

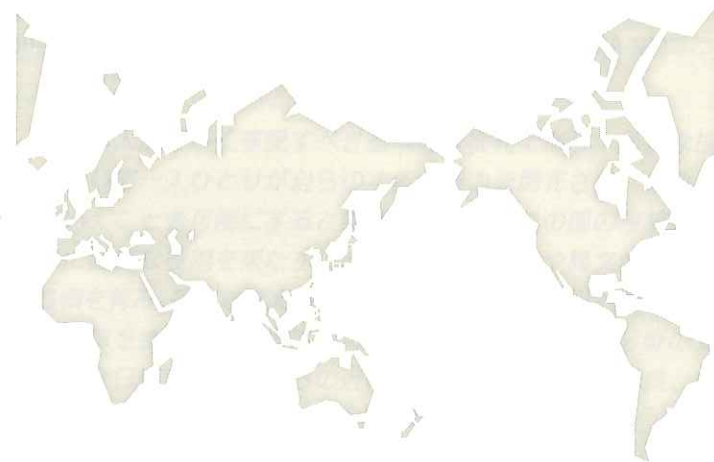
第3部

国際教育協力の アプローチ

第8章 政府系機関による教育協力

第9章 非政府組織（NGO）による教育協力

第10章 国際機関による教育協力



第8章

政府系機関による 教育協力



ガーナ小中学校理科教育改善プロジェクトで模擬授業を指導するJICA専門家と
カウンターパート（写真提供：今村健志朗／JICA）

教育は、全ての人が等しく享受すべき基本的な権利であり、必要な技能の習得を通じて一人ひとりが自らの才能と能力を開花させ、運命を切り開いていくことを可能にすると同時に、それぞれの国の持続的な開発の実現に重要な役割を果たす。また教育は、他者や異文化に対する理解と信頼を育み、平和を支える礎ともなる。……我が国は従来から、人間の安全保障を推進するために不可欠な分野として、教育分野の支援を重視し、今日に至るまで自らの近代化や戦後の高度経済成長、各種課題の克服の経験を活かして教育協力を実施してきた。

我が国は、**政府開発援助** (Official Development Assistance, ODA)⁽¹⁾により、開発途上国の社会・経済を支援している。世界第3位の経済規模を持つ日本のODA支出額は、2013年には115億米ドルで、これは世界で4番目の大きさであった⁽²⁾。税金や財政投融资借入れなどから、日本国民一人あたりにすると91米ドル (1米ドル100円とすれば9,100円) が途上国の人々に供与されたことになる。では、このODAによって、教育分野ではどのような協力が行われているのだろうか。ここでは、日本の教育分野のODAについて、その具体的な内容や特徴を見ていきたい。

1. 日本の教育協力の歴史概観

まず、最初に、現在の日本の教育協力をよりよく理解するために、その変遷を簡単に見ておこう。

(1) 1950～1980年代 教育協力の始まりと人づくり協力

日本の教育協力の歴史は古く、その始まりは、1950～60年代のODAの始まりの時代にまでさかのぼる。第二次世界大戦後に次々と独立を果たした多くの開発途上国にとって、人材育成こそが新たな国づくりの基本であるとの考えから、ODAの初期の段階から、日本は様々な人づくり協力に力を入れた。**人づくり協力** (human resource development assistance) は幅広い概念で、多種多様な人材育成を含むものであるが、その中でも大学や技術教育・訓練機関への協力はその重要な柱の一つであった。例えば、1961年に日本はタイに電気通信訓練センターを設立して、初めての**技術協力プロジェクト**⁽³⁾ (technical cooperation project) を開始した。この事

(1) OECDの開発援助委員会 (Development Assistance Committee, DAC) は、政府開発援助 (ODA) の条件を、①政府や政府の実施機関が供与する資金であること、②途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することを目的とするものであること、③グラント・エレメント (途上国に対する資金協力において贈与や貸付の条件の緩やかさを示す指標) 25%以上の全てを満たすものと定めている。

(2) 外務省 (2015)『2014年度版政府開発援助 (ODA) 白書 日本の国際協力』26頁。

(3) 相手国政府との間であらかじめ合意された協力計画に沿って、専門家派遣、研修員受け入れ、機材供与を組み合わせる技術協力事業の一形態。

業では、タイの工業化に必要とされる電気通信分野の技術者が育成された。この協力は2002年まで断続的に継続されたが、その間に、本訓練センターは国立大学に昇格してモンクット王工科大学ラカバン校になり、やがて大学院まで有するタイの最も進んだ工学系総合大学の一つに成長した⁽⁴⁾。また、1954年には、日本政府による国費外国人留学生の受け入れが開始された⁽⁵⁾。当初は東南アジア諸国を中心に毎年数十名の規模で始まった国費留学生の受け入れは、60年代に入ると数百名の規模の留学生を毎年途上国から受け入れるようになる。**国費留学生受け入れ事業** (Japanese Government Scholarships) は、将来有望な途上国の若者に日本の大学で学んでもらうことで途上国の人材育成に貢献するものであり、今も日本の教育分野のODAの一部をなしている。

このように1960年頃から始まった途上国の大学や技術教育・訓練機関を対象とした人材育成事業は、人づくり協力と呼ばれたが、その背景には、「人づくりは国づくりの基本であるという、日本自身の戦後の経験、そして東アジアでの国際協力を通じての経験に根ざした日本の信念」があり⁽⁶⁾、技術者や行政官の人材育成こそが開発のための自助努力を可能にし、自律的な開発につながるものと考えがあった。その一方で、大学や技術教育・訓練機関を対象としたこれらの協力事業は、1990年代までは、教育協力や教育開発と呼ばれることはほとんどなかった。それらは特定の教育機関への支援として実施されることが多く、高等教育セクター全体の発展を視野において取り組むべき教育協力とは必ずしも認識されなかったためである。

(2) 1990年代 基礎教育協力の開始

1990年に、タイのジョムティエンで開かれた「万人のための世界教育会

(4) 荒木光也 (2012)『一つの国際協力物語 タイのモンクット王工科大学』国際開発ジャーナル社、204頁。

(5) 工藤和宏・上別府隆男・太田浩 (2014)「日本の大学国際化と留学生政策の展開」日本私立大学協会附置私学高等教育研究所『日韓大学国際化と留学政策の展開』日本私立大学協会、22頁。

(6) 外務省 (2004)『ODA50年の成果と歩み』http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/oda_50/seika3.html (アクセス日: 2015年8月26日)。

議」(World Conference on Education for All)は、新たに**基礎教育**⁽⁷⁾(basic education)という概念を提唱して、多くの開発途上国や援助国の教育開発の考え方を基礎教育重視へと導いた。当時、人づくり協力を重視し、基礎教育分野の協力実績は大変少なかった日本も例外ではなかった。1990年代には、日本のODAにおいても、初中等教育レベルで就学率の向上や教育環境の改善のために学校を建設する案件や、科学技術振興の基礎でありまた日本が得意とする理数科教育分野の教員研修や教材開発を行う案件が急増した⁽⁸⁾。対象地域は、それまでの人づくり協力ではアジアが中心であったが、アフリカでも協力プロジェクトが増えていった。また、この時期、日本や現地の非政府組織(Non-governmental Organization, NGO)と連携してODA事業を実施する制度が整備され⁽⁹⁾、それまでは手が届きにくかった草の根レベルでのノンフォーマル教育や女子教育への支援も行われるようになった。

日本のODA全体の流れを見ると、1990年前後は、それまでの急速なODAの量的拡大の時期から、ODAの援助理念の明確化の時期へと変化した時でもある。日本政府は、開発援助の理念や方針を定めた1992年のODA大綱、1999年のODA中期政策などの後に続き、2002年に「**成長のための基礎教育イニシアティブ**(Basic Education for Growth Initiative, BEGIN)」を発表した⁽¹⁰⁾。ここでは、低所得国を支援するため、向こう5年間で2,500億円以上の教育分野に対するODAを実施することを約束した。このイニシアティブは、教育分野に特化した初めての援助方針の表明であった。「米百俵の精神」⁽¹¹⁾の言葉から始まるBEGINは、基礎教育重視の方針を明確にするとともに、教育は人間開

発の観点から重要であるのみならず、教育への投資こそが最も重要な国づくりへの投資であり、途上国の貧困を削減しつつ経済成長を促進する有効な手段であると述べている。

(3) 2000年代以降 人間の安全保障と知識基盤社会の下での教育協力

2000年代には、改訂ODA大綱(2003年)や開発協力大綱(2015年)⁽¹²⁾に見られる通り、**人間の安全保障**(Human Security)⁽¹³⁾が日本のODAの援助理念として挙げられるようになる。それまでは、教育開発は国づくりの基礎であり国家のための投資であるとする見方が強かったが、これに加えて、教育開発は開発途上国の個人、一人ひとりの幸福と尊厳の追求にとって重要であると位置付けられるようになった。BEGINに続く教育支援方針として2010年に発表された「教育協力政策2011-2015」では、「人間の安全保障を実現するために不可欠な分野として教育支援を推進する」⁽¹⁴⁾としており、基礎教育や高等教育への支援に加えて、紛争や災害で影響を受けた国に対する教育支援を重点分野に挙げている。

また、2000年代は、**知識基盤社会**⁽¹⁵⁾(knowledge-based society)やグローバル化の急速な進展の下で、高等教育の役割が新たに見直された時期でもある。知識基盤社会では、知識の創造や活用、普及が社会経済開発の鍵であり、途上国でも知識を活用できる人材が求められている。一方で、グローバル化の下で、研究者や学生を含む頭脳の世界的な獲得競争が起きている。こうしたなか、多くの開発途上国が高等教育開発を再び重視し始めた。日本の教育協力では、これらのニーズに応じて、先端的な大学の設立や強化、大学間の

(7) 基礎教育とは、人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動のことで、主として就学前教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育(成人教育、識字教育など)を指す。詳しくは、本書の第11章および第14章を参照のこと。

(8) JICA(2002)『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』51頁。

(9) 1989年に草の根・人間の安全保障無償資金協力(外務省主管)が、2002年に日本NGO連携無償資金協力(外務省主管)や草の根技術協力事業(JICA主管)が、2003年にNGO事業補助金(外務省主管)の事業が開始された。

(10) 外務省(2002)『成長のための基礎教育イニシアティブ BEGIN: Basic Education for Growth Initiative』http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/af_edu/initiative.html(アクセス日:2015年8月26日)。

(11) 明治初期の長岡藩小林虎三郎が、貧困にあえぐ藩にとって貴重な米百俵を学校建設にあてて、将来のための人材育成を優先したという逸話。

(12) 外務省(2015)『開発協力大綱について』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>(アクセス日:2015年8月26日)。

(13) 人間の安全保障とは、人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html>(アクセス日:2015年8月26日)。

(14) 外務省(2010)『日本の教育協力政策2011-2015』、3頁。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/pdfs/edu_pol_ful_jp.pdf(アクセス日:2015年8月26日)。

(15) 「我が国の高等教育の将来像」(2005年の中央教育審議会答申)は、知識基盤社会を「新しい知識・情報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す社会」と定義している。

学術ネットワークの形成支援、科学技術分野の共同研究の促進、日本への留学生の受け入れといった高等教育支援事業が増加している。

2. 現在の日本の教育協力

2015年9月に、国連はミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDGs) の後を継ぐ持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals, SDGs) を採択した。これに呼応する形で、同年、日本政府は新たな教育協力の戦略「平和と成長のための学びの戦略～学び合いを通じた質の高い教育の実現～」⁽⁶⁾を公表した。ここでは、この政策について述べるとともに、ODAによる現在の国際教育協力の姿を描く。

(1) 日本の教育協力政策

持続可能な開発目標 (SDGs) は、国際社会が追及すべき新たな教育開発の目標として、「全ての人々への、包摂的かつ公正な質の高い教育の確保と生涯学習の機会の促進 (Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)」を掲げた。それ以前の目標であるMDGsとの大きな違いは、SDGsは途上国にも先進国にも等しく適用される普遍的な目標であり、初中等教育から高等教育までを含む非常に包括的で網羅的な目標であることだ。この背景には、今世紀初頭の15年の間に、一部の途上国は急速に成長し途上国の多様化が進むとともに、グローバル化の進展や地球規模の課題の増加などで、途上国と先進国が共有する開発課題が増えたことがある。

SDGsの発表に合わせて、日本政府は、我が国の新たな教育協力の戦略を発表した。この「平和と成長のための学びの戦略～学び合いを通じた質の高い教育の実現～」は、3つの基本原則を掲げている。一つ目は、人間の安全保障の考え方のもと、人間一人ひとりの尊厳や生存に着目して、質の高い教育を提供することである。初中等段階の理数科教育や学校運営改善に

による教育の質の向上とともに、女性、紛争影響国や貧困地域の子ども、障害者などを対象に、これらの人々への教育機会の改善に取り組むものである。二つ目は、人材育成や研究開発がイノベーションを起こし産業開発を促進する上で重要な役割を果たすことから、科学技術教育や職業訓練を推進するとともに、防災・環境教育支援を含む持続可能な開発のための教育 (Education for Sustainable Development, ESD)⁽⁷⁾の推進を支援するというものである。三つ目には、南南協力や三角協力⁽⁸⁾、地域全体を対象にした広域協力などにより、グローバル化の下での開発課題に効果的に対応するとともに、国際機関や市民社会、民間企業、大学等と連携して教育開発を進めることを謳っている。一つ目の方針は、2000年以降日本のODAの中心的な援助理念となった「人間の安全保障」の考えをベースにしたものである。他方、二つ目の方針は、今世紀に入りグローバル化や知識基盤社会化が一層進展する中で、社会経済開発の基盤としての教育開発に取り組もうとするものであり、国家や国際社会の発展に必要な人材を育成するという点において、人づくり協力という日本のODAの古くからの流れを受け継ぐものでもある。

(2) データから見る日本の教育協力

ここでは、日本の教育協力の現在の姿を、データ⁽⁹⁾から見てみたい。日本政府の2013年の教育分野二国間ODA (約束額) は557百万米ドルであった。2004年からの推移を見てみると、毎年ほぼ約5～9億米ドルの二国間ODAを教育開発に充てており、これは日本の二国間ODA全体の3～7%を占め

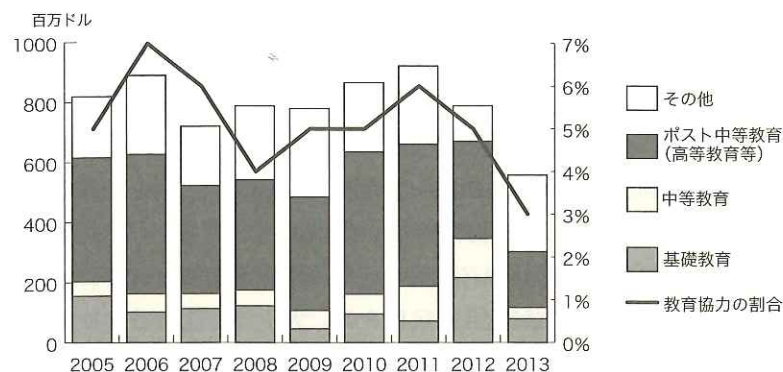
(7) 日本政府は、ESDを「私たち一人ひとりが、世界の人々や将来世代、また環境との関係性の中で生きていることを認識し、行動を変革することが必要であり、そのための教育」と説明している (内閣官房 (2006)『我が国における「国連持続可能な開発のための教育の10年」実施計画』、4頁)。

(8) 南南協力とは、中進途上国が後発の開発途上国に対して行う開発援助のことであり、社会文化的な条件や技術レベルが比較的近いことから、効果的な協力が行われることが期待される。また、先進国や国際機関が南南協力を支援し、先進ドナーと中進国と被援助途上国との三者で行われる協力を三角協力という。

(9) ここでは、OECDのDAC統計を主に使用している。教育協力の定義や範囲の考え方は個人や国により多様であり得るが、ここでは、DAC統計に掲載されている教育分野のODA実績を教育協力とした。

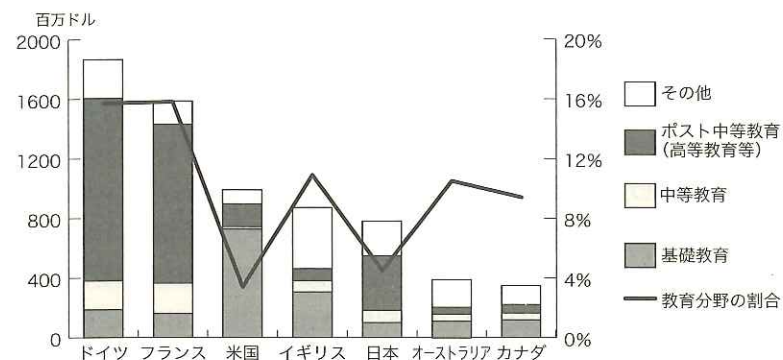
(6) 外務省 (2015)『平和と成長のための学びの戦略～学び合いを通じた質の高い教育の実現～』http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/pdfs/lspg_ful.jp.pdf (アクセス日: 2015年10月8日)。

図8-1 日本の教育分野の二国間ODA (2005～2013年)



注：日本の教育分野の二国間ODA約束額と全体に占める割合。
出典：OECD DAC統計 (<http://stats.oecd.org/#>) を基に筆者作成。

図8-2 教育分野の主要援助国の二国間ODA (2009～2013年平均)



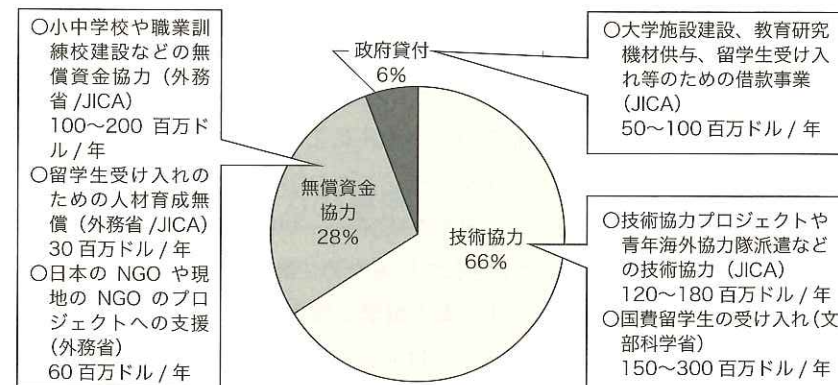
注：DAC援助国のうちで教育分野の二国間ODA約束額の上位7か国について、約束額（2009～2013年平均）と各国の援助全体に占める割合。
出典：OECD DAC統計 (<http://stats.oecd.org/#>) を基に筆者作成。

ている(図8-1)。DAC援助国²⁰⁾の中では、絶対額で見るとドイツ、フランス、米国、イギリスに次ぐ5番目の援助額であるが(図8-2)、各国の援助全体に占める割合で見ると、日本の5% (2009～2013年の平均) は、ドイツやフ

²⁰⁾ OECDの開発援助委員会(DAC)は、OECDの下部機関で、28か国と1機関の援助国(機関)からなり、開発援助の拡大と改善のための検討や調整を図る機関である。

ランスが16%、イギリスが11%であるのに比べて小さく、DAC諸国28か国の中で25番目である。日本の援助の特徴の一つは他の援助国に比べて経済開発分野の割合が高いことだが、その結果、社会開発分野の一つである教育分野のシェアは小さい。

図8-3に、日本の教育協力の主な事業を掲げた。基礎教育分野では、技術協力による理数科教育や学校運営の改善プロジェクト²¹⁾、無償資金協力²²⁾ (grant aid) による小中学校の校舎建設が行われている。合わせて、日本の若者が参加する青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCVs)の教師隊員派遣や、現地や日本のNGOが実施する草の根レベルの事業に資金協力している。高等教育分野では、国費留学生の受け入れ事業が大きな部分を占めており、更に、途上国に大学や大学院を設置し改善するための技術協力

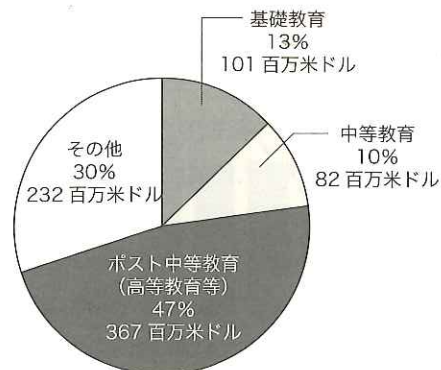
図8-3 日本の教育分野の二国間ODA
事業種類別内訳 (2009～2013年平均)

注：約束額ベース (2009～2013年平均)。

出典：外務省ODA参考資料集2014年度版およびOECD DAC統計 (<http://stats.oecd.org/#>) を基に筆者作成。

²¹⁾ 教育の基本単位である学校の適切な運営は、小中等教育の普及や質の改善にとって非常に重要である。日本の教育協力では、学校運営を改善するために、地域住民が参加する学校運営委員会を普及する事業や、校長や地方教育行政官の能力を強化する事業などが行われている。

²²⁾ 無償資金協力は途上国に返済義務を課さない資金の贈与を行うODAの協力形態。贈与された資金は、主に、学校、病院、橋、道路といった基礎生活分野の施設建設や機材の調達に使われる。

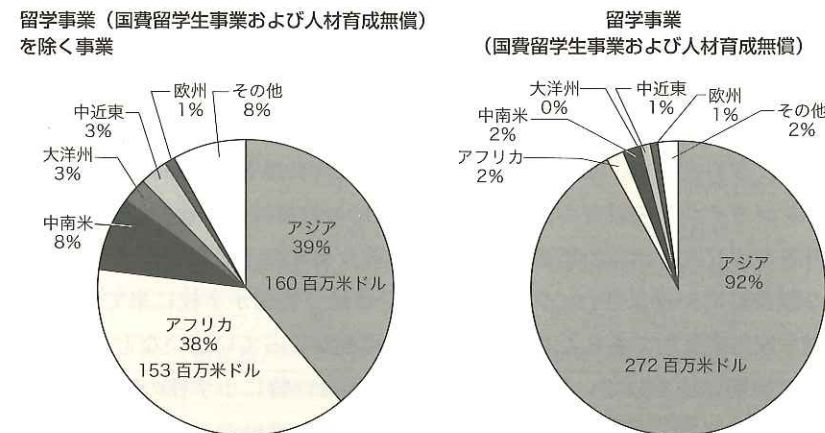
図8-4 日本の教育分野の二国間ODA
サブセクター別内訳 (2009～2013年平均)

注：約束額ベース (2009～2013年平均)

出典：OECD DAC統計 (<http://stats.oecd.org/#>)
を基に筆者作成。

（図8-4）。この高等教育協力には、国費留学生の受け入れに掛かる費用が含まれている。教育援助における教育レベル別の割合は、ドナーによっても大きく異なる。図8-2を見ても分かる通り、ドイツやフランスのODAでは高等教育の割合が日本以上に大きい。両国とも大規模な政府ベースの奨学金給付事業を実施し、その経費がODA実績に計上されているためである。

地域別の割合を見ると、留学生事業と留学生事業以外では状況が非常に異なる（図8-5）。日本政府の留学生受け入れの9割以上はアジアからの学生の受け入れに充てられている一方で、留学生受け入れ以外の事業については、アジアとアフリカにそれぞれ4割程度が振り向けられている。地理的にも経済的にも日本と結び付きが強く、急速な経済成長と高等教育の拡大を経験しているアジアでは、科学技術分野における高等教育の開発ニーズが高く、日

図8-5 日本の教育分野の二国間ODA
地域別内訳 (2009～2013年平均)

注：約束額ベース (2009～2013年平均)

出典：OECD DAC統計 (<http://stats.oecd.org/#>) を基に筆者作成。

本の大学との学術連携強化も視野に入れた事業が多く実施されている。一方、基礎教育のアクセスや質にまだ多くの課題を抱えるアフリカでは、初中等教育改善のための事業が数多く実施されている。

3. 日本の教育協力の事例

ここでは、JICAが実施している基礎教育分野のプロジェクトの事例と高等教育分野の援助事業の事例を紹介する。

(1) バングラデシュ小学校理科教育強化プロジェクト

1990年に72%であったバングラデシュの初等教育純就学率 (net enrolment rate) は、2000年頃になっても約80%で依然低迷していたが、2010年には96%にまで伸びた。しかし小学校に入学した子どもが卒業する割合は60% (2010年) で、約半数の子どもは退学している。多くの子どもが一度は学校に足を運ぶようになったが、教師や教科書や学校施設などの質が不十分であるために、留年や中退が多く、子どもたちは十分に学ぶことができていない。こうした状況の下、バングラデシュでは、政府と教育分

(23) 国際協力機構 (JICA) は日本の二国間ODA事業の実施を担う独立行政法人。日本の二国間ODAの主要を実施しているが、全てではない。無償資金協力は外務省と分担しており、技術協力については文部科学省が実施する国費留学生の受け入れなど、他の政府機関が実施するものもある。

野のほぼ全ドナー（援助国）が協力して初等教育政策を策定し、共通の政策に対してドナーが支援する**セクター・ワイド・アプローチ**⁽²⁴⁾（Sector-Wide Approach, SWAP）が実施されている。第1次計画（1998－2003年）、第2次計画（2004－2011年）、そしてその後続いた第3次計画（2011－2016年）では、「全ての子どもに質の高い教育機会を提供する」ことを目標とし、教員研修の改善、教科書改訂、学校運営強化、就学前教育支援等が行われている。

バングラデシュの教育の質の問題には、教師の教授技術や教科知識の欠如、教科書やカリキュラムの不備、学校施設や教育機材の不足などに加えて、必要な授業時間が確保されていない、休暇や研修で教師が学校に来ていない、地域や家庭が貧困であるため子どもの学習環境が整っていないなど、多様な要因が複雑に絡まっている。このうち、JICAは、特に小学校の理科と数学の教師や教科書の質向上に、2004年から取り組んでいる（表8－1）。具体的には、教育開発の専門家が初等教育開発計画の作成に参加し、日本の理数科教育に精通した開発専門家が小学校の理科と算数の教師用授業参考書の開発と導入、小学校教員の研修、小学校の新たなカリキュラムや教科書の作成、教員養成課程の教材作成などに対して支援を行っている。また、他ドナーと分担して第3次計画実施に必要な資金の提供にも加わると同時に、小学校や教員養成校などに青年海外協力隊員を派遣して学校現場の支援も行っている。更に、教育の改善には、保護者や地域社会の理解と協力が必要となるので、テレビやフェイスブックを活用した広報活動も行っている。

この支援事業の大きな特徴は、次の2点である。第一の特徴は、JICAが、セクター・ワイド・アプローチのプロセスにその主要なメンバーとして加わることで、バングラデシュ政府の教育政策の実施に直接に参加していることである。バングラデシュでは、多くのドナーが教育分野の支援を行ってきたが、教育を普及し改善するための様々な取り組みは、ばらばらに独立して実施さ

(24) セクター・ワイド・アプローチは、「援助受入政府やドナーなどの関係者が、一貫したセクター全体の開発政策に基づき、相互に整合的な活動を行う取り組みのこと」である（国際開発ジャーナル社（2014）『国際協力用語集〔第4版〕』国際開発ジャーナル社、184頁）。各ドナーがばらばらにプロジェクトを行うのではなく、ドナーと政府が共同でセクター開発プログラムを作成し、全ての活動をセクター開発プログラムに組み込むことで、整合性を担保し、開発効果や持続性を向上させようとするものである。

表8－1 バングラデシュの初等教育開発計画とJICAの理数科教育支援

バングラデシュの初等教育開発計画 ^{注1}		
	Primary Education Development Program II PEDP II（実績）	Primary Education Development Program III PEDP III（計画）
期 間	2004年/7月～2011年/6月	2011年/7月～2016年/6月
総 事 業 費	1,102milドル	7,358milドル
バングラデシュ 政府予算 ^{注2}	361milドル	6,302milドル
ドナー支援予算	741milドル	1,056milドル
財 政 支 援 ド ナ ー	アジア開発銀行、世界銀行、イギリス、スウェーデン、カナダ、オランダ、ノルウェー、EU	アジア開発銀行、世界銀行、イギリス、オーストラリア、スウェーデン、カナダ、日本（JICA）、EU
技 術 支 援 ド ナ ー	UNICEF/オーストラリア、日本（JICA）	UNICEF、日本（JICA）
主 たる 課 題	初等教育の質の改善	初等教育の質の改善
具 体 的 な 施 策	教員の新規雇用（＋45,000人） 教室建設（＋30,000教室） 全児童への教科書無償配布 5年生統一卒業試験実施 学校運営委員会強化	体系的な教師教育による教員の能力向上 カリキュラム/教科書改訂 就学前教育改善 奨学金や学校保健/給食による格差是非 学校運営強化
初等教育純就学率	87.2%（2005）→95.6%（2010）	95.6%（2010）→98%（2016）
初等教育修了率	52.1%（2005）→60.2%（2010）	60.2%（2010）→75%（2016）
JICAの理数科教育協力 ^{注1}		
技 術 協 力	小学校理数科教育強化計画Ⅰ（実績） （5.5億円、2004～2010） 小学校1～5年生の理科と算数の ティーチングパッケージ（教師用 授業参考書、TP）を開発 TPを小学校5校に施行導入 TP開発過程を通じての教育関係者 の人材育成 TP普及のための小学校教員向け研 修実施 青年海外協力隊員（JOCV） 教員養成校/地区教育リソースセン ターに派遣	小学校理数科教育強化計画Ⅱ（計画） （6億円、2010～2016） 小学校理科・算数の教科書全面改 訂支援 現職教員研修の教材改訂 授業研究の普及支援 体系的な教員養成課程への改善支援 対象小学校での授業改善、モニタ リング 青年海外協力隊員（JOCV） 各地域の中核的な教員養成校（9校） に派遣
無 償 資 金 協 力		財政支援（30億円、2011-2016）

注1：実績/計画とも、2015年8月現在のもの。

注2：PEDP IIではバングラデシュ政府の開発予算の一部のみが、PEDP IIIではバングラデシュ政府の開発予算と経常予算のすべてが計上されている。

れるのではなく、大きな共通の全体計画の下で連携して実施されなければ、十分な成果が生まれない。例えば、教科書開発には、その成果物を印刷し学校に配布する必要があるし、新しい教科書がうまく使われるためには、教員の研修が必要であり、学習成果の評価方法とも合致する必要がある。したがって、教育分野を支援するドナーとバングラデシュ政府が、共同で全国の基礎教育開発計画を作成し実施しており、JICAもこの取組みの中心メンバーとして参加している。実際には、セクター・ワイド・アプローチへの参加は様々な調整や負担を生むのだが、それを乗り越えられれば、JICAプロジェクトの活動の成果が全国に広がり、現地に根付いていくことができる。二つ目の特徴は、中央政府での政策検討から小学校の教育現場まで、様々な段階や場での支援を組み合わせることである。立派な開発計画があってもそれが実施されなかったり、トップレベルでの会議が現場の現状からかい離していたりするのは途上国でよく見られる光景である。JICAはセクター・ワイド・アプローチに参加することで、中央政府の政策議論に参加し教育セクターへの財政支援を行うとともに、政府内の専門機関において教材作成やカリキュラム開発を支援し、小学校や教員養成校などの教育現場に協力隊を派遣している。これらの情報を縦につなぐことで、全体としてより援助効果を上げているのである。

(2) アセアン工学系高等教育ネットワークプロジェクト

二つ目の事例は高等教育分野のプロジェクトである。**アセアン工学系高等教育ネットワーク** (ASEAN University Network / Southeast Asia Engineering Education Development Network, SeedNet) は、アセアン10か国の26大学と日本の14大学のネットワークである。このネットワークは、1997年のアジア通貨危機の際にアセアン諸国の産業人材育成の必要性が認識されたことから、2002年にJICAが中心となって、アセアンのトップクラスの工学系大学の改善と大学間のネットワーク強化のためにつくられた。工学系大学強化のためには優れた大学教員が必要であるので、大学院における博士号や修士号の取得を目的とした先発アセアンの国²⁵⁾や日本への留

学、日本の大学も参加した共同研究やアセアン広域の学術会議の実施、アセアン工学ジャーナルの発刊などに取り組んでいる。SeedNetの第1フェーズ(2003-2008年)と第2フェーズ(2008-2013年)により、900名の大学教員や教員候補者の留学、700件の共同研究、1,500本の論文発表、アセアンの大学の400人と日本の大学の200人の工学系研究者をつなぐネットワーク構築などが実施されて、現在第3フェーズ(2013-2018年)が行われている²⁶⁾。

これまでの活動により、アセアンの大学教員の学位取得が促進され、彼らが共同研究や論文作成、国際会議への参加や発表の経験を積むことで教員の質が向上し、工学系大学の教育が改善されてきている。これらによって当初の目的が達成されつつあるが、実はこのプロジェクトは、いくつかの副次的な効果も生んだ。SeedNetでは、日本への留学に加えて、日本の大学教員が副指導教員として先発アセアン国の大学院において指導にあたることでアセアンの域内留学(アセアンの国から先発アセアン国のトップ大学への留学)を支援した。その結果、アセアン諸国の国際的な大学院プログラムが整備されていった。これにより、大学教員の卵を留学生として送り出した大学は質の高い教員を確保したのだが、それだけでなく、その留学生を受け入れた大学も大学院教育を充実させたのである。また、SeedNet以前は、アセアンの多くの大学教員は欧米や日本の大学教員とのつながりは持っていたが、最も近いアセアンの隣国の研究者との交流はほとんどなかった。しかし、このプロジェクトにより、アセアン域内での留学や共同研究などが促進されて、横のつながりが生まれている。更に、日本の支援大学にとってもアセアンからの優秀な留学生を確保し、アセアンの大学との関係を強化することで、**日本の大学の国際化** (internationalization of Japanese universities) にも貢献する結果となっている。

振り返ってみると、SeedNetが準備活動を開始した2001年から現在までは、まさに世界規模で高等教育の分野に本格的な国際化の波が押し寄せてきた時代であった。グローバル化が進展し、高等教育の国境が低くなり、研究者や学生の流動化が一層拡大し、世界的な頭脳獲得の競争が激しくなった。SeedNetの出発点は、各国の産業人材育成のための大学強化であったが、日

²⁵⁾ タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピン、シンガポール。

²⁶⁾ 高等教育における国際教育協力については、本書の第12章を参照のこと。

本の支援大学とアセアンの大学との間の、またアセアンの大学の間での研究者の協力活動は、教員や学生の交流、留学生の増加、英語による教育課程の整備、国際共同研究など、参加大学の国際的な活動にそのままつながっていった。以前から国際協力に関わる大学はあったが、それは学生に対する教育や教員による研究活動とは切り離された、どちらかと言えば「負担」になる活動として捉えられていたと思う。しかし、高等教育のグローバル化が求められる現在においては、海の向こうの多様な国の大学と援助を通じてつながることが、留学生の受け入れや共同研究等により、日本人学生の教育や教員の研究活動にも何らかのプラスの効果をもたらす時代になりつつある。

4. ま と め

日本の教育分野の政府開発援助について、その歴史と現在、そして2つの具体的な事例を見てきた。最後に、本章の要点をふまえて、今後の教育協力のあり方について展望を示したい。

一つ目は、多様化する教育開発ニーズ (increasingly diverse needs of educational development) への対応である。近年、途上国の教育開発ニーズが多様化している。中進国の仲間入りを果たし高等教育の大衆化段階を迎えている途上国もあれば、初等教育の純就学率がまだ60%台のサブサハラ・アフリカの途上国もある。基礎教育段階で教育の質を改善するとともに、残された社会的に脆弱な子どもたちに教育の機会を確保することは人間の安全保障の観点からも非常に重要である。他方、高等教育段階では、グローバル化や知識基盤社会の進展に対応する教育の質向上や研究能力の獲得が求められる。更に、急速に発展する国においても都市スラムやへき地に住む子ども、そして障害を持つ子どもへの支援が必要である。同時に、最貧国においても世界につながることができるトップレベルの大学を持つことが、知識や情報が世界を駆けめぐる現代においては重要である。日本は途上国の多様化する教育開発ニーズにどのように対応していくのであろうか。日本政府の「平和と成長のための学びの戦略～学び合いを通じた質の高い教育の実現～」に示されている通り、日本は基礎教育から高等教育まで、アジアからアフリカまで、これまでの国際協力の蓄積を活かして、多様なニーズに応える努力が

必要である。その際には、全てのニーズに日本のODAだけで応えることはできないので、他の援助国や中進国、日本や現地のNGO、民間企業などと、連携し分担し協力していくことが重要である。

二つ目は、教育協力と日本のグローバル化についてである。グローバル化は日本でも重要なキーワードの一つになっているが、教育協力は日本自身のグローバル化にも貢献するのではないだろうか。例えば、前述のSeedNetのように、日本の大学が協力している途上国の高等教育支援事業は、同時に日本の大学の国際化にも貢献している。また、基礎教育支援事業は、途上国の劣悪な環境下に置かれている学校の改善を行っているが、これら遠い国の学校の様子や子どもの様子を、日本の小学校の子どもたちが共感を持って知る機会があれば、日本の未来のグローバル化の一助になるかもしれない。グローバル化する世界では、途上国の開発問題と日本が抱える課題との違いが小さくなり、双方の課題はより強く関連するようになってきている。日本による途上国への教育協力が世界に貢献しつつ、同時に日本自身のグローバル化にも役立ってもらいたいと思う。

付記：なお、本章に示された筆者の意見は、筆者が所属するJICAの見解ではなく、あくまで筆者個人のものである。

課題探求トピック

1. 教育開発のニーズは就学前教育から高等教育まで、量的な側面から質的な側面まで拡大し、対象国も中進国の仲間入りを果たしつつある国から、まだ貧困に苦しむ国まで多様である。日本政府が実施する教育分野のODAは、どのような教育開発のニーズに優先的に応えていくべきなのであろうか。
2. 日本のこれまでの教育分野のODAには、教育を個人の生存と尊厳のために重要なものとする立場と、国家や社会が発展するために必要なものとする立場の両方があった。あなたはどちらが重要であるか。またそれぞれの視点に立った時に、どのような協力事業が考えられるであろうか。
3. 教育分野のODAの実施が、日本にもたらすものは何であろうか。

国家、社会、個人のレベルに分けて、列挙してみよう。日本のグローバル化の課題がそれにどのような影響を与えているのだろうか。

◆学びを深めるための参考文献

1. 外務省『政府開発援助（ODA）白書 日本の国際協力』文化工房

ODAについての最も網羅的な資料である。外務省のHPから、2001年度以降の全てのODA白書が入手可能である。また、外務省のHPのODA欄はODAの政策や事業の情報が豊富であり、教育協力のコーナーもある。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo.html>

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/index.html>

2. 国際協力機構（JICA）『国際協力機構 年次報告書』国際協力機構

JICAが実施するODA事業について豊富な情報が盛られている。こちらも、JICAのHPから、2001年度版以降のものを全て入手できる。JICAのHPにも教育のコーナーがあるので、関心のある方は是非訪れてみて欲しい。

<http://www.jica.go.jp/about/report/2014/index.html>

<http://www.jica.go.jp/activities/issues/education/index.html>

3. 原雅裕（2011）『西アフリカの教育を変えた日本発の技術協力 ニジェールで花開いた「みんなの学校プロジェクト」の歩み』ダイヤモンド・ビッグ社

JICAがニジェールで2004年から実施しているみんなの学校プロジェクトの記録である。プロジェクトの開始から、常にニジェールの現場で事業を指揮してきたプロジェクトリーダーが書いたもので、ODAの基礎教育協力の現場を感じることができるだろう。

4. 荒木光弥（2012）『一つの国際協力物語 タイのモンクット王工科大学』国際開発ジャーナル社

1961年から40年間にわたって高等教育のODA事業が行われた、タイのモンクット王工科大学ラカバン校プロジェクトの記録である。大学設立の事業に参加した人々の思いや考えとともに、日本との学術交流の様子も知ることができる。

5. 小浜裕久（2013）『ODAの経済学 第3版』日本評論社

教育分野に特化した本ではなく、ODA全般を特に経済的側面から、分かりやすく解説した文献である。複雑なODAの仕組みや歴史が理解できる。

〔萱島 信子〕

第9章

非政府組織（NGO） による教育協力



カンボジアの小学校の図書室（写真提供：シャンティ国際ボランティア会）⁽¹⁾

世界のたった一週間分の軍事費があれば、全ての子どもたちを学校に通わせることができるのに、そんなお金はないという世界を、私は受け入れることはできません。

—カイルシュ・サティヤルティ

非政府組織「教育のためのグローバル・キャンペーン」代表
ノーベル平和賞授賞式でのスピーチより

2014年にノーベル平和賞を受賞したインドの児童労働問題の人権活動家、カイラシュ・サティヤルティ (Kailash Satyarthi) 氏は、「教育のためのグローバル・キャンペーン (Global Campaign for Education, GCE)」という1999年に設立された非政府組織 (NGO) の初代会長であった。この教育分野のNGOの世界組織は「軍事費を減らして教育費を増やすべきだ」という主張をその設立以来世界に訴えてきたのである。本章ではNGOと類似用語の定義を説明した後、日本のNGOの歴史や規模を概観する。そしてNGOについての代表的理論である「NGO世代論」を基に、教育協力におけるNGOの役割を事例とともに紹介する。

1. NGOの定義

NGOとはもともと国際連合 (以下、国連) が作った用語で、**Non-governmental Organizations (非政府組織)** の略称である。その意思決定を行うのは加盟国政府であるが、その意思決定過程に市民社会の声を反映させるために、国連と協議する資格や協力する資格を民間団体に与えるために作られた用語がNGOである。国連の定義によるNGOには国際協力分野だけでなく、福祉、人権、環境、ジェンダー等あらゆる分野で活動している市民団体が含まれているほか、企業の連合体 (例えば経団連の世界組織) や宗教団体、専門職団体の連合体 (例えば日教組の世界組織) 等が含まれており、幅広い民間団体が国連に登録されている。

NGOと似たような概念に**非営利組織**という意味の**NPO (Non-profit Organizations)**がある。NGOは非政府性や市民性という政治的主体としての側面を強調している用語であるのに対して、NPOは非営利性や協同性という経済的主体としての側面を強調している。両者の実体には相違はなく、NGOはNPOでもある。用語の定義よりも大切なのはその内実、実体である。

本章ではNGOを「国際協力分野で活動している市民による自発的な組織」

- (1) 20年間に及ぶ非政府組織 (NGO) による支援と政策提言の結果、カンボジア政府教育省は学校図書館ガイドラインを制定し、その後、全ての小学校に図書室が設置されることになった。

と定義する。市民による自発的な組織というのは、政府が作った外郭団体ではなく、市民が主体的に設立、運営している非営利団体という意味である。したがって、**市民による自発的な組織**という意味を正確に表すためには、米国で普及している **Private Voluntary Organizations (PVO)** という用語の方が、NGOよりもふさわしい。PVOには、「ボランティア」という言葉が含まれている。日本では、ボランティア＝無償、つまり無料の奉仕という考えが浸透しているが、ボランティアには、無償性という意味だけでなく、公益性、自発性、革新性という意義もある。革新性というのは、社会や人々の暮らしをよりよくするために変化を促すことだけでなく、NGO活動に参加する人々 (会員、職員、理事、ボランティア) 自らの態度や価値の変革をもたらすことや、自らの組織自体を刷新していくことも指している。

国際協力分野に限らず、昨今NGOが注目されてきた背景は二つある。一つは新古典派経済学 (neoclassical economics) に基づき、政府を小さくするという動きである。ゆりかごから墓場まで政府 (国家) が国民にサービスを行う責任を負うという考えは破綻し、1,000兆円以上に及ぶ膨大な借金を日本政府は抱えるに至った。より効率的で効果的な公的サービスを行うことができる組織としてNGOが**サービス提供者 (service provider)** として活用されるようになった。そして、教育協力の事業実施においてもNGOの役割が期待されるようになった。

NGOが注目されるようになった二つ目の背景は、「**よき統治 (good governance)**」という考えである。経済学が明らかにしてきたように、政府も市場も失敗する。民主的で自由で人権が保障される社会をつくるためには、国家 (政府) と市場 (企業) に加えて、市民社会の三者がよいバランスと緊張関係を保つことが必要である。この文脈では、**市民社会組織 (Civil Society Organizations, CSO)** という用語がしばしば使われる。学校に行けない子どもや非識字の成人といった困難な状況にある人々の声を代弁するCSOが、企業の行動や政府の役割を監視し、提言する。この考えに基づくCSOの役割は**変革者 (change agent)** である。教育分野においても法制度や政策、施策、予算の改善におけるCSOの役割が注目されるようになった。

このようにNGOは、「サービス提供者」として事業を実施する役割と「変

革者」]として政策を改善する役割の二つを持っている。

2. 日本の国際協力NGO

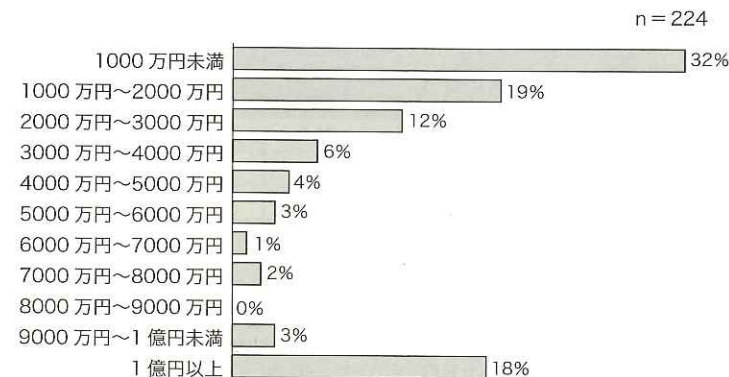
まず日本のNGOの歴史を概観する。日本のNGOの誕生は1960年代前半にまでさかのぼる。この時期のNGOの多くは、キリスト教会を支援母体とし、日本のアジア地域における侵略戦争に対する反省の上に設立された。しかし、1970年代までは日本のNGOの数は少なかった。この背景には、日本は敗戦国であり、低所得国であったことが挙げられる。市民の国際協力に対する関心が高まったのは、高度経済成長が始まり、日本が先進国の仲間入りを果たした後からである。

1979年に起きたインドシナ難民の大量流出を契機に、インドシナ難民の救援を目的とするNGOが相次いで設立された。これらの団体は、その後タイ、カンボジア、ベトナム、ラオスといった国々における国際協力活動や日本国内における定住難民の支援へと活動を拡大していった。

1980年代に入ってから、国内の国際協力NGOの数は飛躍的に増加した。1980年に約50団体だったNGO数は、わずか10年の間に200団体を超えるまで増えた。欧米や国際本部を持つ国際NGOが日本に支部や事務所を開く活動を始めたのもこの時期である。1980年代後半には、NGOのネットワーク組織も形成された。外務省によるNGO事業補助金制度（現在はNGO連携支援無償）というNGOへの支援・連携策も始まった。

そして、1990年代には、地球サミットなど一連の国連会議の開催によって、NGOへの社会的関心が高まった。特に1995年の阪神・淡路大震災では、NGOが海外での活動経験を活かして、救援活動を行った。阪神・淡路大震災では多くのボランティアが駆け付け、ボランティア組織の重要性が認識された。そこで、それまで市民団体やボランティア団体が法人格を持つことはほとんど不可能であったのであるが、これらに法人格（法的地位が確保され社会的信頼が得られる）を付与すべきだという世論が高まり、1998年には「特定非営利活動促進法」（通称、NPO法）が施行された。2015年3月の時点で、特定非営利活動法人として認証されている50,169法人のうち、20%にあたる9,887法人がその定款に活動分野として国際協力活動を記載し

図9-1 日本のNGOの収入合計



出典：国際協力NGOセンター（JANIC）（2011）『NGOデータブック2011』。

ている⁽²⁾。ただし、一つの法人が複数の活動分野の活動を行っているため、実際に1万近くものNGOが主に国際協力を実施しているわけではない。日本のNGOのネットワーク組織である国際協力NGOセンター（JANIC）は、国際協力を主な活動とする団体は約500あると推定している⁽³⁾。

次に日本のNGOの規模を考察する。JANICは日本のNGOについて2011年に調査を実施した⁽⁴⁾。この調査に回答した224団体の2009年の収入の合計額は275億円で、平均値は1億2,277万円である。しかしながら、図9-1が示すように1,000万円以下の小規模の団体が32%を占めている一方、1億円以上の団体が18%を占めており、二極化している。したがって、中央値の1,910万円が日本のNGOの予算規模を適切に示していると言える。

表9-1は日本のNGOの援助実績を主要ドナーおよびDAC諸国のNGOと比較したものである⁽⁵⁾。表にある「NGOによる贈与」とは、NGOが寄付

(2) 内閣府『NPOホームページ』<https://www.npo-homepage.go.jp/about/toukei-info/ninshou-bunyabetsu>（アクセス日：2015年7月12日）。

(3) 国際協力NGOセンター（JANIC）（2011）『NGOデータブック2011——数字で見る日本のNGO』外務省。

(4) 同書。

(5) DAC加盟国とは、OECDのDevelopment Assistance Committee（開発援助委員会）に加盟している、28のドナー国（援助資金供与国）を指す。

表9-1 主要ドナーとDAC諸国のNGOによる援助実績（2012年）

	NGOによる 贈与 (百万ドル) ①	政府開発援助 実績 (百万ドル) ②	NGOによる贈 与と政府開発援 助実績の比率 (①/②)	国民一人当たり のNGO援助実績 (ドル)	NGO援助実績に 占める政府補助金 (%)
日 本	487	10,605	1 : 21.8	4.8	21.0
米 国	22,097	30,687	1 : 1.4	70.5	0.1
英 国	1,025	13,891	1 : 13.5	19.6	17.8
ド イ ツ	1,399	12,939	1 : 9.2	17.4	—
DAC平均	30,016 (合計)	126,949 (合計)	1 : 4.2	30.2	2.8

出典：外務省（2015）『2014 年版 政府開発援助（ODA）白書』255頁を基に筆者作成。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/14_hakusho_pdf/pdfs/14_hakusho_03sanko.pdf（アクセス日：2015年7月26日）

や会費、事業収入によって構成される自己資金によって途上国に援助を行った額を指す。NGOによる贈与に、NGOに対する政府からの補助金を加えた額が「NGO援助実績」である。この表から日本のNGOの特徴を3点指摘できる。第一に、日本のNGOは他のドナー国のNGOと比べて規模が小さい。国民一人当たりのNGO援助実績は、日本ではわずか年に5ドルであるのに対して、DAC平均は年30ドル、米国では年70ドルである。先ほど、日本のNGOの総収入が275億円であると述べたが、米国のSave the children USAという一つのNGOの2013年の収入は6億7,634万ドル（2015年7月の為替レート約831億円）であった⁽⁶⁾。

第二に、日本のNGOは自己資金調達能力が低い。日本のNGOの自己資金による援助額は、政府開発援助と比べて22分の1しかないのに対して、DAC平均では4分の1、米国は1.4分の1である。これは、米国のNGOは自己資金によって米国政府にほぼ匹敵する規模の援助を実施していることを意味している。第三に日本のNGOの自己資金の少なさは、政府への依存度の高さをもたらしめている。NGO援助実績に占める政府補助金の割合は、DAC平均が2.8%であるのに対して、日本のNGOのそれは21%と高い。政府資金への依存度の高さは、NGOの経済的自立、政治的自律を危うくする。

(6) Save the Children USA. http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6229505/k.5C4E/Financial_Information.htm (accessed: July 26, 2015).

日本のNGOの自己資金の少なさは、市民による支持基盤の脆弱さを示唆している。このことの原因はいくつか考えられるが、市民主導による非営利組織を育てる環境整備が欧米諸国と比べてあまりにも遅すぎたことが挙げられる。市民による自発的な組織に法人格を与える特定非営利活動促進法（NPO法）が日本で制定されたのは、阪神・淡路大震災後の1998年であった。一方、英国における同様の法律にあたるチャリティ法ができたのは、ほぼ400年前の1601年であった。日本で関ヶ原の戦いが起きていた頃に英国では、非営利組織が法人格を持てたのである。NPO法が成立するまで日本の国際協力NGOの多くは法人格を持つことが困難であり、寄付金控除も適用されなかった。その結果、NGOが市民からの信頼や寄付を得ることが困難であったのである。

日本のNGOの活動地域については、アジア80%、アフリカ25%、ラテン・アメリカ14%、中東12%（アフガン、イラク含む）となっており、アジア地域が中心である。ニーズの高いアフリカ地域で活動する団体は増加傾向にあるもののいまだ主流ではないことがうかがえる。有給職員の合計は2,249人で、うち国内勤務が1,416人、海外勤務832人である。女性は54%を占め、男性より多いのはNGO業界の特徴である。

表9-2は、NGOの主たる活動分野を示している。「教育・訓練」で活動しているNGOが最も多く全体の70%を占めている。ただし、「教育・訓練」分野とは何かについては、各団体がそれぞれの定義に従って回答しているので、かなり広く捉えられている可能性がある。また一つの団体で複数の分野で活動している団体も多いため、主たる事業が教育・訓練であると

表9-2 NGOの主な活動分野

(回答団体数220)

順位	分野	団体数	割合
1	教育・訓練	156	70%
2	保健、人口、水供給	122	55%
3	緊急援助	100	45%
4	コミュニティ開発	98	44%
5	環境	89	40%

出典：国際協力NGOセンター（JANIC）（2011）『NGOデータブック2011』。

回答している70%のNGOの多くは、他の分野でも活動している。教育分野で活動する団体が最も多い理由としては、教育分野への支援は、他の分野と比べて市民の理解・支持が得られやすく、寄付が集まりやすいことが挙げられる。

3. 教育協力におけるNGOの役割——NGO世代論

次に、NGOについての代表的な理論である、デビッド・コーテン (David Korten) の「NGO世代論 (Generation Strategies of Development NGOs)」に基づいて教育協力におけるNGOの役割を考察する (表9-3)。コーテンは、NGOを4つの世代に分類している。第一世代のNGOは、慈善 (charity) という価値に基づき、受益者の人々が欠けているもの、衣食住、保健サービスなどを補う活動を直接与える活動を行う。典型的な活動は、戦争や災害などで緊急時に行われる人道緊急援助と呼ばれる活動である。第一世代のNGOは、自ら事業を実施し、受益者は受身である。NGOに求められるのは、モノやサービスをニーズの高い人々に効率的かつ効果的に供給することである。第一世代のNGOによる教育協力の事例としては、奨学金の支給、文具や教材の配布、建設業者に委託して校舎を建設する活動が挙げられる。しばしば日本から文房具を貧しい子どもたちに送りたいという申し出をNGOは受ける。鉛筆やノートを日本から輸送して配布する活動は、外部から隔絶された難民キャンプや学校が機能していない緊急時の段階 (紛争や災害直後など) におけるコミュニティでは、有効である。しかし、通常の開発の段階では、いくつかの問題がある。現地で文房具は日本より安く買うことができる。また日本から持っていくのは、輸送費用と輸送エネルギーの消費に伴う環境への負荷がかかる。更に、日本で使用する小学校の国語のノートは現地の国語のノートと様式が異なる場合も多い。また、学校を対象に配布するのであれば、全ての就学児童に平等 (同じものを同じ数) に配布しなければならない。平等に配布しなければ、けんかや嫉妬などの問題が起きるだけである。

第二世代のNGOは、支援対象のコミュニティが自分たちで問題を解決できる能力を高めるための活動を行う。これをエンパワーメント (empowerment) と呼ぶ。NGOはあくまで外部者であり、住民が主体であ

表9-3 NGO世代論による教育協力の類型

世代	第一世代	第二世代	第三世代	第四世代
NGOの価値	慈善	エンパワーメント	持続可能性	公正・正義
解決しようとする問題	教育に必要なモノ (教材、設備) の不足	コミュニティの能力の脆弱さ	教育制度・政策上の制約	資源、富、知識の不公平な分配
期 間	その場かぎり	プロジェクトの期間	10～20年	基礎教育の権利が全ての人に保障されるまで
対 象	個人・世帯、学校	学校を一部とするコミュニティ	コミュニティ・県・州・国	国・地域・世界
NGOの役割	サービスを実施	コミュニティの動員	触媒としての教育開発主体の活性化	活動家・教育者
教育協力の事例	建設のみの学校建設、教材配布、奨学金の支給	住民参加による学校建設・運営やカリキュラムづくり、コミュニティの能力強化	教育行政機関に対する提言、能力強化	教育法、教育政策、教育予算の改善のための世界・地域・国レベルでの政策提言

出所：デビッド・コーテン (1995) 『NGOとボランティアの21世紀』(渡辺龍也訳) 学陽書房、145頁を基に筆者作成。

る。保健がニーズであれば保健委員会の育成、農業がニーズであればよりよい農法の紹介を行う。この世代のNGOは住民に対する教育活動を重視する。「魚を与えるのではなく、魚のとり方を教える」のである。第二世代の教育協力の事例としては、住民参加による学校建設やその後の運営、教育課程の開発などがある。例えば、エチオピアでは、米国NGO “World Learning” による技術支援によって、「市民参加によるカリキュラムと教育 (Popular Participation in Curriculum and Instruction, POPCI)」というプロジェクトが実施された。これは、地元住民と学校教員が、子どもが小学校を卒業するまでに学んでおくこと、身につけておくことは何かを話し合い、教育課程、教材、教員まで全て地元で開発、調達するという事業である。例えば、衛生や保健、環境、地元の地理、農業、簡単な職業訓練といった課程が開発され、教えられる。教員は研修を受けた村人で、例えば大工の授業であれば、村の大工が教える。この方法の利点は、従来学校の外部者にとっては未知の領域であっ

た教育の過程に住民が参加することおよび教育課程の立案に住民（保護者を含む）が参加することによって、家の手伝いや労働に行かせるよりも、子どもを学校に行かせる動機付けが高まり、結果的に小学校の就学率が向上し、退学率が減少したことである。

第三世代のNGOは、コミュニティでの活動を越えて、県や州、国レベルでの政策や制度を変えようとする。第二世代の戦略には、以下の限界があることが分かってきたからだ。第一に、NGOがもたらした成果を維持するためには、コミュニティは援助機関からの援助に頼り続けなければならないこと、第二に、NGOの支援対象地域である非常に限られた場所でしか成果が上げられないこと、である。そこでNGOが支援してきた実践活動を県全体や国全体に普及したり、波及したりするために地方行政機関や中央政府に対して、政策や制度の改善を働きかける。つまり、**持続可能性（sustainability）**を保証しようとする。したがって、活動のパートナーは住民だけでなく、行政機関、企業も含まれる。第三世代のNGOは、サービスの提供者ではなく、問題を解決する変革をもたらす**触媒者（catalyst）**としての役割を担う。

第三世代の教育協力活動には、教育行政機関への提言活動や能力強化が含まれる。例えば、シャンティ国際ボランティア会（Shanti Volunteer Association, SVA）は、1993年からカンボジアで学校教育に図書館活動を導入する活動をいくつかの州の教育局と行ってきた。教員に対する図書館活動についての研修を行い、終了時に児童図書を提供してきた。活動当初は、教育行政の中央政府機関である教育省はこの活動に懐疑的であった。20年間に及ぶ紛争から教育の復興を達成するには、校舎建設や教科書の配布の優先度が高かったからである。しかし、学校図書室が機能し、読み聞かせが授業に取り入れられている学校では、教員と子どものコミュニケーションが活発になったり、読み聞かせを聞きたいという理由から学校に行きたいという子どもが増えたりした結果、1998年に教育省は、読書活動を小学校の教員養成課程のカリキュラムに導入する決定を行った。更に、2011年には、図書館員の配置や図書室の広さ、蔵書数を定めた小学校図書館基準を制定した。2015年には、教育省は自己資金で公式の認定図書館員研修を初めて主催した。学校図書室の制度化は、SVAに加えて、米国のNGOであるRoom to

Read、仏系のNGOであるSIPARによる長年の支援の実績と政府への働きかけによって実現した。2015年現在、カンボジアの7,051校の小学校のうち3,880校に図書室が設置されている。このように先駆的な事業が教育政策に取り入れられ、制度化や規模の拡大をはかるためには**提言活動（advocacy）**が不可欠である。

第四世代のNGOは、問題の根本的な原因の解決に取り組み、国を越えて地球規模で制度や人々の生活様式の変革（transformation）を促す。第四世代の教育協力の事例としては、冒頭でふれた、2014年のノーベル平和賞を受賞したカイラシュ・サティヤルティが初代会長を務めた、**教育のためのグローバル・キャンペーン（Global Campaign for Education, GCE）**が挙げられる。GCEは、2000年にダカールで開かれた「万人のための教育フォーラム」を契機に設立された。教員組合の世界組織と途上国と先進国の教育分野で活動するNGOの連合体である。構成団体の会員は3,000万人を数える。GCEは、ダカール会議での約束を達成することを目的に、ありとあらゆる教育に関する世界レベル、地域レベル、国レベルでの会合での提言活動を行ってきた。その戦略は、情報交換による南北間のネットワークの連携である。先進国あるいは途上国政府が知らない途上国での教育や援助の課題を先進国、途上国のNGOの間で共有し、提言書としてまとめ、各国政府や国際機関に働きかけてきた。例えば、ファスト・トラック・イニシアチブ（Fast Track Initiative）（現在は、「教育のためのグローバル・パートナーシップ（Global Partnership for Education）」に引き継がれている）という教育の財政支援を行うための多国間機関はもともとGCEが、グローバル・イニシアチブという名称で提案し、世界銀行に主導することを働きかけ、G8での合意をとりつけ、2002年から始まったのである。

また、GCEは毎年4月にグローバル・アクション・ウィークという世界同時のEFAキャンペーンを行ってきた。日本でも2004年から**教育協力NGOネットワーク（Japan NGO Network for Education, JNNE）**の主催で実施されている。2008年には、世界100か国以上で800万以上の人々が、EFA問題についての同じ内容の授業を世界同日に受け、「**世界一大きな授業（World's Biggest Lesson）**」として、ギネスブックに登録された。毎年、テーマや方

法、対象は変わるのであるが、日本では2008年以降もこの事業を継続実施している。具体的には、小中高校の教員が、EFAキャンペーン事務局が用意したEFA問題についての教材を用いた授業で実施するというものである。2015年度には、711校・グループから72,463人が参加した。また、中高生がメンバーであるフリー・ザ・チルドレン・ジャパンというNGOの中高生が、EFA問題について国会議員のために授業をするという催しも2010年以降、毎年開いており、これまでに延べ133名の国会議員が参加した。また、教育協力NGOネットワーク(JNNE)は日本の教育援助政策の質と量の改善のために、エビデンスに基づく政策提言を外務省や財務省、国会議員に対して行ってきた。

以上、コーテンによるNGO世代論を基に、NGOによる教育協力を紹介した。注意すべきことは、実際のNGOの活動の中には、様々な世代の活動が同居していて、同じNGOでも従来の世代の活動を続けながら新しい世代の活動が加わっていくということが多いという点である。例えば、1942年にイギリスで設立されたOxfamというNGOは、「オックスフォード飢餓救済委員会」という当初の団体名称が示す通り、第一世代のNGOとして始まった。英国Oxfamの2013年度の収入は3億8,900万ポンド(約746億円)であり、5,000名のスタッフを雇用し、22,000名のOxfamショップというフェアートレード店舗のボランティアを擁する世界最大のNGOの一つであるが、現在も第一世代の活動(例えば人道緊急援助における水供給)から第四世代(例えばGCEへの多大な貢献)の活動まで全て行っている⁽⁷⁾。なお、留意すべきは、必ずしも第一世代が第二世代、第三世代、第四世代より劣っているわけではないということである。人道緊急援助は、災害や紛争時には必要不可欠であるし、この分野で専門性が高く、対象地域の社会・文化に精通したNGOが軍隊よりも人道援助活動を効率的・効果的に行えることは明らかである。

(7) OXFAM. (2014) Oxfam annual report and accounts 2013/14, p. 9.
http://www.oxfam.org.uk/~media/Files/OGB/What%20we%20do/About%20us/Plans%20reports%20and%20policies/6182_Oxfam_ARA_web_final.ashx (accessed: July 26, 2015) 1ポンド192円で換算。

4. まとめ

本章では、NGOの概念定義を「国際協力分野で活動している市民による自発的な組織」とした後、NGOは「サービス提供者」として事業を実施する役割と「変革者」として政策を改善する役割という二つの役割があることを指摘した。日本のNGOの歴史や規模を概観した後、NGOについての代表的理論である「NGO世代論」に沿って、教育協力におけるNGOの活動事例をいくつか紹介した。

最後に日本の国際協力NGOの課題を示したい。最大の課題は、市民による支持基盤の拡大・強化であると筆者は考える。特に、外務省や国際協力機構(JICA)によるNGOとの連携・支援策が拡充されていく状況下において、収入に占める**政府資金の依存率**(2012年では21%)は上昇する傾向にあり、政府の下請け化が進む恐れがある。政府の下請けとなった団体は、NGOの定義である「市民による自発的な組織」とはもはや言えないであろう。多くの市民による寄付によって支えられてこそ、NGOは政治的な自律と経済的な自立を担保することができる。市民による寄付を拡大するためには、NGOが広報活動を通じて社会的認知度や知名度を向上することや、寄付金の使途についての説明責任を果たし、透明性の高い組織運営を行うことによって信頼感を高めるといった努力を行うことが必要である。第二に税制改革やクラウド・ファンディング、コーズ・マーケティングの普及などを通じて、日本社会に寄付文化が根付くことが必要である⁽⁸⁾。米国の寄付者率は58%、一人当たりの年間寄付額は2,183ドル(約26万1,960円)であるのに対して、日本の寄付者率はわずか29%、年間寄付額は14,273円にすぎない⁽⁹⁾。国際協力分野のNGOだけでなく、社会福祉や環境保全、緊急災害、子ども

(8) クラウド・ファンディングとは、不特定多数の人が通常インターネット経由で他の人々や組織に財源の提供や協力などを行うことを指す、群衆(crowd)と資金調達(funding)を組み合わせた造語である。コーズ・マーケティング(cause marketing)若しくはコーズ・リレーティッド・マーケティング(cause-related marketing)は、特定の商品を購入することが環境保護などの社会貢献に結びつくと訴える販売促進キャンペーンを指す。

(9) 日本ファンドレイジング協会(2013)『寄付白書2013』日本ファンドレイジング協会、219頁。米ドルは1ドル120円で換算。

の育成、街づくりといった市民の発意に基づいて作られたNPOセクター全体が発展するためには、寄付文化が日本社会に定着する必要がある。

課題探求トピック

1. NGOを政府機関や国連機関と比較して、その長所と短所を考えてみよう。
2. 日本社会に非営利組織に対する寄付文化が根付くための方策を考えてみよう。
3. マララ・ユスフザイさんのノーベル平和賞授賞式でのスピーチのビデオを見て、感想を話し合ってみよう。

リンク：<https://www.youtube.com/watch?v=0p7EMYgloLo>

◆学びを深めるための参考文献

1. デビッド・コーテン (1995)『NGOとボランティアの21世紀』(渡辺龍也訳) 学陽書房

NGO世代論を提唱したNGOの使命、理念、存在意義についての研究の古典。

2. 江原裕美(編)(2003)『内発的發展と教育——人間主体の社会変革とNGOの地平』新評論

NGOによる教育開発を人々の視点から分析している。アジア、アフリカ、ラテンアメリカでの教育状況を概観できる。

3. ロジャー・ハート (2000)『子どもの参画——コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際』(IPA日本支部訳) 萌文社

子ども参加を取り入れた世界各地でのコミュニティ開発の事例を分析し、子どもの「参加のはしご」概念を提唱した。

4. 重田康博 (2005)『NGOの発展の軌跡』明石書店

日本のNGOの歴史、活動、成果と課題を理解できる。

[三宅 隆史]

第10章

国際機関による 教育協力



ユネスコ（国連教育文化科学機関）のパリ本部（写真提供：小松太郎）

この機関の目的は、国際連合憲章が世界の諸人民に対して人種、性、言語又は宗教の差別なく確認している正義、法の支配、人権及び基本的自由に対する普遍的な尊重を助長するために教育、科学及び文化を通じて諸国民の間の協力を促進することによって、平和及び安全に貢献することである。

—ユネスコ憲章

国連に代表される国際機関（international organization：「国際機構」と訳されることもある）の多くは、国際社会の安定のために一定の役割を果たしてきた。そうしたなか、国際的な理想（＝平和、人権、開発など）を実現する主体として国際機関を捉える理想主義と、各国の外交政策を実現したり、それらの政策が対立したりする場として捉える現実主義という、2つの異なる立場がある。途上国の教育開発を推進するために行われる教育協力においても、そうした国際機関が有する異なる特徴をみることができる。本章では、途上国への教育協力において重要な役割を果たしている国際機関が、ここで指摘した2つの立場のバランスをいかにしてとろうとしているのかについて考えたい。

1. グローバル・レベルの教育協力

(1) 国際機関の機能

国際機関は、加盟国の代表者たちが国際的に共有する関心事について議論したり、問題解決の方策などを協議する国際的なフォーラムであるとともに、情報の収集・分析・頒布を行ったり、基準や規範の設定などを行っている。特に基準設定の機能については、法的拘束力のない政策目標や行動基準を設定したり、拘束力のある法律を制定している。政策目標や行動基準の設定については、世界人権宣言のような国際的な宣言や勧告などを採択し、法律の設定については、子どもの権利条約といった条約や規約などを締結することを意味する。

これらに加えて、国際機関は、開発援助や難民救援、紛争調停や平和維持活動といった、政治的・人道的・経済的な活動も主体的に行っている。更に、国際機関の中でも世界銀行（World Bank）やアジア開発銀行（Asian Development Bank, ADB）といった国際開発金融機関は、途上国政府が自国の社会経済開発を進めるための、融資や専門的助言などを提供している⁽¹⁾。

このような機能を持つ国際機関を代表する組織が、**国連システム（United**

(1) 国際機関の機能については、最上敏樹（2006）『国際機構論』東京大学出版会、を参照のこと。

Nations System）である。国連システムは、国連事務局、国連の諸計画や基金、専門機関およびその他の関連機関から構成される。また、世界銀行グループも、国連システムの関連機関として位置付けられる。世界銀行グループは5つの機関から構成されているが、単に「世界銀行」と言った場合には国際復興開発銀行（International Bank for Reconstruction and Development, IBRD）と国際開発協会（International Development Association, IDA）の2つの機関を指す⁽²⁾。

こうした国連システムの中で、教育協力に深く関わっている機関が、**ユネスコ（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO）、ユニセフ（United Nations Children's Fund, UNICEF）、世界銀行（World Bank）**である。もちろん、教育という領域は人材育成や研究開発などと直結しているため、その他の機関においても教育に関連した事業を数多く見ることはできる。例えば、国連開発計画（United Nations Development Programme, UNDP）は多くの人材育成プロジェクトを実施しているし、世界食糧計画（World Food Programme, WFP）は世界的な学校給食キャンペーンを行っている。また、世界保健機関（World Health Organization, WHO）は途上国の子どもたちの健康問題に深く関与し、母親の公衆衛生教育を通じた乳幼児死亡率の低減や、学校保健の充実などに尽力している。とはいえ、途上国に対する教育協力に関して、ユネスコ、ユニセフ、世界銀行の3つの機関が最も重要な役割を果たしてきたことに異論はないであろう。

(2) ユネスコ、ユニセフ、世界銀行

それでは、この3つの機関はどのように途上国への教育協力を行ってきたのであろうか。それを理解するために、まずは各国の教育政策の策定に対する国際機関の関与や影響について、歴史的な変遷を概観したい⁽³⁾。

(2) 国連システムの詳細については、桐山孝信・小畑郁・家正治（編）（2009）『国際機構』世界思想社、を参照のこと。

(3) ここでの変遷に関する記述は、北村友人（2009）「教育開発の理論と実践」大坪滋・木村宏恒・伊東早苗（編）『国際開発学入門——開発学の学際的構築』勁草書房、を加筆修正したものである。

まず、3つの機関の中でも教育協力を最も長年にわたって主導してきたのがユネスコ（国連教育科学文化機関）である。その成り立ちは、国際連盟の諮問機関として1922年に設立された国際知的協力委員会にさかのぼることができる。この委員会は、大学、図書館、知的財産、芸術、情報、メディアといった分野で国際的な情報共有や議論を行うことを目的としており、「途上国の支援」という視点はほとんど持っていなかったが、教育に関する領域で国を越えて連携することの重要性を最初に体現した国際組織であった。その精神は、1946年に国連の専門機関として設立されたユネスコに引き継がれた。

1960年代にはユネスコのイニシアティブにより、地域レベルにおける国際的な教育計画の策定が行われ、非識字の撲滅や義務教育の無償化などに関する目標が設定された。これらの目標を設定するにあたり、教育を経済成長の観点からのみ論じるのではなく、特に基礎的な教育の普及が**民主主義の基盤**を確立する上で不可欠であることをユネスコは強調した（ユネスコは、各地域の教育大臣を一堂に集めて4つの「世界教育会議」を開催し、アジア地域については1960年にカラチ・プラン、アフリカ地域については1961年にアジスアベバ・プラン、中南米地域については1962年にサンチャゴ・プランが作成され、計画的な教育の発展が目指された）。

その後も、機能的識字（functional literacy）、生涯学習（lifelong learning）、「万人のための教育（Education for All, EFA）」といった概念を提唱することで、ユネスコは教育のあり方に関する国際的な議論をリードしてきた。それは、幼児期の就学前教育から始まり、学校教育、高等教育、職業訓練、そして成人教育、生涯学習といった、教育分野の全体をカバーする唯一の国連専門機関であるユネスコに求められてきた役割でもある。

いまでは多くの人が忘れてしまっているが、1960年代から70年代にかけて、世界銀行の教育部門の責任者はユネスコの専門家が出向して務めていたように、国際的な教育の議論をまさにリードしていたのがユネスコであった。その意味で、ユネスコが最も輝いていた時代は、その頃であったと言えるかもしれない。

知的協力機関（intellectual organization）と称されるユネスコは、国際

的な基準（standard）や規範（norm）を形成し、各国の教育政策にそれらが反映されることで、より適切な教育実践が実現していくことをサポートしてきた。こうしたユネスコによる教育協力は、政策への働きかけを中心としつつ、カリキュラムや教科書、教員養成といった政策を具現化するための領域へも広がってきた。しかしながら、基本的にユネスコは行政レベルでの教育協力を行ってきた国際機関であり、学校現場などでの事業は試験的なものを除いてそれほど大規模には実施していない。

それに対して現場レベルでの教育協力を最も行ってきた機関が、1946年に設立されたユニセフ（国連児童基金）である。当初、国連国際児童緊急基金（United Nations International Children's Emergency Fund）と称されたように、子どもたちを対象に第二次世界大戦後の緊急援助を実施するための組織であった。日本の子どもたちも、1950年代を通じて脱脂粉乳や医薬品などの援助をユニセフから受けた。しかし、多くの国で戦後の復興が進むにつれて、ユニセフの事業領域は緊急時に限定されず、途上国の子どもたちをはじめとする社会的弱者（女子・女性、障がい者など）に対する支援へと拡大していった（UNICEFという略称にIとEが含まれているのは、設立当初の名称の名残である）。

ユニセフの事業領域は、教育のみならず保健、栄養、水・衛生、HIV／エイズ、保護（児童労働、性的搾取、暴力、少年兵、児童婚などからの保護）といった多岐にわたっている。それらの事業を通して、世界中の子どもたちの命と健康を守り、彼ら・彼女らの権利が守られる社会を実現することを目指している。ユニセフが実施する教育協力の重点分野としては、教育におけるジェンダー平等の実現や緊急支援時の教育を挙げることができる。これらの領域・分野で現場のニーズに即した事業を展開しているユニセフは**開発援助機関（development aid agency）**と称され、多くの途上国で高い存在感を示している。

なお、このように、ユネスコとユニセフは知的協力機関と開発援助機関という異なる性格を持っている。にもかかわらず、それぞれの事業内容の違いを理解している人が必ずしも多くはないことを、ここでは指摘しておきたい。

その設立当初から、国連システムの中で教育分野における重要な役割を

担ってきたユネスコとユニセフに対して、世界銀行が教育分野を重視するようになるのは時代的にはもう少し後のことである。世界銀行は、1960年代から70年代にかけて労働力予測に基づくマンパワー開発を目指して、教育支援を重視するようになった。70年代半ばからは、経済成長と所得再分配を同時に促進するための「公正を伴った経済成長」アプローチと、貧困削減のための「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」アプローチの統合を目指す中で、教育分野への融資を徐々に拡大させていった。そして、80年代に入ると教育の投資効率について幅広く検証し、特に初等教育分野への投資効率が高いことを示した。その結果、主要ドナーによる初等教育分野への援助が増大し、途上国の教育政策の策定過程に大きな影響を及ぼした。

更に、1980年代後半から90年代にかけては、自由市場経済システムを重視しつつも、市場メカニズムを補完する形で国家が選択的な介入を行うことの必要性を認識し、教育分野においては基礎教育段階への政府による積極的な介入を認めた。その一方、特に後期中等教育段階以降においては、民間部門の活用を促した。こうした世界銀行の一連の政策変遷を概観すると、ユネスコを中心とする国際的な教育政策の領域ではあまり重視されてこなかった**教育の投資効率性 (efficiency of education investment)** という考え方の導入を促してきたことが分かる。

2. 国際機関のアプローチ

これら3つの国際機関による教育協力の変遷を振り返ると、本章の冒頭で提示した理想主義に基づきつつ、現実主義的なアプローチが徐々に優勢になってきたことが分かる。1970年代（あるいは1980年代初頭）まではユネスコを中心に、国際的な理想（＝平和、人権、開発など）を実現する主体として国際機関を捉える**理想主義 (idealism)** 的なアプローチに基づく教育協力が志向されていた。しかし、世界銀行が教育分野への支援を拡大させてくる中で、教育協力すらも各国の外交政策を実現したり、それらの政策が対立したりする場として捉える**現実主義 (realism)** 的なアプローチがより説得力を増してきたと言える。なお、ユニセフの教育協力は、その設立当初から基本的に現実主義的な要素を多分に含んだものであった。知的協力機関としての

ユネスコに求められてきた役割と、開発援助機関であるユニセフが果たしてきた役割との違いが、こうしたアプローチの違いにも現れ出ていると考えられる。

ここで指摘したいことは、理想主義と現実主義のどちらが良いということではなく、国際機関が教育協力を推進していく中で、この両者のアプローチの間でバランスをとっていくことが重要である。そのバランスは各機関の内部でもとる必要があると同時に、異なる国際機関がそれぞれの役割分担を明確に意識することで、バランスのとれた援助協調の実現へとつながっていくはずである。

そうした観点から考えた時、近年の教育協力において、本来は知的協力機関であるユネスコに対して、開発援助機関としての役割も果たすようにというプレッシャーが大きくなっているように見受けられる。そうしたプレッシャーの背景には、教育協力を取り巻く環境の変化がある。1990年にタイのジョムティエンで開かれた「万人のための教育世界会議」と2000年にセネガルのダカールで開かれた「世界教育フォーラム」において、二度にわたりEFA目標が国際社会の合意として設定された。それに加えて、2000年の国連ミレニアム・サミットでは、**ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDGs)** が合意され、2015年には**持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals, SDGs)** が採択された。これらの国際目標は、教育協力における**成果主義 (results-oriented approach)** の高まりを意味している。すなわち、目標の達成へ向けて、特に途上国政府、先進国の援助機関、国際機関といった公的なアクターに対して、どれだけの貢献をしているか、つまりアカウンタビリティ（説明責任）がそれまで以上に厳しく問われるようになってきた。そうしたなか、知的協力機関として主に政策レベルでの支援を途上国に対して行ってきたユネスコに対しても、現場レベルで目に見える成果（すなわち就学率・識字率の向上や学力水準の上昇など）を上げるために貢献することが求められるようになってきた。

こうした成果主義の高まりは、教育協力に関わる国際機関のあり方が変化してきたこととも無関係ではない。表10-1が示すように、1980年代半ばから世界銀行による教育援助の金額が増大し、国際的な教育協力の中で

表10-1 教育分野への援助の拡大(1965～2014年)

(単位: 百万米ドル [2013年基準・米ドル])

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2014
OECD諸国による教育援助	3,357	3,723	4,500	6,904	6,232	7,350	6,382	4,375	5,242	9,758	8,242	n/a
世界銀行による教育分野への融資額	180	426	711	895	2,015	1,822	2,262	904	1,951	4,945	2,731	3,457
ユネスコ 通常予算の総額	294	412	539	616	806	492	481	676	610	653	653	653
通常予算 (教育部門)	68	87	117	114	189	89	103	136	110	119	115	118
教育部門への 通常外予算	139	120	239	203	n/a	96	108	124	106	62	118	63
ユニセフ歳入総額	n/a	59	141	313	362	821	1,011	1,139	2,747	3,681	4,853	5,170
OECD/DACの GDPデフレーター	14.18	15.83	26.16	41.25	38.26	63.60	78.08	66.93	84.53	95.77	100	100.59

出典:

1. Mundy, K. (2007) Education for All: Paradoxes and prospects of a global promise In D.P. Baker, & A. W. Wiseman, (Eds.) *Education for All: Global promises, national challenges*. Elsevier, p. 4.
2. OECD Stats GeoBook: "ODA by sector - bilateral commitments by donor and recipient"
3. World Bank Annual Report (2007, 2014)
4. UNESCO Approved Program and Budget (2004-5, 2010-11, 2012-13, 2014-17)
*Figures refer to biennial budgets
5. UNICEF Annual Report (1971, 1976, 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2005, 2010, 2013, 2014)
6. OECD/DAC Deflator <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/Deflators%20base%202013.xls>

世界銀行の存在感が明らかに大きくなってきた。先述のように、世界銀行は教育の投資効率性を重視しており、それは成果主義にもつながる考え方である。例えば、世界銀行の教育戦略ペーパー「Education Strategy 2020」では、迅速な支援、効果的な支援、万人のための支援という、アカウンタビリティと成果主義に基づく支援のあり方を強調している⁽⁴⁾。単体として最も多額の教育援助を拠出している世界銀行による成果主義重視の姿勢は、他の国際機関や各国政府が教育協力のあり方を考える上でも、一定の影響

(4) World Bank. (2011) *Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development*. World Bank Group: Education Strategy 2020. World Bank.

力を持ってきた。

このような成果主義の影響には、エビデンス (evidence、つまり根拠) に基づく教育援助が促進されるといったプラスの側面と、確実に成果を上げることが見込まれる分野に支援が偏りがちになるなどのマイナスの側面がある。ここでも、理想主義と現実主義のバランスをとりながら、教育援助の成果を出しつつ、コストに比して成果の見込みが立ちにくいような分野 (例えば、成人に対する識字教育、マイノリティや障がいを持った人々への教育機会の提供など) に関しても継続した支援をしていくことが必要である。そのようなバランスのとれた教育援助を実現する上で、途上国政府とドナー (先進国並びに国際機関) との間で適切な援助協調 (aid coordination) を行うことが欠かせない。すなわち、政府とドナーが一貫した教育政策に基づき、整合性のある活動を行うための枠組みを構築することで、相乗効果を高めるとともに、支援の偏りを防ぐことが目指されている⁽⁵⁾。

こうした援助協調は、基本的に途上国の中で行われているが、国際的にも教育援助を調整するための枠組み作りが進められてきた。そうした取り組みが、学校に行く機会に恵まれない子どもたちに質の高い教育を提供することを目的に設立された教育のためのグローバル・パートナーシップ (Global Partnership for Education, GPE) である。これは、途上国、先進国、国際機関、更には市民社会や民間セクターが相互に協力し合い、EFA目標を実現するための枠組みである。そのために、それらのアクターからGPE基金への拠出金を募るとともに、様々なアクターが協調しながら同基金からの支援を効率的・効果的に途上国で活用することを目指している。このパートナーシップは2002年から始まり、様々な修正や改革を経て今日に至っている。その支援を受けた途上国の中には確実に初等教育の普及が進んでいるところもあるが、明確な成果を上げているとは言い難い国もあり、これからどのように展開するかを注視していく必要がある⁽⁶⁾。

(5) 教育セクターにおける援助協調の詳細については、廣里恭史・北村友人 (編) (2008) 『途上国における基礎教育支援 (下)』学文社、を参照のこと。

(6) GPEの詳細については、同パートナーシップのホームページ <http://www.globalpartnership.org/> (アクセス日: 2015年11月25日) を参照のこと。

3. その他の国際機関

ここまでは、主に国連システムの中で教育協力において重要な役割を果たしてきた3つの国際機関について見てきた。しかし、教育協力に携わる国際機関としては他にも重要な組織がいくつかあるので、その一部をここで挙げておきたい。なかでも、**経済協力開発機構** (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、**欧州連合** (European Union, EU)、地域的な国際開発金融機関は、規模の面でも、影響力の大きさからも、国連システムと並んで重要な位置を占めている。

OECDによる教育分野での事業としては、国際的な学力調査である**生徒の学習到達度調査** (Programme for International Student Assessment, PISA) が最もよく知られている。このPISAにはアジアや中南米の途上国も参加しているが、それらの国の結果は先進国と比べて低い得点にとどまっている傾向が強い。そうしたなか、途上国の文脈に沿った国際学力調査の必要性が認められ、**開発のためのPISA (PISA for Development)** という新しい枠組みが開発されている。これは、PISAで培われてきた学力調査システムを途上国の文脈に沿ったものへと改変することで、その調査結果をより有効に各国が活用できるようにすることを目指している。そのために、例えば不就学児童も調査の対象に含むことなどが検討されている。「開発のためのPISA」は未だ試行段階であるが、教育協力における成果主義の高まりといった潮流の中で、今後の発展を注視していくことが欠かせない⁽⁷⁾。こうした教育分野での事業に加え、OECDの開発援助委員会 (DAC) は、教育協力も含めた各種の開発援助に関する方針の策定や統計データの管理など、重要な役割を果たしている。

また、欧州連合 (EU) が欧州委員会 (European Commission) を通して実施する開発援助は、教育分野においても援助額、支援を受ける国の数、プロジェクトの数などの観点から、非常に大きな影響力を有している。更に、**アジア開発銀行** (Asian Development Bank, ADB)、**米州開発銀行**

(7) 「開発のためのPISA」については、OECDのホームページ <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/pisaforddevelopment.htm> (アクセス日：2015年11月25日) を参照のこと。

(Inter-American Development Bank, IDB)、**アフリカ開発銀行** (African Development Bank, AfDB) といった地域ごとに設立されている国際開発金融機関も、同様の観点からそれぞれの地域において大きな存在感をもっている。これらの国際開発金融機関は、基本的に世界銀行と同じようなアプローチの支援を行っているが、より地域や国の文脈に沿った教育援助のあり方を模索している。とはいえ、国によっては世界銀行との役割分担が明確ではなく、援助内容が重複したりするケースなども見られることが課題である。

最後に、アジアに焦点を当てて、地域的な教育協力を推進する組織について紹介したい。それは、**東南アジア教育大臣機構** (Southeast Asian Ministers of Education Organization, SEAMEO) である。SEAMEOは、東南アジア地域における教育、科学、文化に関する域内協力を推進することを目的として、1965年に設立された国際機関である。SEAMEOでは、東南アジア地域内におけるネットワークとパートナーシップを構築し、政策立案者や専門家たちが意見交換や情報の共有を行うための知的フォーラムの場を提供している。また、加盟国の開発に資するための人材育成や調査研究を行っている。2015年12月現在、SEAMEOは、(1)農業と天然資源、(2)文化と伝統、(3)情報コミュニケーション技術 (Information and Communication Technology, ICT)、(4)言語、(5)貧困削減、(6)予防的な健康教育、(7)教育における質と公正、という7つの領域の事業を主に進めている。

特に東南アジアにおいては、**東南アジア諸国連合 (アセアン：1967年設立)** よりも歴史的に古くから教育セクターでの事業を展開してきたSEAMEOが、教育協力において中心的な役割を果たしている。それと同時に、アセアン事務局も教育協力を進めてきており、アジアには複層的な教育協力体制が構築されていると言える。

4. まとめ

基本的に教育分野は極めて国内的な領域であり、各国の政府が中心となってそれぞれ主要な政策を策定している。とはいえ、今日の途上国の教育政策を横断的に見てみると、多くの国で非常に類似した取り組みを推進している状況が存在することにも気付く。なぜなら、1990年代からEFAという国際

目標が掲げられてきており、2015年にはSDGsが採択され、このSDGsに沿う形で「Education 2030」⁽⁸⁾という新たな方向性が示されたが、そうした国際的な合意が途上国の教育政策に強い影響を及ぼしているためである。そして、そうした教育政策の国際的な潮流を形成する上で、教育分野の国際機関が果たしてきた役割は大きい。

2012年には、潘基文・国連事務総長の呼びかけによって**世界教育推進活動 (Global Education First Initiative, GEFI)** が立ち上げられた。これは、教育分野における国際的な戦略・取り組みの指針として示されたものであり、3つの優先課題を掲げている。すなわち、(1)全ての子どもが学校に通えること、(2)学習の質、(3)グローバル・シティズンシップ教育の促進、という3つの課題について、国際社会が協力しながら各国・地域で取り組むことを呼びかけている。

これらの課題の実現を通じて、公平、平和、寛容かつインクルーシブな社会を実現していくことが目指されている。今日の国際社会には、紛争、テロ、難民、富の偏在、人権侵害、環境破壊など、多くの問題が山積している。これらの問題を一つずつ解決し、平和で安定した世界を実現していくためには、政府、国際機関、市民社会組織、企業などの多様なステークホルダーが協力し合うことが欠かせない。そうした努力を積み重ねていくにあたり、一人ひとりの市民が自己を肯定するとともに他者を尊重することで、民族、宗教、国籍、性差、年代などを超えて相互に信頼し合う関係を築いていくことが何よりも大切である。そうした関係を構築する上での基礎は、「教育」を通して育まれていく。そのために、全ての人が質の高い教育機会を、生涯にわたって得ることができる環境を整備することが、SDGsの中でも重要な目標として掲げられている。この目標の実現に向けて、国際機関はそれぞれの立場からの教育協力に取り組んでいるのである。

本章で見たように、国際機関による教育協力は理想主義と現実主義の balan

スを取りながら、それぞれの機関の使命や特徴に基づいて、多様な支援を提供している。それらの支援を調整するためのメカニズムも構築されてきている。しかしながら、実際の援助の現場では、理想主義と現実主義のバランスが常にとれるとは限らず、本当に必要な人へ適切な支援が届いているのかという点から疑問を持たずにはいられないケースも散見される。そこで、ぜひ読者の皆さんには、国際機関に過度な期待や理想を抱くのではなく、冷静な視点からそうした問題も見据えていていただきたい。その上で、やはり国際機関が果たしている役割の重要性について考えていただければと願っている。

課題探求トピック

1. 国際機関による教育協力を実施する上で、理想主義と現実主義のバランスをとることが難しい場面として、具体的にどのようなケースがあり得るか、考えてみよう。
2. ユネスコ、ユニセフ、世界銀行など、異なる役割を担う国際機関が連携して教育協力を推進することには、どのような利点と難しさがあるか、考えてみよう。また、教育協力における援助協調を進めるにあたり、政府、国際機関、市民社会組織といった異なる立場の機関が連携することには、どのような利点と難しさがあるのか、考えてみよう。
3. 2015年9月に採択されたSDGsを実現していく上で、教育が果たす役割は極めて重要である。それは、SDG4（教育分野）を実現することだけでなく、その他の目標の実現においても人材育成や研究開発など教育分野の充実が欠かせないことを意味する。こうした観点から、SDGsの推進において、様々な国際機関がどのように連携していくことが必要であるか、考えてみよう。

(8) ユネスコが中心となって2015年5月に韓国の仁川（インチョン）で開催された世界教育フォーラムにおいて採択された宣言文が「Education 2030」（通称、「インチョン宣言」）である。その宣言文は、ユネスコ統計研究所のホームページ http://www.uis.unesco.org/Education/Documents/education_2030_incheon_declaration_en.pdf（アクセス日：2015年11月25日）に掲載されている。

◆学びを深めるための参考文献

1. 小川啓一・西村幹子（編）（2008）『途上国における基礎教育支援（上）』および廣里恭史・北村友人（編）（2008）『途上国における基礎教育支援（下）』学文社

国際機関による教育協力のメカニズムや、実際の援助の具体例を紹介しており、上記の課題探求トピックを考える上で参考になる。

2. 北村友人（2015）『国際教育開発の研究射程——「持続可能な社会」の実現へ向けた比較教育学の最前線』東信堂

国際教育開発を理論的に検討している本書は、地球的視野を持つ市民の育成を目指す「市民性の教育」の重要性を強調しているが、そうした教育を実現していく上で国際機関の果たすべき役割についても随所で触れており、参考になるであろう。

3. 最上敏樹（2006）『国際機構論』東京大学出版会

国際社会における国際機関の役割を深く考察した本であり、教育協力における国際機関のあり方を考える上でも参考になる。本書と併せて、国際機関のシステムなどを解説している桐山孝信・小畑郁・家正治（編）（2009）『国際機構』世界思想社、を読むことで、更に理解は深まるであろう。

〔北村 友人〕