

第1章

初等教育と開発、援助 —背景、現状、研究課題—

米村明夫

はじめに

初等教育が、個人にとっても社会にとっても欠かすことのできないものであることは、近年改めて国際的にも認知されきており、その普及は優先的合意事項になりつつある。本稿では、そのような合意が形成されてきた背景を振り返った後、初等教育普及と援助の現状を簡単に概観する。その上で、発展途上国の教育発展の現状、それに関わる国際的動向をどのように把握すべきか、それらは我々にどのような研究課題を提起しているのかについて論ずる。

第1節 国際社会における初等教育の位置づけの変遷

1. カラチプランなどー1960 年までー

第2次世界大戦後、UNESCO は、発展途上国における初等教育普及に関する国際的なリーダーシップを取ってきた。その理念は、人権としての教育であり、またそれは、こどもの権利であるとともに、平和、民主主義、民衆の相互理解、福祉に貢献するものと理解されていた。また、初等教育の普及は、発展途上各国にとって、新しい国民形成、国家建設の基礎であり、当然の課題として受け止められたのである。

特に 1950 年代に入ると、UNESCO がリーダーシップをとり、ラテンアメリカ、アジアなどで地域レベルの初等教育普及に焦点が当てられた教育会議が重ねられ、その成果としての地域教育計画が作成されている。例えば、パキスタン、カラチにおいて 1960 年に開催された「ユネスコ、アジア地域代表者会議」では、「アジアにおける普遍的・無償初等義務教育計画案（カラチプランと呼ばれる）」が採択

されている（馬越 1989, p.55、米村 1982, pp.35-36、米村 1983, pp.203-204）。

2. 人的投資論などー1960年代～1980年代ー

ところが1960年代に入ると、教育に対して異なった角度からのアプローチが始まり、さらにそれが主流となっていく。すなわち教育を経済的な側面から評価し、経済発展との関係でとらえようとする方向である。

マンパワー理論、人的投資論などのこうした潮流の背景には、途上国現地における技術者などの中級以上のマンパワーの不足が、その経済発展においてボトルネックとなっているという認識があった。したがってそこで特に焦点が当てられたのは、中等教育、中等レベルの技術教育、さらには高等教育ということになった。例えば、1965年の第2回アジア地域会議では、初等教育だけでなく、中等、高等教育も含めた拡大目標をたてた「アジアモデル」が示された。そして、実際多くの途上国で、中等、高等教育の就学率の伸びは、初等教育を上回ったものとなった。

また、こうした動向に沿いながら、この時期に世銀などの国際金融機関が教育援助という形を通じて発展途上国の教育開発に影響力を与え始めたことも見逃せない。それは、UNESCOの理念的あるいは専門的、技術的な援助とは異なる、直接的なインパクトを持つものであったと考えられる。

そして、このような1960年代に形成された教育開発をめぐる基本的構図（人的資本という観点からの教育開発、技術、中等、高等教育を重視、教育開発における世銀などの影響力の増大）は、基本的に1980年代末まで続いたといえる。

しかし、それはまた、初等教育の「普遍化」という目標をいつの間にか脇においたものとする事ともなった。そしてそのことに対する批判は早くから表れていた。世銀においても1970年代の半ばに、Basic Human Needs派として知られる人々が現れた(Noor 1981)。彼らは、開発の目標をBasic Human Needsを満たすことにあり、初等教育も人々の生活にとってのBasic Human Needsであると主張し、一定の影響力を及ぼしたのである¹。

3. 「世界教育会議」における初等教育の「復権」ー1990年以降ー

初等教育の完全普及を、改めて国際的な課題、各国の教育政策における優先的

事項として合意するに至るのは、1990年のタイ、ジョムティエンにおける「世界教育会議」である²。そこでは、「教育をすべての者に(Education For All)」というスローガンが掲げられ、「教育は人権である」という30年前にUNESCOが中心となって主張した理念が基調とされ、さらに教育が人々の福祉、貧困の緩和に資するものであることが強調されている³。1990年には、国連開発プログラムUNDPが、その年報「人間開発」第1号を発行し、あるいは世銀もその年報において「貧困問題特集」を行なっている。それらにおいては、人的資本論的な発想とBasic Human Needs的な発想が統合されながら、初等教育がなお普及していない地域で、それを普及することの人々にとっての福祉的、生産的な意義が喧伝されていた。

ジョムティエンの「世界教育会議」は、UNDP、UNESCO、UNICEF、世銀による主催、国連人口基金UNFPAの共催で開催されており、初等教育（基礎教育）普及という課題が幅広い国際的な合意となったことを端的に表現する大規模な会議となった。教育が人権であるという主張は、人間開発や貧困緩和という新しい視点、課題と調和的であるばかりでなく、この度の例外を許さない完全普及を目指すという目標にふさわしい表現として受け止められたと考えてよいであろう。

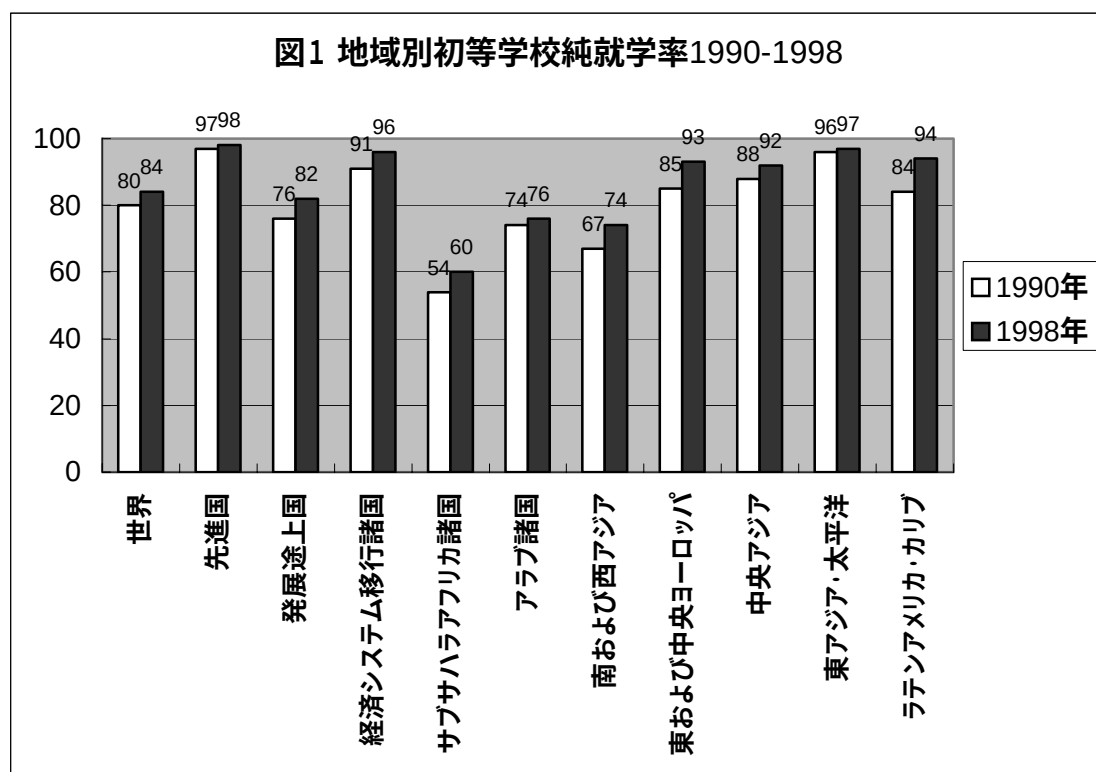
世界会議では、初等（基礎）教育普及に関する2000年までの具体的な達成目標を定められたばかりでなく、初等教育普及のために援助を必要とする途上国に対して、専門的、財政的に強力な支援をすることが約束されている。また、こうした政策的努力を会議の時だけで終わる一過性のものにしないように、その後の評価の日程を定めた点、そして実際にフォローアップのための組織を作った事、等は、こうした課題を真剣に受け止めようとする姿勢を示すものであったといえよう。

2000年に開かれた「世界教育フォーラム」は、こうしたジョムティエンの会議で開始された「教育を全ての者に」運動の延長線上にあるものである。そこでは、あらためて2015年までの達成目標が合意されると同時に、各国の責任を前提としながらも、国際的な支援へのコミットメントが強く打ち出されている⁴。

第2節 初等教育普及の現状

1. 純就学率

1990 年代の初等教育普及状況（純就学率）を図 1 に示した。これによれば、発展途上国全体の純就学率 1990 年 76%、1997 年に 82%であった。すなわち、1990 年代の 7 年間に 6 ポイントほどの前進はあったものの、途上国では 1997 年時点でもなお 18%の子供達が初等学校に就学していないという状況にある。



(出所) Malcolm Skilbeck (2000).“Education For All-Global Synthesis”. P.34.

(原出所) EFA Statistical Document, (2000).

地域別の 1997 年の純就学率は、サブサハラアフリカ 60%、南および西アジア 74%、アラブ諸国 76%で、これらの地域では、初等教育が「普遍化」に至るにはまだ遠い状況にあることを物語っている。

他方、同じく 1997 年の純就学率について、中央アジア 92%、東および中央ヨーロッパ 93%、ラテンアメリカ・カリブ 94%、経済システム移行諸国 96%、東アジア・太平洋 97%で、これらの地域ではかなり高い水準に達している。

2. 修了率

しかし、後者のように純就学率が高い水準にあっても、それは必ずしも初等教

育の修了率が高いことを意味するわけではないことに注意しておく必要がある。

表1は、ラテンアメリカ諸国においては、それらの率の間に大きな乖離が存在する可能性を強く示唆する資料である。そこには、調査時点での年齢別の純就学率と、15-19歳の若者が達した学歴水準が示されているが、それらの数値の間のずれはかなり大きい。例えばペルー(1996年)を見よう。6、7歳児の就学率は90%以下であるが、8,9,10,11,12,13歳児の就学率は、90%を超えている。他方、15-19歳の若者の98%までが初等学校の第1学年レベルを修了している。同じく、97%が第2学年を、95%が第3学年を、92%が第4学年を修了している。しかし、続けて見ていくと、第6学年を修了(初等教育修了)しているのは76%となる。つまり、純就学率は、かなり高い水準であるが、それがそのまま初等教育修了につながるのかについては、強い疑問が生ずるのである⁵。

表1 ラテンアメリカ諸国の年齢別就学率と学年別修了率

ドミニカ共和国 1996

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.886	1	0.933
7	0.919	2	0.909
8	0.927	3	0.874
9	0.949	4	0.820
10	0.943	5	0.746
11	0.961	6	0.671
12	0.952	7	0.578
13	0.945	8	0.472
14	0.902	9	0.351

グアテマラ 1999

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.435	1	0.859
7	0.721	2	0.816
8	0.82	3	0.736
9	0.878	4	0.645
10	0.885	5	0.574
11	0.847	6	0.523
12	0.783	7	0.347
13	0.683	8	0.294
14	0.574	9	0.236

ハイチ 1994-1995

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.569	1	0.848
7	0.672	2	0.739
8	0.744	3	0.645
9	0.773	4	0.545
10	0.751	5	0.443
11	0.782	6	0.337
12	0.803	7	0.246
13	0.826	8	0.178
14	0.827	9	0.129

ニカラグア 1998

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.649	1	0.894
7	0.725	2	0.878
8	0.782	3	0.835
9	0.827	4	0.768
10	0.812	5	0.691
11	0.825	6	0.624
12	0.820	7	0.469
13	0.745	8	0.361
14	0.680	9	0.261

ボリビア 1997

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.848	1	0.989
7	0.942	2	0.928
8	0.967	3	0.914
9	0.970	4	0.888
10	0.964	5	0.856
11	0.958	6	0.799
12	0.916	7	0.772
13	0.879	8	0.637
14	0.827	9	0.409

ブラジル 1996

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.827	1	0.962
7	0.936	2	0.921
8	0.961	3	0.870
9	0.959	4	0.804
10	0.964	5	0.678
11	0.959	6	0.562
12	0.954	7	0.455
13	0.926	8	0.351
14	0.884	9	0.216

コロンビア 1995

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.832	1	0.970
7	0.902	2	0.957
8	0.937	3	0.917
9	0.947	4	0.868
10	0.950	5	0.809
11	0.939	6	0.663
12	0.883	7	0.582
13	0.837	8	0.479
14	0.783	9	0.358

パラグアイ 1990

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.322	1	0.977
7	0.831	2	0.968
8	0.943	3	0.943
9	0.967	4	0.888
10	0.971	5	0.805
11	0.967	6	0.719
12	0.934	7	0.416
13	0.781	8	0.349
14	0.567	9	0.263

ペルー 1996

就学率		15-19歳人口 修了率	
年齢		学年	
6	0.613	1	0.977
7	0.885	2	0.967
8	0.951	3	0.946
9	0.962	4	0.918
10	0.967	5	0.882
11	0.968	6	0.756
12	0.949	7	0.680
13	0.912	8	0.556
14	0.855	9	0.396

(出所) Website of World Bank, Education, Research, Education Attainmentの項。

同様のことが、ドミニカ共和国、ボリビア、コロンビア、ブラジル、パラグアイ

イについてもいえるし、あるいは本書第9章のカントリーレポートのメキシコ、ブラジルを見てもその修了率は、高い純就学率から期待されるものとはかなり異なっている。ラテンアメリカは、純就学率の高い地域であるが、初等教育の実質的な普及という意味では、まだ課題を残した地域と考えるべきなのである。また、ここでの東アジア・太平洋地域についても国別に検討していく必要がある。同じく、第9章のカントリーレポートのフィリピン、タイを見ると初等教育の普遍化には成功していないことがわかる。

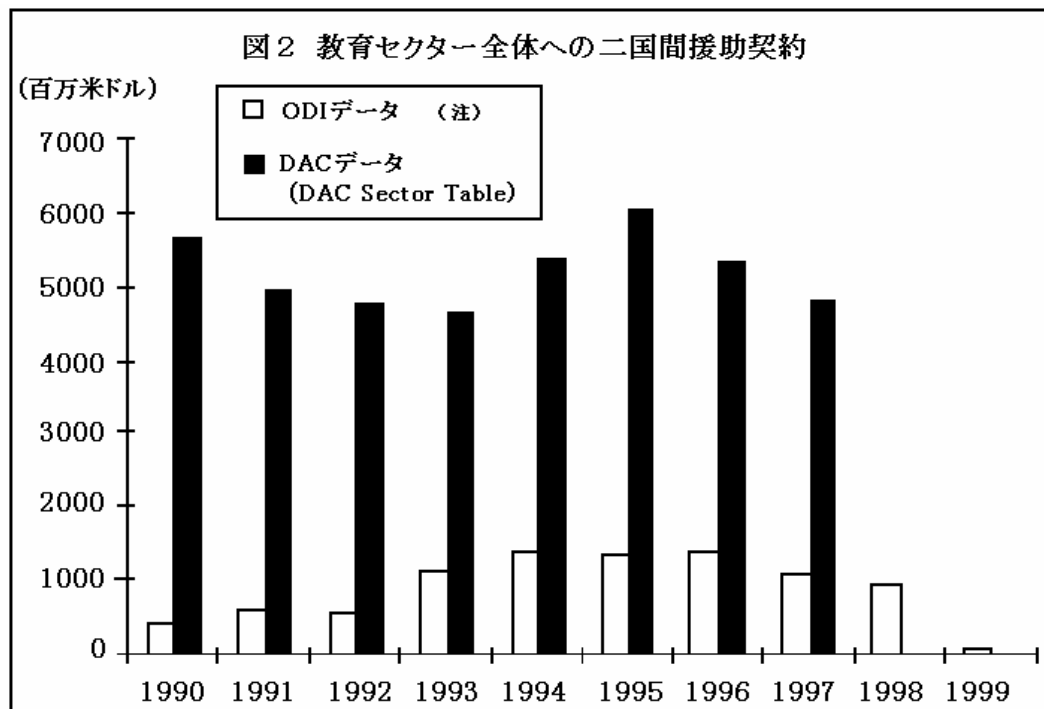
こうして見ると、安定した国家建設に成功していない国々を多く含むアフリカのような地域ばかりでなく、経済成長に比較的成功したと思われるメキシコ、ブラジル、タイといった国々、あるいは教育の普及が比較的進んでいると考えられていたフィリピンといった国も、第2次世界大戦後約半世紀経った今日なお、初等教育の完全普及に成功していないという現実がつけつけられているのである。

発展途上国における初等教育の普及状況を正確に把握するという作業は、意外と困難であったり、手間がかかる作業である。しかし、特に純就学率が高い国については、その一つ一つについて、それが本当に初等教育修了が普遍化していることを意味しているのか、丹念に調べていく必要がある。そうした作業の積み重ねによって、発展途上国全体についての問題の大きさがより正確に理解できるようになる。

第3節 教育援助の動向

1. 1990年代の教育援助全体および初等教育援助の動向

では、こうした初等教育普及の不十分な状況を変えるために、目標をたて、また財政的な援助も唱った1990年の「世界教育会議」以降、実際の教育援助の動向はどのようなであったろうか。まず、図2に示されたOECDのDACデータにより、二国間の教育援助全体（初等教育に限定しない）の動向を契約ベースで見ると、1990年に55億ドルの水準にあったものが1993年まで減少を続け、以降96年に60億ドルを超える水準まで上昇し、また、1997年に50億ドル程度の水準に減少している。したがって、教育援助全体（絶対額）については1990年代の傾向ははっきりせず、停滞と表現できよう。

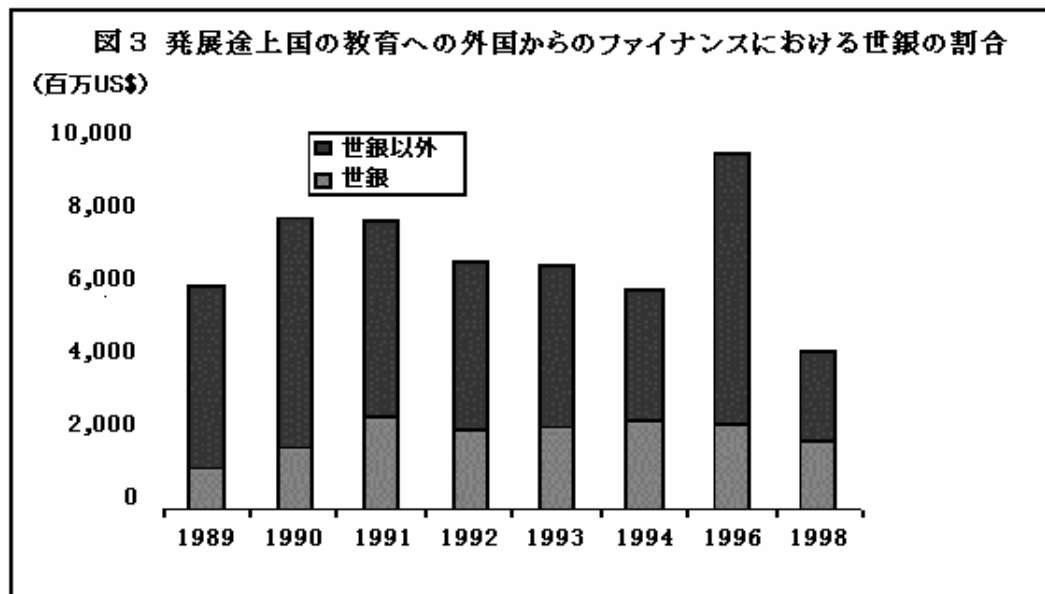


(注) ODI調査データでは、アメリカ、日本などが回答していない。

(出所) Clare Bentall, Edwina Peart, Roy Carr-Hill and Aidan Cox (2000). Funding Agency Contributions to Education for All (the EFA 2000 Assessment, a thematic report) Figure 5.2

また、国際機関を含めた教育援助全体額の動向（実行ベース）は、図3に示される。ここでは、1996年を例外とすれば、1990年の70億ドル強から1998年の40億ドル程度へと、かなりはっきりとした減少傾向が見られる。また、この図は世銀の占める額をも示しているが、それは平均で20億ドル程の水準で変化は少ない。このため、世銀の全体に占めるシェアは高まる傾向にあり、1998年には全体の半分を世銀が占めている。これに他の地域開発銀行も加えれば、教育援助における国際銀行などの国際機関による援助は重みを増してきたと考えられる。

図2は契約ベース、図3は実施ベースと考えられ、またデータソースも異なり、数値にズレが生じている。しかし、いずれにせよ、1990年代に二国間の教育援助は増大していないと結論できよう。これは、先進国による援助全体の絶対的な減少が、教育の分野においてもその停滞もしくは減少として反映してきている結果であろう。



(出所) Website of World Bank, Education, “An Expanding Portfolio”, Figure 1.

では、教育援助全体から初等教育へはどれだけ振り向けられたのであろうか。残念ながら、二国間の教育援助に関してこの点を示す適切なデータは見あたらない。「世界教育会議」の目標達成を評価した「2000 年評価」の援助を扱ったレポート (Bentall, Clare; Peart, Edwina; Carr-Hill, Roy; and Aidan Cox, 2000) によれば、この 10 年間に、初等教育に対する援助を絶対額で増加させた国は、ベルギー、デンマーク、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、イギリス、変化がなかったのは、オーストラリア、カナダ、ドイツ、減少させたのはフィンランド、ポルトガル、スウェーデンであった。このレポートは、総じて「明らかな上昇傾向」が見られるとしているが、ここで挙げられた国の半分は増加させていなかったのであるから、それほど強く結論づけられるようには思われない。ただ、先進国による援助全体の減少傾向の中で、初等（基礎）教育重視という国際的合意が、半数の国で絶対額の増加を見せるという動向に反映していることは間違いないであろう⁶。

2. 1960 年代以降の世銀の教育援助、初等教育援助の動向

先に教育援助における世銀の重要性が増してきていることを指摘した。また、世銀の動きは、他の国際機関、特に各地域開発銀行に影響を及ぼしていると考えられる。そこで、世銀の教育援助についてより詳しく見ておくこととする。

表2のb欄は、世銀における教育プロジェクトへの新規貸付額（契約ベース）の年平均を示している。絶対額において増加傾向が見られ、1990年代は1980年代の倍の額（約20億ドル）に至っている。表2のc欄は、それが世銀全体の新規貸付額において占める割合を示す。1970年代、80年代はそれぞれ4.6%、4.5%と変化が見られないが、1990年代には8.5%とこれも倍加している。特に1980年代と1990年代では、世銀全体の新規貸付額がほとんど変化していない（a欄参照）中で、こうした変化が起きていることに注目できよう。すなわち、1990年代の世銀における教育重視は、他の部門の絶対額における犠牲を生じさせつつ実行されているといえるのである。

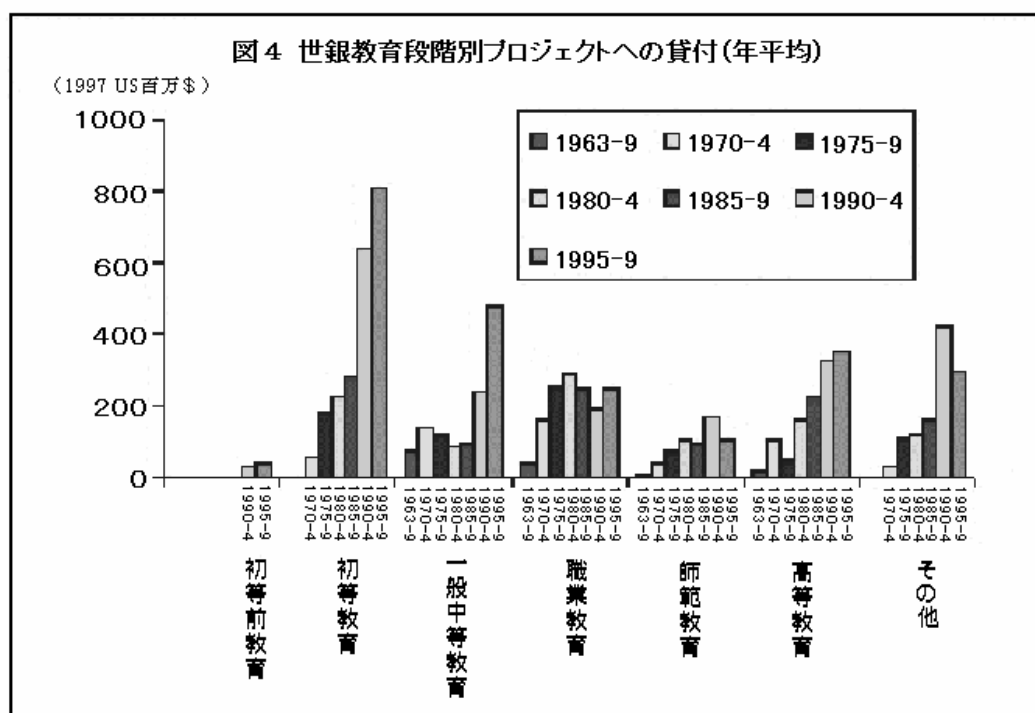
表2 世銀の教育プロジェクトへの貸付

	a	b	c (=b/a)
	世銀全プロジェクト への新規貸付契約 (年平均) 1996年価格 (百万US\$)	教育プロジェクト への世銀新規貸付 契約 (年平均) 1996年価格 (百万US\$)	世銀新規貸付契約 における教育プロ ジェクト貸付の割合 (%)
1963-1969	5,276	153	2.9
1970-1979	14,348	660	4.6
1980-1989	22,867	1,029	4.5
1990-1998	23,317	1,982	8.5

(出所) Website of World Bank, Education, "An Expanding Portfolio" Figure 1.

図4によって、初等教育への貸し付け状況を、「一般中等教育」「職業教育」「高等教育」と比較しつつ議論しよう。「初等教育」は、1960年代には貸付がなかったがその後一貫して貸付額が増大している。1970年代前半には、他の教育段階に比べて低い額であったが、後半には「一般中等教育」「高等教育」を、80年代後半には「職業教育」も超え、90年代はさらに激増している。1990年代の増加は「世界教育会議」の合意の反映ともいえようが、むしろ世銀が初等教育重視の動向のリーダーシップをとっていると考えたほうがよいかもしれない。

また、「高等教育」も 1975-79 年を除けば一貫して増大しているし、「一般中等教育」も 90 年代に大きく伸びている。職業教育も 1970 年代後半以降一定の水準を維持している。世銀は、古くから教育に対する関心を増大させてきたが、90 年代には初等教育にアクセントを与えつつ、教育全体の重視に至っているといつてよいであろう。



(出所) Website of World Bank, Education, “More for Primary Education...within a holistic approach”, Figure 1.

ただし、世銀に関しても、1990 年代の中での細かな動向は明らかではない。表 3 の b 欄は、1990 年から 1999 年まで各年の「普通教育」「基礎教育」「初等教育」「初等前教育」「教科書」「貧困」などの語句をそのタイトルに含む教育プロジェクトの貸付総額（契約ベース）を示したものである。それは、1990 年代の半ばまで増大傾向を見せているが、以後 1998 年を大きな例外として減少している。この 1998 年を例外とした減少傾向は、c 欄に見られるように、同時に教育部門全体の比率が低下していく傾向を伴っていることも見逃せない。

2000 年のダカールにおける「世界教育フォーラム」では、財政面における支援が 10 年前のジョムティエンの「世界教育会議」にも増して強調されたが、それは、1990 年代後半の二国間の援助や世銀などの援助の実績を楽観視できないことの反映とも解釈できるのである。

表3 世界銀行 教育部門全体および基礎教育関連の貸付状況

1990－1999 年度

年度	a.教育部門 総額 (百万ドル)	b.基礎教育関連＊ 総額 (百万ドル)	c.世銀貸付中教育 部門全体比率(%)
1990	1,486.6	432.2	7.2
1991	2,251.7	615.9	9.9
1992	1,883.7	718.5	8.7
1993	2,006.2	1061.9	8.5
1994	2,068.0	1182.4	10.0
1995	2,096.8	1062.3	9.3
1996	1,705.7	761.6	7.9
1997	1,017.4	482.5	5.3
1998	3,129.3	1869.6	10.9
1999	1,344.3	462.7	4.6

＊プロジェクトのタイトルに普通、基礎、初等、初等前、貧困という語がついているもの

(出所) 斉藤泰雄『開発途上国向けの国際的教育援助プロジェクトの

事例研究 ―世界銀行の活動を中心に―』(2000) から作成。

いずれにせよ、教育援助の動向を二国間、あるいは他の国際機関も含め、より詳しく、厳密に分析する作業が求められているといえよう。

第4節 発展途上国の初等教育発展研究の課題

すでに、初等教育普及や援助の現状について、より踏み込んだ研究の必要なことを述べてきたが、ここで改めて、今日の国際環境を視野に入れつつ発展途上国の初等教育発展をとらえようとする場合、現在の状況をどのようにとらえるべきなのか、どのような基本的分析枠組みや歴史的 위치づけが必要なのか、その上でさらに教育普及の実際的なレベルでどのような分析を行っていく必要があるのか、といった問題を考えていくこととする。問題提起と同時に、できる限り筆者なり

の（仮説的）解答や解答の糸口を提起する形をとりつつ議論していきたい。

1. 初等教育発展における国際的影響力の増大

従来、初等教育の普及は、当事国の主権に関わるものとされ、国際的な影響力は、量的、内容的に極めて限定的ものであった。それは、先に述べた UNESCO を中心とした初等教育普及地域教育計画が事実上忘れ去られたものとなっていたことにも見られよう。しかし、今日、1990 年の「世界教育会議」に始まる「教育をすべての者に」運動にその端的な表現を見ることができるよう、発展途上国初等教育の普及における国際的影響力は強いものとなってきている。

その背景には、第 1 に、発展途上国に初等教育普及をまかせておけないという先進国の側での危機意識ともいえるべきものが発生してきていることにある。アジア、アフリカの多くがそれぞれ第 2 次世界大戦後、あるいは 1960 年代に独立した。それ以後、1990 年までに 30 年、あるいは 20 年以上経とうとしているのに、初等教育がいつになれば完全普及するのか、その見通しがたっていない。ラテンアメリカの場合は、例えばメキシコ革命のあった 1910 年頃を起点としても、70 年以上を経過しているのである。こうした状況は、先進国と途上国の間の経済格差ばかりでなく、途上国の国内でも極端な格差を作り出し、国内さらには国際的な政治的、社会的不安定要因になり得よう⁷。第 2 に、国家主権に関する厳格な主張が、一方ではグローバル化によって経済の分野で、他方では人権など政治、社会の分野でも弛められつつある（教育は人権であるという主張は、この意味でそれ自体国際性を増してきている）。援助の分野では、すでに 1980 年代に構造調整という形で、国際機関が各国の経済政策に踏み込んだ形での影響を及ぼしていたのである。

国際的な影響力の強さの増大は、まず、先に見たように国際機関を中心とした初等教育への援助の増大に端的な形で表れているということができよう。そして、途上国の側から見ても、初等教育への援助は無視できない比重を持つものとなっている。例えば、表 4 の c 欄によれば、1990 年代の世銀の基礎教育への貸付契約累積額が 3 億米ドルを超える国は、9 ヶ国ある。続いて、d 欄または e 欄では、0.1 を超える（すなわち世銀からの援助累積が一年間の初等教育経常公教育費の 1 割を超える）国が、38 ヶ国、0.5 を超える国は 17 ヶ国にのぼる。一国が受け取る初

表4 世界各国の「初等前および初等経常公教育費」と「世銀からの借受け累積」

	初等前および初等 経常公教育費		世銀1990- 99年度初等前、 初等教育 プロジェクト 貸付累計(注) (百万米ドル)	d (c/a)	e (c/b)
	1990 a	(百万米ドル) 1996 b			
[Africa]					
Algeria			40.00		
Angola	299.00		0.00	0.00	
Benin		33.15	18.10		0.55
Botswana	59.17		0.00	0.00	
Burkina Faso	0.31	44.72	0.00	0.00	0.00
Burundi	18.07	15.38	0.00	0.00	0.00
Cameroon	195.66		0.00	0.00	
Cape Verde	7.51		11.50	1.53	
Central African Republic	11.33		0.00	0.00	
Chad	9.81	11.47	19.30	1.97	1.68
Comoros			7.00		
Congo		54.51	0.00		0.00
Cote d'Ivoire	295.46	200.14	53.30	0.18	0.27
Dem. Rep. of the Congo			0.00		
Djibouti			5.80		
Egypt	1171.16	2182.00	60.50	0.05	0.03
Equatorial Guinea			0.00		
Eritrea			0.00		
Ethiopia	68.44	76.49	100.00	1.46	1.31
Gabon			0.00		
Gambia	4.30	6.73	0.00	0.00	0.00
Ghana	44.84		143.10	3.19	
Guinea			42.50		
Guinea-Bissau			14.30		
Kenya	264.63		27.80	0.11	
Lesotho	15.24	34.16	25.20	1.65	0.74
Liberia			0.00		
Libyan Arab Jamahiriya			0.00		
Madagascar	23.44		65.00	2.77	
Malawi	21.19	54.21	22.50	1.06	0.42
Mali		26.06	0.00		0.00
Mauritania	11.23	15.37	0.00	0.00	0.00
Mauritius	40.03	46.86	0.00	0.00	0.00
Morocco	516.02	563.37	0.00	0.00	0.00
Mozambique	21.61		0.00	0.00	
Namibia	81.32	165.35	0.00	0.00	0.00
Niger			41.10		
Nigeria			128.00		
Rwanda	53.41		23.30	0.44	
Sao Tome and Principe			0.00		
Senegal	70.81	57.72	0.00	0.00	0.00
Seychelles	9.74	8.59	0.00	0.00	0.00
Sierra Leone	1.75		0.00	0.00	
Somalia			26.10		
South Africa	4837.05	4040.45	0.00	0.00	0.00
Sudan			0.00		
Swaziland	16.76	24.94	0.00	0.00	0.00
Togo	20.54	27.49	0.00	0.00	0.00
Tunisia	323.54	457.29	98.30	0.30	0.21
Uganda			132.60		
United Rep. of Tanzania	62.64		59.20	0.95	
Zambia	27.63	26.44	72.00	2.61	2.72
Zimbabwe			0.00		
[America, North]					
Antigua and Barbuda			0.00		
Bahamas			0.00		
Barbados			7.80		
Belize	13.53	17.52	7.10	0.52	0.41
British Virgin Islands			0.00		
Canada	20251.06	24033.06	0.00	0.00	0.00
Costa Rica	118.60		23.00	0.19	
Cuba			0.00		
Dominica	6.16		6.20	1.01	
Dominican Republic		116.92	52.00		0.44
El Salvador			34.00		
Grenada			7.60		
Guatemala		161.71	33.00		0.20
Haiti	28.60		12.60	0.44	
Honduras	66.02	78.88	30.00	0.45	0.38
Jamaica	60.65	82.27	0.00	0.00	0.00
Mexico		7931.66	857.00		0.11
Netherlands Antilles			0.00		

	初等前および初等 経常公教育費		世銀1990 - 99年度初等前、 初等教育 プロジェクト 貸付累計 (注) (百万米ドル)	d (c/a)	e (c/b)
	1990 a	1996 b	c		
Nicaragua			34.00		
Panama	106.13	117.82	35.00	0.33	0.30
Saint Kitts and Nevis	2.09	3.17	0.00	0.00	0.00
Saint Lucia		14.45	6.70		0.46
Saint Vincent and the Grenadines	6.88		0.00	0.00	
Trinidad and Tobago	78.23	86.68	51.00	0.65	0.59
United States	119923.52		0.00	0.00	
[America, South]					
Argentina		4441.07	119.00		0.03
Bolivia		177.56	165.70		0.93
Brazil		19258.28	972.10		0.05
Chile	602.30	1257.45	170.00	0.28	0.14
Colombia	560.22	1001.41	47.20	0.08	0.05
Ecuador	148.93	223.01	89.00	0.60	0.40
Guyana		13.92	0.00		0.00
Paraguay	39.72	169.84	0.00	0.00	0.00
Peru		538.96	146.40		0.27
Suriname	27.39		0.00	0.00	
Uruguay	159.88	188.20	31.50	0.20	0.17
Venezuela			89.40		
[Asia]					
Afghanistan			0.00		
Armenia		6.59	0.00		0.00
Azerbaijan		20.21	0.00		0.00
Bahrain			0.00		
Bangladesh	170.31	242.57	309.30	1.82	1.28
Bhutan		8.34	13.70		1.64
Brunei Darussalam			0.00		
Cambodia			0.00		
China	3565.12	7241.91	285.00	0.08	0.04
Hong Kong SAR		941.45	0.00		0.00
Cyprus			0.00		
Dem. People's Rep. of Korea			0.00		
Georgia		49.47	0.00		0.00
India	3518.62	4344.90	1147.60	0.33	0.26
Indonesia			607.70		
Iran, Islamic Republic of	985.82	1064.34	0.00	0.00	0.00
Iraq			0.00		
Israel	1626.50	2628.62	0.00	0.00	0.00
Japan			0.00		
Jordan	227.46	358.24	0.00	0.00	0.00
Kazakhstan		114.69	0.00		0.00
Kuwait			0.00		
Kyrgyzstan	26.93	8.18	0.00	0.00	0.00
Lao People's Dem. Rep	10.15	21.91	19.00	1.87	0.87
Lebanon			0.00		
Macau			0.00		
Malaysia	796.66	1383.16	365.00	0.46	0.26
Maldives			13.40		
Mongolia			0.00		
Myanmar			0.00		
Nepal		46.92	30.60		0.65
Oman			0.00		
Pakistan	516.00	791.04	641.30	1.24	0.81
Palestinian Auton. Territories			0.00		
Philippines		1246.00	313.40		0.25
Qatar			0.00		
Republic of Korea	4177.34		50.00	0.01	
Saudi Arabia	6116.99	5440.81	0.00	0.00	0.00
Singapore	488.61	606.56	0.00	0.00	0.00
Sri Lanka	192.22	293.43	70.30	0.37	0.24
Syrian Arab Republic			0.00		
Tajikistan	36.73	7.13	0.00	0.00	0.00
Thailand	1728.66	2783.93	0.00	0.00	0.00
Turkey			390.20		
Turkmenistan			0.00		
United Arab Emirates			0.00		
Uzbekistan			0.00		
Viet Nam		254.85	70.00		0.27
Yemen			19.70		
[Europe]					
Albania		42.19	9.60		0.23
Austria	2375.23	3076.74	0.00	0.00	0.00
Belarus	1035.19	921.65	0.00	0.00	0.00

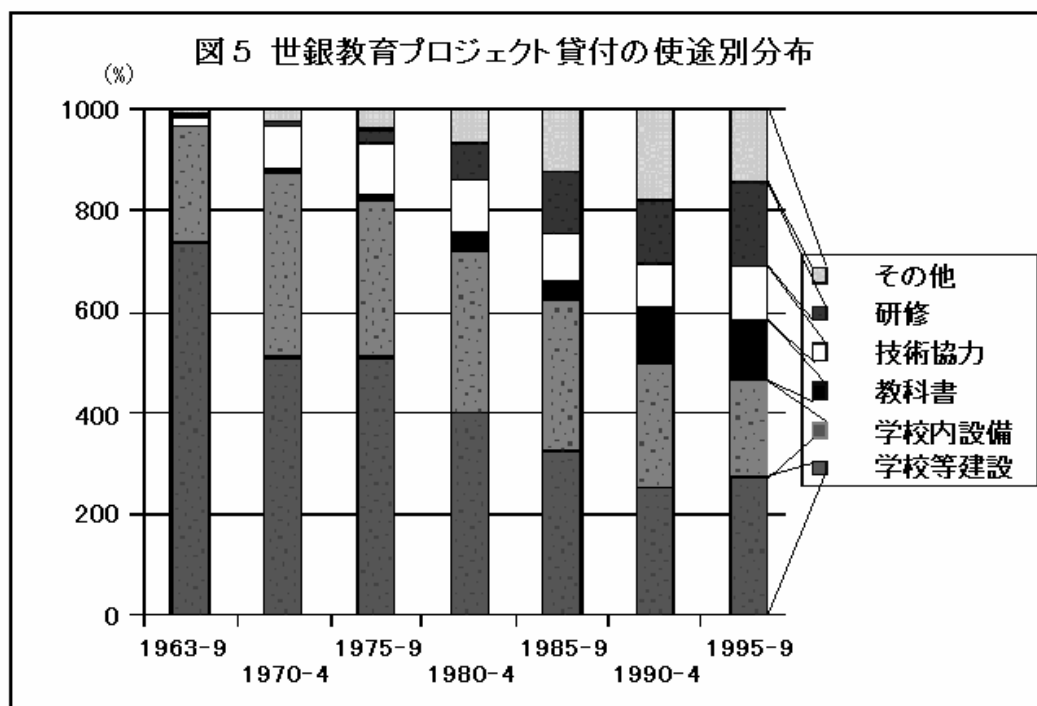
	初等前および初等 経常公教育費		世銀1990- 99年度初等前、 初等教育 プロジェクト 貸付累計(注) (百万米ドル)	d (c/a)	e (c/b)
	1990 a	1996 b			
Belgium	2787.34	4420.81	0.00	0.00	0.00
Bosnia and Herzegovina			0.00		
Bulgaria	429.51	227.12	0.00	0.00	0.00
Croatia			0.00		
Czech Republic	1869.33	746.70	0.00	0.00	0.00
Denmark	2416.61	4568.20	0.00	0.00	0.00
Estonia	67.51	59.69	0.00	0.00	0.00
Finland	1721.52	2908.18	0.00	0.00	0.00
France	19143.63	26371.28	0.00	0.00	0.00
Germany		72154.56	0.00		0.00
Greece	888.91		0.00	0.00	
Hungary	2017.11	714.05	0.00	0.00	0.00
Iceland			0.00		
Ireland	857.02	1124.32	0.00	0.00	0.00
Italy		17105.16	0.00		0.00
Latvia	42.89	48.08	0.00	0.00	0.00
Lithuania	108.56	71.26	0.00	0.00	0.00
Luxembourg			0.00		
Malta	25.37	36.16	0.00	0.00	0.00
Monaco			0.00		
Netherlands	4159.14	5952.05	0.00	0.00	0.00
Norway	2937.32	4012.40	0.00	0.00	0.00
Poland	2205.12		0.00	0.00	
Portugal	1789.14	1959.94	0.00	0.00	0.00
Republic of Moldova		56.67	5.00		0.09
Romania	472.68	454.35	50.00	0.11	0.11
Russian Federation			0.00		
San Marino			0.00		
Slovakia		369.68	0.00		0.00
Slovenia	269.60	298.10	0.00	0.00	0.00
Spain	5954.50	8661.48	0.00	0.00	0.00
Sweden	10515.18		0.00	0.00	
Switzerland	9979.23	4654.71	0.00	0.00	0.00
The FYR of Macedonia	71.15	58.99	5.00	0.07	0.08
Ukraine	3874.89	2858.30	0.00	0.00	0.00
United Kingdom	14585.80		0.00	0.00	
Yugoslavia			0.00		
[Oceania]					
Australia	8609.63	5877.80	0.00	0.00	0.00
Cook Islands			0.00		
Fiji	40.97		0.00	0.00	
Kiribati			0.00		
New Zealand	927.86	1136.72	0.00	0.00	0.00
Papua New Guinea			0.00		
Samoa	3.62		0.00	0.00	
Solomon Islands			0.00		
Tonga			0.00		
Tuvalu			0.00		
Vanuatu			0.00		

(注) プロジェクト名に普通教育、基礎教育、初等教育、初等前教育、貧困、教科書などの語があるものを含む。

(出所) UNESCO (2000). World Education Report 2000のWorld Education Indicators
および斉藤泰雄(2000)『開発途上国向けの国際的教育援助プロジェクトの事例的研究—世界銀行の活動を中心に—』資料1にもとづき作成。

等教育に対する援助としては、他の機関、国からの援助も加えて考える必要がある⁸。

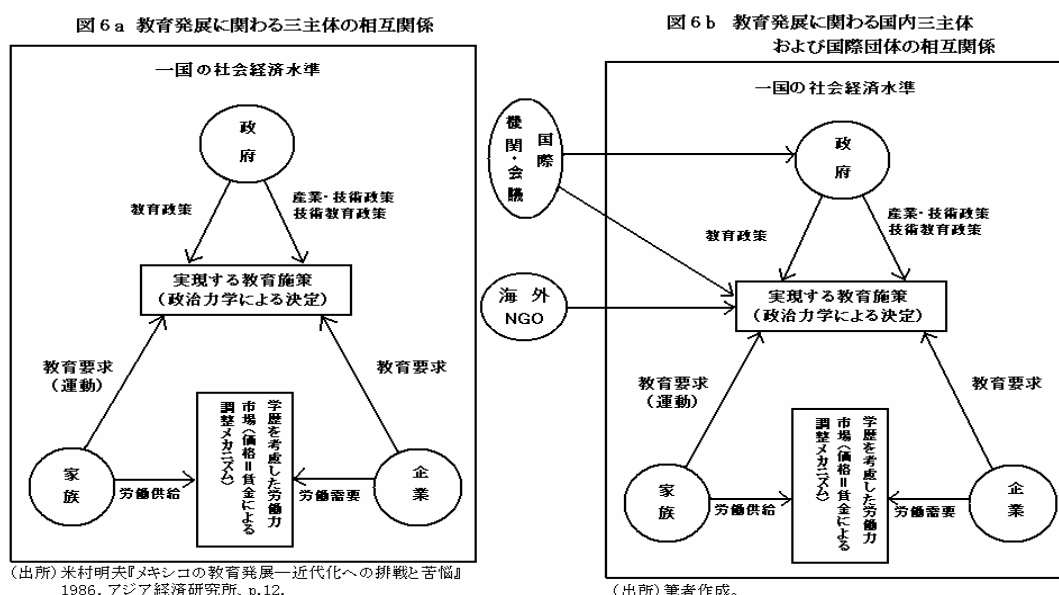
また国際機関による関与は、内容的にも深化してきている。同じく世銀の場合について見ると、図5に示されるように、貸付の使途が、「学校建設」や「学校内設備」などのハード対象から、「教科書」、「研修」などのソフトあるいはソフトに近いものへと、長期的に大きく動いている。「教科書」、「研修」に「その他」「技術協力」を加えるならば、それらの計は、1990年代後半には、教育プロジェクト貸付額の半分以上を占めることになる。これは初等教育以外を含めたものであり、初等教育だけに限定すれば、そのソフト的なもののシェアはより高いものであることが想像される。世銀の初等教育重視政策が、たんに学校建設、設備の整備という形で関わるのではなく、より教育の過程、運営、中身にも関わるような傾向を見せているのである。この変化は、会計分類的な視点からいえば、資本的なものから経常的なものへの変化であるといえるが、重要なのは、それが狭い意味での経済的な支援を超え、各国の初等教育政策（教育経営）に深く関与しつつある過程を示すものである、という点にあらう。



(出所) Website of World Bank, Education, "A Changing Focus", Figure 1.

ところで、以上の議論から、今日の（初等教育）教育発展のメカニズムを考える時、そこに国際的な影響（直接的な経済援助、技術援助を通じてのもの、国際

会議での合意、国際的な動向に関する情報、主導的な国際機関の論調など）を明示的に組み込んで議論する必要性が生じていることが明らかであろう。すなわち、筆者はかつて教育発展のメカニズムを、図6aに示されるような「3主体による相互関係」によるものとして図式化し、説明した。しかしこれに、教育施策に影響を与えるファクターあるいは主体として「国際会議・機関」と「国際NGO」を加え、図6bのように修正する必要がある。また、ここで特に国際NGOを加えたのは、実態として数多くの国際NGOが初等教育発展に関わっており、また、1990年代の半ばより世銀などの国際機関において国内的、国際的NGO等とのパートナーシップが従来にも増して強調されるようになってきたことを考慮してである⁹。



この分析枠組みでは、国際的なファクターと国内的な行動主体が相互に関わりを持ち、影響を与え、受けながら、教育発展の過程が展開されていくことになる。

この新しい枠組みの中で一つの興味ある課題として浮上してくるのは、世銀のような財政的力のある機関と援助の受け入れ側の政府（の政策）との関係に関わる研究である。受け入れ側にとっての援助の意味、重さは、援助の側の要因（援助額の大きさや内容的な関与の強さ）だけで決まるわけではなく、受け入れ国側

の要因も重要なことはいうまでもない。受け入れ側に関しても、その顕在的、潜在的経済力ばかりでなく、援助受け入れ国の政策的コンテキストや制度的要因、例えば、援助の受け入れ自体をどのような方針で臨み、受け入れた援助をどのように予算配分し、具体的なプログラム化していくのか、あるいはそれと関連して様々なレベルの担当者の意識はどのようなものか、といったことも考慮しつつ分析していく必要がある。こうした角度（援助受け入れ側の立場）から発展途上国の教育援助に接近した事例研究はほとんどないように思われるが、それは教育援助の実態の一側面を照らし出すものとなろう¹⁰。

2. 国際的関与増大の社会的、歴史的意義

初等教育の社会的機能という観点からは、国際機関の関与の増大はどのようにとらえられるであろうか。従来、初等教育は国民を統合する役割を期待され、あるいは国家建設の基礎づくりに不可欠なものと位置づけられた。実際、大衆的初等教育は、ヨーロッパでは労働者と資本家の階級対立が激化する中で「一つの国民」の形成に資するものとして、日本では急速な近代的国家形成の柱の一つとして、かつておよび現在の多くの社会主義国では、社会主義イデオロギーの下での国民統合と社会主義の優位性、正統性を示すものとして、成立し、その普遍化に成功してきた。また、その初等教育普及成功のためには、単にそうした動機だけでなく、経済的、社会的な歴史的条件が存在した。例えば、ヨーロッパの場合には、すでに帝国主義として植民地より得た経済余剰が自国民の教育制度完備に寄与したであろうし、日本の場合は、アイヌを除き日本語が母語であることに加え、江戸時代末には庶民層での教育慣行が広がったこと、あるいは日清、日露の戦争勝利による賠償金や資本主義の急速な発展、等を挙げることができよう。

そしてまた、普及した初等教育は、教育機会、労働機会、社会的、政治的参加の機会をもたらすことによって、人々に社会への参加感をもたらし、それを通じて、社会統合機能を発揮したということができよう。

ところで、初等教育がこのような国民統合、社会統合という機能を持つためには、国民全員が教育を受けることが前提であり、より上の段階の教育のようにそこからの排除という形での選別的な機能を持つことは避けなければならない。また、その教育を受けた者の社会参加、労働機会を最低限保証するためには、教育

の質的水準もある程度のものを保つ必要がある。実際、先進国ではそうしたものを作り出すのに基本的に成功したと考えられるのである。

では、なぜ多くの途上国ではこのような意味での初等教育の普及に失敗しているのだろうか。このような問題意識を持ちつつ、「国家建設に当然不可欠の基礎」というように当然視されてきた先進国の経験を見直し、相対化していく研究が一方では必要であろう。他方、それに対応した形で、発展途上国の歴史的、社会的条件を初等教育への動機付け、その社会的機能という側面から分析、解明していくことが望まれているのである。

現在、国際社会は、かつて各国がナショナリズムへ傾倒しながら行ってきた初等教育の普遍化を、国際社会における貧困の緩和、社会の安定化に動機を持ちながら、実現しようとしている。

これは歴史的に新しい経験であるが、国際社会は各国の政府にとってかわろうとしているわけではないことはいうまでもない。初等教育援助（貸付）について見れば、それは従来の教育に関する資本的費用への援助から経常的費用の補填という性格を強くしているが、それは貸付である限り、いつか国内的にまかなわれることを前提にしているのである。

これまで、初等教育普及における国際的影響力の増大を強調してきたが、その持つ歴史的意義はまだ、疑問符のついたままである。すなわち、こうした国際的努力は成功するか否か、成功した場合には、それは発展途上国のナショナリズムとどのような関係を持った形になるのか、先進国の歴史的経験と結果的にどのように違いを持ったものになるのか、これらの問題に対する確答を得るには時間の経過を必要とするであろう。しかしながら、そうした関心を持ちながら、先に述べた先進国の歴史的経験の見直しと途上国の歴史的、社会的条件の分析を行うことは、現時点でのできる限りの展望を与えてくれるものとなる¹¹。

3. 国際的関与の実際——特徴と問題点——

ここでは、先の図での「国際機関・会議」から「政府」あるいは「実現する教育施策」への矢印（→）にあたる部分（一般的に言えば、国際的機関の教育政策や国際会議によって合意された教育政策）がどのようなものであるかを、今少し具体的に見ることとしよう。すなわち、「教育をすべての者に」運動について、そ

れがどのような初等（基礎）教育普及策を提起しているのか検討し、その特徴と問題点を論ずることとする。

1990 年の「世界教育会議」、2000 年の「世界教育フォーラム」で示された初等教育普及の捉え方、方法、戦略等について、次のような特徴点を列挙することができよう¹²。

- (1)教育（社会経済）調査、モニター、問題把握の方法、制度導入等について国際的指導・助言
- (2)ターゲットの設定（女性、先住民、貧困層、戦争下の子供、等）
- (3)拡大された基礎教育概念（幼児教育、初等前教育、初等教育、成人教育、非学校システムによる教育）
- (4)質についての議論（標準学力テスト、教員の質研修）
- (5)分権化
- (6)住民、親、NGO の参加

(1)は、効率的な教育行政を行うためには不可欠と考えられるが、例えばアフリカなどでは、これまで基本的な教育統計も整備されていなかった国が多い。国際機関は、時には財政的裏付けを持ちつつ、これらの活動に積極的に関与するようになっている。教育統計の作成、公表などに関しては、実際この 10 年間に大きな進歩が見られる。

(2)は、主眼を置くべき教育対象を示したものである。初等教育の普遍化を目指せば、こうしたグループの子供達が教育対象として優先的に考慮されることは当然ともいえ、わざわざ言及する必要のない自明なことともいえる。しかし、それは、各国の施策のままに放置しておいてはこれらの対象への教育普及が進まないという、国際社会の懸念の表明とも考えられる。

(3)(4)は、基本的に初等教育を完全に普及させるための方法に関わる。(3)の「拡大された基礎教育」という概念は、従来の学校型初等教育中心からより広い教育の範囲、多様な方法を持つものに発展したものとされている。これは、今まで各国で進められ、そして十分な普及を果たせなかった従来の学校型初等教育に対する解決策として提起されたものとして理解できる。あるいは、非学校システムな

どによる初等教育普及の実践はこれまでも部分的にはあったが、こうしたものを国際的にオーソライズしたものといえる。この方向は、各国政府によって歓迎されているようであり、「教育をすべての者に」運動の多くの参加者（例えば EFA カントリーレポート）によって、「拡大された」基礎教育概念が理念的、実践的に重要な意義を持つことが繰り返し言及されている。

ただし我々は、ここでの問題の核が初等教育普及にあることを忘れてはならないだろう。初等教育から「拡大された基礎教育」への「発展」は、もともと従来の学校による初等教育普及の失敗を補完するための措置の多様化としてとらえられるのである。例えば、幼児教育や初等前教育は、貧困地域、貧困家庭の子供達の幼児期、初等学校入学以前の不利な状況を初等学校入学以前に補償するものとして構想されている。つまりそれらは、初等学校における進級試験落第を事前に防ぐためのものとして、「基礎教育」の一部を構成する。あるいは成人教育は、初等教育の失敗を事後的に補うものとして「基礎教育」の構成部分なのである。

しかし、こうした代替策が本当に有効なものかどうかはわかっていない。初等学校入学以前の教育は、理論的には好ましくとも、実際には政策の対象を著しく広げ、財政的な負担を増やすことになるだろう。一方、成人教育の推進は、通常の年齢での学校教育への最大の努力をしない口実になりかねない問題点を持つのである¹³。

また世界教育会議の合意では、「基礎教育」すなわち、その社会でのミニマムというべき教育水準は社会によって異なるとされ、国によっては前期中等段階も基礎教育に含まれている。もし、初等教育が実際に完全に普及している場合には、そうした「拡大」は有意義であろう。しかし、そうでない段階で前期中等教育の普及を目標に含めるのは、多くの場合、各途上国において表れつつある前期中等教育要求への政治的妥協という側面を強く持つと考えられる。そこには、初等教育の完全普及という本来の目標が見失われる危険があるように思われる。

「教育をすべての者に」運動が、初等教育普及という核心の課題にどれだけ応えるか、あるいはこうした「拡大した」接近がかえって問題解決の筋道を拡散させてしまったことになるのか、批判的に分析していく必要があるだろう。

(4)の質の問題も、基本的に初等教育の完全普及という目的から取り上げられているといってよいだろう。すなわち、一度就学しても留年を繰り返し、退学して

しまうようなケース（例えば、ラテンアメリカ）、あるいは子どもや親にとって学校に魅力がないために、最初から入学しないか、あるいはやはり途中退学してしまうようなケース（例えば、アフリカ）を質の向上という方法で、改善していこうというのである。

質の改善のための方策としては、まず、標準学力テストの実施、遠隔地の先生に対して研修や経済的インセンティブを用意する、正規の資格を持った先生を増やしていくこと、などが提起されている。標準テストの実施自体が即、質の改善とはいえないが、それによって不利な状態にある学校、生徒を明らかにし、その教育環境の改善を目指す意味がある。

また、教育の普及が不完全な地域は、教育の質改善の恩恵をなかなか受けにくい場合が少なくない。それ故遠隔地の先生に的を絞った研修、インセンティブなどが提案されるのである。資格を持つ先生の養成など先生の質の改善を通じた教育の質改善、それを通じた初等教育の普及もまた理にかなったものといえる。

そして実際、世銀や米州銀行の基礎教育プロジェクトには、その重要な柱として教員の研修等も含まれている（米村 1998, p.22）。ただ、研修やインセンティブの付与によって、教育の質の実質的、広範な改善を短期的にもたらすのは常識的な考えて困難であろう。また、実質的で広範な改善が最も期待される資格を持つ先生の養成、普及は、それ自体時間を必要とするうえ、資格を得た教師達が資格のない教師達にとって代わって教育システムを覆うまでにはたいへんな時間がかかるであろう。こうした世銀などによる関与が、どのような展望、評価のもとで実行されつつあるのか、吟味する必要がある。

(5)(6)は、初等教育行政に関わるものである。いずれも、先進国に端を発する国際的な思潮、動向であり、1980年代より、1990年代にはさらに多くの途上国でも強力に進められてきている。分権化はそれが行政の効率化につながるということが当然のごとく期待されているが、冷静に考えればそのような保証はないことは明らかであろう。実際各国の実状を無視しているという批判もある。あるいは住民等の参加についてはその実質的な展開はまだこれからというところであろう。

またそれらは、権限のより現場に近いところへの移譲ということばかりでなく、行政活動の透明性の推進に寄与するものとみなされている。うがった言い方をすれば、途上国政府による学校行政、運営に対する、援助側の不信にも対応した措

置なのである。

いずれにせよ、それらの実態を把握し、分析することが欠かせない。

4. 教育政策と受け手の潜在的教育需要

以上、「教育をすべての者に」運動の教育政策の特徴と問題点を簡単に指摘してきた。しかし、特に発展途上国の初等教育普及における様々な教育政策の有効性の問題は、教育政策だけを独立に論ずるのではなく、教育政策が教育を受ける側の潜在的な教育需要のあり方、程度を見極めた上でこれと適切に対応しているかどうか、にかかっているのである。そこで、ここでは、その点を考慮しつつ、問題の整理しておくこととする（これは、図6aにおける「政府」あるいは「国際機関・会議」の政策と、「家族」の教育要求との関係の検討である）。

表5に、その要点を図式化した。概して言えば、家族の側での教育需要が潜在的にも存在しないようなところでの初等教育普及は不可能に近く、発展途上国における初等教育普及の実際的な問題は、主として、潜在的教育需要が弱いところでのどのような施策を実施して、その普及状況を改善していくかということにある。

「教育政策の手段」の「(1)供給する量と質」については、表を見れば自明であり説明は不用と思われるので、「(2)制度的コントロール」についてのみ若干の説明を行っておこう。

「a. 厳しい進級試験」は教育の成果の質に関するコントロールであり、家族の側の潜在的な需要が弱い時はもちろん、需要がある程度に高まっても、試験落第者を作り出すことによって、初等教育の完全普及を抑制する¹⁴。試験制度を廃止して、自動進級にしていればこの問題はなくなるが、発展途上国の教育の質の低さという問題が絡んでおり、簡単には結論が出せない¹⁵。

「b. 授業料徴収」「c. 無料給食サービス」「d. 義務教育（強制）」は、教育需要に直接影響を与える方策である。「b. 授業料徴収」は、アフリカにおける教育普及の後退の原因としてしばしば言及されるように、潜在的な需要が弱い時には、負の影響が大きいと考えられる¹⁶。

「c. 無料給食サービス」は、効果が高いことが知られているが、費用がかかる。

表5 教育政策と受け手の潜在的教育需要による初等教育の普及状況

教育政策の手段	子供、家族の潜在的教育需要		
	需要なし	弱い需要	普通程度の需要
(1)教育供給の量と質			
供給なし	普及なし	普及なし	家族の学校設置要求
不十分な供給	普及なし	不十分（不安定）な普及	普及
a.学校が遠い	普及なし	不十分（不安定）な普及	普及
b.最終学年まででない	普及なし	不十分（不安定）な普及	家族の最終学年までの設置要求運動
c.先生の質が低い、教科書がない	普及なし	不十分（不安定）な普及	普及
十分な供給		普及	普及
(2)制度的コントロール			
a.厳しい進級試験	普及なし	不十分（不安定）な普及	留年率高、退学率低、家族による試験緩和への圧力
b.授業料徴収	普及なし	不十分（不安定）な普及	ほぼ普及
c.無料給食サービス	不十分（不安定）な普及	不十分（不安定）だが普及が進む	普及
d.義務教育（強制）	不十分（不安定）な普及	不十分（不安定）だが普及が進む	普及
e.住民、父母、NGO参加	普及なし	不十分（不安定）だが普及が進む	普及

(出所) 筆者作成。

「d.義務教育(強制)」は、家族の側で弱い潜在的な需要がある時、強制的に就学させ、それを通じて家族に教育の利得、価値を理解させ、感じさせることができれば意義があろう。またこの方策は、親や子供に対して処罰など厳しく臨むというようなことよりも、子供の就学の催促や説得等、行政の末端までが督学に熱意を傾けるということの効果が重要であろう。

「e.住民、父母、NGO 参加」は、行政の側で家族の潜在的な需要がどのようなものであるかを知るためのきっかけを与えるという意味で重要性を持ち得よう。しかし、家族の潜在的な需要が弱いところで、住民、父母自身が学校を運営したり、あるいは教育需要を掘り起こしていくことをどこまで期待できるのかは未知数である。それに成功したとしても、行政の側の主体的な教育政策の重要性が軽減することはないであろう。

ある社会(地域)の家族の教育への潜在的な教育需要の水準は、その社会(地域)の社会経済的な水準に規定される面が大きいから、その意味では、社会経済水準の低いところで、教育政策だけをもってして初等教育普及を完遂することは難しいであろう。とはいえ、潜在的な教育需要に適切に対応した教育政策を探ることは、現実的で費用効果的な方向であり、またそうした教育政策の成功は、潜在的な教育需要を掘り起こすだけでなく、さらにあらたな教育需要を拡大していく効果も持つと考えられる。多様な政策、政策実践をこうした観点から整理していくことが必要であろう。

おわりに

初等教育普及の問題は、今日改めて国際的テーマとして日程に上っている。

一方、以上指摘してきたように、まだ基本的な事実の把握も不十分であり、研究すべき領域は広く、分析を深めるべき点も多い。とはいえ幸いなことに、研究の手がかり、対象となるデータはかつてなく増え、それを入手すること、あるいは援助の実際を現地で調査することも比較的容易になってきている。手と足と頭を使った研究とその蓄積が待たれている。

〈注〉

- ¹ 本書第6章第2節参照。
- ² 1990年の「世界教育会議」以降について詳しい事実経過は、本書第7章で解説している。また、本書第6章、第1節の1参照。
- ³ アジア開発銀行の場合については、廣里1997が詳しい。アジア開発銀行では、このような政策変更が1987年から準備されていたことが指摘されている。
- ⁴ そこでは、初等教育援助の増加、年額で80億ドルという数字まで示されている(World Education Forum (2000a))。
- ⁵ 調査時点の6-14歳児童がそれぞれ何年か後に15-19歳に至った時に、調査時点の15-19歳児と同じ修了率を示すとは限らないから確定的なことは述べられない。
- ⁶ 本書第6章、第1節の2参照。
- ⁷ 本書第6章で、国際的な安全保障という観点からの援助について触れている。
- ⁸ ただし厳密には、表4におけるプロジェクトを「初等教育」に限定する必要がある。
- ⁹ 教育の分野に限ると、「世界教育会議」や「世界教育フォーラム」関係の文書におけるパートナーシップという言葉は、国内の団体との関係を指しているようである。しかし、その実態は、研究すべきことであろう。例えば、「EFA2000年評価」では、青年、成人に対する識字、教育のケーススタディの20ほどの報告書がNGOによって作成されている。それらが入手できれば、どのようなNGOがどのように関わったかを知る手がかりとなろう（「世界教育フォーラム」に関するUNESCOのウェブサイトには載せられていない）。
- ¹⁰ 援助側の政策などからの接近例としては、本書の第6章が挙げられる。
- ¹¹ 国際社会自体も、必ずしも展望を持って関与していると考えるべきではないだろう。例えば、世界教育フォーラムで採択された「ダカール行動枠組み」では、年間80億ドルの援助の増額が必要であるとしているが、いつまで必要なのか、期限は述べられていない。実際にいくraいつまで援助が行われたかということを丹念に追究しつつ、その上で、国際的関与の歴史的意義を議論していくことが、研究者に対して求められているといえよう。
- ¹² これらの会議（およびそこで合意された文書）では、教育普及の責任は各国にあることが強調されている。しかし、以下並べただけでも、普及、改革のための枠組みがかなり具体的に設定されていることが知られよう。
- ¹³ 第9章のフィリピン、メキシコのEFAカントリーレポート参照。
- ¹⁴ 家族の側の教育要求が高まってくると、形式的に進級試験が維持されていても、家族の側の学校、教師に対する圧力を通じて、実質的にその合格基準などの緩和が進行する可能性がある（メキシコ都市民衆の例については、米村 1995、p.39参照）。その意味では、進級試験制度をどうするかということが教育普及に大きな影響を及ぼすのは、家族の側の潜在的な需要がより弱い段階といえるかもしれない。

¹⁵ 実際、極端に低い質の初等学校卒業生を出すことはその労働、社会生活への実質的効果を生まず、あるいはその後の中等学校教育での支障をもたらす、さらには、生徒、教師、親の教育へのモラルを低下させてしまう危険であろう。

自動進級について、ユネスコによる比較的好意的な言及があるが、結論的なことは述べられていない(UNESCO 1998, pp.37-39)。

¹⁶ 1990 年の「世界教育会議」では、初等教育を無償とすることについての一致は得られなかったが、2000 年の「世界教育フォーラム」の「ダカール行動枠組み」では、無償、義務初等教育の普及が謳われている。アフリカ等の経験が、こうした変化をもたらしたのであろう。教育の受益者負担論が高等教育を始めとして力を持ちつつあるが、問題をきめ細かく見ていくことが必要であろう。また、「義務」については、子供の教育の権利に対する国家の義務としての位置づけが「ダカール行動枠組みに関するノート」でなされているが、本稿で行ったような視点からの議論は、文書の中では見あたらない。

〈参考文献〉

- 豊田俊雄編(1995)『開発と社会――教育を中心として――』アジア経済研究所
廣里恭史(1997)「社会開発プロジェクト」(嘉数啓・吉田恒昭編『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、1997、第 7 章)
- 斉藤泰雄編(1990)『開発途上国向けの国際的教育援助プロジェクトの事例的研究――世界銀行の活動を中心に――』平成 10 年度～11 年度科学研究費補助金(基盤研究(c)(2))研究成果報告書
- 馬越徹(1989)「アジアにおける地域教育協力の現状と課題」(馬越徹編『現代アジアの教育――その伝統と革新――』東信堂、1989、第 4 章)
- 米村明夫(1982)「メキシコの教育発展」(『アジア経済』第 23 巻第 1 号、1982 年 1 月)
- 米村明夫(1983)「経済発展と人口の学歴構成」(金子元久編『アジアのマンパワーと経済成長』アジア経済研究所、1983)
- 米村明夫(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、1986
- 米村明夫(1995)「経済危機下の教育・児童労働」(『アジア経済』第 36 巻第 9 号、

1995 年 9 月)

米村明夫(1998)「ラテンアメリカの教育開発——国際機関の動向とメキシコにおける事例——」(『ラテンアメリカレポート』第 15 巻 3 号、1998,12, pp.18-25)

Bentall, Clare; Peart, Edwina; Carr-Hill, Roy; and Aidan Cox(2000), "Funding Agency Contributions to Education for All", A thematic report of EFA 2000 Evaluation.

Noor, Abdun (1981), "Education and Basic Human Needs", World Bank staff working paper.

UNESCO (1998), "Wasted Opportunities: When Schools Fail", UNESCO.

UNESCO (2000), *World Education Report 2000: The Right to Education: Towards Education for All throughout Life*, UNESCO Publishing.

UNESCO(Web-site,2000), World Education Forum, The Lead-up, The EFA 2000 Assessment の諸ページ.

World Education Conference (1990a), "World Declaration on Education For All: Meeting Basic Learning Needs".

World Education Conference (1990b), "Framework for Action to Meet Basic Learning Needs".

World Education Forum (2000a), "The Dakar Framework for Action: Education For All: Meeting Our Collective Commitments".

World Education Forum (2000b), "Notes on the Dakar Framework for Action".

〈付記〉

本稿の執筆に当たっては、「教育開発の理論と現実」研究会での報告や討論、特に金子元久委員「ジヨムティエン以降の教育援助——教育・発展・協力についての検討課題」(2000 年 8 月 17 日報告)を、また「第 3 世界の教育」研究会(豊田俊雄会長)での斉藤泰雄氏「Education for All 2000 年評価: ジヨムティエン会議以降 10 年間の成果と課題」(2000 年 7 月 22 日発表)を参考にさせていただいた。記して感謝する。

-
- ¹ 本書第6章第2節参照。
- ² 1990年の「世界教育会議」以降について詳しい事実経過は、本書第7章で解説している。また、本書第6章、第1節の1参照。
- ³ アジア開発銀行の場合については、廣里1997が詳しい。アジア開発銀行では、このような政策変更が1987年から準備されていたことが指摘されている。
- ⁴ そこでは、初等教育援助の増加、年額で80億ドルという数字まで示されている(World Education Forum (2000a))。
- ⁵ 調査時点の6-14歳児童がそれぞれ何年か後に15-19歳に至った時に、調査時点の15-19歳児と同じ修了率を示すとは限らないから確定的なことは述べられない。
- ⁶ 本書第6章、第1節の2参照。
- ⁷ 本書第6章で、国際的な安全保障という観点からの援助について触れている。
- ⁸ ただし厳密には、表4におけるプロジェクトを「初等教育」に限定する必要がある。
- ⁹ 教育の分野に限ると、「世界教育会議」や「世界教育フォーラム」関係の文書におけるパートナーシップという言葉は、国内の団体との関係を指しているようである。しかし、その実態は、研究すべきことであろう。例えば、「EFA2000年評価」では、青年、成人に対する識字、教育のケーススタディの20ほどの報告書がNGOによって作成されている。それらが入手できれば、どのようなNGOがどのように関わったかを知る手がかりとなろう（「世界教育フォーラム」に関するUNESCOのウェブサイトには載せられていない）。
- ¹⁰ 援助側の政策などからの接近例としては、本書の第6章が挙げられる。
- ¹¹ 国際社会自体も、必ずしも展望を持って関与していると考えるべきではないだろう。例えば、世界教育フォーラムで採択された「ダカール行動枠組み」では、年間80億ドルの援助の増額が必要であるとしているが、いつまで必要なのか、期限は述べられていない。実際にいくらいつまで援助が行われたかということを丹念に追究しつつ、その上で、国際的関与の歴史的意義を議論していくことが、研究者に対して求められているといえよう。
- ¹² これらの会議（およびそこで合意された文書）では、教育普及の責任は各国にあることが強調されている。しかし、以下並べただけでも、普及、改革のための枠組みがかなり具体的に設定されていることが知られよう。
- ¹³ 第9章のフィリピン、EFAメキシコカントリーレポート参照。
- ¹⁴ 家族の側の教育要求が高まってくると、形式的に進級試験が維持されていても、家族の側の学校、教師に対する圧力を通じて、実質的にその合格基準などの緩和が進行する可能性がある（メキシコ都市民衆の例については、米村1995、p.39参照）。その意味では、進級試験制度をどうするかということが教育普及に大きな影響を及ぼすのは、家族の側の潜在的な需要がより弱い段階といえるかもしれない。
- ¹⁵ 実際、極端に低い質の初等学校卒業生を出すことはその労働、社会生活への実質的效果を生まず、あるいはその後の中等学校教育での支障をもたらす、さらには、生徒、教師、親の教育へのモラルを低下させてしまう危険であろう。自動進級について、ユネスコによる比較的好意的な言及があるが、結論的なことは述べられていない(UNESCO 1998, pp.37-39)。
- ¹⁶ 1990年の「世界教育会議」では、初等教育を無償とすることについての一致は得られなかったが、2000年の「世界教育フォーラム」の「ダカール行動枠組み」では、無償、義務初等教育の普及が謳われている。アフリカ等の経験が、こうした変化をもたらしたのであろう。教育の受益者負担論が高等教育を始めとして力を持ちつつあるが、問題をきめ細かく見ていくことが必要であろう。また、「義務」

については、子供の教育の権利に対する国家の義務としての位置づけが「ダカール行動枠組みに関するノート」でなされているが、本稿で行ったような視点からの議論は、文書の中では見あたらない。