



総説

# 途上国における能力開発と教育の役割

北村 友人

東京大学大学院教育学研究科

論文受付 2013 年 6 月 14 日 掲載決定 2013 年 6 月 21 日

## はじめに

開発途上国(以下、途上国)の国造りを考えるうえで、多様な専門性をもった人材を育成することの重要性は自明のことである。とりわけ、グローバル化が進むなかで、いわゆる知識基盤社会や知識基盤経済といった考え方が一般化した今日、より高度な専門性を有する人材の育成が多くの途上国においても喫緊の課題となっている。しかしながら、そうした高度専門職業人とも呼ばれるような人材を育成する基盤となる教育(とくに高等教育)が脆弱であることも、広く途上国にみられる現状であることは否めない。したがって、途上国自身だけでは十分な資源を有することの少ない教育セクターの状況に対して、国際的な支援を提供することが求められている。

そのような途上国の教育が抱える問題は多岐にわたり、その脆弱性はさまざまな問題に起因している。なかでも、しばしば指摘される問題は、物的・人的・財的な資源が少ないことである。しかし、それと並んで大きな問題が、少ないならば少ないなりの資源を最大限に活用するための「能力(capacity)」を十分に備えていないことである。ここで言う「能力」とは、個人、組織、社会が全体として問題を上手に管理する力のことを意味する。そして、それらの個人、組織、社会が、全体として自らの能力を発揮、強化、構築、適用、維持していく過程のことを「能力開発(capacity development)」と捉える。こうした能力開発は、途上国が自立的な開発を進めていくうえで、さまざまなセ

クターにおいて必要とされている。なかでも教育セクターは、教育セクター自体の能力を向上させるとともに、他のセクターの能力開発に貢献する人材を育成するという役割を担っている。

こうした問題意識を念頭に置きながら、本稿は次の2つの問題について検討することを目指している。第一に、教育セクターのなかでも、とくに高度専門職業人の育成に大きな役割を果たすべき高等教育に焦点をあて、途上国の高等教育の質を高めていくために、どのような国際協力のあり方が必要であるのかについて考えたい。第二に、高等教育に限らず教育セクター全体を考えたときに、途上国で導入される教育改革の多くが新自由主義的な思想の影響を色濃く受けていることに気づく。そこで、先進国・途上国の別を問わず、今日の教育改革に対する新自由主義の影響について検討を加えたうえで、とくに途上国の教育改革においてはどのような影響が出現しているのかについて考えてみたい。これら2つの問題について検討することによって、途上国における能力開発のあり方と教育の役割について筆者なりの見解を提示することが、本稿の目的である。

## 1. 能力開発と教育の関係<sup>1</sup>

開発の現場では、この十数年にわたり「能力開発(capacity development)」の重要性がしばしば指摘されている。ここでいう「能力」とは、「個人、組織、社会が全体として問題を上手に管理する力」のことであり、それらの「個人、組織、社会が全体として自らの能力

を發揮、強化、構築、適用、維持していくプロセス」のことを、一般的に「能力開発」と呼んでいる (OECD/DAC, 2006)。また、とくに途上国の文脈で能力開発を考えると、途上国自身の主体的な努力によって、「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数レベルの総体として向上していくプロセス」として捉えることも可能である (国際協力機構, 2006)。ここでは、能力開発の内発性が重視されており、仮に開発援助や国際協力といった途上国の外部からの働きかけがあったとしても、能力開発そのものは基本的に途上国自身の意思によって実現されることが期待されている。これは、開発される能力の妥当性、必要性、持続可能性などの観点から考えると、極めて重要な視点である。

こうした能力開発がどのように実現されていくべきであるかについて、とくに人材育成の主たる領域である教育分野に即して具体的に考えてみたい。基本的に能力開発が促進される対象としては、個人と組織に加えて、制度を考えることができる。すなわち、個々の教育行政官や教師といった教育関係者の能力が開発されることは重要であるが、それだけでは教育分野の総体としての能力は向上していかない。個人に加えて、教育省や学校といった教育に関わる諸組織の能力が向上することが不可欠である。これは、たとえば教育省であれば、個々の教育行政官が研修等を通じて自己の能力を高めたとしても、それらの行政官が人事異動などで当該部署を離れてしまうと、その部署のパフォーマンスが低下してしまうことは往々にしてみられる。そのようなことを防ぐためには、個々の能力を個人レベルにとどめておくのではなく、それを組織内に制度化していくことが欠かせない。さらに、そうした個人ならびに組織の能力を社会的なレベルで發揮していくための制度が整備されることが、非常に重要である (OECD/DAC, 2011)。

たとえば、教育分野における重要な取り組みとして、教育行財政の地方分権化が多くの途上国でも進められている。国際的な教育改革の潮流のなかで分権化が大きく取り扱われていることに加え、開発援助においても教育分野のみならず公共セクターにおける重要課題として焦点化されていることもあり、さまざまな途上国の教育省もこうした政策を導入している (Grauwe, 2004; Winkler, D.R. and Yeo, B-L., 2007)。しかしながら、地方行政の組織的な能力が十分に開発されていないことに加え、制度的にも中央から地方へ財源を適切に委譲するシステムが構築されておらず、権限だけは地方に移っても、実施段階においては十分な教育予算を確

保できないといった問題が散見される。

これらの点を要約すると、能力開発には、「人づくり」に加えて「組織づくり」と「制度づくり」が欠かせないことがわかる。とくに「組織づくり」に関しては、個人を活かすような組織のあり方を検討するとともに、できるだけ効果的かつ効率的に個人の能力を組織として制度化することが必要である。また、「制度づくり」に関しては、個人や組織の働き方を規定する雇用制度を充実させ、組織内でのコミュニケーションが十分に行えるような環境を整備することに加え、個別セクターの枠を超えた公共セクター全体の行政改革を推進することが求められている。

このことを、人数の点から言えば、ほとんどの国で最大規模の公務員を抱える教育分野で考えると、そうした公務員の多数を占める「教員」の養成・訓練・雇用などに関する能力開発を進めることが、極めて重要である。また、非常に大きなセクターであるが故に、資金調達や財政マネジメントも容易ではない (Dove, 1986; ILO, 1991; OECD, 2005)。

こうした課題のみならず、教育分野において取り扱われる「知識」にかかわる制度整備や管理(マネジメント)について考えることも、忘れてはならない。すなわち、たとえば学校教育においてどのような「知識」をいかにして次世代に伝達するのかという問題を考えると、実は非常に複雑な要素を含んでいることに気づく。なぜなら、とりわけ植民地時代を経験している多くの途上国では、「知の正統性」そのものが明確ではなく、伝えるべき「知識」は何なのかということに関して、社会的な合意を形成することが難しいためである (とくに歴史や国語などの教科において、どの民族や氏族の視点からみるのかといった問題は、多くの国で極めて繊細な対応が求められることは、想像に難くない)。さらに、どのように伝えるのかという点についても、どの言語(公用語、母語、国際語[英語や仏語など])を使用すべきか、また男女は共学か別学か、等々、考えなければならない要素が非常に多いことは明らかである。

これらの課題を踏まえたうえで、途上国社会の需要にもとづき、持続可能な効果を期待できる能力開発を行う必要がある。そのためにも、常に学校や共同体などの教育現場の環境を改善し、個々人の知識や技能(スキル)の習得を支援するような、制度や組織の改革を行っていかなければならない。

また、教育分野の能力開発を考える際には、以下の2つの側面があることも忘れてはならない。すなわち、教育分野そのものに関する能力開発とともに、他の分

野における能力開発のための人材育成を教育分野は担っている。こうした特徴を踏まえたうえで、途上国の能力開発を向上させるための支援を、国際機関や先進国の援助機関は考える必要がある。そこで次節では、能力開発において重要な役割を担っている高等教育分野に焦点をあて、途上国の高等教育が国際協力を通してどのように能力開発に貢献し得るのかについて考えてみたい。

## 2. 高等教育の国際協力

教育分野における国際的な連携・協力は、1960年代から世界各地で活発に取り組みられるようになった。たとえば、国連教育科学文化機関(ユネスコ)が主導した地域レベルの教育会議の開催は、教育普及や教育の質向上のために、域内の加盟諸国が国の枠を越えて協力し合うことの重要性を確認する契機となった。また、たとえば東南アジア諸国連合(アセアン)で教育大臣会合が定期的にかかれるようになるなど、国際的なネットワークを構築する試みが、さまざまな地域で行われるようになった(Jones, 1988)。

このような試みは1970年代から80年代を通して継続され、高等教育分野においても、教育省、大学、研究所、国際機関などの異なるアクターが、国際的な連携を深めるために、多様な取り組みを行ってきた。ただし、とくに高等教育分野においては先進国と途上国がそれぞれ置かれていた状況は大きく異なり、学生や研究者の人材交流の面でも、国際共同研究などの展開に関して、かなり限定的なものでしかなかったことは否めない。しかし、1990年代に入ると、世界のさまざまな地域で本格的な高等教育の国際ネットワークが機能し始めるようになり、この傾向は2000年代になるとさらに加速化している(Knight, 2008)<sup>ii</sup>。

こうしたなか、途上国を数多く抱えるアジア、アフリカ、中南米といった地域においても着実に経済成長が進展する一方、それぞれの域内における経済的・政治的・社会文化的な格差といった問題が十分に解決されずにいることも事実である。そこで、域内の格差を改善し、地域全体としての自立的な発展を実現するためにも、より高度な知識・技能をもった人材の育成が多く途上国では喫緊の課題となっている。とはいえ、高度職業専門人の育成は途上国にとって容易ではなく、国際協力を通じた高等教育の充実がより積極的に目指されるようになってきている。

ただし、高等教育の国際協力を考えるうえで、留意

しなければならない問題がある。それは、高等教育の拡充において、誰が責任の主体であり、誰が利益を得るのか、といった問題である。高等教育の役割は多様であるが、その最も重要な役割のひとつが、社会の指導的立場に立つ人材を育成することである。したがって、高等教育の拡充の際も、基本的には途上国の指導者たち自身が責任をもつとともに、社会的な責務として一人ひとりの市民が支えるものでもあることを、明確にしなければならない。

これは、財政的な面から考えても、明らかである。たとえば、初中等教育段階と比較して高等教育段階における学生一人あたりの経費(ユニット・コスト)は、国によって異なるとはいえ、少なくとも数倍以上に上る。そうしたコストの多くが、とくに国公立大学では(また私立大学でも)、公的な財源から賄われることが一般的である(もちろん、高等教育のコストに関しては、学生たち自身や家計による負担もあるが、社会的負担の大きさは、初中等教育段階と較べると格段に大きい<sup>iii</sup>)。このことは、高等教育の修了者が、社会的・経済的により恵まれた地位につくケースが多いことを考えると、初中等教育の修了者と較べて社会的な責務が大きく、より公共的な貢献が求められることは明らかである<sup>iv</sup>。

このように公共性の高い高等教育分野において、責任の主体はまず何よりも国家にあると言える。それぞれの国家が責任をもって社会の指導的立場に立つ人材を育成しなければならず、そのために高等教育の公的支出がかなりの大きさになることも仕方がないと考えられている(丸山, 2007)。しかしながら、先述のように、高等教育の修了者たちが社会的・経済的により利益を得ているケースが多いことに留意をしながら、それぞれの途上国で高等教育の役割を改めて定義しなおさなければならない。

このことは、とくに国際的な連携・協力を通して途上国の高等教育を支援する際に、顕著化してくる問題である。つまり、そもそも先進国の税金を基本的な原資として行われる高等教育支援が、途上国のなかで実は恵まれた状況にある一部の人々に多大な恩恵をもたらし、より社会経済的に脆弱な立場にある人々への支援に繋がらないケースが多いことは、非常に問題である。こうした状況を念頭に置きながら、先進国の援助機関や国際機関による途上国の高等教育への支援を考えると、主たる出資者である先進国の国民にとって納得する答えが十分に用意されていないことが透けてみえてくる。その原因として、多くの人々が、現地



の関係各機関(大使館、援助機関、政府の国際交流機関、等)と協議を積み重ねることがなかつたり、これまで持っていたステレオ・タイプの意識に捉えられてしまっていることが考えられる。

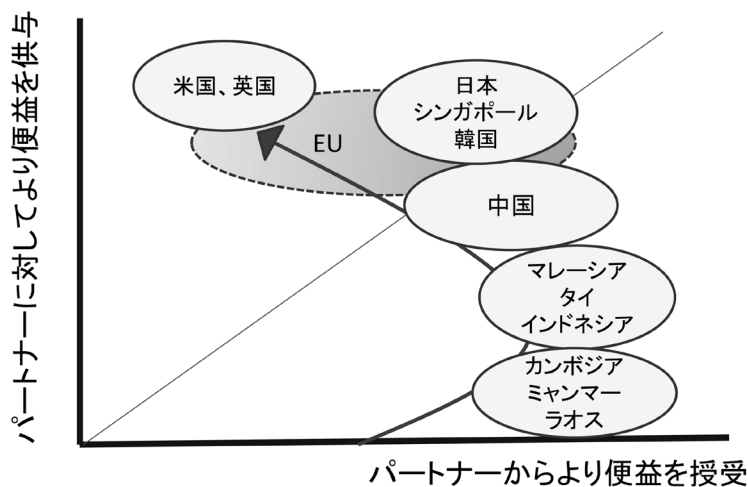
また、このような問題が意識されるのは、これまでの高等教育の国際協力には、図1の概念図で示したような段階が想定されてきたからだと思われる。すなわち、社会経済的な発展段階と高等教育の成熟度などにもとづき、国際協力を通してパートナーである海外の大学などとの間に、より便益を供与する側なのか、あるいはより便益を授受する側なのか、という立場の違いが生じる。もちろん、こうした立場の違いは、その国が社会経済的な発展を進め、高等教育も成熟化していくなかで、変化していくものである。とはいえ、多くの世界システム論者や従属論者たちが批判してきたように、国際的な「知」の創出において「中心」に位置する先進国と、「周辺」に位置する途上国との間では、こうした関係性が容易に変わるわけではないことも事実であろう(Altbach, 2007; Wallerstein 1999)。もちろん、かつてと較べて途上国でも「知」の創出が活発に行われるようになってきたが、一部の主導的な研究大学に限られてしまっており、必ずしも研究開発の裾野が広がっているとは言い難い(これらの状況については、Altbach et al., (2009)を参照のこと)。

そこで、こうした問題をさらに考えていくために、本稿では「知的交流 (intellectual exchange)」と「開発援助 (development assistance)」という2つの視点からみることが提唱したい。途上国の高等教育に対する国際

協力を筆者なりに類型化すると、「知的交流」と「開発援助」という2つのアプローチに整理することができる(表1)。「知的交流」とは、大学・学部・研究室・研究者個人の各レベルにおける学術交流や、学術交流を促進する機関(日本学術振興会、国際交流基金、フルブライト、プリティッシュ・カウンシル等)による支援によって行われる国際協力のことを意味する。それに対して、「開発援助」は、国際機関による多国間援助と各国政府を中心とする二国間援助に分けられ、技術協力、無償資金協力、有償資金協力といった異なるモダリティを通じて途上国に供与される国際協力である。

こうした2つの類型の間には、いくつかの点において特徴的な違いをみることができる。まず、「知の伝達」という観点から捉えると、知的交流においては必ずしも「知」が先進国から途上国へ伝えられるだけでなく、途上国から先進国へと伝えられることもしばしばである。その意味で双方向的な関係といえるが、開発援助では先進国が有する資源(知識、スキル、資金など)を途上国に伝えることが基本的な目的であり、一方向の関係にあると言える。その意味で、それぞれの国際協力を推進するアクターの関係においても、前者が対等な関係性を前提とするのに対して、後者ではどうしてもドナーと被受益者という関係性が強調されがちである。

また、財源についても、知的交流ではさまざまな財源が動員され、多くのケースでは主として先進国の大学・機関によって資金が提供される傾向にあるが、途上国の機関との協働などによっては途上国側でも財源を確保するケースがみられる。それに対して、開発援助で



出典: 金児・木村・山岸(2002)を参照のうえ筆者作成

図1 高等教育の国際協力にみられる段階のイメージ

表1 高等教育の国際協力－2つの類型の特徴－

|                                     | 知的交流<br>Intellectual Exchange                                      | 開発援助<br>Development Assistance   |
|-------------------------------------|--|--|
| 知の伝達<br>(Knowledge Transfer)        | - 双方向  | - 基本的に一方   |
| 財源 (Funding)                        | - 非ODA型<br>- しばしば先進国の大学等によって提供されるが、途上国の機関との協働などによって財源を確保するケースもみられる | - 政府開発援助(ODA)<br>- 先進国からの援助資金が中心となるが、先進国と途上国の大学・機関が協働して財源を確保するケースもみられる |
| アクターの関係<br>(Relationship of Actors) | - 対等 (Equal partnership)   | - ドナーと被益者 (Donor-Recipient)  |
| 一般的な期間<br>(General Period)          | - 中期から長期   | - 短期から中期   |

出典:筆者作成

は、政府開発援助(ODA)の予算が基本的な財源となり、先進国からの援助資金が中心となる。ただし、開発援助の場合でも、先進国と途上国の大学・機関が協働して財源を確保するケースもみられる。さらに、こうした財源の問題とも関係するが、知的交流では財源の有無(あるいは多寡)にかかわらず、中・長期的な関係を構築する傾向にあるのに対して、開発援助ではODA予算の有無に大きく左右されるため、比較的、短期的あるいは中期的な視点から取り組まれることが多いといえる。

ただし、これまでは基本的にこうした2つの類型に分けられるような形で高等教育の国際協力は展開されてきたが、今日の協力の実態をみると、この2つの類型のどちらかに明確に区分できないものも増えている。

たとえば、最も典型的な例としては、近年、日本が積極的に推進している「地球規模課題対応国際科学技術協力 (Science and Technology Research Partnership for Sustainable Development: SATREPS)」を挙げることができる。このSATREPSは、独立行政法人科学技術振興機構 (JST) と独立行政法人国際協力機構 (JICA) が共同で実施しており、地球規模課題(たとえば環境・エネルギー問題・自然災害(防災)・感染症・食糧問題など)を解決するために、日本と開発途上国の研究者が共同で研究を行うとともに、それらの研究を通して課題解決のための方策を提示することを目指しているプログラムである。いわゆる地球規模課題を解決するためには、国や地域の枠を越えて協力することが欠かせず、とくにこれらの問題の影響を受けやすい状況にある途上国では、現地のニーズを反映した研究開発が

必要とされている。また、それと同時に、途上国にある知見を、日本が有する最先端の科学技術と融合させることで、より優れた成果を上げることが期待される<sup>v)</sup>。

これまで、先進国の研究者(とくに自然科学分野)が開発援助に携わるにあたっては、研究環境が充実しているとは言い難い途上国に活動の軸足を置くことによって、国際的な研究開発の競争の最前線から後れをとる怖れがあり、なかなか積極的な貢献を期待することが難しいという問題があった。しかし、こうしたSATREPSのような研究プログラムでは、地球規模課題が最も顕著に出現している途上国を現場とすることで、むしろ最先端の研究を行うことができるという利点がある。しかも、こうした研究においては、途上国の研究者と先進国の研究者がより対等な関係のなかで、お互いの知見を共有していくことが重要になってくる。このような取り組みは、日本だけでなく他国の援助機関によっても展開されており、今後さらに広まっていくことが予想される。(たとえば、米国開発援助庁 (USAID) は、同国の国立科学財団 (NSF) や国立衛生研究所 (NIH) とともに、Partnerships for Enhanced Engagement in Research (PEER) というプログラムを展開している<sup>vi)</sup>。

こうした国際的な連携・協調こそが、先述の「知的交流」と「開発援助」を融合したモデルであり、そうした新しい形態を本稿では「知的開発協力 (Intellectual Development Cooperation)」と名づけたい。それは、かつての2つの類型を越えた、新しい高等教育の国際協力であり、先進国側と途上国側の相互努力 (mutual efforts) を通じて成り立つものだと考える。こうした国際協力を発展させていくためには、先進国・途上国の

双方において、いかなる課題に直面しているかを正確に把握したうえで、そうした課題を解決するためにそれぞれが有する資源を十分に活用するための方策を考え、それらを活かすための「能力」を開発していくことが欠かせない。

### 3. 教育改革に対する新自由主義の影響

ここまで本稿では途上国の能力開発に関して、とくに高等教育分野の役割に焦点をあてながら、新しい国際協力のあり方について考えてみた。そのなかで、国内外にある資源を十分に活用するための「能力」を開発することの重要性を指摘した。しかし、本節では少し視点を変え、途上国と先進国の別を問わず、教育改革を導入する際に大きな影響力を有する「新自由主義(neoliberalism)」にもとづく思想的な潮流について検討してみたい。なぜなら、途上国でも人材育成を推進する中核となっているのは教育セクターであり、教育改革がどのような論理にもとづき行われているのかを理解することは、その国の能力開発のあり方を理解するうえで欠かせないからである。また、前節では高等教育分野における国際的な連携について考えてみたが、高等教育のみならず教育セクター全体の改革においても国際的な議論の影響を無視することはできず、今日のそうした議論に新自由主義の思想は極めて大きな影響を及ぼしているためである。

教育セクターに対する新自由主義の影響としては、分権化、市場化、私事化(=民営化)などの現象を挙げることができる。これらは、主に制度面での影響であるが、教育の内容や実践のレベルでも、さまざまな影響をみてとることができる。そうした影響のなかでも、とくに20世紀の後半から、学力テストを用いて学校教育における成果主義と競争主義を強化する新自由主義的な教育改革が、多くの国で積極的に導入されていることを看過することはできない。たとえば、1990年代以降の日本では、学校評価や学校選択制の導入をはじめ、義務教育費国庫負担率を2分の1から3分の1に引き下げるなど、新自由主義と親和的な政策の導入が進められてきた<sup>vii</sup>。

ここで気を付けなければならないことは、これらの新自由主義的な思潮の影響を色濃く受けた教育改革は、どうしても経済効率性や教育効果の向上といった、目に見えやすい領域への改革に資源を集中させる傾向にあるということである(とくに教育予算の配分決定において、そうしたことが顕在化しやすい)。しかし、廣里・

林田(2006)が指摘するように、教育政策を含めた公共政策一般の策定・実施にあたり、仮に資源の最適編成を実現したとしても効率性と公平性の間にはトレードオフの関係があるため、教育部門における優先的な投資領域を決定する際にも、社会の平等化と効率的な経済成長との間で矛盾や葛藤が生じやすく、それが教育政策をめぐる対立を引き起こす一因となり得る。とりわけ2000年代以降、こうした対立が教育「格差」の拡大という形で明らかになってきている。そこで、本節では「格差(disparities)」の問題に焦点をあてながら、国レベルでの教育改革に対する新自由主義の影響を分析したい。

途上国でも先進国でも、子どもたちの学力と彼らの社会経済背景との間に密接な連関がみられ、恵まれた条件にある子どもは順調に学力水準を高めているのに対して、困難な条件にある子どもは学力面でも伸び悩むという傾向が、明確にみられる(小林、2009;子浦、2011)。さらに、多くの国で、教育水準の地域格差(すなわち都市部と農村部の格差)が、社会階層の地域格差および経済水準の地域格差と密接に関連しており、経済活動にみられる「中心-周辺」格差が、教育水準の「中心-周辺」格差に対応してみられ、そこには社会階層も深く関係している(川田、2009)。とくに、義務教育である初等教育や高い進学率をもつ中等教育の地域格差よりも、大学卒業者の地域格差がより明確に認められる。(なお、ここでいう教育水準とは、個人の能力を示す教育達成度ではなく、人口のなかで一定の学校を卒業した人およびその割合で示されるものである。)

こうした教育面での格差を拡大する一因として、新自由主義的な教育改革の影響をみてとることができる。新自由主義の影響が端的に表れている現象として、教育の「民営化(privatization)」の問題を挙げることができる。ここでいう「民営化」とは、公的部門のなかに民間部門の方式を取り込んでいく“Privatization in Public Education”(あるいは*endogenous privatization*)という形態と、公的部門の扉を開くことで公的部門が伝統的に独占してきた市場に民間部門の参加を促していく“Privatization of Public Education”(あるいは*exogenous privatization*)という形態の、二種類を含むものと理解すべきである(Ball and Youdell, 2007)。いずれの形態においても、「民営化」が進むことによって、従来の公共部門において教育官僚(教育省職員や公務員教師)が行ってきた学校教育とは異なり、教育が商品化され、今日の消費社会を反映するような社会関係が教育の現場にも立ち現れる。これは多くの先進国で顕著な現象



であるが、実は途上国においても、英語主体の教育を行う私立のインターナショナル・スクールが、富裕層のみならず台頭する中産階層の家庭でも子どもの進学先として選ばれたりすることに象徴されるように、決して無視することのできない現象となっている。

たとえば、こうした現象を考えるために、価値を「使用価値」と「交換価値」とに分けた、カール・マルクスの議論を参照することも可能であろう。教育の世界における使用価値は「市民の育成」、「知的であること」、「教養」、「研究」であるのに対して、交換価値は「単位」、「学位」、「学歴」、「地位」であり、市場原理に従えば、交換価値として捉えられるものが使用価値として考えられるものを駆逐するといった現象がみられる（佐々木、2006）。ここでは、Ball（2012）が指摘するように、教育が“profitable commodities”になってしまっている。

そのような状況のなか、教育格差の拡大によって生まれた現象を、佐藤（2009）は「学びからの逃走（escape from learning）」という言葉で批判的に表現している。これは、Erich Fromm（1941/1969）の「自由からの逃走（escape from freedom）」をもじった表現であるが、「学ぶ意欲の喪失、学ぶ意味の喪失、学習時間の激減」という現象を表している。これらの現象は、とくに学力下位層（そして、その多くが社会経済的な階層の下位層）に位置づけられる子どもたちの間に顕著にみられる<sup>viii</sup>。

こうした現象は、とくに東アジアの国・地域に特徴的にみられる。これまで、日本、韓国、台湾、香港、シンガポールといった東アジアの国・地域の教育は、「国際学力調査で実証された高い学力水準、ほぼ100%の識字率とそれを実現させた平等主義の基礎教育、子どもの高い学習意欲と教師への信頼と尊敬、少ない教育予算で高レベルの教育を実現する経済効率性」（佐藤、2009、276頁）といった特徴が卓越したものであると、欧米諸国から高い評価を与えられてきた。しかしながら、このような東アジア型教育のモデルとなってきた日本の教育は、欧米諸国が2世紀近い時間をかけて緩やかに達成した教育の近代化を、わずか1世紀足らずに達成したという意味で、「圧縮された近代化（compressed modernization）」の産物である。また、ロナルド・ドーアが提唱した「後発効果（late development effect）」が発現していると理解することもできる（Dore, 1976）。

すなわち、身分・階級・階層の差異を超えて、すべての国民に教育機会を保障し、教育による社会移動（social mobility）の流動性を高めることで、教育と産業の近代化を急速に達成した。しかし、その結果、学業面での成功が社会経済的な成功へ繋がるとの考えから、

学歴インフレーションも進行し、受験競争が過度に激化することとなった<sup>ix</sup>。また、産業化を推進するために、大量の知識を画一的・効率的に伝達し、個人間の競争を組織して所定の教育内容を確実に習得させるような学校教育システムが発達した（これは、生産性と効率性を追求する大量生産のための向上システムにもたとえられる）。こうした学校教育システムを支えるのが、中央集権主義的で官僚主義的な、国家による強力な統制である。

これらの背景には、多くの国で教育の目的が、一方では国家の繁栄におかれ、もう一方では競争による個人の社会移動（出世）におかれてきたことがある。その結果、「国益中心の国家主義と利己的な個人主義」が教育の「圧縮された近代化」を推進してきたということを佐藤（2009）は指摘している。それと同時に、どちらの目的も十分に果たせなくなりつつあるという状況もあり、偏狭なナショナリズムの台頭なども受け、2000年代に入ってから教育の公共性が未成熟であることが、多くの論者によって指摘されてきた<sup>x</sup>。

このような日本をはじめとする先進国で起きている現象は、途上国にとっても決して他人事ではない。実際、多くの途上国で導入されている教育改革は、新自由主義の影響を色濃く受けた先進国型の教育改革をモデルとしている。また、1990年代以来、「万人のための教育（Education for All）」をはじめとする国際目標のもとに、教育機会へのアクセスが飛躍的に拡大してきたなか、教育の内容や実践により踏み込んだ改革の重要性が広く認識されるようになった。そうした教育の質を向上するためには、わかりやすく教育成果を計る指標としての「学力」を過度に重視する教育改革へと偏りがちであり、先述のような課題を先進国でも抱えているにもかかわらず、先進国型の改革をモデルとして受容してしまう傾向が顕著である。

途上国の能力開発を支える人材育成について考える際も、単に教育機会へのアクセスが拡大していることを、それで良しとして首肯するわけにはいかない。実際には、過度に「学力」に偏重した教育のあり方が重視され、教育の公共性について十分な議論を重ねることなく、国際協力や開発援助といった文脈のなかで、新自由主義的な教育改革を積極的かつ無批判に導入・促進してしまっているケースがしばしばみられる。こうした点に留意しつつ、途上国の能力開発とそれを支える人材育成において、教育セクターが果たすべき役割についてさらなる検証を行っていくことが不可欠である。

## 結 び

本稿で概観したように、途上国の社会経済開発を進めるうえで、高度な専門性を有する人材の育成が喫緊の課題であるにもかかわらず、多くの国ではそのための十分な能力や資源を確保することができずにいる。そのため、国際協力を通じた途上国の高等教育支援が必要となっているのだが、高等教育における国際協力のあり方は急速に変化してきている。本稿で整理したように、これまでの高等教育の国際協力には「知的交流」と「開発援助」という2つの類型がみられるが、今日導入されている協力の形態のなかにはこれら2つの類型を越えた(あるいは統合した)、相互努力にもとづく「知的開発協力」と呼べるものが現れ始めている。もちろん、そうした努力は端緒に着いたばかりであり、多くの課題を抱えているが、先進国の知見・経験と途上国の知見・経験を融合させながら、確実に実績を積み上げつつある。したがって、大学、政府機関、援助機関をはじめとする関係各機関は、それぞれの機関が有する能力や資源を最大限に活かすような国際協力のあり方を今後も追求していく必要がある。

また、本稿の後半で論じたように、途上国の社会経済開発を進めるうえで、十分な能力開発を実現できるための教育改革を行っていくことが不可避である。にもかかわらず、今日、多くの途上国で導入されている教育改革をみると、いわゆる新自由主義的な思潮の影響を大きく受けながら、必ずしも途上国の文脈に沿った改革が行われているとは言えない側面がある。そのため、まずは先進国・途上国を問わず、新自由主義的な思潮がどのように教育改革に影響を及ぼしているのかをさらに検証し続けるとともに、途上国における教育改革のあり方について検討を加えていく必要がある。

本稿では、「能力開発」の概念を念頭に置きながら、途上国の人材育成において教育が果たすべき役割について、高等教育の国際協力のあり方や教育改革に対する新自由主義の影響といった問題の検討を通して考えてみた。しかしながら、本稿では十分な議論を尽くしたとは到底いえず、あくまでも試論として提示したに過ぎない。そのため、今後さらなる研究を積み重ねるなかで、途上国の能力開発と人材育成をいかにして推進していくことができるのかについて、考え続けていきたい。

## 註

- i 本節における「能力開発」に関する論考は、廣里・北村(2007)における議論をベースとしている。
- ii なかでも、90年代後半の金融危機を乗り越えたアジア地域では、グローバル化する経済と知識基盤社会を支える人材の育成に対する需要に応えるため、高等教育がとりわけ急速に拡大してきた(北村・杉村、2012)。
- iii 高等教育のコストに関しては、東京大学大学総合教育研究センター(2007)の国際比較研究を参照のこと。
- iv もちろん、途上国では経済が成熟しておらず、高学歴者を十分に吸収するだけの労働市場が形成されていないため、高等教育を修了しても適切な職業に就くことができないという高学歴失業の問題がしばしばみられる。とはいえ、高等教育の公的収益率と私的収益率を比較すると、低所得国においては私的収益率が非常に高いことが特徴であり、一般的には高等教育修了者が経済的に非常に恵まれた状況にあることは明らかである(Psacharopoulos and Patrinos, 2004)。
- v SATREPSの詳細については、同プログラムのホームページ(<http://www.jst.go.jp/global/>)を参照のこと。
- vi PEERの詳細については、USAIDのホームページ(<http://www.usaid.gov/what-we-do/science-technology-and-innovation/international-research-science-programs/partnerships>)を参照のこと。
- vii 義務教育費国庫負担制度は、国民のすべてに対してその妥当な規模と内容とを保障するため、国が必要な経費を負担することにより、教育の機会均等とその水準の維持向上とを図ることを目的としている。そのため、国の負担比率を下げたということは、教育の量的ならびに質的な面での維持向上を図るためにかかる教育予算が地方ごとにばらつく可能性を高め、ひいては教育機会や教育内容における地方間格差を拡大する結果をもたらす危険性がある。
- viii たとえば国際教育到達度評価学会(IEA)の実施したTIMSS調査(1995年)では、中学校2年生の校外での学習時間(塾を含む)が、国際平均の3.0時間に対して日本の子どもたちは2.3時間であり、比較可能な37ヵ国中30位であった。さらに、4年後のTIMSS-R調査(1999年)では、1.7時間(国際平均は2.8時間)にまで減少し、37ヵ国中35位に転落し



ている。近年のTIMSS調査でも似た傾向が続いており、2003年の調査では中学校2年生の学校外での時間の過ごし方として、宿題をする時間(日本:一日当たりの平均時間が1.0時間、国際平均:1.7時間)が調査対象国のなかでも最も短く、テレビやビデオをみる時間(日本:2.7時間、国際平均:1.9時間)は最も長いという結果となっている。また、2007年調査でも、宿題をする時間が1.0時間(国際平均:1.6時間)、テレビやビデオをみる時間は2.5時間(国際平均:1.8時間)と、あまり変化していないことが分かる。

- ix ただし、荻谷(2002)は、実際には戦後日本における受験戦争はそこまで激化したわけではなく、一部の受験生の間にみられた問題が多くの人々の関心を集めるようになるなかで、「過度の受験戦争」というものを問題視する一般の人々の視線が強められていった、と指摘している。こうした指摘には一定の妥当性を認めることができるが、それと同時に、1970年代以降、偏差値による大学の序列化が一般化し、高等教育への進学率の上昇とも相まって、高等教育へのaspirationと受験に対する精神的なストレスが若年層の間に増大してきたことは否定できない。
- x たとえば、広田(2004)、藤田(2005)、宮寺(2006)、山田(2006)などを参照のこと。

## 参考文献

金児真由美・木村出・山岸良一(2002)「高等教育支援のあり方-大学間・産学連携-」『開発金融研究所報』第13号, 60-97頁。

荻谷剛彦(2002)『教育改革の幻想』筑摩書房。

川田力(2009)「わが国における教育水準の地域格差」小内透編『教育の不平等』日本図書センター。

北村友人・杉村美紀(2012)『激動するアジアの大学改革-グローバル人材を育成するために-』上智大学出版。

国際協力機構(2006)『途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指して-キャパシティ・ディベロップメント(CD)-』国際協力機構・国際協力総合研修所。

小林美津江(2009)「格差と子どもの育ち-家庭の経済状況が与える影響-」『立法と調査』No.298, 86-98頁。

佐々木賢(2006)「教育『民営化』の意味」『現代思想』4月

号, 第34巻5号, 114-135頁。

佐藤学(2009)「教育の公共性と自立性の再構築へ-グローバル化時代の日本の学校改革-」矢野智司他編『変貌する教育学』世織書房。

子浦惠(2011)「ケニアの初等教育における学力の学校間格差-SACMEQのデータ分析から-」『人間文化創成科学論叢』第14巻, 245-253頁。

東京大学大学総合教育研究センター(2007)『高等教育のファンディング・システムの国際比較』東京大学大学総合教育研究センター。

廣里恭史・北村友人(2007)「発展途上国の基礎教育開発における国際教育協力『融合モデル』-『万人のための教育』目標達成と能力開発への展望-」『国際開発研究』第16巻第1号, 5-20頁。

廣里恭史・林田和則(2006)「発展途上国の教育開発に関する政治経済学試論-『自立発展的』教育開発モデルの構築に向けて-」『国際教育協力論集』第9巻第2号, 37-49頁。

広田照幸(2004)『教育』岩波書店。

藤田英典(2005)『義務教育を問い直す』筑摩書房。

丸山文裕(2007)「高等教育への公財政支出」『大学財務経営研究』第4号, 21-34頁。

宮寺晃夫(2006)『教育の分配論』勁草書房。

山田哲也(2006)「学校教育は互惠的な社会関係を生み出すのか?-教育の社会化機能にみる『格差』是正の可能性-」『教育学研究』第73巻第4号, 403-419頁。

Altbach, P.G. (2007). *Tradition and Transition: The International Imperative in Higher Education*. Rotterdam, Netherlands: Sense Publishers.

Altbach, P.G., Reisberg, L. and Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Paris: UNESCO.

Ball, S. (2012). *Global Education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Ball, S.J. and Youdell, D. (2007). *Hidden Privatization in Public Education*. Brussels: Education International.

Dore, R. P. (1976). *The Diploma Disease*. Berkeley: University of California Press.

Dove, L.A. (1986). *Teachers and Teacher Education in Developing Countries: Issues in Planning, Management and Training*. Kent, UK: Croom Helm.

Fromm, E. (1941/1969). *Escape from Freedom*. New York: Henry Holt & Co.

- Grauwe, A. (2004). "Decentralization – can it improve schools?," *IIEP Newsletter*, Vol. XXII, No. 4, p.1 and p.3. Paris: UNESCO IIEP.
- ILO (1991). *Teachers in Developing Countries: A survey of employment conditions*. Geneva: ILO.
- Jones, P.W. (1988). *International Policies for Third World Education: UNESCO, Literacy and Development*. London and New York: Routledge.
- Knight, J. (2008). *Higher Education in Turmoil: The Changing World of Internationalization*. Rotterdam, Netherlands: Sense Publishers.
- OECD (2005). *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2011). *Perspectives Note on the Enabling Environment for Capacity Development*. Paris: OECD.
- Psacharopoulos, G. and Patrinos, H.A. (2004). "Returns to Investment in Education: A Further Update," *Education Economics*, Vol.12, No.2, pp.111–134.
- Wallerstein, I. (1999). *The End of the World as We Know It: Social Science for the Twenty-first Century*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Winkler, D.R. and Yeo, B-L. (2007). *Does Decentralization Impact Education Quality?*, Washington, D.C.: USAID.