

## 第6章

### 2 国間援助における援助政策理念と教育援助 —アメリカ・スウェーデン・日本—

佐藤真理子

はじめに

「何故、途上国に援助を実施するのか」という問いは第2次世界大戦後に2国間援助がはじまった当初から議論されていた。例えばブラックは先進国一般の援助の根拠(rationale)を安全保障(Defense)、経済(Economic)、政治(Political)、人道(Humanitarian)に4分類している<sup>注1</sup>。また、川口は対外援助の政策理念として、・道義的援助論、・外交・安全保障のための援助論、・経済的利益のための援助論、・経済開発援助論、・政治発展援助論、・相互依存関係安定化のための援助論、と6分類している<sup>注2</sup>。このように2国間援助による途上国援助の援助政策理念は論者や機関によって様々に定義されているが、スティーブンが提議したように、2国間の援助政策理念には大別して人道的基盤(Humanitarianism)、政治/安全保障基盤(Political Security)、経済的基盤(Economic Benefits)の3つの側面がある<sup>注3</sup>。

ウォルターによれば人道主義援助はキリスト教に起源をもち、それが非宗教的な立場からの国際社会への道義的責任という援助政策理念に展開したという<sup>注4</sup>。今日では、人道主義援助政策理念は、福祉的関与と相互依存関係の安定化のふたつの視点から捉えられているといえよう。福祉的関与の側面では、途上国のなかでも後発発展途上国、また国民のなかでも貧困層を主対象として貧困撲滅等、その生活水準の向上や人権擁護を追求するものである。相互依存関係の安定化は、国家間に大きな貧富の差があることは国際平和の構築や国際的安全保障の脅威となり、さらには途上国の参画なしには温暖化現象や砂漠化等の環境悪化、資源の枯渇といった地球規模の問題の解決が不可能であるという、国際社会における相互依存の重要性を基にしたものである。政治/安全保障による援助政策理念は、

援助供与国が援助を自国の安全・保全と海外での政治目的達成の手段として用い、かつ途上国の政策決定者へのアクセスの保持・強化などを通して、自国と援助受取国の友好関係を発展・維持することを動機とする援助である。この援助理念のもとでは、援助供与国は自国と相手国との外交関係を重視し、援助対象分野というよりは援助対象国の選定を優先する。この援助政策理念による援助は冷戦時には、共産主義に対抗して途上国を西欧グループに入れる「人参」として使用された。経済的動機による援助政策理念は、援助供与国にとって戦略的に重要な原料の安定供給の確保、途上国への民間資本投資に有利な情勢の推進、それと輸出先の市場の拡大を目的として、援助を実施するものである。援助対象国の選択も資源の恵まれた途上国に対する援助競争や商業的配慮がされている。これら3援助政策理念のうち、政治/安全保障と経済的利益の援助政策理念はいわゆる援助の「power-projection theory」といわれるように援助供与国が自国の利益を獲得するために援助を実施する政策理念である<sup>注5</sup>。援助供与各国は援助政策理念の3側面をミックスして援助に用いているとはいえ、また国際経済・政治の状況や国内での担当政権などにより変更される場合もあるが、先進各国の援助政策理念は概ね一貫性があり、それが各国の援助政策の特質ともなっている。各国の援助政策理念は援助政策全般はもちろんのこと、教育援助にも反映している。

80年代の構造調整政策は途上国の貧困層に悪影響を与え、貧富の差が広がり社会的正義（social justice）や公正（equity）の問題が生じたとの批判がでて、1990年代からUNDP、ユニセフといった国連諸機関が中心となって新たな開発概念を模索する動きがでてきた。同時に環境問題、人権、民族紛争、難民問題といったグローバルイシューズの深刻化から、それらの問題解決を視野にいれた援助の必要性が主張されるようになった。新しい開発・援助概念のキーワードには「民主化」、「持続的開発」、「参加型開発」、「人権」、等があり、「人間を中心にした開発」理念が中心に据えられるようになった。新しい開発・援助潮流のなかで、教育開発・援助は人的資源として社会経済開発の手段のみではなく、開発の過程そのものであり目的でもあると認識されるようになった。教育による人的能力は個々人の自立を達成するもので、生産能力よりも広い概念であり、人間の幸福を達成する手段以上のものであることが強調されたのである。併行して教育の普及は人口問題の解決、環境への配慮、女性の地位の改善に貢献すると他分野と関連

して論じられた。これら新しい潮流は2国間の援助政策理念に影響を与え、先進各国では1990年以降、この流れに沿った援助方針を策定し、教育援助方針にも新たな動きがみられるようになった。

本小論では、国際社会での新たな開発・援助潮流を念頭に置きながら、2国間教育援助の現状と今後の動向を検討する。2国間教育援助を具体的に検討するために、前述した2国間の援助政策理念の3分類に従って、それぞれの援助政策理念の代表的な国を取りあげる。援助政策研究において、多くの論者によりアメリカは政治/安全保障による援助政策理念、日本は経済的援助政策理念、そしてスウェーデンは人道的援助政策理念により援助政策を主として策定・実施してきたと指摘されていることから、ここでは事例としてアメリカ、スウェーデン、日本を取りあげる<sup>注6</sup>。これら3か国が1990年以降の新たな開発・援助潮流のなかで、どのような援助指針や教育援助指針を策定し、実施しているのかを比較検討することは2国間教育援助の動向の全体像を知るうえで、大きな手がかりとなると考えるからである。まず、1990年代以降国際援助コミュニティにおける教育援助の動向を述べ、アメリカ・スウェーデン・日本の援助及び教育援助の推移についてDAC資料をもとに概観する。つぎに各3か国の1990年代以前の援助政策理念と教育援助の関連、そして90年代以降の援助政策理念の展開と教育援助指針と実施状況についてみる。最後に、これら3か国の教育援助を比較検討し、2国間教育援助の今後の課題を考察する。

## 第1節 2国間教育援助の動向

### 1. 国際教育援助の潮流

1980年代半ばから、国際援助コミュニティは新たな援助理念に関する報告書を多く刊行するようになった。UNDPは1990年以降、『人間開発報告』と題する年次報告書を刊行している。ここでUNDPは開発を「人々の選択の拡大過程」として捉える人間開発を提唱し、経済指標のみに集約されない人間開発指標を構築した。世銀も『世界開発報告1990』で貧困をテーマに設定し、貧困緩和には全体的な経済成長と初等教育、保健衛生、家族計画といった社会サービスを貧困層に直接供与する「2大要素アプローチ」(two-part approach)が必要であると提唱した。

1992 年には「環境と開発に関する国際会議」(リオデジャネイロ)が開催され、持続可能な開発の意味を具体化し、環境と開発に関するリオ宣言、アジェンダ 21 が採択され、環境と両立する開発への関心が国際的に高まった。2 国間援助の政策の方向性や調整を議論する場である OECD の DAC (Development Assistance Committee) も 1989 年に「1990 年代の開発協力」を発表して、「裾野の広い成長」と「持続可能な発展」を目的にした開発協力戦略に転換することを明示した。

このようななか、1990 年 3 月に世界銀行、ユネスコ、ユニセフ、UNDP の 4 機関の共催で「万人のための教育世界会議」(World Conference on Education for All: WCEFA) がタイのジョムティエンで開催された。なお、同会議の共催機関 (co-sponsors) は 2 国間援助機関では、DANIDA、SIDA、FINNIDA、USAID 及びノルウェー国際協力省であり、北欧諸国がイニシアティブをとった。WCEFA はユニセフが主導し、1988 年にニューヨークで開催された世銀、ユネスコ、ユニセフ、UNDP の教育担当者による「教育諮問会議」などのいくつかの入念な準備会議を経て開催された。WCEFA は過去のどの教育援助の国際会議と比較しても、前例をみない大きな会議であり、参加国は 152 か国、参加者は 1500 名にもものぼった。この会議の目的は「途上国の教育開発及び援助国・機関の教育援助を基礎教育の完全普及のために優先させる」というものであった。この会議の背景には、途上国が独立後、40 年、50 年と経ているにもかかわらず、初等教育の不就学児が約 1 億 5,000 万人いること、非識字者が約 9 億人いること、そして経済危機のために今後も改善されない予測への危機感があった。この会議で、2000 年までに全ての子どもが初等教育に入学し、14 才児の 80% が初等教育終了レベルに達すること、1990 年の世界平均非識字率 25%、途上国地域平均 34% からそれぞれ 2000 年までに半分とすること、等の量的目標が設定された。世銀総裁はこの会議の席上で、今後 3 年間にわたって世銀の教育融資・貸付を 15 億ドル以上にすることを公約した。さらに、同年 9 月の「世界児童サミット」で、世銀総裁は世銀の初等教育への貸付を大幅に増額し、世銀の教育プログラムの最大貸付分野とすることを公約した。

WCEFA を契機にして、国際援助コミュニティは基礎教育援助、あるいは「万人のための教育」(Education for All) を目標に援助を行うことを最重要課題に設定するようになった。DAC も 1992 年に「基礎教育専門家会合」を開催し、この会合で 2 国間援助で基礎教育援助を強化することが合意された。さらに DAC は 90 年代

の一連のテーマ別の国際会議の成果を総括するかたちで、1996年にBHN（Basic Human Needs：基礎的人間欲求）への援助を強調する『新開発戦略－21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献』を採択した。この新開発戦略では地球上の全ての人々の生活向上を目指すため、具体的目標が提示された。教育分野では、2015年までにすべての国で初等教育を普及させる、2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等および女性の地位の向上（エンパワーメント）に向けた進歩を示す、という目標が掲げられた。この新開発戦略はリヨン（96年）、デンバー（97年）のサミットでも歓迎された。このような潮流のなかで、援助供与国であるアメリカ、スウェーデン、日本はどのような援助方針、そして教育援助方針を作成したのだろうか。各国の援助方針を検討する前に援助額・教育援助額といった量的指標を概観することにしたい。

## 2. 2 国間教育援助統計資料

先進各国の教育援助統計資料はOECDのDACが毎年刊行している『開発協力』（Development Co-operation）にまとめられている。しかし、加盟各国はそれぞれ独自に教育援助の定義をしており、DACの統計資料は各国が提出した教育援助額をまとめているため、教育援助といっても同じカテゴリーの援助とは限らないという問題をもつ。初等・中等教育段階での語学教師派遣、文化交流、産業技術訓練を教育援助に含む広義な教育援助の定義がある一方で、このような分野への援助を教育援助に含まない定義がある。広範な定義を採用している国の代表としてフランス、オーストラリア、ニュージーランドが挙げられる。例えばフランスの教育援助には仏海外県へのフランス語教育や仏文化普及事業が含まれている。当然なことに広範な教育援助定義を採用している国の教育援助額や援助全体に占める割合は大きく、例えば教育援助額が援助総額に占める割合はフランスでは30.5%、オーストラリア21.7%、ニュージーランド37.0%である（以上1998年度）。その一方で、狭義の教育援助定義を採用している国の教育援助額や教育援助比率は小さく、例えばアメリカは教育援助に語学教師派遣や文化交流を含まず、またプロジェクト関連研修（project-related education & training）である研修生訓練（participant training）を教育援助ではなく、そのプロジェクトが実施された分野（例えば農業、運輸など）の援助に分類していることから、アメリ

力の教育援助額の全援助額に占める割合はほぼ5%で推移している。フランス・メソッドは研修生訓練を教育援助に包含した場合は、アメリカの教育援助額の割合は平均6%から14%になる(1970年代)と推算している<sup>注7</sup>。DACの教育援助統計にはこのような教育援助の定義の問題があるが、各国内及びDACでの時系列的な変化はみることができ、ひとつの教育援助額の指標として有効である。

表1に示す通り、2国間援助のなかで教育援助分野の割合はほぼ10%を占めており、1998年度では最も援助額(約55億ドル)が大きいセクターとなっている<sup>注8</sup>。しかし、1970年代の教育援助の割合はDAC平均約16%であり、その後1980年代を通して減少し、1991年度の教育援助額割合は「最低」であったのである。1998年現在、2国間教育援助割合は分野別で最も多くを占めるとはいえ、1970年代の教育援助割合には達していない。基礎教育援助については援助全体に占める割合は漸増の状況にあるが、1993年度0.1%、1995年度1.2%、1998年度1.0%と非常に小さい(表2)。しかしながら、基礎教育援助が教育援助に占める割合は1993年度1.1%、1995年度10.7%、1998年度9.4%と、1995年以降急激に増加している(表5)<sup>注9</sup>。

表1 DAC加盟国のセクター別援助 (援助総額に占める割合: 上位6セクター)  
(%)

| 1991           | 1993             | 1995             | 1998             |
|----------------|------------------|------------------|------------------|
| 債務救済(12.8)     | 運輸・通信(10.9)      | 運輸・通信(11.6)      | <u>教育(10.6)</u>  |
| プログラム援(12.5)   | 債務救済(10.2)       | <u>教育(11.2)</u>  | 運輸・通信(9.8)       |
| 運輸・通信(10.7)    | プログラム援助<br>(9.7) | エネルギー(10.1)      | 債務救済(8.6)        |
| エネルギー(8.9)     | <u>教育(9.5)</u>   | 農業(7.4)          | プログラム援助<br>(8.4) |
| <u>教育(8.7)</u> | 農業(7.5)          | 債務救済(7.3)        | 農業(7.3)          |
| 農業(6.7)        | エネルギー(7.5)       | プログラム援助<br>(5.8) | マルチセクター<br>(7.2) |

表2 DACにおける教育援助—全援助額に対する比率

(%)

|          | 1991 | 1993 | 1995 | 1998 |
|----------|------|------|------|------|
| 教育援助比率   | 8.7  | 9.5  | 11.2 | 10.6 |
| 基礎教育援助比率 |      | 0.1  | 1.2  | 1.0  |

つぎにアメリカ、スウェーデン、日本の教育援助が DAC 加盟国のなかでどのような位置にあるのかを概観する。まず、アメリカ、スウェーデン、日本の援助総額をみると、アメリカとスウェーデンは 1990 年代初めから漸減の傾向にあり、その一方で日本は援助額が増加してきている（表 3）。

表 3 アメリカ・スウェーデン・日本の援助総額 (\$million) 及び GNP 比

(%)

|      | アメリカ   |       | スウェーデン |       | 日本     |       |
|------|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
|      | 援助総額   | GNP 比 | 援助総額   | GNP 比 | 援助総額   | GNP 比 |
| 1991 | 11,262 | 0.20  | 2,116  | 0.90  | 10,952 | 0.32  |
| 1993 | 10,123 | 0.16  | 1,769  | 0.99  | 11,259 | 0.27  |
| 1995 | 7,376  | 0.10  | 1,704  | 0.77  | 14,489 | 0.28  |
| 1998 | 8,786  | 0.10  | 1,573  | 0.72  | 10,640 | 0.28  |
| 1999 | 9,135  | 0.10  | 1,643  | 0.70  | 15,323 | 0.35  |

この 3 か国の教育援助を示したのが表 4 である。教育援助が援助総額に占める割合は 3 か国ともに DAC 平均よりも低い。この一因には、DAC 全体の教育援助割合を押し上げているフランス、オーストラリア、ニュージーランドなどの国が採用している教育援助の定義が広範であるのに対して、この 3 か国の教育定義が狭義であることが挙げられよう。スウェーデンの教育援助の割合はほぼ 7% にあり、アメリカは 1993 年以降約 4% と安定していたものの、1998 年度には 1.7% と急激に減少している。これは継続的なものか、単年度のみでの教育援助削減であるのかは不明である。なお、アメリカの教育援助額の総援助額の割合は 70 年代、80 年代を通して平均 6% で推移していたことから、長期的には低減傾向にあるといえ

る。日本については1995年度の8.9%を除いて、1990年以降1998年まで毎年ほぼ6%の教育援助の割合で推移している。基礎教育援助比率をみると、スウェーデンはDAC平均を大きく上回り、アメリカは1998年度を除いて、1997年度まではDAC平均を上回っていた。日本は一貫してDAC平均を下回っている。

表4 援助総額に対する教育援助割合

(括弧内：援助総額に対する基礎教育援助割合)

|        | 1991 | 1993           | 1994             | 1995        | 1996        | 1998        |
|--------|------|----------------|------------------|-------------|-------------|-------------|
| アメリカ   | 2.8% | 4.3%<br>(算出せず) | 4.7%(0.1%<br>以下) | 4.8%(1.8%)  | 4.6%(1.8%)  | 1.7%(0.5%)  |
| スウェーデン | 9.1% | 6.9%<br>(算出せず) | 6.6%(3.6%)       | 8.4%(3.1%)  | 7.6%(4.8%)  | 5.7%(3.5%)  |
| 日本     | 6.3% | 5.8%<br>(算出せず) | 8.5%(0.1%<br>以下) | 8.9%(0.5%)  | 5.5%(0.2%)  | 5.9%(1.0%)  |
| DAC 平均 | 8.7% | 9.5% (0.1%)    | 11.2%(1.2%)      | 11.2%(1.2%) | 10.8%(1.3%) | 10.6%(1.0%) |

アメリカ、スウェーデン、日本の教育援助と基礎教育の援助額をみると、総援助額自体が大きい日本の教育援助額が大きい(表5)。1998年度における日本の教育援助額の約6億3千万ドルは、フランスの約17億5千万ドル、ドイツの約10億8千万ドルに続いてDACのなかでは3番目に多い。アメリカとスウェーデンはDACのなかではそれぞれ8番目と10番目に位置している。基礎教育援助額では、1998年度において、スウェーデンの基礎教育援助額は教育援助額の約60%を占め、援助額はアメリカと日本よりも多い。スウェーデンの基礎教育援助額はDAC加盟国中、ドイツ(約1億4千万ドル)、オランダ(約1億3千万ドル)に次いで多く、アメリカと日本はそれぞれ6番目と7番目に位置している。

表5 教育援助額及び基礎教育援助額と教育援助額に占める

基礎教育援助額の割合

(\$million) (%)

|        | 1993      |                | 1995      |                | 1998      |                |
|--------|-----------|----------------|-----------|----------------|-----------|----------------|
|        | 教育<br>援助額 | 基礎教育<br>援助額・比率 | 教育<br>援助額 | 基礎教育<br>援助額・比率 | 教育<br>援助額 | 基礎教育<br>援助額・比率 |
| アメリカ   | 435.2     | ( )            | 353.6     | 132.6(37.5%)   | 149.4     | 43.9(29.4%)    |
| スウェーデン | 122.1     | ( )            | 143.1     | 52.8(36.9%)    | 89.7      | 55.1(61.4%)    |
| 日本     | 653.0     | ( )            | 1289.5    | 72.4(5.6%)     | 627.8     | 31.9(5.9%)     |
| DAC 全体 | 5366.2    | 56.5(1.1%)     | 6599.7    | 707.1(10.7%)   | 5500.1    | 518.9(9.4%)    |

つぎに3か国の重点援助分野をみるために、援助総額に占める分野別援助額の上位6セクターを表6-1、6-2、及び6-3に示した。アメリカはプログラム援助と緊急援助が多く、社会セクターでは人口問題やエイズなど感染症を対象とする保健・人口分野、また民主化の制度構築のための民主的制度が重点分野となっている。教育分野は上位6セクターのなかにない。アメリカの援助戦略として民間部門の活用が伝統的にあり、援助当初の60年代から工業分野などの公的企業への援助は非効率であるとの認識があり、運輸・通信などの経済インフラ分野への援助は少ない。この傾向は80年代のレーガン大統領の援助方針、構造調整プログラム、さらに市場経済化などにより強まっている。スウェーデンは緊急援助が多く、DAC平均の約6%を大きく上回っている。緊急援助の重点化に伴い、対象国であるイラク、ボスニア・ヘルツゴヴィナへの援助が急増し、伝統的対象国であるサブサハラ以南アフリカ諸国への援助が減少する傾向にある。社会セクターでは保健・人口が多く、教育分野はつぎに位置している。生産セクターでは農業が重点セクターとなっている。日本の重点セクターは経済インフラストラクチャーの運輸・通信、エネルギーであり、これらは例年日本の援助額の約40%を占め、他のDAC諸国の重点セクターとは著しく異なっている。社会セクターは70年代初頭は約5%であったが、その後増加し、90年代初頭には現在のレベルである20%に達した。社会セクターのなかでは上水道・衛生と教育が重点分野となっている。

表6-1 アメリカのセクター別援助

(援助総額に占める割合：上位6セクター)

(%)

| 1993          | 1995          | 1998          |
|---------------|---------------|---------------|
| プログラム援助(27.3) | その他(25.7)     | プログラム援助(18.0) |
| その他(0.8)      | 保健・人口(14.0)   | 緊急援助(14.1)    |
| 食糧援助(9.4)     | 緊急援助(9.2)     | 保健・人口(12.3)   |
| 緊急援助(8.6)     | プログラム援助(8.6)  | その他(11.5)     |
| 債務救済(7.0)     | 貿易他(8.2)      | 民主的制度(11.2)   |
| 保健・人口(6.7)    | 他の社会インフラ(6.9) | マルチセクター(8.7)  |

表6-2 スウェーデンのセクター別援助

(援助総額に占める割合：上位6セクター)

(%)

| 1993                | 1995         | 1998         |
|---------------------|--------------|--------------|
| 緊急援助(20.9)          | 緊急援助(22.8)   | 緊急援助(20.2)   |
| 保健・人口(9.8)          | 農業(10.2)     | その他(14.7)    |
| エネルギー(7.8)          | 保健・人口(10.1)  | 民主的制度(13.7)  |
| 教育(6.9)             | 行政(8.9)      | マルチセクター(7.2) |
| 行政(6.6)             | 教育(8.4)      | 保健・人口(6.1)   |
| その他の社会インフラ<br>(6.5) | マルチセクター(5.6) | 農業(6.0)      |

表6-3 日本のセクター別援助 (援助総額に占める割合：上位6セクター)

( % )

| 1993        | 1995        | 1998          |
|-------------|-------------|---------------|
| 運輸・通信(22.6) | エネルギー(23.0) | 運輸・通信(24.3)   |
| エネルギー(12.5) | 運輸・通信(21.1) | エネルギー(13.0)   |
| 債務救済(16.9)  | 上水道・衛生(9.7) | プログラム援助(11.9) |
| 上水道・衛生(8.3) | 農業(9.3)     | 上水道・衛生(9.5)   |
| 農業(8.1)     | 教育(8.9)     | 農業(9.3)       |
| 教育(5.8)     | 債務救済(4.6)   | 教育(5.9)       |

## 第2節 アメリカの教育援助

### 1. 政治 / 安全保障の援助政策理念

第2次世界大戦後に生じた冷戦はアメリカの援助政策を包含していくことになる。1947年3月にトルーマン大統領はトルーマンドクトリンによりギリシャ、トルコに対する援助表明を行った。このドクトリンは議会对策の必要性から共産主義勢力に対するアメリカの安全保障の観点による援助政策として表明された。合同戦略委員会 (Joint Strategic Survey Committee) は『国家安全保障の見地からのアメリカの他国に対する援助』報告書を刊行し、世界の各地域をアメリカの安全保障にとって重要(vital)な地域と周辺的(peripheral)な地域とに分類し、ギリシャ、トルコは重要な地域に位置付けられ援助の論拠が示された<sup>注10</sup>。ギリシャとトルコの援助はヨーロッパを対象としたマーシャルプラン(1948-52)に繋がる援助であるが、アメリカの援助が自国にとって重要な国・地域に集中的に実施されるという原型を作った。かつマーシャルプランという極めて政治的な援助政策が成功に終わったことは、アメリカをして援助の政治的効用を認識させるには十分であった。

1949年のトルーマン大統領のポイントフォアプログラムにはじまる途上国援助において、トルーマン大統領は途上国の援助理念を反共産主義と人道主義の交差する点上に捉えた。しかし1949年の中華人民共和国の成立、1950年の朝鮮戦

争の勃発などにより、アメリカは外交政策の中核を反共産主義・国家安全保障志向に収斂させた。援助政策もその外交政策の手段として位置付けられ、援助の政治的効果が途上国援助にも強調された。援助関連法であった国際開発法 (Act for International Development) は 1954 年に相互安全保障法 (Mutual Security Act) に吸収され、対外援助政策は軍事同盟協力と抱合せの援助となり、政治的安全保障に強く規定されることとなる。

この極めてイデオロギー的な援助政策はケネディ大統領行政府のもとで途上国の社会経済開発という視点が導入されて再構築されることとなる。1961 年対外援助法 (Foreign Assistant Act of 1961) が制定され、その担当省としてアメリカ国際開発庁 (the United States Agency for International Development : USAID) が行政命令により設立された。対外援助法は途上国の人々の生活水準や福祉の向上を目的とする長期の社会経済発展に貢献する援助を強調したが、同時に「アメリカの援助は援助対象国を友好国 (friendly foreign countries) に限り、国際共産主義 (international communism) の蔓延を防ぎ、自由世界 (free world) とアメリカの安全保障を守るために供与されるべきである」と明記し、反共産主義による援助という側面は保持された。

1970 年代にはいると、アメリカの援助にもかかわらず途上国が社会経済発展をしなかったこと、また対外援助がベトナム戦争に利用されたことからアメリカ社会に援助疲れ (aid fatigue) が生じた。対外援助政策は全面的に見直されることとなり、1973 年に議会主導により 1961 年対外援助法は大幅に改正されることとなる。この 1973 年改正対外援助法は当時国際援助コミュニティに新たに出現した基礎的人間欲求 (BHN) を援助理念とする改正であった。これは援助理念に道義性を復活させ、アメリカの援助対象地域を低所得国にすることを規定し、大規模なインフラによる経済開発よりも貧困層に便益がいく小規模プロジェクトや教育・保健など社会開発分野を優先対象分野とすることを明記した。カーター大統領行政府は BHN による援助政策を積極的に展開するとともに、さらに人権外交のもと人権侵害があるとされた国に対しては援助削減や援助停止を行った。しかし、基礎的人間欲求や人権外交を中心とした援助政策においても、大統領行政府は「第三世界におけるソ連の勢力拡張に対抗政策をとることを重視した」のである<sup>注1 1</sup>。

カーター大統領行政府につづく共和党政権であるレーガン大統領行政府

(1980-1988)は対外援助をアメリカの安全・保全と海外での政治目的達成の手段であると位置付けた。BHNによる援助路線は10年も続くことなく大幅に後退し、政治/安全保障による援助政策理念が前面にでることとなった。途上国の累積債務問題から構造調整型援助が世銀を中心として国際援助コミュニティで実施されるようになるが、この構造調整型援助と民間部門活用という戦略はレーガン大統領の援助方針と合致したことから、レーガン大統領行政府は構造調整型援助を積極的に展開した。

アメリカは前述したように援助当初から援助対象国を自国の政治/安全保障にとって重要な地域とそれ以外の周辺の国に分け、前者を経済支持援助(Economic Support Fund: ESF)プログラムの対象国とし、後者を開発援助(Development Assistance: DA)プログラムの対象国とした。開発援助プログラムは途上国一般に対して「発展途上国の長期の社会経済発展の目的のために実施される援助」で、アメリカの援助指針(環境保護、民間部門の活性化、等)のもとにあるプログラムである。その一方で経済支持援助プログラムはアメリカの政治/安全保障にとって重要な国にのみ実施され、かつアメリカの援助指針の制約を受けないというプログラムである。

ESF対象国は中長期的にはほぼコアは同じであり、約10か国がその対象となる。主なESF対象国としては、1950/60年代では韓国、台湾、フィリピン、イラン、ベトナムであり、70年代はパキスタン(対アフガニスタン)、タイ(対ベトナム)等の「前線国家」と呼ばれる国やエルサルバドル、グアテマラ、ハイチ、ジャマイカといった中米諸国であった。1980年代以降、中東戦略によりESF対象国としてエジプトとイスラエルへの援助額が急増し、1980年度から今日(1997/98年度)に至るまでエジプトとイスラエルへの援助だけで2国間援助の約40%を占めている。一方、DA対象国はESF対象国以外の全ての途上国を含むため、その数は約70か国と多く、DA対象国はESF対象国と比して1か国あたりのアメリカからの援助額は少ない。60-70年代を通じてESFとDAの援助費総額はほぼ同じであったが、レーガン大統領行政府の80年代から経済支持援助は開発援助を上回るようになり、ESF対象国とDA対象国の1か国あたりの受取り額の差はさらに開くこととなった。また、ESF対象国への援助が増大するにつれて、低所得国への援助が減少している。1970年度において低所得国への援助比率は50.4%、低中所得国への援助比

率は33.0%、MADCTは10.1%であった。しかし、80年代からは低中所得国やMADCTへの援助が漸増するのに対応して、低所得国への援助が減少し、1985年度において低所得国は27.0%、中所得国は41.7%、MADCTは31.2%となっている<sup>注1 2</sup>。

アメリカの教育援助は主としてEFSとDAのプログラムにより実施されている<sup>注1 3</sup>。ESFプログラムは財政赤字補助による資金移転(1995年度の場合、約50%を占める)が主であるが、教育援助プロジェクトが実施された場合はDA対象国のプロジェクトよりも大規模となり援助額が大きいものとなる。一方、DA対象国は数が多いことに付け加えて援助費が小さいため、教育援助プログラムは極めて選択的に実施されている。BHNが援助方針であった1970年代を除けば、アメリカの教育援助は援助当初の1950年代から基本的には高等教育援助が中心であった<sup>注1 4</sup>。1980年代は平均して教育援助の約40%が高等教育援助であり、基礎教育援助は約15%である。アメリカの教育援助が高等教育中心であることに加えて、途上国をESF対象国とDA対象国とに分断する教育援助政策は、アメリカの教育援助が途上国の基礎教育援助のニーズに対応することを困難にしている。例えば、リンドブラムは『基礎の確立』において、1980年代において識字率が40%以下の32か国でアメリカの教育援助を受取っている国は7か国に過ぎず、アフリカ諸国にはほとんど教育援助が実施されていないことを明らかにした。また、1989/90年度においてアメリカの教育援助が識字教育ニーズの高い国(とくに中国とインド)にはほとんど供与されていないことを示した<sup>注1 5</sup>。さらに彼は多額の基礎教育援助を受取っているパキスタンとエジプトはESFプログラムによる援助であり、中国、インドなどのその他の国々が基礎教育援助を受けていないのは政治的事由によること(ブラジルを除く)を指摘し、アメリカが基礎教育援助を実施したとしても、その多くはESF対象国に供与していることを明らかにしたのである。

## 2. 新たな援助方針と教育援助

冷戦終結後、議会及び行政府で新たな国際情勢に対応した援助関連法や実施体制について論議されるようになり、ブッシュ大統領行政府(1989-93)は新しい援助関連法として国際協力法を1991年に提出したが、議会の反対により成立しなかった。

クリントン大統領の政権下(1993-2001)においても、対外援助の再構築が試み

られ、1993年、クリントン大統領は対外援助の再構築を検討するため、当時国務省副長官のClifton Whartonを委員長とするタスクフォースを発足させた。このタスクフォースは報告書としてWhartonレポートを1993年6月に刊行した。このレポートは対外援助の目的をつぎの4目的に絞った。

(1) 環境に配慮しながら、飢餓、貧困、疾病、非識字を根絶するための持続的経済発展の促進。

(2) 民主化の促進と開発における民主的参加の促進

(3) 環境破壊、ドラッグの蔓延、人口圧力、移民、AIDSや他の伝染病の蔓延などといったグローバルイシューズの解決

(4) 内戦などによる国の再建プログラムなどへの対応を含む緊急人道的援助要請への対応

クリントン大統領行政府はWhartonレポートを受けて、1994年2月2日に1961年対外援助法を抜本的に改正する「平和、繁栄及び民主主義法」(the Peace, Prosperity and Democracy Act)を議会に提出した。この法律の基本目的は「対外援助に関連する諸法律を一本化し、現行の国際的現実によりよく対応すること」を目指したものであった。援助目的はWhartonレポートをほぼ踏襲し、全体的に理想主義的色彩が濃いものであった。しかし、1994年11月の選挙で共和党が上院・下院で多数派となったことを最大の理由として、この法案は議会を通過しなかった。共和党は伝統的に対外援助に好意的でなく、1994年に新たな上院外交委員会委員長となったJesse Helmsは対外援助はタックスペイヤーのドルの無駄遣いであるとして対外援助予算を20%削減するべきだと主張した。

現在でも対外援助関連法は1973年度改正対外援助法であり、援助法の規定と援助政策の乖離が問題となっている。このようななか、対外援助は議会と行政府の間に根本的な一致がないままに行政府によってこれまでの慣例をもとに決定されているといつてよい。対外援助に好意的でない世論を背景に議会が援助に対して厳しい姿勢を打ち出していることから、行政府からの対外援助予算要求額は横ばいしないし削減されており、行政府は議会の反対に押されて援助量拡大の意欲を失っているかにみえる。

冷戦後も経済支持援助と開発援助の分類枠は保持され、アメリカは援助受取り

国をきわめて選択的に行っている。1990 年度以降もESFへの援助額はDA援助額よりも大きい。また民主主義の同調や市場経済導入の基準のもと、途上国のみでなく東欧や旧ソ連もアメリカにとって重要な地域として捉えられるようになり、ESFプログラムに準じる東欧・NIS (Newly Independent States) 対象援助プログラム、すなわち 1991 年に東欧対象プログラムである特別事業プログラム(Special Assistance Initiatives) 次いで 1993 年にNIS対象プログラム (Assistance for the New Independent States of the Former Soviet Union) が設置された。また 1995/6 年度では低所得国への援助額割合が 32.2%であるのに対して、低中所得国が 38.9%、MADCTが 26.2%である。これは低所得国に高いと考えられる援助ニーズへの対応というよりもアメリカの戦略上重要な国に援助が供与されているを示している。

表7 援助プログラム別援助額

(\$million)

|      | 開発援助  | 経済支持援助 | 東欧・NIS プログラム |
|------|-------|--------|--------------|
| 1995 | 2,200 | 2,314  | 971          |
| 1996 | 1,811 | 2,341  | 1,160        |
| 1997 | 1,831 | 2,362  | 1,100        |
| 1998 | 1,899 | 2,420  | 1,390        |
| 1999 | 1,988 | 2,513  | n.a.         |

出所：USAID, *Congressional Presentation*, 1995 年度～1999 年度より作成。

USAID は援助目的 (goals) として 1994 年に次の 5 項目を設定した。

1. 広範な経済成長と農業開発の促進 (encouraging broad-based economic growth and agricultural development)
2. 民主主義と良い統治の強化 (strengthening democracy and good governance)
3. 世界における人口の安定化と人権擁護 (stabilizing the world's population and protecting human right)
4. 長期的持続のための世界環境保護 (protecting the world's environment for long-term sustainability)

5. 災害による損害と人命の救助、及び政治的経済的発展のための条件の再構築 ( saving lives and reducing suffering associated with disasters, and re-establishing conditions necessary for political and economic development )

1995 年には新たな目的として、つぎの項目が追加された。

6. 教育と訓練によるヒューマンキャパシティの確立 ( building human capacity through education and training )

教育援助ではさらに次の目標 ( performance goals ) が設置されている。

1. 2007 年までに不就学の初等教育段階の児童の割合を 50%減らす。
2. 2007 年までに初等教育段階における男子と女子の就学率の差をなくす。
3. 初等教育段階の修了率を改善する。
4. 高等教育への進学率をあげる。

教育援助は当初、「広範な経済成長」の目的のもとに位置付けられていたが、1995 年の「ヒューマンキャパシティの確立」の援助目的設定以降はこの目的のもとに実施されている。USAIDでは、ヒューマンキャパシティ開発 ( human capacity development ) は経済成長、環境保護、人口安定化、児童及び家族の健康増進、民主主義の達成、自然及び人による危機や災害への効果的な対応、など持続的発展に不可欠なものとしている。経済成長との関連では、収益率による基礎教育援助の重要性を指摘している。グローバルプログラム・フィールドサポート・研究局 ( Bureau for Global Programs, Field Support and Research ) のもとにUSAID本部及び現地事務所に技術サービスを提供するヒューマンキャパシティ開発センター ( the Center for Human Capacity Development ) が設置された。ここには基礎教育、高等教育、訓練、情報工学の4分野の専門家が配置されている。

USAIDは1990年の「万人のための世界教育会議」(WCEFA)の共催機関になり、また基礎教育重視の援助目的をもちながらも、USAID内では教育援助は民主的制度や保健・人口ほどには優先順位が高くない。これは、教育援助割合はほぼ4%で推移し、上位6セクターにないことからみとれる(表5、表6-1)。「保健・人口」分野への援助が伸張しているのは、クリントン大統領行政府が共和党政権

とは異なる自らの援助方針を鮮明に打ち出すため、人口政策を家族計画政策と結びつけ、途上国の人口政策を重点政策としたことによる。また、民主化については、政治的な焦点となる分野であり、かつ多くの支援団体が存在することから重点援助分野となっている。冷戦の終結に伴い、東欧諸国や旧ソ連邦のNISへの教育援助が漸増しており、ここでは民主化と結びついて実施されるプログラムが多い。例えば、1996年度より5年計画で実施されているスロバキアのオラブ（Orava）プロジェクトでは、教育制度に民主主義を導入することを目的に、公民教育（civic education）援助を実施し、これは新しい教授法、クリティカルシンキング、問題解決学習、地域社会との連携、などを含んでいる。

USAIDは『USAIDによる基礎教育援助』において、途上国を教育ニーズが高い（high）、中位（medium）、低い（low）国に分類し、さらに政治環境（policy environment）を好意的（favorable）、中位（possible）、非好意的（unfavorable）に3分類してマトリックスを作成し、85か国の途上国を分類している<sup>注16</sup>（表8）。教育ニーズは量的なものであり、一人当たり国民所得、就学率、識字率、中退率、女子の就学率・中退率、生徒／教師比率、中等教育在籍率、高等教育在籍率を指標としている。政治環境は、途上国政府の公的セクターの効率的運営能力とマクロ経済政策の実施、それとアメリカとの友好関係（援助の受容度）からなるとしているが、政治環境の指標はUSAIDのミッション（または代表部）の存在、アメリカの援助実施状況といったアメリカとの友好関係の指標のみで、途上国政府の行政能力の指標は政治環境のカテゴリー分類の際には考慮されていない。

表8 教育ニーズ／政治環境による途上国分類

| 教育ニーズ<br>政治環境 | 高い  | 中位  | 低い   |
|---------------|---|---|--|
| 好意的           | マリ*、マラウィ*、ニ<br>ジェール、ウガンダ*、<br>ベニン*、バングラデ<br>シュ、ガーナ*、ギニ<br>ア*  | スワジランド*、ナムビ<br>ア*、ボリビア*、パキ<br>スタン*、エジプト*、<br>モロッコ、ホンジュラ<br>ス*、グアテマラ*、レ<br>ソト*、ドミニカ*、エ<br>ルサルバドル*、ヨルダ<br>ン、ジンバブエ、ボツ<br>ワナ* | インドネシア*、モンゴ<br>ル、ルーマニア、タイ、<br>ジャマイカ*、東カリブ、<br>ポーランド                                  |
| 中位            | モザンビーク、ブルナ<br>キファゾ、エチオピ<br>ア、ネパール、ルワン<br>ダ、タンザニア、ブル<br>ンディ  | ザンビア、スリランカ、<br>マダガスカル、ナイジ<br>ェリア、コートジボワ<br>ール、インド、カメル<br>ーン、トーゴ、セネガ<br>ル、パプアニューギニ<br>ア、ニカラグア*、チュ<br>ニジア、コロンビア             | 東欧諸国、NIS、南アフ<br>リカ*、トルコ、エクア<br>ドル、パラグアイ、アル<br>ゼンチン、パナマ、モー<br>リシャス、チリ、コスタ<br>リカ、マレーシア |
| 非好意的          | シエラレオーネ、カン<br>ボジア、アンゴラ、ソ<br>マリア、チャド、イエ<br>ーメン*、ブータン、<br>アフガニスタン*、モ<br>ータリニア、中央アフ<br>リカ共和国、リベリ<br>ア、スーダン | コンゴ、ケニア、ラオ<br>ス、ミャンマー、ザイ<br>ール、ハイチ*、シリア、<br>ベトナム  | マレーシア、中国、イラ<br>ン、アルジェリア、アル<br>バニア、レバノン   |

出所：USAID, *A.I.D. s Investment in Basic Education*, 1993, p.15

\*：アメリカの教育援助受取国

表8においてアメリカの教育援助を受けている国（1985-1993年）に\*印をつ

けた。政治環境が好意的カテゴリーの国でアメリカの教育援助を受けている国は 65.6%であり、中位は 6.7%、非友好は 11.5%である。一方、教育ニーズが高い国でアメリカの教育援助を受けているのは 29.6%、教育ニーズが中位の国は 37.1%、低い国は 13.0%である。中国、インド、ナイジェリア、イランなどアメリカとの友好関係が非好意的とされる国は教育ニーズに関わりなく教育援助は実施されておらず、これから、アメリカの教育援助の実施基準は政治環境であることが明らかである。これは先のリンドブロムの指摘に対応するものであろう。現在、アメリカの基礎教育援助は教育援助の約 30%を占めるものの、その大部分は ESF諸国を対象としていることが推測されるのである。

### 第 3 節 スウェーデンの教育援助<sup>注17</sup>

#### 1. 人道主義援助政策理念

スウェーデンでは 1932 年以降、社会民主主義を標榜する社会民主党が数年（1976-82、1991-94）を除いて政権党であり、対外援助政策・体制は社会民主党が構築したとよい。スウェーデンは援助基本法で人道主義援助を援助理念とすることを謳っており、一貫して人道主義援助を動機要因として援助政策を策定・実施してきた。1970 年に「第 2 次国連開発の 10 年」で先進国の ODA 額を国民総生産（GNP）の 0.7%とする目標が国連総会で採択されたが、スウェーデンは他国に先駆けて 1975 年にこの目標に到達した。以降スウェーデンは GNP 比 0.7%以上を堅持しており、また贈与比率も一環して 100%である。

スウェーデンでは、開発援助が実質的に NGO により 1950 年代初頭から行われていたが、スウェーデン政府は 1962 年に「海外援助法」(Government Bill 100)を制定し、2 国間援助を政府レベルではじめた。この法律はスウェーデンの開発援助理念として「道義的責任 (moral duty)」と「第 3 世界との連帯 (solidarity)」を掲げた。この基本理念のもとに援助基準としてつぎのふたつが規定された。ひとつは「第 3 世界の生活水準の向上と民主主義・平等主義の推進」であり、もうひとつは「非民主的国家への援助の制限とスウェーデンの商業的利益のための援助の制限」である<sup>注18</sup>。また援助の優先分野として、教育、訓練、家族計画が明記された。この法律の制定に伴い、1962 年に国際協力庁が設立され、同庁は 1965

年にスウェーデン国際開発機関（SIDA: the Swedish International Development Authority）に再編成された。

スウェーデンの人道主義援助理念の確立にはつぎの背景が指摘される。まず、歴史的に植民地をもたなかったこと、そして東西冷戦下、米・英・仏・独等といった国とは異なり国際政治上の対立とは比較的無縁な国であったことから創成期の国連の中心勢力となり、国連憲章の理念を積極的に支持する立場をとることができたことである<sup>注19</sup>。このように、スウェーデンは伝統的な積極的中立主義（active neutrality）の外交政策のもと、非同盟・非武装、国連中心主義、世界平和の推進をその中核としたのである。この外交政策は、北欧非核地帯構想、対南ア経済措置案の提出、国連平和維持活動への積極的参加、難民受入れ政策、そしてストックホルム国際平和研究所といった国際平和に関する機関の設置にみることができる。この外交政策の下に、スウェーデンは国際社会の平和維持のために開発援助を実施していくことは道義的責任であり、かつ自国の中立を守るうえで有益であるとして、第3世界への積極的な開発援助、民族解放運動への支援を展開することとなった。

加えて、スウェーデンの人道主義援助理念の確立には国内的背景、すなわちスウェーデンの「福祉」政策と「NGO」の活動が大きな影響をもった<sup>注20</sup>。周知のように、スウェーデンは高度福祉国家であり、その社会民主主義に基づく「福祉」政策はスウェーデン社会の最も大きな特質としてあげられる。スウェーデンの開発援助は1950年代後半から60年代に制度化・組織化されたが、これは福祉政策が構築された時期と重なっており、福祉政策の理念が途上国開発援助政策に大きく影響することとなった。ストックホルム大学教授グナール・ミュルダールは『福祉国家を越えて』において、福祉国家の理念を国民国家の境界を超えて海外に広げ国際的な福祉世界を建設する必要性を主張した<sup>注21</sup>。福祉政策を支える「連帯」の精神は「第3世界との連帯」として援助の基本理念となって海外援助法に規定され、開発援助は国際的連帯行動と捉えられたのである。スーザン・ホルムバーグも「海外における福祉：スウェーデン開発援助」において「スウェーデンにとって開発援助とは国内福祉政策の延長である」と結論づけている<sup>注22</sup>。このように福祉政策は人道主義援助の理念的根拠となり、スウェーデン政府は「開発援助とは、国内福祉政策の理念である『異なる社会層間における平等化を目指す』の

国際版であり、裕福な人（国）から貧しい人（国）への資源の移転である」としている。同様にNGOもスウェーデンの人道主義援助理念の構築に大きな影響を及ぼした。スウェーデンでは労働組合、生活協同組合、スポーツ、教育、などあらゆる分野に亘ってNGOの活動が伝統的に活発であり、スウェーデンの成人は平均して1.6 団体に所属している<sup>注23</sup>。NGOは政府の経済政策や社会政策の形成過程、および実施の過程に主体として直接関わっており、大きな政治的影響力をもっている。援助政策においても、スウェーデンの最初の援助関連機関がNGO主体であったことから明らかなように、NGOが援助当初から積極的に開発援助政策の形成や実施に関与している<sup>注24</sup>。現在も約 150 ものNGOが補助金を受け、スウェーデンの開発援助プログラムに参加している。NGOはそれ自体がもつ特質から、保健・医療、教育、人権擁護などを中心とした草の根レベルの人道主義的援助活動に関心が強く、スウェーデンの開発援助活動はそれらの要素が大きな割合を占めるようになった。

1960 年代の援助当初はスウェーデンの援助規模は小さく、ODA額はGNPの 0.1%にも満たなかった。その後、順調に拡大していったとはいえ、1967 年度においてもGNP比 0.28%であったに過ぎない。しかし、政府は 1968 年度に開発援助の規模の拡大を目的に意欲的な 6 年間の援助中期計画を採択した。同中期計画は 1968 年度から援助関係予算を毎年 25%増加し、1974 年度にはODA額をGNPの 1%にするという目標を設定した。その結果、1970 年代には経済不況にもかかわらずスウェーデンの援助規模は急速に拡大することになる。1970 年度には援助額のGNP比が 0.43%となり、初めてDAC平均を上回り、1975 年度にはGNP比 1%の目標を達成した。しかし、援助が急激に拡大する一方で、SIDAの実施能力と専門家など人材不足が問題となった<sup>注25</sup>。

1972 年にスウェーデンは人材不足等スウェーデンの限られた援助実施能力のもとでは、多くの途上国を援助対象国にした場合効果的かつ効率的援助の実施が困難であるとして、比較的少数の国を援助指定国（program countries）に限定する「国別援助計画」を策定した。この指定国の選定基準として、「スウェーデンは社会的及び経済的平等を目的とする開発政策を推進している国に対して援助を集中して行うべきである」（1972 年度援助条例：the 1972 Government Aid Bill）との規定のもと、社会主義／資本主義といった経済体制やイデオロギーのいかんを問わず、公正な成長や配分、貧困緩和に積極的に取り組んでいる国が選定され

た。この国別援助計画により、スウェーデンは援助を「少数の国」に「政策対話を重視して」「集中的かつ長期的」に行う援助方針をとることとなり、これはスウェーデンの援助戦略の大きな特質となった。スウェーデンの援助が「プロジェクトではなくパートナー」に対して行うといわれる由縁である。年度により若干の変化があるが、そのコアとなる国は約 20 か国であり、モザンビーク、タンザニア、エチオピア、ジンバウエ、ザンビア、アンゴラ、ウガンダ、エリトリア、ギニアビサウ、ケニア、レソト、南アフリカ（以上アフリカ地域 12 か国）、インド、ベトナム、バングラデシュ、アフガニスタン、ラオス、ネパール、カンボジア、パキスタン、スリランカ（アジア地域 9 か国）、ニカラグア（中米地域 1 か国）である。これら指定国は南アフリカを除いてDACの分類では全て後発開発途上国である。指定国にアフリカ地域が多いことからわかるように、スウェーデンはサハラ以南アフリカ諸国の主要ドナー国であり、またマンデラ政権成立以前の南アフリカ共和国の不安定化政策により被害を受けている南部アフリカ諸国への援助や南アフリカ共和国内では解放運動に対する援助を重点的におこなった。

スウェーデンは教育を基本的人権として捉え、また経済的社会的平等の実現の有効な戦略として、初等教育と識字教育援助を積極的かつ継続的に行っている数少ない供与国のひとつである<sup>注26</sup>。SIDAIは 1960 年代にユネスコとUNDPが実施した「実験的世界識字プログラム」(1965-1975)に 2 国間援助機関として唯一資金提供を行い、プログラムに参加した。このプログラムでは、スウェーデンはアフガニスタンとケニアの機能的識字教育プログラム援助を行った。また、1970 年代にBHN充足の援助理念が国際援助コミュニティに出現した際、SIDAIは他国に先駆けてBHN戦略に応じて『援助と教育：政策とプログラム』を 1972 年に刊行し、農村部や貧困層を対象とする初等教育・識字援助について具体的援助指針を公けにした。

教育援助の対象国として、スウェーデンはタンザニア、モザンビーク、ギニアビサウ、エチオピア、ザンビア、ベトナム等、貧困層や農村部での識字教育・初等教育の普及を優先政策目標としている国に対して、学校建設や教材作成、教師養成の教育援助を長期的かつ継続的に行っている<sup>注27</sup>。SIDAIは識字教育・初等教育には草の根レベルの援助が必要だとして、その教育援助実施の多くはスウェーデンNGOにより行われている。例えば、1985 年から始ったザンビアのSHAPE (Self

Help Action Program in Education) では識字教育をスウェーデンNGOが担当している。また教育関係の現地NGOに対しても積極的に援助を行っており、これはインドNGOであるシュクシャ・カルミ委員会 (Shiksha Karmi Board) のノンフォーマル教育 (成人非識字者と不就学児童対象) プロジェクトへの継続的な資金援助などにみることができる。

## 2. 新たな援助方針と教育援助

今日、スウェーデンの人道主義による援助政策理念が後退する兆候がみられる。これはスウェーデンの人道主義援助理念構築の基盤となった福祉政策の見直しと非同盟中立主義を柱とした外交政策の変容、そして90年代からの深刻な経済不況と途上国の援助依存の増大から生じたといえる。

スウェーデンの福祉国家の運営については、1970年代から過度な国家介入、各種市民団体の形骸化、労働意欲の低下、高税金、株所有の特定株主への集中、等批判があった<sup>注28</sup>。1990年代にはいってからは経済不況の影響もありスウェーデン方式の福祉国家の在り方への批判や自信喪失が顕在化し、福祉国家理念の見直しが強く求められている。この理念の危機は「福祉政策の延長である」ところの人道主義に基づいた援助理念の基盤を弱体化させることにもなった。外交政策では、ナポレオン戦争以来の非同盟中立主義を基とした外交政策が見直され、1995年のEU加盟、そしてEUへの積極的参加が外交政策の柱となった。このEU加盟に加えて、冷戦終結後の中欧・東欧との新しい外交関係の樹立など、世論やマスコミはヨーロッパに対する外交政策に注意を向けるようになった。援助についても、中欧・東欧やNISへの関心が高まり、その一方で途上国への関心が低下してきている。

人道主義援助理念を支えてきたこれらの変化に加えて、1990年にはいっての経済不況とそれに伴う失業率の上昇は援助政策の経済的基盤を脅かすこととなった。スウェーデンの一人当り実質国内総生産の平均成長率は1950年代は2.7%、60年代は3.8%であり、経済不況といわれた70年代では1.7%の成長率であった。80年に入ってから経済は好転したものの、90年代には70年代よりも深刻な経済危機となった<sup>注29</sup>。91年度からマイナス成長で、1996年度においてもマイナス2.2%の成長率である。これに伴い失業率も増加している。1950年代以降1980年代ま

でスウェーデンの失業率は2%以下であり一貫して国際的比較から低水準にとどまっていた。70年代の経済危機のときでさえ2%を超えることはなかったのである。しかし90年以降、約8%の高失業率となり、96年度では8.1%である。とくに若年失業率(16-24才)は15.6%と高く、重要な政策目標の完全雇用から大きく乖離している。このような経済危機から国民は援助額の増大(国際問題)よりも経済回復(国内問題)の解決を強く求めるようになった。

このような国内の状況に加えて、援助を長年行ってきたアフリカ地域の指定国が貧困緩和や社会経済開発を達成し得なかったばかりか、援助依存が増大していることが明らかになったことも、自国の対外援助政策の効果への幻滅や失望の原因となった。

スウェーデンでは現在「援助疲れ」が生じており、これは援助に対する世論の支持の低下という形で端的に表れている。従来スウェーデンの人道主義に基づく援助政策は国民から広く支持を集めてきた。Sida(及びSIDAなど前担当機関)は毎年、開発援助について世論調査を行っており、1960、70年代は85%を超える賛成(「援助額について適切」、または「増加するべき」と回答した比率)があった。70年代半ば以降は漸減しているものの、それでも対外援助の世論支持は70%以上を維持し、高い支持率を享受していた。しかし、1990年代に入ってその支持が60%程度に低下し、とくに1996年度の数值は44%と賛成が半分以下になっている。1996年度の支持率の急落については、回答に「よくわからない」という選択肢が新たに設けられたせいだとの解釈がある。しかし、援助についての支持が長期低落傾向にあることは間違いないと考えられる<sup>注30</sup>。そのなかで、援助は援助効果が目に見えやすい直接的人道主義的援助ともいえるべき緊急・災害援助(ボスニア・ヘルツゴビナ、イラクなど)に重点が移行している。

スウェーデン政府は効果的かつ効率的な援助を行うことを目的に援助の再構築を行ない、SIDAを中心に他の主要5援助関係機関を統合し、1995年7月1日に新しく総合的援助機関としてスウェーデン国際開発庁(Sida: Swedish International Development Co-operation Agency)を設立した。Sidaは1996年度の援助プログラムの重点達成目標として、貧困撲滅、民主化と人権尊重、環境保護と持続的開発、男女平等の促進の4項目をあげている。しかし同時に、スウェーデンは近年、中欧・東欧への援助について、自国の安全保障政策にとって重

要であるとして、技術協力を中心に援助を本格化している。1980年代には同地域への援助の割合は1%内外であったが、1996年度においてバルト3国を中心として中欧・東欧への援助は7%を占めるに至っている。これらの地域に対しては、民主化促進と市場主義経済導入を支援するという目的に従って、共通の安全保障を確立すること、民主主義の文化を普及すること、環境的に持続可能な開発を支援すること、社会的に持続可能な移行を支援すること、の重点4目標が設定されている<sup>注31</sup>。

スウェーデンは1962年の海外援助法以来、援助の基本目的を国家間格差縮小と世界の最貧層の人々の生活水準の向上とし、この基本目的達成のために開発援助プログラム目標として次の6項目を設定し、今日まで維持している。

1. 経済成長 (Economic growth)
2. 経済的・社会的平等 (Economic and social equity)
3. 経済的・政治的自立 (Political and economic independence)
4. 民主主義の発展 (Democratic development)

さらに環境問題やジェンダー問題への関心が高まるなか、新たに次の第5と第6の目標がそれぞれ1988年、1996年に追加された。

5. 環境保護 (Environmental protection)
6. ジェンダー間の平等 (Gender equality)

援助額の漸減や援助支持の低下、また緊急援助への傾斜や中欧・東欧諸国援助の増大という援助傾向があるものの、スウェーデンは人道主義援助理念を保持している。さらに、スウェーデンは指定国の見直しの一環として1994年度にその選定基準として、市場経済における開発、民主主義、人権擁護、援助実施能力、政府財政に占める軍事比の割合、の5基準を新たに設定した。

教育援助でも、農村部や貧困層の初等教育・識字教育援助を重点に行っており、SIDAは1990年のWCEFAの共催機関となり、基礎教育開発・援助の国際的コンセンサスの形成に寄与している。教育援助額に占める基礎教育援助額は例年DAC平均を大きく上回っており、1994年にすでに基礎教育援助額が教育援助のなかで半分強を占めていたのは、基礎教育援助の体制があったためと考えられる。その後も基礎教育援助額は漸増の傾向にあり、1998年度においては61%を占め、基礎教育

重点化方針がみてとれる。かつ対象国はサブサハラ以南アフリカ諸国を中心とした低所得国が多い。例えば、バングラデシュの1990年から5カ年計画の普通教育プロジェクト（General Education Project）に対して、世銀、アジア開発銀行、UNDPなど7機関とともに協調融資を行なっている。このプロジェクトは初等・中等教育の機会均等、質の改善、制度の整備を目的にしており、SIDAはカリキュラム開発、教科書開発、マネジメント開発といったソフト分野を担当している。

しかしながら、初等・識字教育分野の援助プログラムは作成が困難であり、かつ援助効果が表れにくい分野である。識字教育プログラムの成功には、まずその前提条件として当該国政府の政治的意思（political will）と国民（非識字者）の意欲的参加が必要であるが、これは実際には援助供与国は関与できない性質のものである<sup>注32</sup>。さらに、識字教育プログラムでは教材・学習方法が地域や対象者のニーズにそって多様かつ柔軟な形態をとる必要があること、またポスト識字教育プログラムや多言語国家の識字教育の問題について有効かつ具体的な指針が作成されていないこと、指導者の養成確保が難しいこと、等が指摘され援助が困難な分野であるとされる。事実、スウェーデンの30年以上にも亘るエチオピア、モザンビーク、タンザニアに対する識字教育援助にもかかわらず、これらの国の識字率はエチオピアでは35.5%、モザンビーク40.1%、タンザニア61.8%といまだに低い（1995年度）<sup>注33</sup>。このように長年に亘る初等教育援助・識字教育援助が実効を示さない状況は、援助機関のアカウンタビリティへの問題に繋がり、教育援助のみならず、援助全般への不信感となっている。この対応策としてスウェーデン政府は革新的な教育援助アプローチを模索しており、そのひとつにセクタープログラムがある。セクタープログラムは2国間援助機関ではスウェーデンをはじめとした北欧諸国が積極的に推進しているプログラム手法で、その特徴はハーモナイゼーション（手続きの共通化）とコモンバスケット（ドナー資金のプール化）である。教育セクターにおいても積極的にセクタープログラムが作成され、Sidaは従来の主要援助対象国のひとつであるタンザニアやエチオピアなどでの教育セクタープログラムに指導的役割を果たしている。

#### 第4節 日本の教育援助

## 1. 経済安全保障による援助政策理念

日本においては、援助は従来、輸出振興や資源確保といった経済的動機が強く、経済安全保障の手段として援助を捉えていた<sup>注3 4</sup>。これは、第2次世界大戦後、国際紛争の解決のために武力行使を放棄した日本が冷戦期において独自の政治的判断で他国の政治に介入することは実質的に困難であり、また西側の一員として自由主義経済発展をその共通目的とする以上、ほとんどの場合において独自に政治目的を掲げる必要もなかったという状況があったことによる。これは一面、アメリカの外交政策に協調するかたちで、援助が実施されるということにも繋がったが、日本の援助は途上国に政策的要件を課さないことが特質とされていた<sup>注3 5</sup>。

日本の援助は1950年代半ばのフィリピン、タイ、インドネシア等に対する「賠償あるいは準賠償」から始った。日本政府は賠償支払いを単に贖罪行為としてのみとらえるのではなく、積極的に自国の経済復興過程のなかに組み込み日本の経済復興の手段と位置付けた。第2次世界大戦前の東アジア市場志向は中華人民共和国向輸出禁止令などもあって、日本は東南アジア市場志向とならざるを得なかったことも影響している。賠償には、とくに輸出不振産業の生産性が向上する製品が振り分けられ、また今まで輸出されていなかった製品を加工して輸出することにより新市場開拓につとめる戦略がとられた。賠償は資本財中心で行われ、国内産業に対し海外進出の機会を与え、既存の市場からさらに潜在市場を開拓するという日本の輸出拡大の牽引的役割を果たす経済効果をもった。この賠償戦略はまた東南アジアに強い経済的基盤を整備し、後の日本の援助戦略の基盤となった。1958年度版の通商産業省『経済協力の現状と問題点』の序において、「我が国の経済協力はとくに東南アジア諸国の経済開発に協力すること」という地域的優先度が明示され、また「経済協力は日本の貿易振興につながる」という考えが示されている。1959年度版の『経済協力の現状と問題点』でも、1958年に円借款がインドに初めて供与されたことの記述のなかに、円借款が我が国の輸出振興や資源確保のために有効であると言及され、「輸出手段としての円借款」が明示されている<sup>注3 6</sup>。プロジェクトは日本企業が受注することが多く、小規模で資金より人手がかかる社会インフラ関係のものよりも大規模な経済インフラ中心のものが選好された。このように1950年代においてすでに経済的動機を基とした援助政策理念

が形付けられていた。

日本は 1964 年の DAC 加盟を通して国際援助コミュニティの供与国としての活動を始めた。1961 年には円借款を担当する海外経済協力基金、1962 年には技術協力をを行う海外技術協力事業団が設立され、外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁の 4 省庁体制が確立した。69 年には一般無償資金協力が開始され、現在の ODA 3 本柱である有償資金協力、技術協力、無償資金協力が構築された。60 年代は主に円借款による経済インフラ整備が中心であり、平均して 80% もがアジア向け援助であった。60 年代の日本の援助には経済的動因が強く働いていると同時にアメリカとの関係によって左右されるという側面も有していた。とくに東西冷戦が激しい時期にはこの傾向が強く、日本の援助はアメリカの対アジア政策に協調する形で運用された。ベトナム戦争が勃発した頃から、政府は台湾、マレーシア、タイの各国、それにアメリカからの多額の支援を受けていた南ベトナム、ラオス、カンボジア向けに無償援助や貸付を増額した<sup>注37</sup>。

1970 年代の二度にわたる石油危機により、資源確保の問題が深刻に受けとめられ、日本の経済成長や輸出先の市場の拡大といった従来の配慮からより広範な視点による経済安全保障 (a notion of economic security) に関する議論が盛んになり、ODA が資源輸入先との友好関係を維持する手段として強く認識されるようになってきた。加えて、1974 年の田中首相のアセアン訪問の際のタイとインドネシアでの反日デモにより、日本政府は途上国との友好関係の回復に援助を活用する方針をもつことになる。日本は 60 年代半ばから貿易黒字が基調となり、1970 年代には、国際社会から貿易黒字の環流、アメリカの核の下に利益を受けていることへの批判から経済大国に見合った国際責任を果たすべきであるとの圧力が高まった。国民の側でも経済大国による国際責任の自覚が生じ、援助拡充は国民の高い支持を得るようになった。海外技術協力事業団は 74 年に国際協力事業団 (Japan International Cooperation Agency: JICA) に改組された。

日本政府は 1977 年に第 1 次中期目標 (1977-80 年) 計画をたて、援助を本格的に開始した。第 1 次中期目標計画中の 1980 年 11 月に政府は『経済協力の理念—政府開発援助をなぜ行うのか』を公表し、開発援助の理由として、「南北関係改善による安定した国際環境の確立」、「経済大国として先進国及び途上国との摩擦の回避」、「経済的対外依存に関する補強」、「非西欧国家としての第三世界の信頼の

獲得」の4つを挙げた。日本はその後の第2（1981年）、第3（1985年）の中期目標により援助額の倍増あるいは大幅増額をするなどを経て、第4次中期目標（1988年）の1989年に世界のトップドナーとなった<sup>注3 8</sup>。以降、1990年を除いて今日まで日本は援助のトップドナーの位置を占めている。

表9 日本の教育援助額及び割合（1980年代）  
（百万ドル）

|      | 教育援助額 | 援助割合 |
|------|-------|------|
| 1980 | 90    | 2.7  |
| 1982 | 110   | 3.1  |
| 1984 | 188   | 4.8  |
| 1986 | 363   | 8.4  |
| 1988 | 573   | 4.7  |

出所：『我が国の政府開発援助』1982年から1993年版。

教育援助の割合はODA総額が10億ドルを超えた1973年度をみても、わずか1.7%に過ぎない。70年代では教育援助の割合はほぼ横ばいであり1980年にはいっても2.7%と、割合については目に見えて大きな変化がなかった。しかし援助総額自体については1977年から大幅に増額されたので、教育援助額は増額した。80年からは教育援助の割合は漸増傾向にあり、ほぼ80年代半ばには90年代の約6%の水準には達しており、かつ教育援助額自体も増大した。教育援助部門は高等教育や専門技術教育が多く、教育援助内容は学校建設や教育関連機材供与といったいわゆるハード分野への援助がほとんどを占め、カリキュラム開発や学校経営といったソフト分野は実施されなかった。援助政策が本格的に行われるようになった1977年度には円借款による初の教育援助が行われた。これはインドネシアの教育資機材に対するもので、28億円の融資であるが、円借款全体からみると非常に小さい割合である。円借款はその後6か国に対して行われたが、対象国はヨルダンを除いて全てアジア諸国（とくにインドネシアと韓国）に集中している。

日本の援助の特質とされる・贈与率が低い、・要請主義である、・アジア中心で

ある、といった点は教育援助に大きな影響を及ぼしてきた。すなわち、贈与率が低いというのは、基本的に贈与による援助が国際的に実施されている教育分野では馴染まない。また地域的にアジアへの援助が多いことは、教育開発が比較的進んでいるアジア諸国には教育援助のニーズが少なく、また教育援助がされたとしても初等教育や識字教育ではなく、中等教育、技術・職業教育、高等教育に集中的に行われることとなった。日本が採用している要請主義においても、途上国からは経済インフラストラクチャーへの援助要請が多く、かつ教育援助要請においても基礎教育は自国で行うことを前提とし、経済成長のエンジンとなる工業セクターの発達に関連が深い高等教育や職業・技術教育に援助を要請するという状況にあった。この時期の教育援助は技術移転と日本の経済発展という日本側の思惑と日本の高等技術を学んで経済的に発展したいというアジア諸国双方の利益が一致した形での職業・技術教育、高等教育であった。

## 2. 新たな援助方針と教育援助

日本がトップドナーとなり、国内外から明確な援助理念を示すことが求められると同時に、冷戦が終結し国際環境が変化したことから日本は新たな安全保障体制を構築しなければならず、援助の外交的側面を重視するようになった。日本は従来はタブーであった政治的な目利による援助動機を視野にいれはじめ、これは1992年の「政府開発援助大綱」に反映されることになった<sup>注39</sup>。「政府開発援助大綱」は援助政策理念についての初の閣議決定であり、援助の基本理念、原則、等が示された。「基本理念」では、・人道的見地、・相互依存関係の認識、・自助努力、・環境保全の4点が掲げられ、原則はつぎのように示された。

政府開発援助の実施に当たっては、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等及び内政不干涉）及び以下の諸点を踏まえ、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施するものとする。

- (1) 環境と開発を両立させる。
- (2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- (3) 国際平和と安全を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開

発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。

(4) 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

「政府開発援助大綱」の基本理念をもとに、外務省は『我が国の政府開発援助』においてODAの必要性をつぎのようにまとめている。

－多くの開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は人道的見地からこれを看過することは出来ない。

－環境、人口、食料等地球規模の問題は、先進国と開発途上地域が共同で取り組むべき全人類的な課題であり、我が国もこうした取り組みを主導すべき先進国の一員としての役割を担うことが必要である。

－開発途上国への支援や地球規模問題への貢献は、我が国と他の諸国、特に開発途上国との友好関係を増進し、国際社会における我が国の評価を高め、我が国の立場及び我が国国民に対する幅広い理解と支持・協力の確保に繋がることが期待される。

－貿易・投資を通ずる世界経済の相互作用が深まる中、資源・エネルギー、食料等の供給を海外、特に開発途上国に依存する我が国にとって、経済協力を通じた途上国の経済開発の促進は、我が国の経済的利益にも資する。

この日本の援助方針は、人道的目的、政治的目的、経済的目的の三つがミックスしたものであり、とくに新たな国際潮流のなかで重視されている民主化、環境保全、市場経済化が前面にでていることがみてとれ、これは大筋では他の欧米諸国の援助目的と変わるものではない。しかし、日本の援助が1990年代後半においても運輸・通信、エネルギーといった経済インフラストラクチャーが約40%を占めていることからわかるように(表6-3)、日本は従来の経済インフラ中心の援助形態を保持しており、資源の確保などの経済的安全保障と途上国の経済開発を支援する目的が強いと考えられる。また、途上国の累積債務問題が深刻化しているなか、多くの供与国が援助を贈与のみで実施するようになり、グラントエレメントはDAC平均92.7%である。それに対して日本は「自助努力」を基とした借款

による援助が多く、そのグラントエレメントは80.0%であり、DAC加盟国中、DACが定めたグラントエレメント基準86%に達していない唯一の国である。

教育援助分野においては、1990年のWCEFAで基礎教育援助、そしてアフリカ諸国など基礎教育が遅れている国に対する援助への重視が国際潮流となるなか、日本はトップドナーとしての対応をせざるを得なかった。日本政府は1990年6月に、JICA国際協力総合研修所に「教育援助検討会」を設置し、この結果を踏まえて、92年9月に新たに開発と教育分野別援助研究会を設置した。この研究会の報告書（1994年刊行）に基づいてJICAは今後の教育援助について「教育援助の拡大を図る」、「基礎教育を重視する」、「教育開発の段階に応じた援助を実施する」という3つの基本方針を掲げ、「2000年までに職業訓練も含めた教育援助をODA全体の15%程度までに増大させる」という提言を行った。このJICAの提言は「万人のための教育世界会議」でのEFA宣言に呼応するものであった。

政府も92年のODA白書で初めて教育分野への援助の重要性を強調し、日本自身の近代化の過程で教育の果たした役割が大きかったことを述べている。しかし、同時に教育分野は教育行政や教育計画まで広範囲な領域を含んでおり、日本は受取り国が必要とする専門性を必ずしももっていないと述べている。93年度のODA白書では、「主要対象分野」として、農業、保健・医療、教育、エネルギー、運輸、通信の6項目が挙げられ、教育分野については「万人のための教育」の実現が取り上げられた。その協力の意義として初めて「人間開発」の視点を取り上げられ、「教育分野への協力は、社会経済開発に資するための人的基盤の整備の手段としての教育開発ではなく、それ自体として開発の推進に対する協力である」と述べられている。基礎教育の重視も今後の課題として記され、さらに女性への教育は社会的地位向上だけでなく保健・衛生、家族計画等幅広い分野に影響を与えるため、WIDへの配慮が欠かせないとしており、従来より教育の役割が多面的に述べられている。日本の教育援助の実績として、「これまでの教育分野での協力は、理・工系分野を中心とした高等教育や専門技術教育等が比較的多く、初等・中等一般教育やあらゆる年齢層を対象とした識字教育等の基礎教育、教員養成などの分野については協力実績が限られていた」としながらも、近年は幅が広がってきていると述べている。また援助対象地域については、「特に低所得国、サハラ以南アフリカ諸国における教育の普及の遅れは著しい状況である。また、中途退学者が多

いという問題も指摘されている」と強調されている。

日本政府は教育援助方針として、99年の中期政策のなかで、重点課題「貧困対策や社会開発分野への支援」の初めの項目として「基礎教育」を挙げている<sup>注4</sup>。これまで日本の基礎教育への取り組みは「校舎建設や資機材供与等の支援、また男女格差解消のための支援としてアジア・アフリカ地域における女子教育に関するユニセフ活動への支援を行ってきた」としているが、加えて今後の支援の目標として、以下の項目を挙げている。

- ・教科教育・教育行政両面にわたるソフト面での協力強化（学校運営等の組織・能力強化への支援、カリキュラム・教材開発、教員教育など）
- ・女子の基礎教育支援の重視
- ・青年海外協力隊の活用や民間援助団体（NGO）との連携
- ・基礎教育が職業教育の促進や就業能力の向上に結びつくように努める。

ODA白書がこういった基礎教育分野に対する援助の必要性を取り上げる背景には、トップドナーになったことに加え、「万人のための教育世界会議」や人間中心型発展をめざす社会開発の重視といった世界的な動向があり、日本がそれに歩調を合わせたといえる。99年の白書には、無償資金協力はこれまでの教育施設建設等のほか、放送教育の充実、教員の養成・再教育等徐々に協力の分野を広げている、とある。校舎建設もアフリカ諸国にも多く供与されるようになり、91年度はギニア、セネガルでの小学校建設計画のための無償資金協力、93年度はジブチの中学校校舎建設計画やニジェールの学校建設計画に対する協力、等が実施されている。技術協力でのプロジェクト方式技術協力においては高等教育が多いが、青年海外協力隊では教育分野の実績が多く、かつ初等・中等教育分野への協力が多。有償資金協力については、教育関連施設の拡充や人材開発を目的に円借款を供与しており、高等教育レベルだけでなく初等・中等教育を対象とした案件にも取り組んでいるとしている。例えば、96年にはパキスタンのバロジスタン州における中等教育拡充改善、フィリピンでの貧困地域初等教育計画などの学校建設がある。

表 10 日本の教育援助（援助形態別）

| 年度   | 無償資金協力<br>(億円) | 円借款<br>(億円) | 研修生受入<br>れ(人) | 専門家派遣<br>(人) | 協力隊派遣<br>(人) |
|------|----------------|-------------|---------------|--------------|--------------|
| 1991 | 127.27(16.7)   | 2.09(0.0)   | 158(2.0)      | 123(4.8)     | 116(11.9)    |
| 1992 | 117.05(10.1)   | 71.02(0.8)  | 165(2.0)      | 145(5.3)     | 145(15.4)    |
| 1993 | 173.56(13.6)   | 85.22(0.9)  | 186(2.1)      | 132(4.4)     | 154(15.0)    |
| 1994 | 135.81(11.0)   | 228.75(2.7) | 204(2.1)      | 136(4.5)     | 197(17.4)    |
| 1995 | 128.87(6.7)    | 520.45(4.6) | 274(3.2)      | 157(4.7)     | 193(16.0)    |
| 1996 | 193.29(9.9)    | 183.58(1.4) | 274(2.5)      | 157(4.7)     | 234(22.3)    |
| 1997 | 246.21(12.3)   | 146.22(1.4) | 341(3.0)      | 149(4.9)     | 228(19.8)    |
| 1998 | 182.60(15.1)   | 351.48(3.2) | 1,260(6.4)    | 276(8.1)     | 205(17.5)    |

(注) 括弧内は無償援助全体(債務救済、ノン・プロジェクト、草の根無償を除く)または円借款全体に占める教育援助の割合。研修生受入れ等は全体人数に占める教育援助の割合。

(出所) 外務省経済協力局『我が国の政府開発援助』1996年度及び1999年度から作成。

教育援助の現状についての最近の実績が表10である。この表からは無償資金協力では1990年半ば以降は漸増の傾向にあり、約10%を占めている。円借款はその性質上、教育分野に結び付きにくい分野であり、今まで実績が限られていたが、学校建設方針にそって、着実に伸長していることがみてとれる。とくに90年代半ば以降は無償資金協力よりも援助額が多くなっている年度がある。技術協力の研修生受入れは漸増しており、専門家派遣では人数がほぼ同じ数で推移している。が、両方とも1998年度に急増している。海外青年協力隊では教育分野への派遣が約18%を占め、派遣分野として大きな位置を占めている。

日本政府は基礎教育援助重視とは別に、中期計画中の他の重点項目「人材育成・知的支援」のなかで、従来型の教育援助の強化も併行して行っている。ここでは、例えばアジアの通貨危機に際しての留学生の緊急支援に加え、経済危機対策としてさらなる人材育成の面での支援策を表明している。これは・将来の政治的・社

会的リーダー、・経済的・社会運営に関わる行政官・地方行政官、・民間実務者・技術者など、5年間で2万人の人材育成を目標とするという「日・アセアン総合人材プログラム」の推進がある。

トップ・ドナーになった日本は教育援助重視、基礎教育援助重視の方針を打ち出してきた。しかし、教育援助のODA全体に占める割合は、最も多い95年で8.9%だったが、97年は7.4%、98年では5.9%と逆に最近は減少してさえいる。「教育援助をODA全体の15%程度にまで増大させる」という開発と教育分野別援助研究会の提言は、現在でもまだ程遠い目標である。重点分野であるはずの基礎教育分野についても、1998年度においても教育援助総額の約5%程度しか占めておらず、比率としてはDAC加盟国中で5番目に低い。また、表10が示すように、学校経営やカリキュラム開発といった技術協力や無償資金協力による援助よりも、円借款による校舎建設・資材供与等といったハード面の支援が増大しているのが現状である。

おわりに

80年代の経済危機、構造調整型援助による貧困層の増大、それと環境問題、人口問題、難民問題、エイズ問題など国境を超える全地球的問題の出現から、国際社会は新たな開発・援助理念を模索するようになった。これには、例えば、1990年にはいりUNDPが「人間開発」を提唱したり、また国連により1995年に「社会開発サミット」が開催されたこと、等が挙げられる。2国間援助の調整機関であるDACも新開発戦略を策定し、国際援助思潮は経済インフラ中心の援助から、より人間を中心にした社会開発へと重点が移ってきた。この様々な国際的環境変化は先進各国の援助政策理念に影響を与え、アメリカ、スウェーデン、日本各国もそれぞれ1990年以降、新たな援助方針を設定した。従来、主たる援助政策理念としてアメリカは「政治/安全保障」を基盤としており、スウェーデンは「人道的援助」、そして日本は「経済的動機」を基盤として、途上国援助政策を構築していたが、途上国の人権擁護、市場経済化、環境保護、民主化などを重視する援助方針が策定され、政治/安全保障援助動機、あるいは経済安全保障動機といった政策理念は前面にはでなくなった。各国の教育援助方針も、1990年の「万人のための

教育世界会議」でのEFA宣言、その後のDACの提言などを反映した基礎教育重視の流れ、そしてアフリカ重視の方向をもったものとなった。

2国間援助の実施は、本稿で検討したとおり、民主化・市場経済化に繋がる基盤構築支援援助、難民問題やエイズといったグローバルイシューズに直接関連する人口・保健分野や緊急援助を中心に展開している。教育援助は基礎教育重視となっているものの、上記の分野と比較して最優先分野とはみなされていないことが推測される。教育援助の実施においても、アメリカと日本において新たな教育援助政策方針が援助実施や教育援助に反映しているとはいえないのが現状であり、未だに従来型の援助や教育援助を実施している。例えば、アメリカが基礎教育援助方針を打ち出しているにもかかわらず、ESF対象国への援助が増加し基礎教育援助対象国が限定されている。また、日本においても基礎教育援助が増加しておらず、円借款による教育援助が増えている。スウェーデンにおいても基礎教育援助重視の方向はあるものの、民族紛争の深刻化に対処する緊急援助の重点化に伴い、教育援助の比重が低くなっている。

基礎教育援助が教育援助の重点分野となるためには、次に述べるふたつの課題の解決が必要である。ひとつは基礎教育援助の制度構築であり、これは政策の政治的実効可能性に関連する。基礎教育重視の方針が策定されたのは1990年代初頭であり、この政策方針が実際の援助に反映されるのには国内援助アクターの調整などといった援助体制の再構築、新たな援助対象分野における人的資源の確保やノウハウの蓄積、等時間がかかると考えられる。例えば、日本はこれまで学校建設や資材の供与といったハード面での援助を中心に行ってきたが、新たな教育援助方針として教員の養成や質的向上、教科書・カリキュラムの改善や教育行政の強化などといったソフト面での援助やアフリカ地域重視の方向を打出している。が、この方針を具体化していくには、人材の確保、文部技術省との関係構築、また十分な経験を有していないアフリカ諸国などの地域研究の必要性、等多くの課題がある。政策実施のシステム構築の整備が援助政策理念実施の前提となるのである。

もうひとつの課題は基礎教育援助手法に関するもので、基礎教育援助の理念をどのような方法によって実現していくのか、具体的にはどのような援助プログラムを形成するのかという教育援助手法が構築されていないことである。これは教

育援助の効果と効率性への懐疑に関連する。アフリカ諸国における基礎教育援助はスウェーデンをはじめ北欧諸国が約40年にも亘って行っていたが、それらの援助効果が挙がらず、スウェーデンでは援助機関のアカウンタビリティが問われ、国内からの批判が強まっている状況にある。これに対して、例えばEFA宣言では、緊張緩和や科学的発展、女性の権利獲得、飛躍的に進む情報化といった新しく生まれてくる力がこれまでの教育の進展について蓄積された経験を組み合わせれば万人のための教育が実現可能になるとしている。効果的かつ革新的な教育援助形態については国際援助コミュニティでも様々に模索されており、91年にDACは「技術協力による新たな方向付けのための原則」で「特定分野での問題を包括的に捉えるプログラム・アプローチの必要性」を提唱した。これは教育援助にも適用され、例えば日本はこのプログラムアプローチを踏まえて、「理数科教育開発パッケージ協力」を作成し、フィリピンに対して実施している。また、スウェーデン政府など北欧諸国が中心となった援助コミュニティではアフリカ地域を対象としたセクタープログラムによる教育援助に活路を見い出そうとしている。セクタープログラムは途上国のオーナーシップと供与国とのパートナーシップを重視し、その特質はハーモナイゼーション（手続きの共通化）とコモンバスケット（ドナー資金のプール化）である。初等教育や識字教育の成功には当該国政府の政治的意思（political will）と国民（非識字者）の意欲的参加が前提条件であることから、途上国のオーナーシップを重視したセクタープログラムは有効であると考えられる。途上国の初等教育の普及には教育予算の不足、行政の非効率、教員の質、そして社会文化的要因による阻害要因などがあり、効果的な援助手法の開発は困難であることは十分に予測がつく。が、基礎教育援助の効果的かつ効率的な援助手法の開発は、基礎教育援助実施のうえで不可欠なものであるといえる。

最後に、各国の新たな援助政策理念が国際社会に対しての「リップサービス」に過ぎないという可能性を指摘しておきたい。新しい開発・援助理念として「人間を中心とした開発」が出現してきたが、それと同時に、冷戦の終結、国際関係における不確実性の増大、市場経済のグローバル化の深化、そして経済競争の激化など国際政治経済体制にも大きな変化があった。例えば、アメリカにおいて、冷戦の終焉による国際政治環境の変化は反共産主義による援助理念が終焉したことをも意味した。しかし、国際関係の基本ルールはパワー・ポリティ

クスであることは変わらず、前述したようにアメリカの政治 / 安全保障による援助動機の枠組みは保持されている。反共産主義による援助理念に代わって、非先進諸国の民主化は自国の安全保障に貢献するとして、アメリカの自由民主主義への同調度がアメリカとの友好度を測る尺度とされ、「民主主義の促進」( to instill democratic value ) が政治 / 安全保障のなかに位置付けられ、中東戦略など様々なアメリカの短期的戦略的利益も政治 / 安全保障の援助動機のなかに組み込まれていった。「市場経済の推進」といった経済問題も政治化するに伴い、アメリカの安全保障に不可欠であると認識されるようになった。USAID長官であったBrian Atwoodは1998年に冷戦後のアメリカの対外援助の根拠( rationales )として「危機防止」( crisis prevention ) と「グローバル経済における競争」( competing in the global economy ) のふたつをあげた。前者の「危機防止」は冷戦後のアメリカの安全保障の基本的脅威に対応するもので、「国際秩序の崩壊」( breakdown of international order ) と「国家の衰退」( failure of nations ) に対する援助である。「グローバル経済における競争」はアメリカの海外市場の創出と経済成長確保のニーズに対応する援助である<sup>注41</sup>。このように、先進国が他の先進国と自国の政治的利益、経済的利益について激しく競争している現状では、途上国の社会経済開発あるいは貧困の緩和を目的とし自国の利益にならない援助を他国よりも多く行うことは損失となることは自明であり、各国が人間開発に沿った援助を行うことを困難にしている。これは1970年代にBHNの援助理念が先進各国で援助指針になったのにもかかわらず、途上国の累積債務危機、それによる国際金融の危機のため短命に終わったことを想起させる<sup>注42</sup>。この視点から教育援助をみると、基礎教育援助やアフリカ諸国に対する教育援助が部分的に政策として実現されることはあるにしても、教育援助が自国の安全保障上、重要な国・地域に供与されたり、または工業セクターの発達に直結する職業・技術教育や高等教育に多く供与されたりすることは今後も教育援助の主要形態として継続すると推測されるのである。

しかし、今日において、環境、難民、人口問題、南北間経済格差、などグローバルイシューズが深刻化し、国際的安全保障の脅威となっており、その解決には開発援助が大きな役割を担うことは論をまたない。開発援助が供与国と受取り国の利害関係を越え、従来の国家的利益より全ての国家の利害が一致するという

地球的利益で捉え直す必要があるのは自明である。1996年にDACで合意された宣言からも読み取れるように、これからは各先進諸国による個別二国間援助よりも国際機関に途上国経済開発の主導的役割をもたせていこうとする動きはそのひとつの表れといえよう<sup>注43</sup>。ここから、従来の2国間の政治的・経済的手段としてのODAの枠組みが解体する可能性も指摘され、ODAは各国に帰属するものではなく、国際的にひとつのシステムとして構築されることが示唆されよう。しかし、グローバルイシューズの解決という共通の利益があっても、先進各国によりその認識が異なることは自明であることから、コストの負担、フリーライダーの問題などが新たに浮かび上がる。先進各国が世界的利益にむけてどのような協調体制を構築し、実現可能な具体的活動計画をたてるのかが今後の課題であろう。

表 11 アメリカ・スウェーデン・日本の援助方針・教育援助方針（1990年代）

|        | 援助方針   | 教育援助方針   | 教育援助方針の位置付け（1998年度）                         | 重点分野   |
|--------|--|--|---|--|
| アメリカ   | 1. 広範な経済成長と農業の促進<br>2. 民主主義と良い統治の強化<br>3. 世界における人口の安定化<br>4. 長期的持続のための世界環境保護<br>5. 災害による損害と人命救助、及び政治的経済的発展のための条件の再構築<br>6. 教育と訓練によるヒューマンキャパシティの確立  | 1. 2007年までに不就学の初等教育段階の児童の割合を50%減らす<br>2. 2007年までに初等教育段階における男子と女子の就学率の差をなくす<br>3. 初等教育段階の終了率を改善する<br>4. 高等教育への進学率をあげる   | ・教育援助：援助額全体の1.7%<br><br>・基礎教育援助：教育援助全体の約30% | 援助セクター全体<br>・プログラム援助<br>・緊急援助<br><br>社会開発セクター<br>・保健・人口        |
| スウェーデン | （指定国の選定基準）<br>1. 市場経済における開発<br>2. 民主主義<br>3. 人権擁護<br>4. 援助実施能力<br>5. 政府財政にしめる軍事費の割合  | 初等教育・識字教育援助<br>援助手法としてサブサハラ以南アフリカ諸国における教育セクタープログラムにおける指導的役割  | ・教育援助：援助額全体の5.7%<br><br>・基礎教育援助：教育援助全体の約60% | 援助セクター全体<br>・緊急援助<br>・行政<br><br>社会開発セクター<br>・保健・人口             |
| 日本     | 1. 環境と開発を両立させる<br>2. 軍事適用と及び国際紛争助長への使用を回避する<br>3. 国際平和の安全を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会発展のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う<br>4. 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に充分注意を払う | 1. 教科教育・教育行政両面にわたるソフト面での協力強化（学校運営等の組織・能力強化への支援、カリキュラム・教育開発、教員教育など）<br>2. 女子の基礎教育支援の重視<br>3. 青年海外協力隊の活用や民間援助団体（NGO）との連携<br>4. 基礎教育が職業教育の促進や就業能力の向上に結びつくように努める | ・教育援助：援助額全体の5.9%<br><br>・基礎教育援助：教育援助全体の約6%  | 援助セクター全体<br>・運輸・通信<br>・エネルギー<br><br>社会開発セクター<br>・上水道・衛生<br>・教育 |

注

注1 Lloyd D. Black, *The Strategy of Foreign Aid*, Princeton: Van Nostrand, 1968

注2 川口融『アメリカの対外援助政策—その理念と政策形成』アジア経済研究所、1980年

注3 Steven H. Arnold, *A Comparative Study of five European Development Assistance Program*, Washington, D.C.: USAID, 1982

注4 Robert S. Walters, *American and Soviet Aid: A Comparative Analysis*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1970

注5 Earl Coneth-Morgan, *American Foreign Aid and Global Power Projection: The Geopolitics of Resource Allocation*, Aldershot: Dartmouth, 1990

注6 この3か国の援助政策理念については、例えば、Elizabeth Morrison and Randall B. Purcell, *Players & Issues in US Foreign Aid*, Kumarian Press: Connecticut, 1988、スアティーブン・ブラウン『国際援助』（安田靖訳、東洋経済新報社、1993年）などにより検討されている。

注7 Francis Method, *Assistance to Education: A Retrospective Study*, Washington, D.C. : A.I.D. Creative Associates, Inc., 1981

注8 以下の統計はOECD, *Development Co-operation*, Paris: OECDの1992、1996、1999年度版を出所とする。

注9 基礎教育援助額が算出・表示されるようになったのは1993年度からである。

注10 中岡三益編著『戦後日本の対アジア経済政策史』アジア経済研究所、1981年

注11 有賀貞『アメリカ外交と人権』日本国際問題研究所、1992年

注12 MADCTはMore Advanced Developing Countries and Territoriesの略であり、アメリカの場合はイスラエルがこのカテゴリーに入ることからMADCTへの援助額が大きくなる。

注13 他にはPL480による学校給食プログラムなどがある。

注14 アメリカの教育援助については拙稿「米国の教育援助政策」(『国際協力研究』Vol. 9、No. 1、1993年) 11-28ページに詳しい。

注15 Eric N. Lindblom, *Building on Basics*, Washington, D.C.: RESULTS Educational Fund, 1990

注16 USAID, *A.I.D.'s Investment in Basic Education*, Washington, D.C.: USAID, 1993

注17 スウェーデンについては拙稿「スウェーデンの援助政策の現状と課題—人道主義援助の今後—」(『国際開発研究』国際開発学会、第9号第2号、113-126

ページ)を参考にした。

注 18 Steven H. Arnold, *A Comparative Study of Five European Development Assistance Program*, pp.73-97

注 19 スウェーデンが国連で大きな役割を果たしたことは、国連の第 2 代事務総長がスウェーデンのダグ・ハマーショルドであったことから明らかである。

注 20 馬橋憲男『NGO 先進国スウェーデン』明石書店、1994 年

注 21 G.ミュルダール『福祉国家を超えて：福祉国家での経済計画とその国際的意味』ダイヤモンド社、1970 年

注 22 Susan L. Holmberg, "Welfare Abroad: Swedish Development Assistance", in Bengt Sundelius, *The Committed Neutral: Swedish Foreign Policy*, Boulder: Westview Press, 1989

注 23 Swedish Institute, *Fact Sheet on Sweden*, Stockholm: SI, 1997

注 24 例えば 1963 年にすでにスウェーデンの消費者生活協同組合はタンガニーカ(現タンザニア)に現地の消費者生活協同組合の構築に対して援助を行っている。

注 25 援助機関の人材不足により、NGO の人材を利用することになり NGO の影響が強くなったことが指摘される。

注 26 SIDA, *Guidelines for Education Assistance*, Stockholm: SIDA, 1986

注 27 SIDA, *Swedish bilateral assistance to education: scope, direction and current issues*, (Education Division Documents), Stockholm: SIDA, 1986

注 28 石原俊時「スウェーデン社会民主主義の歴史的展開」(西川正雄他編著『もう一つの選択肢』平凡社、1995 年) 91-190 頁

注 29 OECD, *OECD Economic Surveys 1997-1998 Sweden*, Paris: OECD, 1998

注 30 OECD, *Public Attitude and International Development Co-operation*, Paris: OECD, 1998, pp.133-136

注 31 Sida, *Swedish International Development Cooperation Fiscal Year 1995/96*, Stockholm,: Sida, 1997

注 32 Kenneth King, *Aid & Education in the Developing World*, Essex: Longman, 1991, pp.147-194

注 33 なお、これらの国では初等教育就学率も低く、エチオピアでは 24%、モザンビーク 40%、タンザニア 48%である(いずれも 1995 年度のグロス就学率)。

注 34 通産省『資源問題の展望』(1971 年)等、1970 年代には経済安全保障と経済協力の関係が盛んに議論された。

注 35 スティーブン・ブラウン『国際援助』（安田靖訳、東洋経済新報社、1993年）

注 36 インドへの円借款は船舶、発電・送電設備、鋼材、トラクターなどの輸入代金に当てられる円借款であり、日本の輸出促進のための個別品目を指定した商品借款、いわゆるひもつき援助であった。

注 37 デニス・T・ヤスモト『戦略援助と日本外交』渡辺昭夫監訳、同文館、1989年、43頁

注 38 第5次中期目標（93年）を経て、現在は第6次中期目標（99年）の実施中である。

注 39 大隈宏「トップ・ドナーからリーディング・ドナーへの軌跡」（『平和研究』日本平和学会第24号、1999年11月）25-33ページ

注 40 外務省経済協力局『我が国の政府開発援助』1999年、299-301頁

注 41 Brian Atwood, "The Future of United States Foreign Assistance, " in Richard Grant & Jan Nijman eds., *The Global Crisis in Foreign Aid*, New York: Syracuse University Press, 1998, pp. 147-151

注 42 BHNによる援助理念については拙稿「基礎的人間欲求充足の援助理念と教育援助—アメリカを事例に」『比較国際教育』（筑波大学比較・国際教育研究室 No.7、1993年）103-112ページ

注 43 Development Assistance Committee, *Shaping the 21st century: The contribution of development co-operation*, 1996