋でも多くの国の課題は中等教育である。一方、南アジアとサブ・サハラ・アフリカでは引続き初等教育や女子教育の普及が大きな課題となっている。

ヴェトナム、ラオス、カンボジアや今後のミャンマー等は社会主義から市場経済に移行するために、教育開発においてもこれまでにない状況になる。ファーガーリンドら Fägerlind, I. and Saha, L. J. (1989)は社会のタイプにしたがって教育開発の状況を検討している(表3)。[24] これは89年の文献であるため表中に社会主義とあるが、これらの国の多くはすでに社会主義から市場経済的な政策に移行している。しかし、こうした移行期にある社会の教育開発を考える際にこの分類は参考になる。例えば、インドシナ3国のようにDの状況からBへ移行する国の教育開発は識字や初等教育から全てのレベルでの教育の拡大に向かうことが示唆されており、中等および高等教育の拡大が社会的に要請されることが予想される。

表２　教育開発と地域の特性

地　域	教育開発の方向性と課題
東アジアと東南アジア	・初等教育はすでに普及し、教育開発の中心は中等教育に移行し、その義務教育化が進む。 ・経済発展にともない高等教育卒業者の需要が高まり、大学の大衆化が進む。 ・中等教育以上の教育施設や教員の質的向上、高等教育および研究分野への要請が強い。
南アジア	・初等教育の普及が遅れており、特に女子の初等教育就学率向上が緊急課題。 ・学校建設、教員養成、教材および教科書の開発など初等教育を中心とした教育インフラの整備への援助要請が強い。
中近東	・中等教育、技術教育の質的改善が必要。 ・教育方法、教材開発、実験施設などの教育の質的な改善を目指した技術教育協力の要請が強い。
アフリカ	・経済不況と政治的な不安定要因を抱え基礎教育が進んでいない。 ・教育行政、教育計画、学校建設、女子教育など基礎教育分野への重点的協力が必要。 ・開発計画の策定や教育行政分野の援助要請も強い。
中南米	・初等教育はすでに普及し中途退学と留年が課題。 ・中途退学者へのノンフォーマル教育や教師研修などの質的向上に対する協力が必要。
東ヨーロッパ	・教育水準は高く、技術教育や高等教育での改革が必要。 ・市場化経済運営の為の人造り、産業教育および環境教育分野の技術協力要請が強い。

出所：内海成治(1995)「開発と教育」『国際協力概論－地球規模の課題』JICA 国際協力総合研修所82ページを改訂。

こうした傾向をふまえつつも、それぞれの地域、国は固有の教育課題を担っているために国際教育協力の実施にあたってはそうした問題を抽出・理解するための個別の研究が不可欠である。また教育分野の援助ニーズ、実施方法はそれぞれが特殊であり、個別のプロジェクト実施に当たってはそれぞれに処方箋が必要だからである。

表3　社会および開発のタイプと教育

社会のタイプ	開発のタイプ	教育と開発の関係
A．発達した資本主義（米国、イギリス、西ドイツなど）	1．資本集約的自由市場 2．歴史的に発達した産業 3．資本集約的技術 4．平等より成長を優先 5．輸出市場志向	1．教育への高い参加性 2．個人の達成のための教育 3．教育の高い固有の価値を強調 4．教育の隠された思想性(ヒドン・カリキュラム) 5．開かれた雇用と選択システム
B．発達度の低い資本主義（ブラジル、ナイジェリア、ケニアなど）	1．国際資本主義システムへの統合：自由主義経済 2．二重経済：小工業が基礎 3．中間的技術：資本集約的技術志向 4．平等より成長を優先 5．輸出市場志向	1．すべてのレベルでの教育の拡充 2．個人の達成のための教育 3．アカデミックカリキュラムの価値づけが高い：公的部門への高い志向性 4．教育の隠された思想性(ヒドン・カリキュラム) 5．エリート雇用(開かれていない)と選択システム
C．発達した社会主義(ソ連、ポーランド、チェコスロバキア、東ドイツなど)	1．計画的な資本の集約 2．計画的で急速な産業化 3．中間的労働集約的技術 4．成長より平等を優先 5．国内市場志向	1．教育への高い参加性 2．集団的達成のための教育 3．教育の手段的価値の強調 4．教育の思想性が明確(新しい社会主義的人間) 5．計画的雇用と選択システム
D．発達度の低い社会主義（中国、キューバ、アンゴラ、エティオピアなど）	1．国際資本主義システムとの断絶：計画経済 2．二重経済：小工業が基礎 3．中間的技術：資本集約的技術志向 4．成長より平等を優先 5．国内市場志向	1．識字教育拡大と初等教育の普及を優先 2．個人の達成のための教育 自己独立のための教育 3．職業カリキュラムへの高い価値、農業の優先性が高い 4．教育の思想性が明確(新しい社会主義、新しい国家のアイデンティティの形成) 5．計画的な雇用と選択システム

出所：Fägerlind I, et al.(1989)　"Education and National Development" p 238.

3．国際教育協力の取組み

(1)　教育協力の国際的な動向

カルクローラ Colclough, C. etc(1993)は「万人のための教育」を実現するために必要な経費のシュミレーションを行った。[25] それによると1990年から2005年に総額1460億ドル(86年の価格)必要であり、そのうち、教育援助として外部から投入される必要額は300億ドルであるとしている。つまり、15年間にわたって年間20億ドル、90年価格に直すと毎年25億ドルの教育援助が行われねばならない。

92年にパリで開催されたDAC基礎教育会合では、合意にはいたらなかったが教育援助を70年代の16～17%の水準にすることが話し合われた。現在のOECD加盟国の2国間ODA総額は400億ドル、教育援助は約10%で40億ドルと考えられるため、16～17%

という目標水準になると教育援助総額は64～68億ドルになり、カルクローらのシュミレーションの結果に近い25億ドルの追加援助が行われることになる。

こうしたシュミレーションには、さまざまな外部要因を確定することが困難であり、また、援助の増額が必ずしも就学率や教育水準の上昇に結びつかないのは経験的事実である。しかしながら、世銀や地域開発銀行、ユニセフ等は教育協力の実施に意欲的であり、実際に世銀やアジア開発銀行の支援で作成された途上国の教育計画は、多くの問題点を総合的に捕らえた包括的なもので、教育協力の基礎として尊重されている。幾多の問題を抱えながらも教育協力は、冷戦後の世界秩序の形成の基礎として、また、地球規模の問題解決の基盤として引続き活発に行われている。

ただ、最近は教育開発の領域として90年の「万人のための教育」直後の基礎教育一辺倒の論調は少なくなり、95年の世銀の教育ポリシーペーパーにも見られるように技術教育・高等教育も含めたバランスの取れた教育開発に向かっていると思われる。[26] 例えば世銀とJICAは共同で高等教育および中等教育に関する地域会議を行ったが(92年、93年)、これは東アジア、東南アジアの経済発展が進んでいること、この地域の教育開発が技術教育・高等教育分野であることと無関係ではないだろう。

途上国の教育開発計画は国際的な教育思潮に非常に敏感である。それは、途上国の教育行政担当者と国際機関(ユネスコや世銀)との人的ネットワークが非常に緊密であることと、教育計画の立案に当たってこうした機関からの支援があるからである。[27]

(2)　日本の国際教育協力への取組み

日本の教育協力の実績としては、『我が国の政府開発援助』(ODA白書)にあるように96年は5.6%と、90年代に入ってはじめて６％を割り込んだ。[28] 金額は９億３千万ドルである。２国間ODAにしめる教育援助の割合は、円借款の額が大きいために、円借款案件が行われると大きく増加する。96年の円借款は184億円で前年と較べて346億円減少しているため全体の割合が減少した。円借款は一件あたりの金額が大きいため年ごとの変動が大きく、分野ごとの傾向は５年ごとの平均で見ることになっているが、５年ごとの平均では一環して教育は増加傾向にある。技術協力や無償資金協力には減少傾向は見られない。ODA白書では職業訓練分野を教育に含めていないが、職業訓練は全体のほぼ２％であるため、国際的な基準では日本の教育援助は８％前後で推移していると見るのが妥当であろう。

JICA「開発と教育分野別援助研究会」(飯田経夫座長)の提言は我が国の教育援助を2000年までに15%に引き上げるべきであるとしている。[29] この数字は国際的な動向を踏まえたものであるが、国際的および国内的な教育援助をめぐる動向から判断して15%という目標を2000年までに達成できる可能性は低い。しかも、98年度予算においては財政改革の一環としてODA10%削減の方針が打出されている。そのため金額的な減少は避けられないが、教育分野の中でも無償資金協力・技術協力の増加傾向は次に述べる理由に

よって今後も継続して行くと考えられる。

①無償資金協力による学校建設の増加

90年代に入ってから、小学校建設やそれに伴う教員養成学校、教員研修施設に対する要請が増加している。これは各国の教育開発計画に対する協調支援の中で、日本のスキームに見あったものとして要請される場合が多くなったからである。また増加傾向にある草の根無償は、小学校建設をはじめとする教育施設に対する援助が多い。

②教育分野の開発調査

開発調査は道路、上下水道など経済インフラのハードの分野が主流であり、ソフト面は現在極めて限られた分野(放送教育など)でしか行われていなかった。しかし、今後は国際的な教育援助増加のために教育開発計画、地域学校建設計画等の開発調査の要請がなされるようになる。日本には教育分野のマスタープラン策定などのノウハウは少ないが、今後重要な分野になることは間違いない。97年にJICA開発調査協力部において研究会が発足し、教育開発調査の可能性と実施方法が検討されている。

③新たに援助が開始される国への教育援助

インドシナ、東欧、南アフリカ、パレスチナ等の国々への援助が拡大されている。ラオス、カンボディアは基礎教育、その他の国では職業教育、高等教育、産業技術教育分野等、人造り協力に対する要請が強い。

(3) 日本の国際教育協力の課題

国際教育協力は90年代になって大きな広がりを見せているが、具体的な援助の実施にあたっては、いろいろな問題が浮き彫りになっている。例えば、93年12月に行われた世銀・JICA中等教育セミナーでは途上国からの参加者から教育分野への資金貸付けの是非について問題提起があった。債務超過で構造調整を行わざるを得ない国に対するこれ以上の教育セクターローンははたして有効かという疑問である。ここでは今後の日本の教育協力上の課題として社会的弱者に対する教育をどうするのかと言う点と途上国の教育システム全体への支援の必要性を指摘しておきたい。

①社会的弱者に対する教育

「万人のための教育」が政策的に優先されたことから初等教育就学率がその国の教育水準を決める最も重要な指標になっている。しかし、教育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完全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。教育開発は初等、中等、高等、さらにはノンフォーマル教育をも含めた総合的施策として計画されるべきであり、援助されるべきである。

すべての国民に対する教育機会の提供とは、一般的な教育機会の平等にとどまらず、これまで教育機会に恵まれなかった人々の教育ニーズを掘り起こし、それに応えることも大きな課題である。開発途上国の多くは複合民族国家として少数民族を抱えており、また、女性や障害者の教育が進んでいない。こうした社会的弱者に対する教育機

会の提供は非常に限られている。初等教育の普及率の上昇とともに質的な充実と弱者に対する配慮が必要とされる。

②システムとしての援助の必要性

途上国のカリキュラムや評価・テストは、初等教育から高等教育にいたるまで旧宗主国のものを踏襲している場合が多い。現状のままで教育評価やテストの近代化(コンピュータ化など)を援助することは、教育援助の本来の目的から外れることになりかねない。こうした状況を改善する手立てとしてカリキュラム開発や教科書作成の援助も行われている。しかしながら、カリキュラムやテストは資格の認定や留学のシステムと結びついており、一国だけを変化させることは無用な混乱を招きやすい。また、教科書の作成と配付は、効果の高い援助として評価されているが、印刷・運送・保管などが能率的に運用出来ない場合にはなかなか実際の普及に結びつかない。このように教育分野においては、ひとつの事実だけを改善することは、困難であり、かえって全体の発展にとってマイナス要因になりかねない。教育システム全体に配慮しながら援助する視点が求められている。それゆえに一つの課題への集中的支援よりアドバイザー型の支援が必要とされるのである。。

4．教育協力は成功したのか

国際教育協力の評価に関しては２つの見方がある。ひとつは「過去30年、40年を顧みて、この教育は保健・衛生・医療とともに、最も進歩した領域であった。開発の多くのなかで、Education は Health についで進歩発展した分野である」[30]という見方である。世銀を中心とした教育経済学者は、公教育（特に基礎教育）の拡大によって幅広い経済的な便益が得られることを強調して、基礎教育分野の支援をさらに拡大するべきであると主張している。[31] 社会的収益率および個人収益率はサブ・サハラ・アフリカやアジアでは初等教育が最も高いことが知られていることから、[31]教育の一層の普及によって開発途上国の課題解決の基盤が形成されるとする立場である。また一方では、開発途上国の教育開発の失敗を指摘する声もある。その代表としてトダロ(1997)を取上げたい。[32] トダロの『開発経済学』(Economic Development 6 th Edition 1997)は40ケ国以上で開発経済学の教科書として利用され、我が国においても国際開発の分野の基本図書として大きな影響力を持っているからである。

(1)　開発経済学からの反論

トダロは教育開発について次の様に指摘している。開発途上地域において過去30年あまりの間に教育支出として数千億ドルが費やされたが「平均的市民の苦境は少しも改善されなかった」。この責任を公教育の失敗として非難することは不当であるが、次の様に言うことはできる。「教育の機会の見境のない量的拡大を支持するために初期のころ主

張されていたこと、つまり経済成長を加速するだろうとか、とくに貧しい人々の生活水準を向上させ、すべての人に広く平等な雇用の機会を創出し、異なる民族や種族の人々を教化し、『近代的』な行動姿勢を奨励するであろうなどという主張は、非常に誇張されたものであり、単に間違いであったことを認めなければならない」。[33]

トダロの疑問をDAC新開発戦略に即して敷衍すれば、2015年までに初等教育を普及させる理由として挙げられている「基本的な識字および計算能力の修得は、貧困を削減し、経済的・政治的・文化的な社会生活に人々が参加するための最も重要な条件である」ということが本当なのか、という疑問である。2005年までに初等・中等教育における男女差の解消は「公正と公立を促進する手段」になりうるのか、ということである。[34]

(2) トダロに対する反論

トダロに言わせれば、教育開発や教育援助を語る際には次のような問題提起に答えなくてはならないのである。

問1：教育は本当に経済成長を加速するのか。

問2：教育の普及によって人々の生活水準は向上するのか。

問3：広く平等な雇用の機会は教育によって創出されるのか。

問4：異なる民族や種族の融和は教育によって可能なのか。

問1に関しては、すでに開発途上国のすべての子どもが教育を受ける権利を有しており、それによって自己の可能性を開花させ、社会に参加することが必要であることを第1節において述べた。このような経済成長か教育かという議論は開発学においてすでに意味のない問であることを指摘したい。問2の教育の普及による生活水準の向上は、生活水準とはなにかが問われねばならない。教育なき生活水準の向上がはたして意味のあるものなのだろうか。生活水準の向上には教育の普及が含まれねばならないであろう。問題は問3の教育による平等な雇用の創出、そして問4民族や種族の融和が教育によって可能かという疑問である。

この二つの点に関して検討してみよう。トダロはこのような問を提出することによって、開発途上国における不平等な雇用や民族対立を教育が助長しているのではないかと問うている。教育開発がこう言った批判を受ける理由としては教育制度の持つ社会依存性と保守的な性格を上げることができる。

教育制度はファガーリンドら(1989)や米村明(1986)が指摘しているように、政治／政府、社会／家族、経済／企業の3つの力関係で決められる。[35] また、教育と社会の関係は、「教育は社会によって生みだされるが、教育の成果は社会に影響を与え、さらにそれが教育に影響を与える」ように相補的ないしは双方向的な関係にある。[36]

それゆえに教育制度はその社会構造を反映し、その社会や経済的構造を強化・再生する側面がある。デューイが指摘するように、教育とは「その社会集団に広く行きわたっている関心や目的や観念を共有するに至るまで、経験の質を変えて行くこと」であり、

「ある社会集団が未成熟な成員をそれ独自の社会的形式へと育て上げて行く」ものだからである。[37] これは社会の継続性と言う点から考えて当然のことである。人類は他の生物と異なり生物的のみならず精神的にも再生産をすることが必要だからである。

こうした教育の持つ保守的な傾向は、その持っている社会的な機能からして必然的なものである。同時に政治、経済、社会の在り方が教育制度を規定することから、それぞれが変化することで教育も変り、教育が変化することによって、社会も変革されるのである。

教育制度が現存する社会的な不平等を固定化する傾向があることから、そのことによって教育開発の成功や失敗、さらには教育投資の不当性を指摘することは違ったレベルの問題を混同しているにすぎない。開発途上国の教育制度が強く不平等を固定化する傾向があるのは、教育が政治、経済、社会の不平等性を表現しているからであり、教育そのもの不当性の理由にはならないからである。これまでの開発途上国の教育開発の努力に対して、社会の不十分な開発や民族間の紛争をもって指弾するのは不適切である。トダロの言ういわゆる「教育開発の失敗」は教育改革の必要性こそ主張できるが、教育投資の過剰を云々する理由にはならないことを指摘する必要があろう。

5．国際教育協力論の構築にむけて－DAC 新開発戦略の意味するもの－

(1)　何が変ったのか

「万人のための教育」以降、DAC 新開発戦略に至るまで90年代に教育の課題は３つの段階を経て変化したと考えられる。第１段階は、既に述べたように「万人のための教育」世界会議による「理念から政策課題」への変化である。しかしながら、基礎教育の量的拡大のなかで、学校施設を増加しても期待したように子どもが来ない、中途退学や落第が多い、学業不振等、実際の学習が起らないことが分ってきた。こうした背景の中で教育協力の重点が「量から質」へと変化したのである。量的変化、即ち教育の拡大に対する疑問とそれに対する検討は既に述べたので繰り返さないが、量的課題が終了して質的課題が浮上してきたのではなく、量と質のバランスが重要になったと理解すべきであろう。これが第２段階である。こうした教育の質への配慮は、インプットからアウトプット、アウトプットからプロセスへと視点を移行させることになる。なぜならば、ここで言われている質とは子どもの中での学習がどのようになされているかを問うものだからである。それゆえに、この変化は教育を外からでなく子どもの内側から、学習者を中心として捉らえ直すことを意味している。これは「教育協力における子どもの発見」と言うことができるであろう。

80年代後半から WID（女性と開発）の視点が開発に取入れられるようになり、「開発における女性の発見」が行われた。DAC 新開発戦略のなかで男女格差の解消が課題となったことは、「社会的公平」が教育協力のなかで重要になってきたことを示している。これ

が第３段階である。社会的公平は教育の場に女性をはじめとする社会的弱者を引き入れることと、弱者のおかれている社会的状況の変革をせまる教育の必要性の２つの側面を持っている。前者はさまざまな弱者の地位向上運動と連動して、公教育が弱者にとって平等な機会を提供できることをめざし、後者はカリキュラムや教育内容・方法を女性や社会的弱者の視点から捉らえ直すことを迫るものである。教育協力が学校教育の場から大きく社会の場へと踏出す必要性がでてきたのである。

国際教育協力は90年代に入ってから、基礎教育の普及が「理念から政策課題」になり、学習の質をめざす「教育協力におけるこどもの発見」、そして女性や社会的弱者の社会的状況を視野に入れた「社会的公平」という、３つの課題を担っていると言えよう。そして、それを表現したのがDAC新開発戦略の意味である。

(2) 国際教育協力論の対応すべき領域

では現在、国際教育協力論が応えなければならない課題や領域は具体的にはどういうものであろうか。

①格差の増大とニーズの多様化

タイやインドネシアは人口政策が軌道にのり、人口増加率が急激に減少している。こうした国では教育政策の中心は中等教育の拡充にある。一方では、内戦のために教育が大きく破壊されている国もある。教育に対するニーズは地域や国によって大きな変化を持つことになり、国際教育協力の方策は一層の多様性を必要としている。

こうした多様化に対処するためには、長期的な視野にたって調査研究を行う中で、ニーズにそった新たな援助の方法の開発が期待される。また、教育開発にともなって進行する進学競争や学歴インフレに対応するためには、企業内教育やOJTをも視野に入れ、これまで以上にマクロな視点からの検討が国際教育協力論に求められる。

②教育・研究交流の活発化

東西対立が解消したことから、国際的な教育交流、研究交流は一層活発になり、留学生や外国人教師が増加する。それゆえ、国際教育協力の一環として留学生研究が必要となる。

留学生の受入れに関して頭脳流失が問題となっており、ヨーロッパを中心に留学生受入れより、現地での高等教育支援が有効であるとの意見もある。しかし、途上国の高等教育の教員の育成には留学が不可欠である。[38]

また、一方では、留学生による先進国の学問の直接の移転は、途上国における研究を一段と低く見る風土を醸造しているとの批判もある。[39] 国内の研究ニーズに目を向けずに、先進国を向いて研究することを「国内頭脳流出」と呼んでいるが、高等教育機関の在り方や研究補助とも関係する課題である。学歴インフレの問題と同様に高等教育分野の大きな研究領域と言えよう。

③援助協調

近年、援助機関の間で協調して教育協力を実施するためのラウンドテーブルが開催されるケースが多くなった。これまで我が国は個別領域での援助協調には必ずしも積極的ではなかった。その理由としては、現地に国際教育協力の専門家がいないことや、協調的援助の気運が充分でなかったことが考えられる。既に述べたように教育協力、特に、基礎教育の協力には援助機関間の緊密な協調・連携が必要である。そのためには教育行政・教育計画の専門家を多くの途上国の教育省に派遣することと、日本から専門家を適宜、こうした会議に派遣できる体制整備が必要である。そして研究者の養成と研究者・研究機関のネットワークの形成は現在の国際教育協力論における最も大きな課題である。

④社会的弱者に対する教育

DAC 新開発戦略におけるすべての国民に対する教育機会の提供とは、一般的な教育機会の平等にとどまらず、これまで教育機会に恵まれなかった人々、つまり社会的弱者(女性、貧困層、障害者、先住民等)の教育ニーズを掘り起こし、それに応えることでなくてはならない。先住民や障害者の教育がどのように行われているかが判断できる国際的な指標が必要である。さらに多民族・多文化の視点が組込まれ、少数民族への教育も工夫されるべきであろう。こうした新しい困難な課題への取組みを研究することは国際教育協力論の重要な領域である。

⑤国際教育協力の指標

97年５月の DAC 開発指標会議において、教育の指標は、かなり整備されていることが指摘されている。しかし、これまでの指標は量的な指標であり、質的指標は得ることが困難であった。これは質の定義が難しく測定が困難だからである。

ミンガート Mingat, P. (1994)によれば総就学率と GNP に対する教育費の割合の間には、ほとんど相関が見られず、教育コストを沢山かけたからといって就学率は上がらない。[40] それ以外の要因がきいているのである。しかし、コストをかけている国の方が教育の質が高いことが考えられるため、質を表現する指標が必要とされている。人間開発指標のように幾つかの指標を組合わせて新しい教育の質に関わるインデックスを作成することが有効であろう。[41]

広里恭史(1997)によると、アジア開発銀行では教育プロジェクトの審査と評価に際してインプット、プロセス、アウトプット、アウトカムの４段階に分けて、それぞれの要素と指標を一まとめにして検討している。[42] これは教育過程はインプット(入力)とアウトプット(出力)のみでは評価できず、その過程と社会的な評価が必要だからである。こうした新たな教育指標の研究は国際教育協力論固有の領域である。

おわりに

教育の普及とはある達成された状態をさすのではなく、個人と社会の中に生まれつつある、ひとつの過程を意味している。つまり、教育には終わりがなく、教育の意味は教育される過程の中にある。そして、現実の教育、特に公教育は歴史的に発展し、国家や民族の社会を再生産し、未来を形成するものである。教育はその国の未来に関わる課題であり、教育開発計画、教育システム、教育内容にかかわる政策決定はその国のオーナーシップが直接的に発揮されねばならない。教育内容を決定するのは、その国自身であるが、カリキュラム改訂に必要な調査や研究、カリキュラム実施に必要な機材や教員研修等は、支援の対象になる。それゆえに教育協力を実施するには相手国の社会、文化、歴史、民族、宗教等に関する深い理解と真摯な態度が必要である。こうした姿勢を欠いた教育協力はその国の教育の健全な発展を歪めることになりかねないからである。それゆえ国際教育協力論は学際的に行われねばならないことが要請される。

国際教育協力論の現実的な課題の一つは、わが国をはじめとする世界の国際教育協力の方針および実施体制への寄与であるが、同時に教育協力の実践をとおして学ぶことが重要である。なぜなら、教育協力は常にあるべき教育を共に志向するものだからである。国際教育協力は開発途上国をフィールドとして、そこの人々との共同作業である。こうした教育実践はわが国の教育にも大きな影響を与え、さらに、国際的な教育の思潮をも動かし得るのである。

国際教育協力の現状と方向性をDAC新開発戦略の目標を軸に検討し、さらに、国際教育協力論ないしは開発教育学の領域を提案した。国際教育協力の目指すところは、それぞれの国が自国の教育システムを充実させ、それぞれが相互に交流し、学び合う関係を構築することにある。

これまで日本においても多くの国際教育協力が行われ、現在も行われている。しかし、日本にはこうした経験を積み重ね、吟味する学問領域が構築されていなかった。国際教育協力論ないしは開発教育学というべき研究領域の確立が急がれ、多くの領域の人々との学際的共同作業が要請されている。

(注)

1）「国際教育協力」は教育分野の国際協力の意味であり、教育援助ないしは国際教育開発とほぼ同じ意味合いで使用している。ただ、国際教育協力はODAのみならずNGOや研究協力をも含めた幅広い意味合いがある。こうした国際教育協力を研究する学問領域として「国際教育協力論」を考えている。また、途上国の経済を考えるのが開発経済学とすれば途上国における教育を対象とする「開発教育学」という用語が将来的には適当であろう。DACは経済協力開発機構OECDの開発援助委員会De-

velopment Assistance Committeeのことである。

本研究は筆者も委員として参加しているJICA「DAC新開発戦略援助研究会」での討論から大きな示唆を得ており、阿部義章座長(早稲田大学教授)をはじめとする関係者に感謝する次第である。

2）ODAのうちOECD・DAC諸国の援助総額は96年において551億ドルと報告されている。そのうち日本のODAは第１位で94億3900万ドル、DAC諸国のうちの17.1%を占めている。教育分野の含まれる社会インフラ部門は全体の27.3%と大きな部分を占めている。教育分野のODAはDACの平均はおおむね15%前後であり、また世界銀行では7.9%(96年度貸付承認額)、約17億ドルである。

3）「DAC開発戦略援助研究会」は96年９月に組織され、貧困、教育、保健、環境の４分野および開発モデル国としてカンボディア、ガーナ、ジンバブエの３国への援助方針も提言する７つの部分から成る報告書が作成される予定である。

4）Piajet Jean(1969)"Psychologie et Pedagogie"(竹内・吉田訳『教育学と心理学』1975明治図書)

5）Dewey, John (1916) "Democracy and Education–An Introduction to the Philosophy of Education"(松野安男訳『民主主義と教育』岩波文庫13ページ)

6）Dewey, John(1916)前掲書　邦訳18ページ

7）Condorcet(1791)"Nature et objet de l'instruction publique"(『公教育の原理』松島鈞訳　明治図書９ページ)

8）富永健一(1990)『近代化の理論』講談社

9）富永健一(1990)『日本の近代化と社会変動』講談社

10）Russell, B. (1926)"On Education" (安藤貞雄訳『教育論』岩波文庫　50ページ)

11）Russell, B. (1926)前掲書　邦訳50ページ

12）小馬徹(1992)「アフリカの教育」日野瞬也編『アフリカの21世紀　第２巻　アフリカの文化と社会』勁草書房 161ページ

13）Schultz, Theodore(1971)W."Investment in Human Capital" The Free Press, NY.

14）ユニセフ(1990)仮訳『万人のための教育世界宣言』

15）最上敏樹(1987)『ユネスコの危機と世界秩序』東研出版

16）King, Kenneth(1991)"Aid & Education–in The Developing World" Longman

17）外務省(1997)『我が国の政府開発援助－ODA白書　上巻』87ページ、また、DAC新開発戦略に関しては外務省が訳した『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』が経済協力局国際機構課から発表されている。

18）浜野　隆(1995)「構造調整下における教育開発政策－初等教育就学率との関連を中心に－」『国際協力研究』第12巻２号

19）斎藤泰雄(1995)「途上国における初等教育の発展段階区分試論」『国立教育研究所研究集録』第31巻

20) World Bank(1995)"Priorities and Strategies for education"、Todaro Michael P.(1997) "Economic Development" 6th edition(岡田靖夫監訳『トダロ．M　開発経済学』国際協力出版会1997)

21) Todaro, Michael P.（1997）前掲書　邦訳470ページ

22) Coombs P.H and Manzoor, A.(1974)"Attacking Rural Pverty : How Nonformal Education Can Help" Johns Hopkins University Press.

23) Dore, Ronald P., (1976) "The Diploma Disease －Education, Qualofication and Development" George Allen & Unwin Ltd., London.(日本語訳 松居弘道訳『学歴社会新しい文明病』岩波書店 1990)

24) Fägerlind, I. and Saha, L. J. (1989)"Education and National Development" Pergamon Press.

25) Calclough C. et al. (1990)"Education for All in Low Income and Ajusting Countries, the Challenge for 1990s" Draft document Prepared for the World Conference on Eduction for All, Jomtien, Thailad.

26) World Bank（1995）前掲書

27) King, Kenneth（1991）前掲書

28) 外務省（1997）前掲書174ページ

29) JICA「開発と教育分野別援助研究会」は92年９月に飯田経夫氏を座長として発足し、約１年かけて教育協力に関する提言を作成した。提言は基本方針、重点分野、実施上の留意点からなる。基本方針は次の３点である。

①教育援助の拡大を図る：これまで日本の教育水準の高さや教育に対する関心の高さにもかかわらず多く見つもってもODA全体の約10%でしかなかった。そのため2000年までに1.5倍拡大して15%に増大させる。

②基礎教育援助を重視する：基礎教育の量的質的拡充はその重要性に鑑みて急務である。日本はこれまで、他の教育領域に比べて少なかったこともあり、今後最も重視すべき分野である。

③教育開発の段階に応じた援助を実施する：途上国の教育援助のニーズは多様である。しかし、国際機関や援助機関は基礎教育重視の姿勢を強めており、これまでの職業技術教育・高等教育から急速に援助対象を基礎教育領域にシフトしている。一国の教育開発は各教育段階のバランスを考え、被援助国の教育開発全体を視野に入れ、段階に応じた援助を実施すべきである。

この提言の主旨は、教育援助は基礎教育分野を重点として拡大する必要があり、これまで実施している高等教育や職業技術教育の援助を減少させることなく引続き実施していくいうことである。

重点分野としては基礎教育における理数科教育、女子教育、社会的弱者に対する教育、ノンフォーマル教育と理工系の高等教育が挙げられている。さらに重点内容

は教育行政の強化、教師養成、カリキュラム・教科書・教材開発、学校施設整備の４点である。

教育援助実施上の留意点にはいくつか上げられているが、そのなかで目につくのは、教育援助のための国内的、国際的なネットワークの構築を提言していることである。教育援助を拡大するにあたってのネックのひとつは、この分野の専門家が少ないことである。しかし、日本の教育研究の水準は非常に高く、各教育分野の学会は活発であり論文の数も多い。これまでこうした教育研究と教育援助の実施が結びついていなかったのである。もちろん、教育援助の実施の適格者のリクルートは難しいことを通り越して、適格者の数が少なすぎて話にならないという側面があったことも確かであろう。近年は国際開発の大学院が相次いで設立され、援助研究が行われ、その中で教育援助に関する論文も増加している。こうした大学や研究機関へ教育援助情報の提供を含めた、緊密なネットワークが構築される必要がある。

国際開発の大学・大学院に関しては友松篤信(1998)「国際協力分野における教育と人材養成」『地理』1998年１月号が詳しい。

30) 豊田俊雄(1995)『開発と社会－教育を中心として－』アジア経済研究所1995　11ページ

31) Psacharopoulos. G (1988) "Education and development" World Bank Research Observer 3.

32) Todaro, Michael P. (1997) 前掲書　邦訳464ページ。

33) Todaro, Michael P. (1997) 前掲書　邦訳464ページ

34) 外務省(1996)『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』10ページ

35) Fägerlind, Ingemar, L. J. Saha(1989)前掲書および米村明(1986)『メキシコの教育発展－近代化への挑戦と苦悩』アジア経済研究所

36) 内海成治(1995)「開発と教育」『国際協力概論－地球規模の課題』国際協力事業団 55ページ

36) Dewey, John (1916) 前掲書　邦訳26ページ

37) Dewey, John (1916) 前掲書　邦訳25ページ

38) 筆者の出席した92年７月のDAC基礎教育会合で留学生問題が話し合われた。

39) Todaro, Michael P. (1997) 前掲書　邦訳486ページ

40) Mingat, P (1994) "International Perspectives on Education : Some Ideas for Data Analysis" World Bank, Education and Social Department.

41) DACでは97年５月に新開発戦略に関わる指標セミナーを行い指標の状況を検討した。その結果、幾つかの指標をセットにすることで質的な側面を見ることのできるインデックスの可能性をさらに検討することになった。98年２月16日～17日に２回目の新開発戦略に関わる指標セミナーが開催された。そこではCore Set of Indicatorsとして３分野６領域の20の指標が設定された。教育分野の指標としては、初等

教育が、就学率・小学校修了率・成人識字率・男女格差が、小・中学校就学率格差、成人識字率へ男女格差の５つの指標が入ることになった（OECD, DAC "Core Set of Indicators of Development Progress" 1998)。

42) 広里恭史(1997)「社会開発プロジェクト－教育部門を中心として」嘉数・吉田編『アジア型開発の課題と展望－アジア開発銀行30年の経験と教訓』名古屋大学出版会

［参考文献］

注に掲げたものを除く

Little, Angela, W. Hoppers, R. Gardner (1994) "Beyond Jomtien, Implementing Primary Educarion for All", Macmillan, London

金子元久（1983)『アジアのマンパワーと経済成長』アジア経済研究所

国際協力事業団（1994)『開発と教育分野別援助研究会報告書－提言編および資料編』

牟田博光（1994)「国際教育・援助への比較教育学の貢献」『日本比較教育学会第30回大会発表要旨集録』

内海成治（1993)『教育メディア開発論』北泉社 東京

内海成治（1994)「教育援助の動向」『国際教育研究紀要』Vol. 1 東和大学国際教育研究所

内海成治（1995)「教育」『2010年における我が国の援助と JICA の役割に関する基礎研究』JICA 国際協力総合研修所

Toward a Science of International Aid to Education
–Through the Discussion of DAC New Policy Paper–

Seiji UTSUMI

This reseach paper study concerns how to contribute the studies of international education aid to the implementation of educational ODA and what kinds of studies need for future activeties in this field. For these purposes, the paper deals with various aspects and trends of the international education cooperation.

The first chapter discuss about the meaning of the international education cooperation, namely education and modernization, economincal development and education, world conference of education for all, OECD DAC new policy paper "Shaping the 21st Century : The Contribution of Development Co operation".

The second chapter discuss about the situation and problems of education in the developing countries. It is included the stagnation of enrollment ratios of primary school, the serious situation of quality of education, the weakness of secondary and higher education, multiculutural and multiratial education, the differential education development between urban and rural, the gender disparity in education and the diploma disease.

The third chapter discuss about the new trends of international aid to eduction, includes situation and problems of the Japanese aid to education.

In the fourth chapter, it is discussed that the educational development in the third countries are success or not. Some development economists criticize the educational investiment fail in growing up the economincal development and living standeard of people's life. But the education is the important part of the development itself. Therefore, we could not mention the success of the investiment for education according as the econominal assesment only.

The main discution points are what is the reacent trends of international aid to education after EFA and what kind of impact come from the DAC new policy paper(Chapten 5).

The trend of international aid to education has three steps after 1990. The fierst step is the direct impact of the EFA, namely the univesal primary education become a policy matters of implementation from the slogam. The Second step is the teaching and learning qualities become the most important issue in the education aid. The third step is the gender equity and the education of marginal people.

The last point is the impact coming from the DAC new policy paper. In that paper, there is a set of target goals, namely in the field of economical well–being, social development and enviromental sustinavility and regeneration.

The educational goals are as follow.

① There should be universal primary education in all countries by 2015.

② Progress toward gender equality and the empowerment of women should be demonstrated by eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005.

Now, to include the gender equality in the DAC target means that the educational aid should have the more social aspect which needs more accurate assesment for the planning and implementation of an education project. A science of international aid to education or developmental pedagogy are requested in these trends.