

途上国の教育開発：社会開発パラダイムからの考察 ：国際協力に示唆するもの

小松, 太郎
九州大学大学院言語文化研究院 | 九州大学アジア総合政策センター

<https://doi.org/10.15017/1654562>

出版情報：言語文化叢書. 17 (1), pp. 153-170, 2006-03-20. 九州大学大学院言語文化研究院
バージョン：
権利関係：

途上国の教育開発：社会開発パラダイムからの考察 －国際教育協力に示唆するもの－

小松 太郎*

九州大学大学院言語文化研究院

Email: tkomatsu@fllc.kyushu-u.ac.jp

1. はじめに

教育は、人間の尊厳、生活向上、安全確保といった開発の根源的な目的を達成するために必要な社会サービスとして理解されている。開発援助・国際協力の目的が、発展途上国で貧困状態に置かれている人々の福祉を向上することであると再確認されるようになる中で、本目的を達成するための教育開発と国際教育協力の実践および研究が進んでいる。発展途上国の教育開発に対する国際支援は第二次世界大戦後から続いていたが、教育は貧困層の人々の尊厳、生活、安全を確保することに関して、必ずしもその期待された役割を果たしてこなかった。一方、開発の考え方（開発パラダイム）は、重工業産業の発展に投資が集中した経済開発の反省から、貧困削減により重点を置いた社会開発が注目されるようになった。本論文は、今日の途上国の教育開発と国際教育協力において求められる視点を社会開発パラダイムから考察する。

日本は、1990年代に米国を抜いて拠出額にして最大の政府開発援助（Official Development Assistance : ODA）（以下、ODA）供与国となった。しかしながら、2001年にODA実績額は米国に抜かれ、その後もODAの量は減少を続けている¹。一方で、援助の質に注目してみると、教育や保健といった「社会開発分野」への配分が増加傾向にある。例えば、1999年の教育分野での無償資金協力実績は無償資金協力全体の16.7%であったが、2003年には18.04%となった。同様に、円借款では1999年に1.2%であったのが2002年には4.3%に上昇した。また、教育分野における同期間の変化として、研修員派遣においては1.9%から3.4%へ、専門家派遣では6.1%から7.7%へ、青年海外協力隊派遣でも17.0%から21.8%へとそれぞれ増加している。社会開発分野全体の配分は、2003年実績で2国間援助の24.5%を占めており、1995年の「世界社会開発サミット」で申し合わされた社会開発分野に対する先進国ODAの20%配分目標を達成している²。

近年の日本の国際協力におけるもう1つの傾向として、政府系機関に関わらず、非政府組織（Non Governmental Organization : NGO）（以下、NGO）や地方自治体など、協力

*九州大学アジア総合政策センター協力教員

¹ 日本のODA実績額は1995年に約145億米ドルとなり、そのピークに達したが、2000年以降は減少傾向にあり、2004年度の実績額は約88億米ドルである。

² 外務省（2005）

団体の裾野が拡大してきたことが挙げられる。特に、NGO の数はここ 20 数年あまりで増加し、その多くが教育分野での国際協力に係わっている。例えば、「国際協力 NGO ダイレクトリ」に紹介されている 386 団体のうち、300 団体近くが途上国の教育にかかわる活動を展開している³。また、地方自治体も 1990 年代以降、国際協力への参画団体とその規模が増加している。地方自治体による協力分野の比率を見てみると、教育が、環境・保健医療に次いで高い割合を示している⁴。NGO や地方自治体は、貧困層の人たちの生活向上に密接に関連する社会開発分野を国際協力の主な対象としていることがわかる。

このように、教育分野での日本の国際協力はその規模と国際協力団体の種類において変化してきているが、この背景には、社会開発パラダイムが経済開発と並んで開発に対する考え方の主流となってきたことがある。社会開発パラダイムは、発展途上国の貧困者の安全・福祉向上に対する国際協力の実施・研究において有益な示唆を提供する。教育開発・国際教育協力に関わる者にとって、社会開発パラダイムは従来の経済開発とは異なる姿勢とアプローチを求めている。

本論文においては、次節でまず開発パラダイムの変遷をたどり、社会開発の意義を確認する。次に、教育開発について、社会開発パラダイムから捉えたそのあり方を考察する。第 4 節では、前節までの議論を踏まえて、社会開発パラダイムに立脚した国際教育協力の可能性について考察する。第 5 節では、事例紹介として教育開発を含んだ ODA と NGO の社会開発事業を取り上げ、まとめにつなげる。

2. 開発パラダイムの変遷

2-1 貧困の考え方

国際開発研究と国際協力研究は「いかに貧困を失くすか」という命題を研究の柱としてきた。そしてそれは、貧困をどう理解するかという議論と絶えず隣り合わせに進行した。公共政策の形成には、政策裨益者（地域）の優先順位を決定することが求められる。どの国のどの地域、そしてどのような集団が最も「貧困」なのかという判断には、客観的な基準が必要である。特に開発援助においては、貧困削減政策の目標を明確化するために、文化や価値観を超えた「人間としての生活に最低限必要なもの」の定義付けに関する議論が活発化した。

第二次世界大戦後、最も頻繁に使われてきた貧困の定義は「1日1(米)ドル以下の生活」である。1970年代に世界銀行が使用を始めたこの指標は、どの文化、どの社会においても普遍性を持つ「絶対的貧困」を表すと考えられた。この絶対貧困指標の使用には問題もあ

³ 国際協力 NGO センター (2000) : 村上公彦 (2002) pp.278-279 からの引用

⁴ 吉田 (2001) pp. 36-37

る。例えば、1日1ドルの基準を満たしていれば生活の安全は保障されていると言えるだろうか？また、教育や保健といった社会サービスを受ける機会は保障されているかということもこの指標からだけではわからない。商品経済に組み込まれておらず、完全に自給自足の生活を送っている人達やインフォーマル・セクターに従事している人々の生活状況も把握しにくい。このように幾つかの問題点を含有しながらも、「1日1ドル以下の生活」という絶対的貧困を示す指標は今日でも頻繁に使用されている。例えば、2000年に発表された国際的合意であるミレニアム開発目標は、2015年までに貧困を失くすことを掲げているが、そこで使用されている貧困指標は「1日1ドル以下の生活」である。

「貧困」をより多角的に表す概念として、同じ1970年代に国際労働機関（International Labor Organization: ILO）（以下、ILO）は「人間の基本的ニーズ」（Basic Human Needs: BHN）（以下、BHN）と呼ばれる考え方を使用した。BHNは、雇用や安全な水、衛生、教育などを意味する。ILOは、BHNが貧困層に直接届くように投資を行うべきであると勧告した。「1日1ドルの生活」という指標からは判断しきれない人間の生活必要要素を具体的に示した点で、BHNは貧困の概念に新たな意味を付加した。

1980年代になると、石油ショックの影響による経済の停滞と「小さな政府」を掲げる新古典主義の台頭による構造調整プログラムにより、多くの発展途上国で、政府による社会サービス支出が削減された。この期間、政府機能のスリム化・効率化を達成した国がある一方、貧困削減努力は途上国全体で停滞した。1990年代以降では、再び政府の役割が見直され、行政組織の効率化への努力が続けられつつ、BHN保障への支出を担保しようという開発政策の流れが作られる。1995年に開催された「世界社会開発サミット」では、発展途上国政府は国家予算の20%を、援助国はODAの20%を社会セクター（基礎教育、基礎保健、飲料水、家族計画等）に対して支出するという「20/20協定」が合意された。経済開発においても、貧困層が直接裨益するような経済支援政策（pro-poor growth）が議論されるようになった。また、世界銀行や国際通貨基金（IMF）のような国際機関が、途上国政府による「貧困削減戦略ペーパー」の策定を融資の条件とするといった動きが見られる。

2-2 経済開発から社会開発へ

1950-1960年代に影響を与えた開発アプローチに、重化学工業などの基幹産業への集中投資による経済基盤の底上げを行い、貧困を削減していくという考え方がある。所得格差は一時的に広がるが、やがて経済成長の恩恵は貧困層にも届き、所得格差は縮まり貧困が解消されることが想定されている⁵。「開発」は経済開発を意味し、所得増大のための施策は大規模インフラの整備というのが1950-1960年代の主流な考え方であった。

当時の教育開発を見てみると、教育は経済開発に資する人的資源の開発という意味合いを持ち、教育セクターに対する途上国政府支出は一般的に低くはなかった。しかしながら、

⁵トリクル・ダウン（滴り落ち）効果と呼ばれる。

上段に記述したトリクル・ダウンを想定した政策のもとでは、貧困者が生活向上に直結する知識や技術を学べるカリキュラムや教育制度が積極的に整備されることはなかった。特に、近代産業や官僚職に就くために学歴が「教育の成果」として偏重されるようになると、教育内容を地域のニーズに合わせるというような改革の必要性はあまり重視されなくなった。このような教育は 1970 年代の従属論や内発的発展論によって批判にさらされたが、1990 年代初頭まで画一的な教育制度は多くの国で残っていたのである。

1950-1960 年代のトリクルダウン・モデルや 1980 年代の構造調整モデル全盛期にも、マクロ経済成長の恩恵を得られない貧困者を対象にする政策は存在した。具体的なものには所得補填による公的扶助などがある。セーフティネットと呼ばれる政策は、基本的には経済開発の恩恵を短長期に得られず困窮している社会的弱者、特に孤児や障害者などの特殊な人々を想定していた。これは先進国の福祉政策に基づくものであり、事後対策的な性格を帯びていた。しかしながら、発展途上国の貧困規模を考えた場合、このような公的扶助アプローチはおのずと限界があったことは否めない。

1990 年代になると貧困撲滅における社会開発の重要性が認識されるようになり、国民総生産・総所得増大を目指していた経済開発とは異なる開発アプローチとして注目されるようになった。国家の財の増大という比較的明快な目的および達成度の測定手法を提示する経済開発に比べ、社会開発の定義は一様でない。しかしながら、社会開発の根本的な考え方は「自助自立と公正な社会の実現」⁶であり、それは不公正な社会構造の変革や持続可能な社会の実現を意味している。このことから、社会開発は経済開発よりも開発を広義に捉えていると考えられる。そして、社会開発は「貧困の撲滅」を開発の最上位の目的とし、貧困層が不利益を得る社会構造に十分な配慮をしておかなかったそれまでの経済開発アプローチに再考を迫るものなのである。

社会開発の実現のためには、人間の基本的ニーズに密接な関係がある教育や保健・医療といった「社会セクター・社会サービス」⁷の開発、そして環境や居住といった「社会環境」の整備が必要である。社会環境の整備とは、教育や技術訓練によって得た能力が発揮できる環境を整えていくという意味合いも含まれている。世界銀行は、基幹産業への投資による経済成長によって貧困を削減するトリクル・ダウン政策から、前述の pro-poor growth 政策へその重心を移行しつつある。これは、近代産業のみならず、貧困者が多く住む地域での持続可能な地場産業の発展や農業の発展などを支援することを意味している。つまり、貧困者が経済活動に参画することによって安定的に生活を維持することが可能となる自助自立型社会の実現を目指しているとも言える。これに関連し、Midgley (1995) は、社会開発を救済を目的とする慈善活動やソーシャルワークと区別した上で、社会開発は「経済

⁶ 国際協力事業団 (2003) はその出版書の中で、社会開発を「開発の目的として達成されるべき人間の自助自立と社会正義の実現」を目指すものとしている。本論文は、この定義を社会開発の中心的概念として捉えている。

⁷ 西川 (1997) がまとめたところによると、社会開発に関するセクターには、教育と保健医療以外に、健康・衛生、人口・家族計画、食料、下水道、農村・都市開発、小規模企業などがある。そしてこれらの分野を「人間優先的な開発諸分野」と呼んでいる。

開発と統合した国民全体の福祉向上」と定義付けている⁸。

ところで、日本の政府開発援助は「要請主義」に基づいているが、これは発展途上国の自助自立を促すためであると言われる。実際、平成 15 年の「政府開発援助大綱」では、「良い統治に基づく開発途上国の自助努力を支援するため、これらの国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築や経済社会基盤の整備に協力することは、我が国の ODA の最も重要な考え方である」とし、さらに「このため、開発途上国の自主性を尊重し、その開発戦略を重視する」と記している⁹。従来の日本 ODA の主対象であった東アジア諸国は、自助自立の土台となる基礎的社会サービスや制度改革に対して外部からの支援をあまり必要とせず経済成長・貧困撲滅を達成した。これに対し、この土台自体が強固とは言えない状態である国々も世界には多い。日本の援助がより貧困が深刻な国々を対象にするようになり、制度整備支援・人材育成を積極的に支援することを通じて「自助自立を達成するための基礎的条件整備」を重視し始めたのは興味深い。

社会開発パラダイムが提議した開発アプローチの特徴としてもう一つ指摘すべきことは、複数「セクター」と複数「アクター」の協調・調整により、貧困削減の最大限の効果を引き出すことである。貧困が所得だけでは判断できない多様な側面を持つことが認識されてからは、貧困削減は単一のセクター・アプローチでは解決できないことが明らかになった。例えば、ある地域において技術教育・訓練が製造業への雇用を想定して行われている一方で、雇用創出プロジェクトが農林水産業の拡大を目指しているのは、「貧困削減」という上位の目標を効率的・効果的に達成しえない。幾つかの途上国では、教育と保健の相乗効果を目指し、識字教育と衛生知識の獲得を組み合わせるといった試みも行われている。一方、地域の実情に合わせて生活向上プログラムを展開する NGO の頭頭は、開発に関わるアクターを多様化した。貧困削減に対する政府の役割が改めて見直される中で、多様なアクターがそれぞれの利点を生かした形で貧困削減という上位目標のために協調していくことが求められている。

2-3 人間開発

教育や保健医療といった分野は、自助自立を支援する基礎的な社会サービスと言ってよい。人間の能力形成を重視し、生存のための選択肢を拡大することに焦点を当てたのが「人間開発」という概念である。社会開発に近接する概念であるが、教育に密接に結びつくものなので取り上げたい。

人間開発は、国連開発計画（United Nations Development Planning, UNDP）（以下、UNDP）が、その報告書で使用した概念である。UNDP は、「人間開発指標」を作成し、各国において人間の基礎的ニーズがどれだけ満たされているか国別比較測定を試みている。

⁸ Midgley (1995) p.23 近年は、慈善活動やソーシャルワークも自助自立という視点をその活動に含めるようになってきていると Midgley は指摘している。

⁹ 外務省 (2003)

人間開発指標は、健康で長生きができる、知識がある、所得がある、という 3 つの要素から構成されており、これらが人間の生存・生活に必要であるとしている。「知識がある」という項目は、就学率と成人識字率から計算される。人間開発という概念の発達に大きな影響を与えたとされる経済学者 Sen (1992) は個々人の「能力」(capability) の必要性を強調している。人間開発は、貧困者を開発の主体と捉え、教育等への投資により個々人の能力を形成し、自助自立を促す開発の考え方であると言える。

人間開発指標と経済開発指標を比較すると、ある国の両指標の世界順位が必ずしも同じであるわけではないことが判る。例えば南アジア諸国では、図 1 が示しているように、インドやパキスタンのように人間開発指標が経済開発指標の世界順位より低い国がある。人間開発指標が経済開発指標の順位より低いことの理由として、BHN が満たされていない、国内の所得格差が大きい、といった社会状況が考えられ、貧困問題が依然として課題であることを示唆している。教育をはじめ人間の能力形成に重要な役割を果たす社会サービスが停滞することは、持続的で自助自立を目指す社会開発の達成が危ぶまれることを人間開発指標は啓示している。

表 1 南アジア諸国の経済開発指標と人間開発指標の比較

	人間開発指標順位	一人当たり GDP 順位	順位差
スリランカ	93	110	17
モルジブ	96	98	2
インド	127	118	-9
ブータン	134	134	0
パキスタン	135	130	-5
ネパール	136	151	15
バングラデシュ	139	138	-1

(注) 表中の順位は 177 カ国中の位置を示している。

(出所) UNDP (2005, pp.220-221) をもとに筆者作成

3. 社会開発の視点から考察する教育開発

社会開発は経済開発の概念に比して、開発のあり方に関する価値観をより含むものである。このことが、社会開発を単なる「社会セクターの開発」という定義を超えるものとしている。教育開発のような「社会セクター」の開発も、社会開発パラダイムに照らし合わ

せてみると、そこに新しい課題が浮かび上がってくる。ここでは、社会開発の基本的理念と言える社会的公正、人権、自助自立、社会融和という 4 つの概念から教育開発を考察してみる。

3-1 社会的公正

社会的公正の重要な概念として「機会の平等」がある。人種、民族、性などの違いによる差別を失くし、全ての人々が平等に教育を受けられる社会が国際社会の合意として目指されている。2000年の世界教育会議で作成された「ダカール行動計画」や、ミレニアム・サミットで宣言された「ミレニアム開発目標」では、2005年までに初等・中等教育でのジェンダー一問格差をなくし、2015年までにすべての子どもが初等教育の全課程を修了すること、そして、2015年までに成人識字のレベルを50%改善することとしている。しかしながら、これらの目標を達成するのは現実には難しい。人間開発指標最下位のニジェールでは、例えば2002-2003年の段階で女子の初等教育就学率は31%である。同国の女性成人の識字率に至っては、2003年の段階で9.4%と停滞しており¹⁰、万人に対する教育機会の確保に向けたより一層の努力が求められている。

教育機会におけるジェンダー格差はほとんどの途上国で問題となっているが、女性に対する教育投資が貧困撲滅に高い効果を示すことは多くの研究で実証されている。例えば、Cochrane, O'Hara and Leslie (1980) の調査によれば、途上国で母親が基礎教育を一年多く受けていれば、乳幼児死亡が1000人に9人減じるとしている。また、ユニセフは90カ国を調査し、乳幼児の生存、寿命、妊娠といった人々の健康に関して最も影響があるのは教育であるという結論に達している。教育が生活に密着した知識や技術を伝え、男女すべてが教育機会を得られれば、学習者自らの、そして家族の生存を確保する可能性が増えると言える。

また、教育の機会において異なる民族集団間に差別が生まれることは、社会的緊張を生み出し、平和構築に負の影響を与えうる。ある特定民族を公式な政策として排除することをしないと、例えば特定の言語のみによる教育は、他の言語を使用する民族に不利となり、その民族は結果として教育機会を失うことが起こりうる。特に、学校における共通指導言語が、少数民族でありながら支配層である集団に属する場合、多数派民族の不満が蓄積し、社会不安や武力衝突に発展する例は多い。例えば、旧ユーゴスラビアのコソボ自治区ではアルバニア系住民が8割近くを占めるが、支配層であるセルビア系民族の言語のみが学校教育で使用されるようになってから、アルバニア系民族は独自の教育制度を組織し、支配勢力への対立姿勢を深めていった。

「万人のための教育」達成にとって、もう1つ大きな課題が障害児教育である。先進国

¹⁰ UNDP (2005) p.310

では障害児一人当たりにかかる公教育の費用は健常児の10倍ほどである。障害児には特殊な施設やケアが必要なため、それだけ費用も上がる。途上国では、財政難に加えて、一般的に障害児・障害者への関心の低さなども障害児教育が進んでいない原因の1つとされている。また、障害児教育は教育セクターだけで解決できるものではない。例えば、学校で特殊教育の施設が整い、適切な教員が配置されたとしても、通学路に多くの障害があれば、学校へのアクセスは容易でない。地域全体で支援する体制が構築されていく必要がある。

3-2 人権アプローチ

社会開発が提唱する人権アプローチは、特定国・特定地域の文化や社会・経済状況に関わらず、基本的人権を保障する義務が為政者にあることを認める考え方である。第一次世界大戦後すぐに出された1948年の「世界人権宣言」は、「すべての人は、教育を受ける権利を有する」とし、「少なくとも初等教育の、及び基礎的段階においては無償でなければならない」と為政者による教育サービス提供義務を喚起した。学習権の考え方は1989年に採択された「子どもの権利に関する条約」や、1990年および2000年の世界教育会議にも引き継がれ、今日に至っている。世界教育会議によって提唱された「万人のための教育」は、基礎教育の提供を国家のみならず、国際社会の責務としたことにその意義がある。また、国家の能力の限界を認め、各種民間団体によるノンフォーマル教育も学習権の充足に含まれている。

人権アプローチは、経済開発に資する人間の育成という観点から発達した人的資源開発論とは異なる思想である。人的資源開発論は、国家経済開発の観点からみた投資効果の最大化のために選別的な教育機会の提供を行うといった状況を生み出す可能性があるが、人権アプローチは、全ての人間が持っている固有な権利を確保する事をその考え方の核としている。つまり、権力者は基本的人権が満たされる条件を整備する「義務と道徳的責務」¹¹があることを明確化するものなのである。

基礎教育を人権として捉えるアプローチは、しばしば教育機会の確保に議論が限定される傾向がある。教育内容が「人間の学ぶ欲求」を満たしているか、「人間としての最低限の営みをおくるための知識・技能・態度」を学習者が得られるように設計されているか、そしてそれが実現されるための工夫がされているかという視点が欠けていては、学習人権が達成されているとは言い難い。また、人権アプローチの限界として指摘されるのが、途上国の財政不足である。しかしながら、財政不足の議論が先行すると「人間の基本的ニーズの充足」という普遍性を持つ人権アプローチ本来の意義が失われてしまうことになる。社会セクターの遅れが目立つパキスタンでは、教育セクターに対する政府支出の割合は1975年には5.2%だったが、1995年には8.1%となっている¹²。人権アプローチを財政不足の理

¹¹ Hall and Midgley (2004) p.11

¹² UNESCO (1989) と (1998) : Adams (2002) p.14 からの引用

由から放棄するのではなく、増加的に「万人の教育を受ける権利」を充足させていくことが責任当事者に求められている。

3-3 自助自立

教育は、社会開発の基幹的な考え方となっている自助自立型社会の実現に最も貢献する社会セクターと言えよう。Sen (1992) は、貧困を「能力」の欠乏と説明しているが、教育は人間の能力拡大を目指すことがその役割に期待されている。この場合、教育は、基礎教育に限らず技術教育や職業訓練なども含まれる。途上国におけるインフォーマル・セクターの規模や重要性を考えると、特化した技術の育成を行うよりは、幅広い職種に対応できるような能力の育成を基礎教育や中等教育段階で行うことが政策選択としてあり得る。学校というカリキュラムに柔軟性を持たせることが一般に難しい教育機関において、変化し続ける産業の要求に応えることの限界を指摘する声は、援助団体にも多い。貧困者の自助自立という視点からは、学校では多様な所得創出の機会に対応できるように基礎教育を重視し、特殊職能の形成は職業訓練センターや産業内において行うのが望ましいというのが最近の一般的な考え方である。

3-4 社会融和

教育は個人の自助自立のための能力形成に大きな役割を果たしえるが、個人の能力拡大のみでは貧困を脱し得ない。近年の開発研究においては、個人間・集団間の「協力関係」や「信頼関係」が社会の発展に重要であるということが再認識されている。この再認識の背景には、冷戦後、世界各地で勃発した地域紛争が、国家間の戦争ではなく国内の社会分裂という性格を有していることが挙げられる。

世界銀行は、紛争の予防における社会開発の重要性を認識している。世界銀行によると、社会開発は「社会統合をめざす努力」であるとし、また、社会統合は社会的一体性 (cohesive) があり、社会的包含力 (inclusive) がある状態としている¹³。社会的統合は、前述の「世界社会開発サミット」においても貧困、雇用と並んで主要課題として取り上げられた。ここで、社会的一体性や包容性は、個人間、集団間の信頼関係が基礎であると言える。社会における個人間、集団間の信頼関係は、社会関係資本 (ソーシャル・キャピタル) 論として説明されている。政治学者の Putnam によれば、社会関係資本とは社会構成集団間の「社会規範の共有・信頼関係・ネットワーク」である。また、Fukuyama は、「家族・血縁関係を越えた人間関係における信頼」と説明している¹⁴。両者とも「信頼」を社会関係資本の基本概念としているところが注目される。また、恩田 (2001) は人間開発を社会開発の要素

¹³ World Bank Group (2003)

¹⁴ 佐藤 (2001) pp.13-14 からの引用

と捉えた上で、人間開発は単に識字率を高めることではなく、個人が持つ諸能力を社会の中で生かす、つまり「社会の中の人間」に着目した社会的人間の諸能力の形成を目指すものとしている¹⁵。社会的人間の能力とは、民族や宗教などの違いを乗り越えた共存社会の形成に必要な態度や技能と言えるであろう。

では、教育は信頼関係の醸成にどのような役割を果たしえるのだろうか？異文化理解教育や、道徳・倫理教育、宗教教育等によって他人との関わりを学ぶことは、多くの国で子どもたちが経験していることである。また、他者と学習活動を共有すること自体、信頼関係を醸成していくことにつながるだろう。しかし、「他人を大切にする」という価値観や態度のみでは社会融合や民族共存に充分であるとは言えない。近年、発展途上国、そして先進国においても活発化してきた「市民教育」は、非暴力解決法やコミュニケーション術といった「技術」の育成をその教育要素として含んでいる。「非暴力」という根本的な価値観を基礎にした上で、人間同士の関係を円滑に進めていく「社会的人間」能力の形成が必要であるという認識が高まっている。

4. 国際教育協力へ示唆するもの

社会開発は社会公正と自助自立を目指す開発のあり方であることを繰り返し述べた。本節では、社会開発の考えに立脚した国際教育協力とは何か考察を試みる。マクロ経済開発指標の向上のみでは把握できない貧困問題に取り組む社会開発アプローチは、貧困者の能力強化や社会構造の改革といった視点をマイクロ・レベルで持つことを要求する。

4-1 学習機会の拡充

発展途上国では、貧困や物理的理由に加えて、民族・性・障害等の理由で教育機会が提供されていない子どもが多く存在しており、「万人のための教育」達成に大きな障壁となっている。このような子どもの存在は国家統計資料に表れないことも多く、特定地域やコミュニティを対象に緻密な現地調査を実施することにより、その規模や教育を受けることに関する問題点が明らかになることがある。また、現地社会の社会構造について政治学・社会学的な見地から分析を行い、効果的な介入方法を定めることも必要であろう。

配慮すべきは、機会平等を保障する第一義的責任は現地政府にあるということである。特定民族や社会集団のみを対象に支援プロジェクトを実施する場合、現地政府の責任回避を助長してしまう危険性は否定できない。さらに、プロジェクト裨益集団が自らの生活・福祉向上を国際社会に依存することにより、彼らが自国の政府に対する信頼喪失・不信を高め、ひいては民主的・公正な社会の実現に消極的になるという悪循環を生む可能性もある。

¹⁵ 恩田 (2001) p.22

特定集団をプロジェクトの裨益者とする場合は、現地政府の関与は欠かせないばかりか、プロジェクトの企画段階から実施・評価まで現地の行政機関が積極的な役割を担うことが不可欠である。

なお、コミュニティのニーズや当該国の社会構造の調査にあたっては、その質を高めることに加え、自助自立・持続的発展の観点から、現地の研究者を調査団に含めるべきであろう。政治的中立性を保つために、独立性を保持する現地高等教育機関の研究者を含めることが考えられる。発展途上国の研究機関の能力強化は自助自立・持続的発展に欠かせない。研究者の育成や研究費の補助等、継続して途上国の研究基盤を強化していくことが望まれる。

4-2 地域固有ニーズへの対応

社会開発はミクロの視点で貧困問題に取り組む。国内の個々の地域の教育ニーズは必ずしも同一ではない。支援対象地域における教育課題を見極めることが求められる。従来から地域に根を張ったコミュニティ開発に積極的である NGO は、活動地域の固有ニーズに応えた形で教育事業を展開しやすい。事業形成についても、簡易農村調査法 (Rapid Rural Assessment) 等の参加型プロジェクト形成手法を用いて、住民のニーズが案件形成に反映されるよう努めている団体は多い。

参加型開発手法は自助自立を目指す社会開発アプローチの基本的なツールと言える。しかしながら、このような手法は必ずしも効率的とは言えず、「参加型開発」が単なる標語として使われるのに止まってしまうこともある。地域住民の主体性を尊重・確保するためには、事業の成否に関わる測定指針は効率性にとどまるべきではない。また、「参加」とは地域住民のプロジェクトへの参加を意味するものではなく、外部からの人間が地域に「参加」という姿勢を持つことが必要であると指摘する声もある。

4-3 地方行政の強化

地方分権化は、地域固有のニーズへの対応や参加型開発といった社会開発からのアプローチと、「小さな政府」を目指す新古典主義の両パラダイムから、その妥当性が支持されてきた。社会開発と新古典主義の考え方は、政府による社会サービス提供の役割、特に社会セクターへの財政支出という面では、相反するものとして理解されることが多い。しかしながら、サービスの効果を高めるためにはサービス提供者が受益者の近くにいるべきであるという主張においては、両者の考えは類似している。

1980年代から続く新古典主義や社会開発の主流化により、先進国、発展途上国にかかわらず世界各地で地方分権化が進んだ。教育分野でも地方分権化が進んだが、発展途上国にお

ける教育分権の障壁の 1 つが地方教育行政官の能力不足とされている。意思決定分権 (devolution) を含む地方分権化の流れが加速すると、業務執行において地方職員自身の判断が求められる場合が増えてくる。地域住民のニーズに敏感に反応することが求められる地方行政は、基準設定や法整備といった仕事を中心である中央行政とは異なった能力が求められる。

地方行政の役割の一つとして、草の根活動と中央政府の橋渡しの役割を担うことが挙げられる。「草の根活動」は小さい規模故に地域住民を主体にし、かつ創造的な取り組みが多い。また、地域住民の監視下にある活動は、公正性が保証されやすいという議論がある。効果のある創造的な活動は持続させるべきであるが、そのためには地方自治体の関与・支援が必要である。特に、草の根活動が外部の団体によって実施された場合、地域に市民活動が成熟していない段階では、その団体が撤退した後も事業が続くために自治体の関与が欠かせない。また、ある市町村の優良事業を他の市町村や地域に適応させる場合、地方自治体が情報の発信元として果たす役割は大きい。基礎教育が地方政府の管轄下に置かれるのが一般になりつつある中で、地方教育行政は重要であり、その政策や能力強化を支援することは有意義である。

教育分権のもう 1 つの課題は、「分権化」の過程そのものにある。1980 年代から始まった教育分権の成果を学校での生徒の学力向上や民主化といった基準で調査した研究があるが、その多くが教育分権の成果に疑問を呈している。そして、幾つかの研究が指摘しているのは、教育分権の目的や内容、手順を決定する際に、教育分野の利害関係者 (ステークホルダー) 間において議論・合意がなされぬままに分権化が始まったということである。地域コミュニティは教育分権を教育形態の多様化・柔軟化や民主化促進のためと捉えたとしても、地方政府は自身の権限拡大、そして中央政府は費用削減を分権化政策の目的とするということがあり得る。目的、内容、過程について利害関係者に合意がないまま分権化が進んだ場合、期待された効果が生まれないのは不思議ではない。

地方分権化は先進国でも米国を除いて長い歴史がある訳ではない。しかしながら日本のように中央集権的モデルと地方分権的モデルを交互に経験してきた国が、教育分権政策や地方教育行政制度について知見を提供したり、行政官に対する研修を行ったりするのは有効であろう。近年は、国際貢献・国際協力に積極的な地方自治体が増えている。日本と途上国各国との実情の違いを踏まえた上で、効果的な地方教育行政支援を行うことが今後望まれていくであろう。

4-4 包括的社会開発支援

2-2 の最後段落で述べたように、貧困者の自助自立のための能力形成と貧困削減のため

の環境整備は、個々の開発支援事業がそれぞれ連関して実施されることを必要とする。地域住民に必要とされる支援を包括的に実施するためには、まず地域住民を主体とした地域開発計画を策定し、すべての支援案件が地域開発の目的を共有した形で進められる必要がある。世界銀行が融資の条件として途上国に策定を求める「貧困削減戦略ペーパー」は、貧困削減に対する整合性のある国家政策・計画と言えるが、国内の特定地域に絞った同趣旨の計画策定も必要であろう¹⁶。

特定地域に対して包括的支援を行い、事業実施の持続性を確保したい場合、現地行政や市民団体への事業委譲が大きな課題となる。複数セクターにまたがる包括的支援は、たとえそれが外部団体間もしくは特定団体内部の複数局間において機能したとしても、現地の責任団体にそのまま円滑に引き継がれるとは限らない。また、外部の介入による開発援助案件においては、持続的発展の観点から、現地政府や現地 NGO をパートナーとする必要性が認められてきている。包括的支援を行う場合は、このような形態の重要性が一層増すと行ってよい。このことは、社会開発支援事業は、事業に行政の効率・効果性を高める、行政と市民の連携を深める、といったガバナンスの向上という側面も含むべきであることを意味する。事業設計や事業間調整協議の段階からガバナンス向上支援に配慮することが求められる。

4-5 事業評価

近年、先進国の「援助疲れ」により、納税者や NGO 等の支援者から、開発協力団体の説明責任を求める声が高まっている。国際協力案件の効果を調査し、案件の裨益者および協力支援者に対してその結果を公表することは当然である。しかし、案件の短期的・数値的效果の発現・実証を急ぐと、社会開発の要素である自助自立、人権擁護、社会融和、ガバナンス向上といった長期的な変革プロセスが見過ごされる可能性もある。

教育協力において、支援案件の効果を急げば、教育内容も数値化しやすい事業を選択する傾向が広がる懸念がある。具体的には、算数や理科、国語といった生徒の学力テストが行いやすい学科への支援に偏向することが考えられる。民主的社会の実現や社会融和に重要とされる社会科関連の学科は、その評価は標準化・画一化されたテストにのみ頼れるものではない。但し、市民教育のように態度の醸成や技能の獲得といった知識にとどまらない教育は、多くの国でまだ発展途上である¹⁷。また、保健教育や環境教育といった社会開発アプローチに即する教育は、伝統的な学校教育に縛られない多くの可能性と創造性に余地を残している。このことは、社会開発の視点を持つ教育事業の評価の目的は、すでに終了した事業の良し悪しに判断を下すというよりは、将来の類似事業に参考となる資料を提供

¹⁶ Turner and Hulme (1997) は、国家レベルでの開発計画は多くの不確定要素のために必ずしもその実現性は高くないことを指摘している。地域レベルであれば不確定要素は減じられ、より実現性の高い計画策定が可能であろう。

¹⁷ 小松 (2005) pp.19-20

するという視点が大切であると言えるだろう¹⁸。

公共性が高い事業評価の「客観性」保障という点では、その実施者は第三者が行うのが理想とされる。しかしながら、「より良い事業の形成に資する」という立場からは、評価調査は、第三者のみでなく、事業実施者、特に地元関係者、および事業裨益者も含むのが望ましい。もちろん、このような趣旨の評価を行う場合は、その意義を納税者や事業賛同者へ弛まなく説明する努力が事業実施団体に求められるのは言うまでもない。

5. 事例

社会開発の視点を持った教育開発事業は、事業規模は小さくとも多くの発展途上国で始まっている。ここでは、「包括的社会開発支援」に取り組んでいる ODA と NGO の事例をそれぞれ紹介する。

教育を包括的社会開発の枠組みで支援しているプログラムに平成 10 年度に国際協力機構（以下、JICA）が始めた「社会開発総合プログラム」がある。本プログラムは、アフリカ地域の貧困層に直接裨益することを目的として作られた成果重視型の社会開発援助事業と説明されている。JICA は、貧困削減という上位目標のもとに、地域医療、村落開発等の異なる分野を横断的・包括的に支援する必要があることを認め、プログラム技術支援、個別専門家派遣、開発福祉支援事業、青年海外協力隊派遣等の異なるスキームを柔軟に組み合わせ実施することで対応して行くプログラム・アプローチが必要であるとしている。社会開発総合プログラムは、現在、ガーナの北部地域の貧困層を対象に実施されており、その一環として、NGO との協同作業による識字教育が行われている。ある女性グループは、字が読めなかったために不利な商売を行った経験から、識字教室で熱心に勉強しているという¹⁹。

ガーナにおける社会開発総合プログラムは、その実施状況において、断片的ではあるが幾つかの課題も浮かび上がってきている。ある村では、日本の地域開発専門家による行政機能の向上と、日本の NGO 出身の参加型開発専門家による住民参加促進支援が実施されていた。ガバナンスとエンパワーメントの結合が目指されたが、両専門家の見方の相違があったという²⁰。しかし、このような対立はむしろ建設的と捉えることもできる。行政サイドと地域コミュニティサイドの見解は必ずしもいつも一致しているとは限らない。しかし協議と対話から新しい行政と市民の関係が生まれてくる可能性もある。実際、JICA によれば、地方行政が、「地域住民の環境理解、潜在的可能性の確認、住民の意思確認、解決のための道筋およびその手法」を身につける必要があり、そのための支援が求められているとして

¹⁸ NPO 法人アークス編 (2003) pp.29-33

¹⁹ 国際協力機構 (1999)

²⁰ Global Population Bulletin (2004)

いる²¹。

NGO は、政府系組織や国際機関と違い、特定のコミュニティを対象に長期に事業を展開することが多く、それが故に個々の地域ニーズに合った包括的な事業を行えるという利点がある。例えば、ミャンマーの辺境地では、日本財団の支援により、NGO「セイダナー」が2002年から学校建設事業に取り組んでいる。学校の経営を村に任せることでオーナーシップを確保し、農村開発事業も同時に支援することにより学校が継続して運営される環境作りを行っている。学校建設に関わる村民の労務提供に対してはその対価を開発基金としてプールし、その基金を元に水力発電所建設や診療所建設などに充てる。また、学校農園でトウモロコシの栽培を計画し、その収益は学校を運営するための経費として使われる。小水力発電事業を行っている村では、電気の灯った教室で夜間学校を開講し、成人のための識字教育を始める予定である²²。政府による公共サービスが届かない地域において、貧困削減と教育を組み合わせ、持続的な開発を達成しつつある支援のあり方をこの事業は提示している。

6. むすび

社会開発は教育や保健などの「社会セクターの開発」という理解が以前からある一方で²³、近年は、「公正で自助自立を目指す開発」という開発のあり方・目的を意味すると解釈されるようになってきている。後者の解釈だと、従来、「社会セクター」の範疇に入らない経済セクターの開発も、「公正で自助自立を目指す」限りにおいては、社会開発として捉えることが出来る。また、個々のセクターにおける事業を形成・実施する際に、ジェンダーや平和構築、構造的暴力など社会構造に着目することも社会開発の考え方と言える。

教育などの「社会セクターの開発」は、そのこと自体が、人間の基本的欲求（BHN）や人間の安全保障に結びつき、かつ個人の能力形成の基本となるので「公正で自助自立を目指す開発」として重要であることは間違いない。この意味で、「社会セクターの開発」と「公正で自助自立を目指す開発」両者の考え方は特に区別されることなく、互換性をもって使用されることが多いのである。しかしながら、教育セクターの開発を考えた時、第3節と第4節で議論した「社会開発の視点」を持った「国際教育協力のあり方」があり、それは従来の国家主導による画一的な教育の拡充とは異なったアプローチなのである。

多様性を認め、民主的過程を重視する教育開発は、時間と資源を要する。また、教育制度の面でも、社会開発の視点を大切にするためには高度なモデル構築が求められるである

²¹ *Ibid.*

²² 国際開発ジャーナル (2004) pp.9-14

²³ 国際協力実施機関等における議論では、支援分野を分類する便宜上、社会開発は「社会セクター」の開発という意味で使われることが多い。もしくは「社会開発の視点」という意味でジェンダー問題等を意味することもある。

う。現在の発展途上国の財政や行政能力を鑑みれば、このような開発のあり方を実現するのは容易ではない。しかしながら、過去の単線的な教育開発のあり方が必ずしも貧困撲滅に効果を果たしてこなかった点を考えれば、今後は、社会開発の視点を持った教育開発のあり方を探求してゆくべきであろう。近年、国際協力団体の多様化や協調、ガバナンスの研究・支援、地域における「生活密着型」教育の実践が増えてきたのも、この流れに呼応していると考えられる。

キーワード：教育開発、社会開発、人間開発、貧困削減、国際協力

参考文献

- NPO 法人アークス編 (2003) 『国際協力プロジェクト評価』 国際開発ジャーナル社
- 恩田守雄 (2001) 『開発社会学—理論と実践』 ミネルヴァ書房
- 外務省 (2003) 『政府開発援助 (ODA) 大綱』 外務省
- 外務省 (2005) 『ODA ホームページ』 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/>)
- 国際開発ジャーナル社 (2004) 「ミャンマー州に学校が建った 子どもたちの喜びの声が聞こえてきた」 『国際開発ジャーナル』 2004年8月号、国際開発ジャーナル社
- 国際協力 NGO センター (2000) 『国際協力 NGO ディレクトリー2000』
国際協力 NGO センター
- 国際協力機構 (1999) 『貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書』 国際協力機構
- 国際協力事業団・国際協力総合研修所 (2003) 『援助の潮流がわかる本』 国際協力事業団
- 小松太郎 (2005) 『パルカン地域における民族融和支援手法の研究 - 市民教育事業の形成と評価を中心に - 』 国際協力機構・国際協力総合研修所
- 佐藤寛 (2001) 「社会関係資本概念の有用と限界」 佐藤寛編 『援助と社会関係資本—ソーシャルキャピタル論の可能性』 アジア経済研究所
- 西川潤 編 (1997) 『社会開発—経済成長から人間中心型発展へ』 有斐閣選書
- 村上公彦 (2002) 「NGO 組織としての現状と問題点」 NGO 活動教育研究センター編 『国際協力の地平』 昭和堂
- 吉田均 (2001) 『地方自治体の国際協力』 日本評論社
- Adams, D. (2002) *Education and National Development: Priorities, Policies and Planning*. ADB:Manila
- Global Population Bulletin (2004) *NPO2050*
http://www.npo2050.org/population_bulletin/
- Hall, A. and Midgley, J. (2004) *Social Policy for Development*. SAGE Publications: London
- Midgley, J. (1995) *Social Development—The Development Perspective in Social Welfare*. Sage Publications: London
- Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*. Oxford University Press: Oxford
- Turner, M. and Hulme, D. (1997) *Governance, Administration & Development*. Kumarian Press: Connecticut
- United Nations Development Programme (UNDP) (2005) *Human Development Report 2000*. UNDP: NY
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1989, 1998) *UNESCO Statistical Yearbook*. UNESCO: Paris
- World Bank Group (2003)
<http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/60ParentDoc/SocialDevelopment?Opendocument>

Abstract

**Education development in the context of social development paradigm
- Implication for international education cooperation -**

Taro KOMATSU

Faculty of Cultures and Languages, Kyushu University

Email: tkomatsu@flc.kyushu-u.ac.jp

Education development used to be perceived primarily as an engine to promote economic growth. This approach assumes an effective manpower planning at the state level and validity of trickle-down theory to eradicate poverty. Numerous research evidences have challenged this claim.

Social development paradigm offers an alternative development model for the development of education sector in developing countries. The pivot of social development is empowerment of the poor and the creation of society based on the principle of justice. Only by receiving education relevant to their life and living in a society free from “structural violence,” can the poor and marginalized ensure security in their life.

Japanese international education cooperation has reflected the changing shift of development paradigm. Though declining in the volume in absolute terms, the larger share of Japanese ODA, still the second largest in the world, is now allocated to the education sector development, particularly in basic education. More diversified and grass-roots actors including non-governmental organizations and local institutions are now involved in international education cooperation, and have demonstrated alternative education support models with more attention to social conditions of the poor. Also, as two case studies show, donors have begun to adopt a multi-sector approach to development at micro-level where education is synthesized with other sectors to bring about its best effect and sustainability.

Despite its potential to the eradication of poverty, however, the social development approach faces numerous challenges: diversity and democratic practice cost and require a sophisticated governance model. However, education reconstructed by the social development paradigm as opposed to a unitary education model should prove to be effective in the reduction of poverty in the long run with adherence to the principles of social justice, empowerment, social cohesion, and the human right to learn.

Keywords: education development, social development, human development, poverty reduction, international cooperation