

〈平成28年度第39回ペスタロッヂ祭最終講義〉  
(平成29年3月7日)

## 教育開発援助

潮流・モダリティ・アクター

佐藤 真理子

## 教育開発援助 潮流・モダリティ・アクター

佐藤 眞理子

今日は、教育開発援助の潮流、モダリティ、アクターと題してお話します。時間の関係から国際潮流と教育開発援助のモダリティについて簡単に説明します。次に、国際教育開発援助アクターについて述べたいと思います。特に最近、注目されている企業と新興国の新たな援助アクターについて詳しく述べます。

### 1. 教育開発援助の潮流

教育開発援助の潮流について、表1に1950年以降の国際開発援助理念とそれに関わる教育開発援助を提示しました。これはほぼ10年ごとに開発理念・戦略が「何故効果がでないのか。果たして正しいのか。誤りではないのか」と問い直され、新たな開発理念・戦略が登場したことが繰り返されていたことを示しているといえます。そして背景となる開発援助モデル・社会経済的背景はほとんどの場合、開発経済学を中心とした国際開発学から発信されたものです。この国際開発学の開発理念・戦略は教育開発援助に強い影響を及ぼしています。

1950～60年代は近代化論・トリクルダウン仮説による都市部（近代部門）を中心とした経済成長に寄与する高等教育、職業・技術教育中心の教育開発援助が中心でした。しかし、1960年代の終わりになって、途上国は経済成長しないばかりか、途上国内の貧富の格差の拡大、途上国と先進国の経済格差の拡大が明らかになりました。そこで、近代産業化といった経済的側面ばかりでなく、貧困層の社会的側面、農村部（伝統部門）の重視がいわれはじめ、1970年代

はベーシック・ヒューマン・ニーズが開発戦略・理念とされました。教育セクターは非識字者や中途退学した児童生徒を対象としたノン・フォーマル教育の重視が提唱されました。しかし、1980年代は1982年のメキシコの債務不支払い宣言を端緒に、多くの途上国が債務不支払いの状況に陥りました。債務不支払いとは途上国が先進国政府の政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）や先進国の多くの民間銀行から借りた資金を返すことができないということです。この国際金融体制の危機に対処するために世界銀行とIMFが乗り出してきて、途上国に債務を支払うように開発理念・援助をベーシック・ヒューマン・ニーズから180度転換します。これが構造調整政策です。構造調整政策は新自由主義経済パラダイムに基づいた小さな政府、非効率な国営・公営企業の民営化、分権化などを柱とした開発戦略です。途上国の教育セクターの構造調整政策も教育財政の削減が行われ、教職員給与の削減、教材・教具の補助金削減、校舎の建築・補修などの予算カットがされ、また民営化、分権化などが行われました。1990年代は、冷戦終結に伴う民主化・市場経済化のなかでの基礎教育開発援助、2000年代の貧困緩和と結びついた基礎教育のなかでも初等教育・ジェンダーの教育平等の重視、2015年以降の持続可能な開発のための教育と、教育開発援助はほぼその時々々の開発理念の手段、あるいは目的として捉えられ、展開しています。

次に教育開発援助の潮流に深く関連する教育関連の国際会議を挙げます。まず、1990年の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」(World Conference on Education

表1 教育開発援助と国際援助の潮流・背景

	経済開発と関連した教育開発援助	人間の基本的ニーズ充足のための教育開発援助	効率的な経済開発のための教育開発援助	「人間を中心とした」教育開発援助	「貧困緩和」に関連した教育開発援助	「持続可能な」開発目標に関連した教育開発援助
背景となる開発援助モデル・社会経済的背景	東西冷戦。総合国家開発計画、近代部門を中心とした工業化による経済開発。経済インフラの重視。近代化論、トリクルダウン仮説、新古典派経済学、人的資本論	人間の基本的ニーズ (BHN) 充足による社会経済開発：改良主義、新国際経済秩序、従属論、開発における女性 (WID)	累積債務危機からの国際金融体制の回復・維持、新古典派経済学に基づいた構造調整政策 (経済のコンディショナリティ)	冷戦終結に伴う民主化・市場経済、グローバリゼーション、人間開発指数、グローバル・イシューズの深刻化、開発と女性 (GAD)	貧困緩和、グローバリゼーション、ミレニアム開発目標、援助機関と受取国のパートナーシップ、途上国のオーナーシップ、人間の安全保障、新たな援助アクター (企業・新興国) の出現	持続可能な開発目標、グローバリゼーション、援助機関と受取国のパートナーシップ、途上国のオーナーシップ、新たな国際援助コミュニティの形成
主な実施機関	アメリカ ユネスコ	国連 (ユネスコ、ユニセフ・ILO など)	世銀・IMF	世銀、 UNDP (人間開発指数)	世銀、主要先進国	世銀、主要先進国
主たる援助形態	技術援助 (研修生訓練事業)、プロジェクト・プログラム援助	プロジェクト援助・プログラム援助	構造調整型援助 (経済)	構造調整型援助 (経済・政治)	構造調整型援助 (経済・政治)	構造調整型援助 (経済・政治)
教育開発援助の目的	工業化のためのマンパワー養成としての教育開発。経済開発・近代化の手段	貧困層の BHN 充足と経済成長。社会経済開発・資源の公平な分配の手段	債務危機からの回復のための手段	「万人のための教育世界会議」に発する基礎教育重点化のグローバル・アジェンダ	世界教育フォーラム (ダカール)、ミレニアム開発サミットの基礎教育の重点化・貧困削減のための手段	世界教育フォーラム (仁川)、持続可能な開発・サミット、持続可能な開発のための手段
重点教育サブセクター	高等教育、職業/技術教育、中等教育レベルの理科・数学教育	識字教育、ノンフォーマル教育	経済回復のための教育政策戦略 (教育財政削減、補助金削除)	基礎教育 (初等教育・前期中等教育・識字教育・就学前教育)	基礎教育 特に初等教育・ジェンダ一格差の解消	基礎教育 (就学前教育から高等教育、生涯教育を包含する教育にも関心)
主として広まった時期	1950~1960年代	1970年代	1980年代	1990年代	2000年代	2015年以降
教育開発のキーワード	基本教育、機能的識字	ノンフォーマル教育	教育の効率性 (資源の再配置・教育財源の多様化)	万人のための教育 (EFA) 基礎教育	貧困削減のための教育 基礎教育	持続可能な開発目標のための教育 基礎教育

for All: WCEFA) です。主催は世界銀行、UNDP、ユネスコ、ユニセフです。この世界会議は過去のどの教育開発・教育開発援助の国際会議と比較しても、前例をみない大規模な国際レベルの

会議であり、参加国は155か国で、各国の大臣級が参集しました。ほかに20の国際機関、150の NGO が参加し、参加者は約1500名にものほり、国際社会で教育開発・教育開発援助を総合

的に協議する「key meeting」でした。この会議により教育開発・教育開発援助はグローバル・イシューとして承認されました。この世界会議の開催理由はいくつかありますが、ここでは4つ挙げます。まず、開発途上国が独立後、50年、60年になっても初等教育不就学児童は1億4千万人いること、これは学齢児童の4人に一人の割合です。そして非識字者は8億8千万人、5年生に到達するまでの中途退学者は約1億5000万人、そしてその未就学児童の約60%、非識字者の3分の2が女性であることが国際社会の大きな問題となっていたこと、ふたつめは80年代の教育セクターの構造調整型援助がサブサハラ・アフリカやラテンアメリカの教育に負の影響があったことが明らかになったこと、三番目は世銀が計測した教育段階の収益率分析で初等教育が41.3%と一番高かったこと（中等教育26.6%。高等教育27.8%）、最後は国際社会で繰り返し要求されてきた「人間の教育を受ける権利」（基本的人権としての教育）を保障する国際的趨勢に応じたことです。

この「万人のための教育世界会議」は基礎教育（basic education）という概念を打ち出しました。基礎教育とは、その社会でミニマムというべき教育水準であり、就学前教育、初等教育、識字教育、前期中等教育を含む教育と定義されました。なお、サブサハラ・アフリカ諸国など国によっては前期中等教育を含まなくてもよいとされました。この世界会議の目的は「途上国の教育開発、及び援助国・機関の教育開発援助の優先順位を基礎教育にする」というものです。従来、途上国政府の権限であり、責任であるとされていた基礎教育の普及を国際社会の責任であるとしたのです。この世界会議では「万人のための教育世界宣言」を採択しました。宣言では、「万人のための教育世界会議」は2000年までの初等教育の普遍化、非識字者の半減という具体的目標を掲げ、基礎教育開発・開発援助がグローバル・アジェンダになったことを国際社会にアピールしました。

この世界会議のフォローアップ会議として、10年後の2000年4月にセネガルのダカールで世

界教育フォーラム（World Education Forum）が開催されました。WCEFAと同様、大規模な会議であり、基礎教育は基本的人権であること、及び基礎教育開発援助を重点化することを再確認しました。また、今までは初等教育の量の拡大に重きを置いていたのに対して、質の改善も重点化することが合意されました。WCEFAの初等教育普遍化などの2000年達成がされなかったことからこのダカール行動枠組みでは6つの目標達成が掲げられ、具体的目標の達成は2000年から2015年に延長されました。

同年の2000年9月にはニューヨークで国連ミレニアム・サミットが開催され貧困撲滅を優先課題とした国際目標「ミレニアム宣言」（Millennium Development Goals: MDGs）が採択され、ミレニアム開発目標として8つの開発目標が設定されました。ミレニアム開発目標の第一の目標は貧困削減であり、教育関連目標として目標2と3の2つ、初等教育の普遍化とジェンダー間の平等が取り上げられました。

世界教育フォーラムで掲げられた初等教育の達成などの目標年である15年後の2015年5月には、「世界教育フォーラム2015」（World Education Forum 2015）が韓国・仁川で開催されました。このフォーラムでは「万人のための教育」（Education for All: EFA）の25年間の進捗状況を評価し、ある程度の成果があったにしろ、未だ未就学児童は5,700万人いること、非識字者が7億8,100万人いることが報告され、国際社会がEFAに到達していないことを確認しました。このフォーラムでは基礎教育のほか、職業・技術教育、生涯教育も重視することとしました。

2015年9月には持続可能な開発・サミットが国連で開催され、17の持続可能な開発のための目標（Sustainable Development Goals: SDGs）が国連総会で採択されました。教育分野は基礎教育だけでなくPOST・EFAとして高等教育、生涯教育を含むものとして包括的に捉えられ、持続可能な開発のための教育（Education for Sustainable Development: ESD）として基礎教育と地球市民教育（Global Citizenship for

Education: GCED) が重点化されました。サミットでは仁川宣言を参考に教育開発での目標(2030=SDG4)が採択され、達成期限は2030年とされました。

このように、国際教育分野の基礎教育開発・基礎教育開発援助の重点化は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」開催の1990年以来現在まで約25年間以上に亘って続いています。

## 2. 援助モダリティと教育開発援助

援助モダリティは技術援助、プロジェクト援助、プログラム援助、構造調整型援助の4類型に大別することができます。それぞれに単独に、あるいは協働して実施されます。国際開発援助の歴史をみると、まず技術援助から始まります。技術援助の中心は研修生訓練事業であり、途上国の各分野での指導者育成を目的としています。これは、先進国などドナー側が研修生を受け入れ、先進国の技術を学ばせて、研修生が帰国し、その技術を自国の研修生にカスケード方式で広めるという形態です。教育分野では、学校管理者研修や教育行政官研修などが実施されています。技術援助にはそのほか共同研究、専門家会合の開催などがあります。その次の段階として、無償あるいは有償のプロジェクト援助、次にプログラム援助が実施されることとなります。プロジェクト援助は無償が多くマイクロレベルの地域社会での小規模援助です。ソフト援助ではスクール・クラスタープロジェクト、ハード援助には小規模インフラでの教室・図書室・理科教材などの供与があります。プログラム援助は有償が多く、マクロレベルの広域での大規模援助です。プログラム援助は大学関連インフラ施設建設、それからよく世銀が実施するのですが、州単位の小学校建設など大規模インフラ援助です。それから構造調整型援助に至ります。

援助当初の1950年代から1970年代までは援助モダリティは「技術援助」、「プロジェクト援助」、「プログラム援助」でした。しかし1980年代からの構造調整型援助は1980年代以前の開発援助戦略と180度転換するものであり、今日まで構

造調整型援助は主流援助モダリティとして続いています。

では、この構造調整型援助とは何でしょうか。詳しく説明したいと思います。援助形態として技術援助、プロジェクト援助、プログラム援助は援助受取国の途上国の政策に条件をつけませんが、構造調整型援助は途上国の政策に対してコンディショナリティ、つまり条件をつける援助です。構造調整型援助は世界銀行とIMFの開発金融機関により始まれ、後に先進国も世銀などと協調して実施するようになりました。構造調整型援助は1980年代当初、途上国が経済危機や債務危機に陥ったのは、あなた方の経済政策が誤りだからで、援助アクター側がその経済政策を新自由主義経済(neo-liberal economics)に基づいたコンディショナリティをつけ抜本的な改革をしましょうというものです。この経済政策のコンディショナリティは適切な為替レートの設定、緊縮財政、民営化、分権化、規制緩和、受益者負担などを軸とした新自由主義経済の政策支援です。このコンディショナリティを実行に移すのに資金が必要ですから、その資金を援助するというのが構造調整型援助です。つまり、援助が途上国政府の政策対象になるのです。構造調整型援助は当初は内政干渉である、政策自主権の侵害であると、途上国側から大きな反発がありました。しかし、債務問題や経済危機、また世銀の触媒効果から構造調整型援助を受け入れざるを得ませんでした。経済政策への構造調整型援助は教育政策にも適用され、教育財政の削減、民営化、分権化、規制緩和、受益者負担などにより教育政策は大きな影響を受けました。影響は負の側面が多く、例えば、1980年代に構造調整型援助を受け入れたペルーでは、教育予算削減で1980年の教育財政を100とすると1990年には47と急激に減少しています。民営化、地方分権化では公立/私立間の格差の拡大、地域間格差(少数民族が多い貧困州/都市部の州)の拡大が問題となり、またサブサハラ・アフリカ、ラテンアメリカでは未就学率やドロップアウト率が増大しました。1980年代は、今日まで国際援助に大きな影響力をも

つ、つまり途上国の政策にコンディショナリティをつける構造調整型援助が導入されたという点で重要な時期といえます。

1990年7月のヒューストン・サミットで普遍的規範 (universal value) として「自由民主主義」と「市場経済」が世界的な体制として構築されるべきであるとの宣言が採択され、1990年以降は新自由主義経済だけでなく、ガバナンス支援 (民主化、法の支配、複数政党制による選挙など)、政治的側面にもコンディショナリティをつけるようになりました。

構造調整型援助への批判は様々あり、例えば、1980年代には強権的援助であったこと、途上国別の差違を考慮にいけない画一的なコンディショナリティが付与されること、開発援助戦略が援助アクターから途上国政府主導というトップダウン方式であることが指摘されています。

教育セクターについては1980年代の教育財政の削減といったコンディショナリティが途上国の教育開発に負の影響があったという反省のもと、1990年代以降の構造調整型援助は基礎教育開発援助重視に沿った初等教育予算のシェアを高くすることなどをコンディショナリティにしています。その一方で、長期間にわたる初等教育予算の重点化というコンディショナリティにより、アフリカを中心として高等教育や職業・技術教育の質低下が顕著になったことが問題となっています。また、問題が多いとされている分権化・民営化のコンディショナリティも継続、実施されています。

### 3. 伝統的援助アクターの教育開発援助

1950年代から2000年代の国際援助コミュニティ (international assistance community) は、①先進国、②国際連合機関、③開発金融機関、④国際 NGO (International Non-Governmental Organization) という4アクターによって形成・実施されていました。これらの4アクターは、第二次世界大戦後、あるいは多くの植民地が独立した1960年代に援助を開始し、相互に影響しあいながら、伝統的国際援助コミュニティを形成してきました。国際援助コミュニティと

途上国の関係は双方向性のものですが、実際は「非対称」であり、国際援助コミュニティが途上国に対して大きな影響力を行使しています。

国際開発援助の1分野としての教育開発援助もこの国際的力関係とは無関係ではありません。このプレゼンスの大きさは、1960年代にユネスコが開催したアジスアベバ会議、カラチ会議など一連の地域教育大臣会議、最近では2015年の仁川での「世界教育フォーラム2015」の宣言にみられるように、約60年にわたって、途上国が自国の増大する一方の教育開発ニーズには国際援助コミュニティの資金面及び技術面における援助なしには達成できないと認識していることに端的に表れています。教育開発援助で、途上国が国際援助コミュニティに依存せざるを得ない現状は途上国側の国際援助コミュニティに働きかける力が弱くならざるを得ない要因となっています。

伝統的アクターの4アクターを説明しますと、先進国アクターは OECD (経済協力開発機構) 加盟国34か国のうち、開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC) に加盟している29か国です。加盟国は欧米が中心ですが、日本、韓国も加盟しています。それぞれの国は、援助をする動機 (motivating factors) があり、これは自国の政治的安全保障、自国の経済的利益、人道主義などがあります。DACにより、アンタイド率やグラントエレメント率の設定、ピア・レビュー、また一連の援助関連会議の開催などを通して援助体制や援助戦略について指針が提示されることから、加盟国の援助政策はある一定の方向に収斂していくことになります。先進国アクターは構造調整型援助、プログラム援助、プロジェクト援助、技術援助を実施しています。

教育開発援助に関わる国際 NGO はオックスファム、セーブ・ザ・チルドレン、フォスター・プランなどで、「北」を本部とし、他の「北」の諸国に支部をもち、「南」の途上国に現地事務所をもつ国際 NGO が数多く存在します。大規模国際 NGO になると教育開発援助額は大きく、その研究調査能力も高いものです。国際 NGO

は経済的利益や政治的権力と結びついていない環境保護や貧困削減、識字教育といったグローバル・イシューを非政府・非営利の立場からその解決を図る市民社会組織（Civil Society Organization）です。多くの研究者は国際 NGO が国家から自立的であることに加え、自己組織的、自発的で、民主的に組織されており、「人類益の実現」が「市民」の権利であるとともに義務として認識されている組織であるとしています。教育開発援助では、途上国の草の根レベルの人々のエンパワーメントを目的に基礎教育のハード・ソフトのプロジェクト援助を中心に、校舎建設、識字教育、低コスト教材開発などを実施しています。

国際連合機関は国際公益を目的に設立され、教育開発援助に関する組織としてユネスコ、ユニセフ、UNDP などがあります。国連は元来、規範定立的な普遍的国際組織であり、グローバル・ガヴァナンスに向けた公共政策の形成と実施が主要なエージェントです。それが、1960年代以降、多くの開発途上国が加盟したことから、援助機関化していきました。開発金融機関は世界銀行、アジア開発銀行、IMF などです。加盟国数は国際連合が196か国、世銀が189か国です（2017年現在）。国際連合機関と開発金融機関は国家が加盟するという意味で同じ政府間国際組織ですが、援助資金力、援助モダリティや運営方法が異なることからひとつの分類にまとめることはできません。例えば、国連システムは援助資金はそれほど豊富ではなく、その主な援助モダリティは技術援助、無償の小規模なプロジェクト援助です。また国連憲章の全加盟国の主権平等原則（国連憲章第2条1項）のもと、一国一票であり、加盟国は平等な立場で運営にアクセスでき、小国にとって国際的に発言の機会を得る極めて重要な機構です。援助モダリティについては、内政不干渉原則（国連憲章第2条7項）のもと、構造調整型援助は行わない方針です。

それに対して世界銀行を代表とする開発金融機関は潤沢な援助資金をもち、援助モダリティもプロジェクト援助に限らず、構造調整型援助

を中心に、無償援助、有償援助による大規模な経済インフラ援助と幅広く実施し、教育開発援助分野でもユネスコなど国際連合機関ができない大規模な学校建設、教育機材援助などを行っています。また運営方法は加盟国の出資金の額により投票権が設定される加重投票制をとっており、途上国の運営アクセスは限られています。

先ほど申しましたとおり、1950年以降、伝統的国際援助コミュニティの4アクターは相互に影響しながら国際潮流を形成し、また国際会議の共催などを通して、ほぼ同様な教育開発援助を実施しています。これら伝統的アクターの教育開発援助の分野は1990年の「万人のための教育世界会議」以降、基礎教育を援助の中心に

おいています。教育開発援助の援助モダリティは、国際アクターの組織特質によって異なります。世界銀行などの開発金融機関と主要先進国の「構造調整型援助」・「プログラム援助」、国際連合の「技術援助」と「プロジェクト援助」、国際 NGO の「プロジェクト援助」に大別されます。この援助モダリティのなかで、今日、世界銀行・先進国の「構造調整型援助」の影響力が最も大きいといえます。特に世銀はその教育開発援助額規模と援助政策・プログラム立案能力において、1980年代以降、教育開発援助アクターのオピニオンリーダーとなっています。

#### 4. 新興援助アクターと教育開発援助

これらの伝統的アクターに加えて、新たなアクターとして、21世紀から企業と新興国が出現し、伝統的援助コミュニティとは異なる教育開発援助を実施するようになりました。今日はこの新しいアクターとしての企業と新興国について詳しく述べます。

##### 4-1. 援助アクターとしての企業

企業の教育開発援助から説明したいと思います。企業の開発援助は「企業の社会的責任」（Corporate Social Responsibility：CSR）の一環として実施されています。CSRは国際的に一致した定義はなく、様々に定義されていますが、

欧州委員会はずぎのように定義しています。「企業が自発的にステークホルダー（消費者・投資家・地域住民・NGO／政府など）とかわりあうなかで、社会、環境、人権、倫理に関する諸問題を事業活動方針の中核に取り込むこと」です。

CSRの起源は児童労働問題など19世紀にも遡ることができますが、それが国際社会、特に途上国開発援助と結び付けられるようになったのは今世紀からです。

途上国に流れる資金にはODA、OOF（Other Official Flow）、PF（Private Flow・民間資金：海外直接投資、証券貸付、民間輸出信用など）、国際NGOによる贈与の4種類があります。このうちPFが企業から流れる資金です。開発途上国に流れる資金のうち、2013年現在、約70%を市場を通じた海外直接投資など民間企業が占めている現状、また今後とも民間資金が増加する予測があります。ODAは1990年代には途上国に流れる資金の64%を占めていましたが、2013年には約23%と急激に減少しています。経済のグローバル化の進展に伴い、以前に比べ、企業にとっても、途上国にとってもお互いが身近な存在になりました。多国籍企業は、原料供給地、消費市場だけでなく、途上国の安い労働力を雇用するなど途上国において大きな影響力をもつようになってきました。

企業アクターは今日では、国際社会のなかでは重要な開発援助アクターと捉えられています。2002年のヨハネスブルク・サミット（持続可能な開発に関する世界首脳会議）では、グローバル・イシューの解決には企業の参加が不可欠であると認識されました。また、ハート（Stuart L. Hart）は「企業は政府や市民社会以上に、世界を持続可能な方向へ導く潜在能力を持っている。企業は社会の発展に必要な技術、リソースと能力を持ち、グローバルな活動を行っているという点で、唯一の存在である。企業の活動を開発途上国に直結させることにより、世界における持続的発展を加速できる」と主張し、民間企業の存在の重要性を強調しています。

コフィ・アナン元国連事務総長（Kofi Annan）

が1999年に世界経済フォーラムの席上で、地球の視野にたつて「民間企業のもつ創造力を結集し、弱い立場や未来世代の必要に応じていこう」と提唱したことがきっかけになって2000年7月にグローバル・コンパクトが発足しました。グローバル・コンパクトの原則確立はグローバル・イシューの解決には政府、市民社会だけでなく、企業（経済）をも包含するセクターを超えたパートナーシップが重要であると国際的に認識されたことが背景にあります。2016年現在、グローバル・コンパクトには世界145カ国、1万を超える企業が署名をしています。しかし、罰則規定がない、法的規制力がない、評価・審査する体制がない等により実効性に疑問をもつ声があります。それでも、国際的場で民間企業の倫理的原則が定立されたことは大きいといえます。

グローバル・コンパクトや欧米でのCSR運動など国際潮流に影響され、日本でもCSRが注目されるようになりました。1992年に閣議決定されたODA大綱には援助アクターとして企業は言及されなかったのですが、2003年の新ODA大綱には援助アクターとして民間企業が明記されています。

企業の開発援助はその定義から明らかなように、「企業の倫理的な社会還元」なので、開発援助分野は、運輸・エネルギーといった経済インフラ分野、また農業・林業・鉱業といった生産分野よりも教育、保健、環境といった社会開発分野や、自然災害・難民等に対する人道主義的援助を対象とします。なお、企業という「経済実体」が受取国の政府がもつ政策自主権に抵触することはできないのであって、構造調整型援助は企業による援助にそぐわないのです。この点で、企業の教育開発援助は現在の中心的な開発金融機関・先進国の構造調整型援助とは援助モダリティが異なります。

実際に行われている企業の教育開発援助をみるために、グローバル・コンパクトに加盟している日系企業182社（2015年現在）を調べると、そのうち27社が途上国に教育開発援助を実施していました。約15%です。ちなみに企業でもつ



とも多い開発援助分野は植林、水資源などの環境分野です。その次には、自然災害関連援助、紛争国関連援助での物資の援助です。教育開発援助のなかでは、ミクロレベルの地域社会対象の基礎教育開発援助が一番多い。なお「奨学金制度」も多いのですが、これは自社の技術者養成・研修を目的とした日本の大学・大学院への留学というパターンであり、エネルギー、運輸、鉱業といった経済・生産分野と併用して実施されることが多く、他の分野に包含されている援助で、高等教育開発援助であるというよりは人材養成援助の範疇にはいるものです。

企業が実施している基礎教育開発援助を6分類しました。

- ① 校舎・保育園建設（農村・僻地・少数民族・貧困地域小学校建設、ストリートチルドレンの保護施設建設など）
- ② 学習教材・教具の供与（中古機器（PC等）、デジタル印刷機、教師用自転車の寄贈など）
- ③ 図書の寄贈（図書室の建設・移動図書館事業など）
- ④ 女子／女性のエンパワーメント（小・中・高就学奨学金支給、識字教育など）
- ⑤ 成人教育支援（環境教育、衛生教育、食育教育、疾病などの予防教育）
- ⑥ 住民参加型学校運営協議会、子ども保護委員会の設立などソフト面に対する援助

企業での基礎教育開発援助では、国際 NGO と協働して行っているケースが圧倒的に多い。なぜなら、企業には教育開発援助の知識、経験などの専門性、専門人材がいらないことにより、それに対して、国際 NGO は、対象である途上国の地域コミュニティに現地事務所をもち、知識・経験の専門性、専門人材、途上国の草の根レベルでの人的ネットワークがあり、結果、企業が直接、教育開発援助を実施するよりも国際 NGO の組織の方がはるかに効率的かつ効果的に開発援助が行うことが可能だからです。例えば、貧困農村部のノンフォーマル小学校建設プロジェクトであると、スクールマッピング

による学校候補地の決定、教室数、学校建設での地域社会の参加・協力や建設会社の選定、ファシリテーターの選択、地域の実情や学習者のニーズに応じた教育内容の編成、学校建設後の管理・運営などです。

校舎建設の例として、リコーグループを紹介します。リコーグループは、リコー社員が毎月の給与の端数（100円未満、賞与の場合は1,000円未満）を寄付し、あつまった資金を社会貢献活動に役立てる草の根活動をしています。2009年度約3,505万円が集まりました。集まった資金に「マッチングギフト制度」により、リコーグループ会社から同額が追加支援される形になっています。社内の CSR 運営委員会が直接 NGO を訪問し、活動を評価・報告し検討をしたうえで支援団体を決定します。2009年度では SMAL という国際 NGO に寄付を行い、バングラデシュの貧困地域校舎建設、ノンフォーマル教育センター建設、インドのコルカタの児童養護施設への支援が実施されています。また同時にこれらの学校にリコーは自社のデジタル印刷機を供与しています。女性を対象とした成人教育支援では、味の素を紹介します。味の素は国内外の NGO にプロジェクトを公募し、2009年度には国際 NGO 「アーシャ・アジアの農村と歩む会」のインドでの「貧困農村における母子保健の改善事業」プロジェクトを採択しました。これは食育教育であり、母親への栄養・保健衛生教育・子どもたちの栄養・生育不良の改善などを母親に研修させるものです。味の素から400万円が無償供与されました。プロジェクト内容は味の素の企業内容と一致するもので、ミレニアム開発目標の目標4：幼児死亡率の削減、目標5：妊産婦の健康の改善の関連プロジェクトとして実施されました。

それから、三菱ケミカルホールディングスグループがプラン・ジャパンと協働で2007年度にシエラレオネでの小学校建設、平和教育、ネパール・モラン県の聴覚障害児学校の建設を行っています。

このように企業が基礎教育開発援助をミクロの草の根レベルでプロジェクト援助を行っている

るのは、国際 NGO と協働して教育開発援助を実施しているからであるといえます。

国レベルの構造調整型援助が中心の援助モデルであるなか、企業、就中企業と国際 NGO の協働はこれからの途上国のミクロレベルの基礎教育開発に重要になると考えられます。近年では、プラン・ジャパンのように積極的に企業による支援を誘致している国際 NGO もあります。

企業と国際 NGO の協働による開発援助の課題について述べたいと思います。現在では、もはや企業の参加なくしては、「持続可能な開発」目標の実現可能性はないと国際社会では認識されています。また、多国籍企業がグローバル・イシューの解決に真摯に取り組み優れたパフォーマンスをみせれば、新自由主義経済の暴走によって「公共性」が失われるのではないかとの市民社会側の疑念も緩和されると期待されています。しかし、企業には企業益の増大、組織の継続、市場の確保、資源の獲得という設立理念が大前提にあり、これを考慮しないで、企業の開発援助を考えるわけにはいかなく、企業の開発援助に内部矛盾（企業の社会的ジレンマ）があることを認めざるを得ません。

企業が開発援助に取り組んでいる開発途上国は、多くの企業が当該途上国・地域社会に進出を既にしている、もしくは進出を考えている、国・地域社会なのであり、自企業と関連のない途上国の地域社会には開発援助を実施しないことが多いといえます。進出先との信頼関係構築のメリットに対して、開発援助を通して企業は「投資」しているわけです。企業は自然資源が豊富な国、またはある程度インフラ面が整備され、良質な労働者が雇用可能な途上国に進出し、援助を行うのです。例えば、住友商事がマダガスカルで教員養成機関向けの図書への寄贈という教育開発援助を実施していますが、これは住友商事が世界最大級のニッケル資源開発事業をマダガスカルで実施しているからです。需要も少なく、関連産業基盤も脆弱で資源が少ない後発開発途上国に対しては企業の開発援助実施は少ないと指摘されています。また、企業が企業益論

理で、進出先の途上国・地域社会を変える、または企業業績が悪化すると開発援助を停止することがあるなど、継続性の問題も生じています。企業（経済）が、新自由主義経済が牽引するグローバル化のもと、企業益重視の競争力強化、経営効率化を目指し、新たな原料供給地あるいは市場開拓を対象としている現実がある限り、多国籍企業への途上国開発援助はまだ「企業の社会的ジレンマ」から抜け出せない実態にあるといえます。これは、金融資本・機関が CSR を行わないことでも明らかであると考えています。

一方、教育開発援助で企業と協働することが多い国際 NGO はどうでしょうか。国際 NGO は途上国の草の根レベルの地域社会の人々が対象であり、市民から市民の援助と言い換えることもできます。特に1980年代以降は、国際 NGO はグローバル化の進行に伴う新自由主義経済による貧困・失業の増大、環境破壊、貧富の格差の拡大、コミュニティの自己決定権の縮小の解決を課題としています。このような国際 NGO 側にとって、企業との協働メリットは自律性が保障される限り、資金確保です。「この自主性・自律性」をどのように担保するのかは問題です。これは資金の供給側（企業）と受け取り側（国際 NGO）という力関係に固定化され、企業の「下請け機関化」、あるいは企業イメージの向上に利用されるだけになる危険性があります。また、国際 NGO のアカウントビリティが受益者である途上国の市民を軽視しがちで、資金源の企業を重視しているとの批判があります。これをメアリー・カルドー（Mary Kaldor）は「飼いならされた NGO」と呼んでいます。

対して、国際 NGO と企業が協働する利点として次を挙げることができます。これは国際 NGO の設立理念が企業の CSR の教育開発援助プロジェクトに反映していることです。

確かに、企業は教育開発援助では住友商事のマダガスカルをはじめ、南アフリカのように資源が豊富な国、ベトナムのように進出を予定していく国に CSR を行うことが多いといえます。しかし、三菱ケミカルがアフリカのシエラレオ

ネ、まだ KDDI がカンボジア、東京海上日動がフィジーなど資源のない後発途上国に教育開発援助の CSR を実施していることも事実です。また、プロジェクト内容も途上国の初等教育普遍化のラスト 5%、10% と呼ばれる少数民族、貧困農村の児童、特別支援教育の児童などの未就学児童、また農村女性に優先的に教育の機会を与えるものとなっています。このように企業が後発途上国に草の根レベルで基礎教育プロジェクトを行っているのは、国際 NGO と協働して教育開発援助を実施しているからであるといえます。

互いの戦略として企業と国際 NGO は協働していますが、2つのアクターの目的が企業益と国際公共益の実現と異なることで、この矛盾を2つのアクターがどのように折り合い、教育開発・開発援助の国際的取組から残された周縁グループ層を取り込むかが今後の課題といえると思います。

#### 4-2. 援助アクターとしての新興国

2000年代にはいって、国際社会では南北援助と並行して、開発途上国のなかでの中進国が新興国アクター (emerging donor) となって自国も伝統的アクターから援助を受けながら、後発途上国に対して保健医療や農業、金融、貿易等多くの分野において開発協力を活発に展開するようになりました。こうした開発途上国間の開発協力は「南南協力 (South-South Cooperation)」と呼ばれています。現在、南南協力には国際的に一致した定義はなく、国際協力機構 (JICA) は南南協力を「途上国が相互の協働を深めながら技術協力や経済協力を行いつつ、自立発展に向けて行う相互の協力」と定義しています。

南南協力の源流は古く、1955年にアジア・アフリカ旧植民地29か国が参加したバンドンアジア・アフリカ会議の最終コミュニケです。バンドン会議の最終コミュニケのひとつに途上国の自助自立に基づくアジアとアフリカの相互技術協力が提唱されたのです。このバンドン会議の「自助自立」、「相互協力」と「連帯」(solidarity) の精神は今日まで引き継がれています。この精神は途上国間同士が共通の課題について、互い

に協力して取り組む協力形態 (South-South Solution) を意味し、南北援助の「権力構造をもった垂直的」関係 (traditional hierarchy) ではなく、途上国間の平等な「水平的」(horizontal) 関係を表しています。南南協力は反植民地主義と解放、途上国自助自立・連帯といった理念的・国際政治的意味合いが強いものです<sup>1)</sup>。

南南協力の理念はこのように早くからありましたが、途上国自体、他の途上国に援助をする資金的技術的余裕がなかったため、南南協力が実際に国際社会に注目されるようになったのは21世紀にはいってからです。途上国のなかから、経済社会発展をした中進国と呼ばれる国が国際援助コミュニティに登場し始めたからです。

南南協力は2000年代から始まり、未だ黎明期であることから、資金・人材の不足もあり、技術援助、それも研修生訓練事業がほとんどを占めています。プロジェクト援助は少なく、また資金や技術が必要な大規模援助であるプログラム援助は勿論のこと、被援助国の政策にコンディショナリティを課す構造調整型援助も行っていない。

南南協力は多国間地域組織内の地域協力として多く実施されています。多国間地域組織には東南アジアのアセアン、ラテンアメリカのメルコスール、南アジアの SAARC (南アジア地域協力連合) などがあります。多国間地域組織内では相互の人的ネットワークや対話メカニズムが確立しており、当事者意識が強いといえます。多国間地域組織での南南協力は一般に、地域内の新興アクター国が組織内の後発途上国を援助するといったリージョナルなネットワークを通じた南南協力形態をとり、協力の「継続性」は強いといえます。

南北援助と比較して南南協力は次の点で有利な特性をもつといわれています。まず新興アクター国と被援助国には地理的接近性、気候の類似性、文化的・歴史的緊密性があるとともに、多国間地域組織での集団的自立・連帯、地域的な統合、共通市場の拡大など共通する目的があります。次にコストに関しては、先進国による南北援助と比較して専門家給与、専門家・研修

生の宿泊施設費用、日当、地域的近接性による廉価な航空賃など、コストが低廉ということです。最後に、居住環境（生活水準）があります。生活・食事について、研修生は新興国職員とほぼ同様な生活水準で研修を受け、対等感が保持できるということです。南北援助であると生活水準の差が大きく、カルチャーショックを受ける場合があります。

南南協力の課題としては、協力資金が少ない、協力体制が整備されていない、技術や知識・経験が少ない、そして専門人材が少ないということが指摘されます。また、研修生訓練事業の使用言語は英語であるため、英語の高い能力が必要ですが、ドナー側、研修生側双方、またどちらかが必ずしも満たしていないことも問題です。なお、新興国特有の問題として、援助の世論が成熟しておらず、国民のコンセンサスがないうことも大きな問題です。「国内に深刻な貧困問題や少数民族問題を抱えるなか、他国への援助を何故実施するのか。自国の課題解決が優先する」という批判が政府内部でさえ未だ強いのです。

本日は多国間地域組織である東南アジア諸国連合（Association of South-East Asian Nations: ASEAN, アセアン）の教育協力について紹介します。アセアンの南南教育協力について、2006年から2008年度に科学研究費で研究調査をし、その後追跡調査をしています。アセアン新興アクターはタイ、インドネシア、フィリピン、マレーシア、シンガポールで、援助受入国は域内後発途上国であるカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの4カ国で CLMV と呼ばれます。

アセアン新興国アクターの域内の南南協力の「動機」(motivating factors) は、地域での集団安全保障を核とする政治的動機を目的に、具体的には地域の経済的持続的繁栄、経済格差による地域の不安定化防止、アセアン新興国アクターが近年、経験している経済成長や貧困削減が CLMV の市場経済移行国の参考になるというものです。それから、難民の防止、国際犯罪の撲滅、麻薬などの密輸防止など地域の不安定化などの問題の対処という面ももちろんあります。

アセアン域内の安全保障の確保が最優先であり、次にアセアンの政治・経済的な国際プレゼンスを強めるとともに、世界経済のグローバル化のなか、アセアン地域経済圏の形成を積極的に推進し、域内凝集性を強力に推し進めて、国際交渉力を強化することです。逆に、アセアンの凝集性強化のためには、域内南南協力は不可欠な要素です。

アセアン新興国アクターは2000年代から始まり、他の新興国アクターと同様にその協力は未だ黎明期であることから、前述したように技術援助、それも研修生訓練事業が大勢を占め、プロジェクト援助はほとんどないという状況です。

科研の調査から、研修生訓練事業は農業、漁業、観光産業、中小企業といった経済・生産分野がほとんどを占め、教育分野の研修生訓練事業は多くありませんでした。教育分野でのプロジェクト援助はタイの数校の小学校建設、シンガポールの研修センター建設といった小規模な事業のみで、すべて無償援助です。

また、この調査から、アセアンという多国間地域機関の内部での教育協力分野の多くはアセアンの下部機関の東南アジア教育大臣機構（South-East Asian Ministers of Education Organization: SEAMEO）の21センターのうち教育関連センター11センターが教育分野の技術援助、共同研究を活発に行っていることが判明しました。これら11センターは東南アジア諸国全域に拠点センターとしてあり、活発に活動しています。例えば、フィリピンにある教育革新・技術センター、インドネシアの数学教職員質改善センター、タイでの高等教育センターなどです。

インドネシアにある SEAMEO 数学教職員質改善センターでは、アセアン研修生訓練事業が主で、コースのテーマは「ICTを基盤とした算数数学学習の開発と活用」「シラバス構造とハンドアウト教材開発」などです。そのほか、研究事業として5学年～8学年の「算数数学カリキュラム開発」研究開発事業を共同して行っています。このように SEAMEO 地域センターは活発にアセアン内教育協力を実施しており、教育

分野の研修事業・共同研究開発などを通して地域の人材育成を行っています。

この調査で、アセアンの主たる教育援助モダリティは SEAMEO による技術援助であり、教育分野への情報通信科学 (ICT) といった最先端の新技术の導入、産業社会化に資すると考えられている理数科授業の改善、そして教育行政官の能力向上などが多いことが明らかになりました。もうひとつ明らかになったことは、現在、アセアン地域内では「基礎教育協力」よりも「高等教育の域内協力」が南南協力の焦点となっていることです。1995年に発足したアセアン大学ネットワーク (ASEAN University Network) を端著として、現在、SEAMEO 高等教育開発センターが中心となってアセアン域内高等教育協力が活発に行われています。これには、SEAMEO 高等教育開発センターによるアセアン国際学生流動性プログラム (AIMS プログラム) があります。このような動きに対して、「アセアン単位互換制度 (ACTS)」, 「アジア太平洋質保証ネットワーク (APQN)」などの具体的整備などを通してアセアン内の高等教育ネットワーク構築が行われています。この高等教育協力重点化には、経済のグローバリゼーションの深化、情報通信技術の進歩等によってもたらされた知識基盤型社会への人材需要など、激化しつつある国際経済競争力を強化するための高等教育協力がアセアンでは喫緊の課題とされていることです。

ただ、今回の調査のなかで、後発途上国特有であり、新興国アクターが比較優位で教育研修事業が実施可能だと考えられる分野、すなわち女子教育、低学力、少数民族教育、多言語教育などの南南教育協力事業は行われていませんでした。今後の課題であると思います。

## 5. 新たな国際援助コミュニティの形成

伝統的国際援助コミュニティは、第二次世界大戦後の1950年代から約60年にもわたって継続し、各アクターの役割が予測される比較的静態的コミュニティであり、国際レジームとして確立されています。近年は1990年の「万人のため

の教育世界会議」等の共催などを通して、また、国連、世銀、DAC の援助方針のもと基礎教育開発援助重視に一元化されています。そして援助モダリティにおいては開発金融機関・先進国の政策レベルの構造調整型援助が主流です。

それに対して企業アクターでは人材養成事業での奨学金制度、国際 NGO との協働で地域社会のマイクロレベルへの基礎教育開発援助プロジェクトを実施しています。援助モダリティとしてはプロジェクト援助が主流です。新興国アクターでは多国間地域組織枠組みで、伝統的アクターとは異なる「途上国相互による自助自立・連帯」という対等・平等なパートナーシップ関係であるという援助理念のもと、技術援助中心、そしてアセアンの例ですが、高等教育中心の協力を行っています。このように企業、新興国の新興アクターは伝統的国際援助コミュニティの仕組みのなかに包含されておらず、独自の政策・戦略により、教育開発援助を実施しています。新興アクターは伝統的アクターの教育開発援助の重点分野・モダリティとは異なるアクターであり、これら新興アクターは開発援助の知識・プロジェクトを蓄積し、長期的コミットメント体制を整えつつあり、国際社会に対する政治的メッセージは強くなり、今後、無視できないアクターとなると思います。

また、援助受取国の途上国にとっては、新興国、企業といったアクターの登場は援助量の増大と援助モダリティ・援助分野の多様性が確保でき、多様な開発政策の選択 (ポリシー・スペース) が開かれていることを意味します。

伝統的アクターと新興アクターはパートナーシップを通して分野や立場を超えて協働し、開発援助の新たな国際援助コミュニティを形成しつつあります。厳格な組織体ではなく、穏やかなネットワークの下で、これらの6アクターが相互連携し、課題はありながらも、グローバル・パートナーシップのもと開発援助を行っていくと推測されます。また、企業と国際 NGO の協働、先進国と新興国の協働 (南南協力支援または三角協力) など、伝統的アクターと新興アクターが協力することによって、伝統的アク

ターの援助経験・知識の蓄積，例えば受益層・地域社会の参画，ボトムアップアプローチ，評価手法といった援助方法を新興アクターが習得する機会が得ることができるともいえます。

この新たな国際援助コミュニティは教育開発援助に限らず，貧困，環境，ジェンダーなど国境を超えたグローバル・イシューの解決，持続可能な開発目標達成にも寄与することが考えられます。

#### 終わりに一今後の課題

1980年代からのレーガノミクス，サッチャリズムの新自由主義経済への舵取り，それに発した1990年代での国際社会の新自由主義経済への移行とグローバリゼーション，2008年のリーマンショックに端を発した国際金融体制の危機から先進国政府が緊縮財政など自国の経済安定に関心を向けるようになり，ODAは長期低減傾向で，1980年度を100とした場合，2015年度は64です。企業においても企業間の競争激化から，「企業益」への関心が強くなりつつあり，CSRへの投資が少なくなっています。

援助対象セクターは今日，途上国の「開発」よりも頻発している民族紛争，内戦，そして自然災害の多発から緊急援助や人道援助分野にODAやCSRを多く配分するようになっていきます。破綻国家や内戦が増大していくなか，従来の「国家の安全保障」から一人ひとりの「人間の安全保障」が国際社会で重視され，紛争中・後，内乱での移民や難民の子どもたちにとって，教育機会の提供・保障よりも生存権の保障が優先課題となっています。

今後，教育開発援助はより強く国際政治・経済の枠組みに影響され，難民や紛争下にある人々への教育開発援助など国際援助コミュニティへの要請は多岐に亘り，むしろ従来とは異なるものとなる可能性が強くなり，新たな教育開発援助の模索が必要であると考えています。

私自身としては，新興アクター，特に企業のCSRに関心があり，国際NGOへの参加を通してフェアトレードなど，今後ともそのあり様を追っていきたいと思います。

#### 注

(1) この理念は現在も強い。マレーシアのマハティール元首相は自国の南南協力の論拠に平等主義を掲げ，援助国・被援助国に上下関係をつくるとして有償協力を行わない方針を打ち出している(Ahamad Faiz Abdul Hamid, 2005, Malaysia and South-South Cooperation during Mahathir's Era, Pelanduk Publications, Sela: Malaysia)。またこの理念はアルゼンティンで1992年に設立された援助庁(Argentine Fund for Horizontal Project)の名称にもみられる。