

世界銀行の高等教育援助戦略の特質と課題

—知識社会における格差是正に対する援助の意義—

山尾祐喜子

1. 本研究の目的

本研究は、知識社会 (knowledge society) において重要な課題となっている先進国と開発途上国・被援助国 (以下、「被援助国」と称する) との様々な格差是正に対する援助の意義という観点から、世界銀行の高等教育分野への援助 (以下、高等教育援助) 戦略の特質と課題を明らかにすることを目的とする。知識社会とは、知識自体、あるいは知識の創造 (イノベーション) が高い経済価値を持つ社会を意味する。なお、高等教育援助を享受する国は、開発途上国 (以下、途上国) にとどまらず、中所得国や体制移行国にまで広くまたがっており、本研究ではそれらを総称して「被援助国」ということばを用いる。

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 (Education for All; 以下、EFA) 世界会議」以降、基礎教育の重要性が被援助国側とドナー側の共通の認識となり、世界銀行の教育援助戦略においても EFA の充実が最も優先的な課題となっている。しかし、1990年代後半以降、国際社会の中で高等教育援助に対する関心が再び高まりつつある。世界銀行から高等教育に関する報告書が相次いで刊行され、また1998年にはユネスコの主催により「高等教育世界会議」が開催されている。この関心の高まりの背景には、世界銀行を中心とした国際機関が EFA の達成に高等教育の果たす役割を認めたこともあるが、より重要な課題として、知識社会という高等教育の発展にとってより切迫した課題を認識したことが挙げられる。

国際社会において、知識を持つ者 (先進国) と持たざる者 (被援助国) との格差が生じているという認識は当然のものとなりつつある。世界銀行も知識社会における「知識格差 (knowledge gap)」やデジタル・デバイド (digital divide) を強

く認識している。高等教育には、知識社会における知識の創出と伝達において中心的な役割を果たすことが求められている。しかしながら、被援助国には、高等教育機関の施設・設備の不備や研究者の不足などといった、高等教育発展の阻害要因が多数存在し、先進国に比べ不利な立場に置かれている。この格差は被援助国の頭脳流出を加速させ、経済発展への寄与が減少することで、ひいては貧困削減の妨げになるとも考えられている。

このように、知識社会において重視される高等教育であるが、他の教育段階に比べるとコストがかかるうえ、基礎教育の普及を優先させる国際的潮流の中で、高等教育分野への公的教育支出の削減が著しい。被援助国の高等教育財政は逼迫した状態にあり、高等教育援助への期待は小さくない。

では、高等教育援助にはどのような役割が求められているのだろうか。われわれの直面する知識社会において、その意義を明確にすることは、今後の知識社会の発展と格差の是正のためにも重要なことであると考えられる。

本研究では、マクロおよびミクロの二つの視点を用いて世界銀行の高等教育援助戦略を分析する。世界銀行は、高等教育分野における援助において、その援助額の大きさやこれまでの世界各地での経験の蓄積、マネジメント能力などから他の機関に比して政策対話能力に優れており、国際援助コミュニティのオピニオン・リーダーとして位置づけることができ、分析対象として適当である。研究方法として用いるマクロな視点とは援助プロジェクト全体の傾向をダイナミックに把握していくことであり、一方のミクロな視点とはプロジェクト事例に焦点を当て、知識社会における取り組みについて検証することである。

2. 論文の構成

序章 本研究の目的と方法

第1章 世界銀行の高等教育援助の新しい展開 - 知識社会への注目

第1節 1960から80年代の教育援助潮流の変遷と高等教育援助

第2節 1990年代の基礎教育重視傾向と高等教育見直しの動き

第3節 1990年代における世界銀行の改革

第2章 世界銀行の高等教育援助戦略 - 格差の是正に向けて

- 第1節 世界銀行の教育援助全体の戦略と高等教育援助
- 第2節 知識社会における世界銀行の高等教育援助理念
- 第3節 世界銀行の高等教育援助戦略の展開
- 第3章 マクロ的視点からの世界銀行による高等教育援助戦略の検証
 - 第1節 これまでの世界銀行による高等教育援助の傾向
 - 第2節 対象国別に見た援助傾向とその課題
- 第4章 ミクロ的視点からの世界銀行による高等教育援助戦略の検証
 - 第1節 ルーマニアにおけるプロジェクト－事例1
 - 第2節 モザンビークにおけるプロジェクト－事例2
- 終章 本研究のまとめと今後の課題

3. 論文の概要

第1章においては、1960年代から1990年代前半までの教育援助全体の潮流を追い、その中で高等教育援助の位置づけの変遷を踏まえ、1990年代後半における知識社会をめぐる国際的動向を明らかにした。その結果、1960年代から1980年代にいたるまでの教育援助全体の潮流は、1960年代のマンパワーの育成、1970年代のベーシック・ヒューマン・ニーズ、そして1980年代の構造調整政策の時代へと移り変わっていき、いずれの時代においても高等教育は援助対象の中で大きな位置を占めていた。しかし、1990年のEFA世界会議をきっかけに基礎教育援助が重視されるようになったことで、相対的に高等教育援助の位置づけが下がることになった。このような流れの中で、ユネスコを中心に、高等教育を取り巻く社会環境の変化によって、特に途上国の高等教育が危機に直面しているという認識が高まり、1998年の高等教育世界会議の開催、国際機関による報告書の刊行という動きにつながっていく。この社会環境の変化の一つが「知識社会の到来」である。G8などの先進国も、格差の拡大に関心を寄せており、サミットなどで格差是正の取り組みについての議論を進めている。

第2章では、世界銀行の高等教育援助戦略に焦点を当て、知識社会において世界銀行の高等教育援助理念と戦略がどのように変化したのかを明確にした。世界銀行は1990年代後半以降、経済発展における「知識」の重要性を強調しており、

高等教育援助の理念の一つとして、「知識社会における高等教育の重要性」を掲げている。今後の経済発展には、知識社会に対応した人材の育成が必要不可欠であり、高等教育全体の質の改善が重要であるという援助理念のもと援助戦略を定めている。それを受けて、援助戦略も新しい展開を見せている。まず、1980年代までの高等教育援助の反省から1) 包括的戦略および改革に対する持続的取り組み、2) 経済における政治的視点 (political economy) の導入、3) インセンティブへの着目という3点が援助戦略として挙げられた。これを踏まえ、世界銀行の高等教育援助には①プロジェクト貸付による改革支援、②政策対話および知識の共有の促進、③国際公共財利用のための枠組み作りの促進という役割が課せられている。世界銀行は①を優先的な役割としてしているため、本研究は①に着目する。その新しい傾向として、体制移行国、低所得国、小規模国への援助戦略の提示が見られる。さらに援助目的を a) ビジョン開発、コンセンサス構築、b) 財政改革、c) 管理運営改革、d) 質的向上、e) 高等教育機関の多様化、f) 科学技術開発の6つに分類し、それぞれの国の社会経済状況に合わせ、柔軟に対応している。

第3章では、世界銀行の高等教育援助プロジェクトに注目し、マクロな視点から、プロジェクト傾向にみられる1990年代後半以降の特質と課題を明らかにした。その結果、まず援助額およびプロジェクト数の推移を見ると、高等教育を対象に含めた援助プロジェクトは増加しており、1990年代後半までは援助額は上昇している。また援助形態が包括的になり、高等教育援助が他のセクター／サブセクターへの援助との組み合わせで実施されることが増えている。1990年代以降、高等教育援助の中所得国への援助額は減少、代わって低所得国への援助額が漸増している。なお、2000年以降を年度ごとに見ると、高等教育援助がなされている年もありその動きは一定ではないものの、全体的に高等教育援助額・プロジェクト数が減少している。

第4章では、個別のプロジェクトとして、体制移行国のルーマニアと低所得国のモザンビークにおける事例を取り上げた。これらの事例によって、個別プロジェクトレベルのミクロな視点から、世界銀行の高等教育援助戦略の特質と課題を明らかにした。事例1のルーマニアでは、体制移行後、特にEU加盟との関連から、民主化、市場主義化を積極的に推進していた。ルーマニアの「高等教育改

革および研究プロジェクト」はそのような背景の中で実施されたものであり、コンセンサス構築、財政改革、管理運営改革、質的向上、科学技術開発を目的として、市場経済に不可欠な新しい学部の設置、市場経済に対応した人材の育成のための大学院教育の充実などを行っている。事例2のモザンビークはサブ・サハラ以南アフリカの後発低所得国である。ここで取り上げた「高等教育プロジェクト」には、①包括的な改革・開発、②教育機関の開発、③奨学金制度の導入という3つのコンポーネントが含まれている。特に知識社会との関連からは、遠隔地教育の実施や国際競争力の向上を意識した教育機関の設置などが取り組まれている。しかし、教育援助全体をみると、初等教育・中等教育の充実が最優先であり、高等教育分野への援助は教員養成が中心となっている。これら2つの事例を通して、対象国別に、その国のニーズと社会経済状況に合わせた高等教育援助戦略がとられていることが確認されたが、その結果、知識社会への対応がとられている国（ルーマニア）と取られていない国（モザンビーク）とで、新たに「格差」が生じている可能性が示唆された。

本研究によって明らかになった世界銀行の高等教育援助戦略の特質は次の3点である。第1に、1980年代までの中所得国への援助に加え、体制移行国、低所得国、小規模国への援助戦略を明確に示しており、各国の状況に応じて様々な対応を打ち出していることである。第2に、高等教育を主対象としたプロジェクトは相対的に減少したものの、様々なセクター／サブセクターとの組みあわせで高等教育への援助が実施されるようになったことである。第3に、知識社会の特質の一つである情報通信技術（Information Communication Technology; ICT）を利用することにより、遠隔地教育やネットワークによる効率的な高等教育を実施、とくに小規模国、低所得国など資源の少ない地域において、地域でのあるいは隣国との高等教育の連携を構築していることである。

しかし、次のような課題も残されている。まず、知識社会の格差是正のために高等教育を重視した点は評価できるが、対象国別に戦略を変えて対応することで、知識社会への対応が取れている国とそうでない国とに新たな「格差」を生じさせている可能性がある。特に低所得国への援助については、高等教育機関の研究機能の向上といった部分への援助は後回しにされる傾向がある。そして最後

に、2000年以降の援助額の減少の中で求められる一層の援助の効率化と、また一方で急速に進む知識社会への対応とにより、高等教育援助戦略のあり方が今後更に厳しく問われることが予想できる。

4. 今後の課題

まず、世界銀行の高等教育援助プロジェクトの評価まで含めた分析が必要である。今回の研究では、1990年代後半以降という新しい時期を対象としており、現在も進行中のプロジェクトが多く見られたため、プロジェクトの評価に対する分析を行うことができなかった。高等教育援助が知識社会においてどのような意義を持つのか、援助戦略という側面からだけでなく援助による効果までを含めて明らかにすることが今後の課題である。次に、他のドナーの高等教育援助戦略との比較である。世界銀行は援助コミュニティにおける最大のアクターではあるが、経済学に基づいた高等教育援助理念を持ち、戦略的にも効率化を重視する傾向が強い。他のドナーがどのような援助理念を持ち、実際に援助を行っているのか、より多角的に高等教育援助を捉えることが必要であり、それにより知識社会との関連がより明確になる。

5. 主要参考文献

- King, Kenneth and McGrath, Simon *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank aid*, South Africa: 2004
- World Bank, *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington, D.C.: 2000
- World Bank, *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*, Washington, D.C.: 2002
- 世界銀行（海外経済協力基金開発問題研究会訳）『世界開発報告1998／99－開発における知識と情報』東洋経済新報社、1999年