

第 142 回 FASID・BBL 資料

(平成 17 年 2 月財務省 MDBs 研究会での発表資料を基に再構成)

資料 1 世界銀行の教育セクター戦略文書・研究書のレビュー

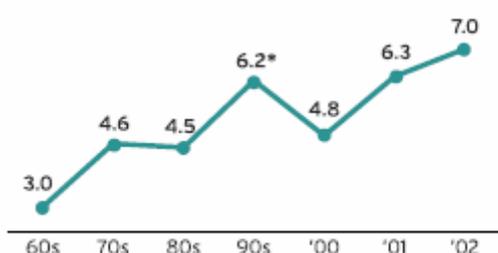
早稲田大学大学院アジア太平洋研究科

黒田一雄

1. 世界銀行の教育部門支援の概況

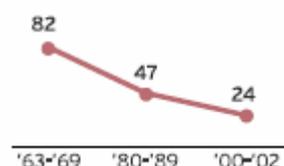
- (1) 教育部門での活動は 1963 年から開始。現在は 1 年約 20 億ドルの貸付。
- (2) 年を追って拡大 (2004 年度は 9%) →一方で教育インフラへの融資の割合は縮小。

Education Lending as a Share of Total Bank Lending
In Percent



* Excludes FY98, which was exceptionally high due to financial crisis. Including FY98, the share is 7.1 percent.

Lending for infrastructure
As a share of total lending for
education, in percent



Source: World Bank (2002)

- (3) 近年は初等教育 4 割、中等 2 割、職業訓練及び高等 2 割、その他 2 割程度で推移。

2. 世界銀行の教育セクター政策文書の歴史

- (1) Education Sector Policy Paper (1980)
- (2) Primary Education: A World Bank Policy Paper (1990)
- (3) Vocational and Technical Education and Training: A World Bank Policy Paper (1991)
- (4) Higher Education: The Lessons of Experience (1994)
- (5) Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review (1995)
- (6) Education Sector Strategy (1999)
- (7) Education Sector Strategy Update (2006?)

以上以外でレビューした文献

Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child (2003)

Education for All (EFA)-Fast Track Initiative(FTI): Status Report (2004)

3. Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review (1995)の概要

(1) PSE の内容

- ① あらゆる政策課題の中で教育をより上位の優先事項とすること
- ② 教育の労働市場における成果により注目すること
- ③ 基礎教育に重点的に公共投資を行なうこと
- ④ 教育における公正・平等に十分に配慮すること
- ⑤ 教育に対する家庭や地域社会の参加を促進すること
- ⑥ 教育機関が財政的な自律性とアカウンタビリティをもつようにすること

(2) PSE への批判

- ① 教育の経済的効果を強調するあまり、教育の複雑で豊かなプロセスについての考察が軽視され、教育が経済的なインプットをすればアウトプットが自動的に出てくるブラックボックスのような存在として捉えられていること
- ② 国ごとの歴史的・文化的違いが無視され、一つの成功例をあたかも全ての状況における教育課題への回答のように扱っていること
- ③ NGO の役割が無視されていること
- ④ 教育開発に関して収益率分析等の経済学アプローチが多用され、それ以外の学問的な研究成果があまり活用されていないこと

4. Education Sector Strategy(1999)の概要

(1) 教育を取り巻く環境の変化

- ・ 民主化、市場経済化、グローバル化、技術革新、民間部門の拡大等の社会の変化が、教育の在り方に大きな影響を与えつつある。
- ・ 過去 30 年間に、途上国における教育の量的拡大は相当な進展を見せたが、未だに地域間・民族間・男女間等の格差や中途退学の多さ、教育施設の不足などの多様な問題を抱えている。
- ・ 特に問題なのは教育の質的側面である。妥当な質がなければ、就学者数を増やしてみたところで、意味がないからである。また、教育の質が低いことが、学生の就学意欲を減じて、中途退学等の量的問題を引き起こしているとも言える。

(2) 世界銀行の役割

- ・ 世界銀行は政府、NGO、地方自治体、他の国際援助機関、生徒、親、地域社会、教員組合、民間企業等の関係者と生産的な「パートナーシップ」を構築して、自らの比較優位、つまりは資金へのアクセス、マルチセクター的アプローチ、中立性、長期的な関与、グローバルな分析能力等の特性を生かして、教育の質の改善に貢献すべき。

(3) ESS に示されたグローバルな優先課題

- ・ 基礎教育の完全普及のために、教育的弱者である女子と、教育水準の著しく低い最貧国を優先した施策を行なうこと。
- ・ 幼児期の発達を促す教育・保健・栄養プログラムや学校での保健活動の展開。
- ・ 情報技術の発展によって高まる遠隔教育の可能性を最大限に活用し、生涯学習や教員

研修に役立たせること。

- ・ 学習標準の設定や学習到達度の評価システムの確立、教育行政の地方分権化、人材養成、教育投資の奨励による財源の多様化などの構造的な制度改革を行なうこと。

(4) ESS の基本姿勢

「教育と開発のニーズは極めて多様であり、全ての国において何が為されるべきという簡単な単一の処方箋はない」

「優先課題は全ての国で通用する『規範的な指示』では決してない。」

- ・ 途上国側の意見を十分に尊重し、方針の決定にあたっては途上国側を中心とすること。
- ・ 教育を総合的に分析し、世銀の関与は選択的に行なうこと。
- ・ 世銀内外の専門家・機関による教育に関する知識の共有化。
- ・ 世銀活動の成果についての評価を厳正に行なうこと。
- ・ 関係諸機関との生産的なパートナーシップを築き、共同作業を促進させること。

(5) 世界銀行への批判に対する回答としての ESS の性格

世界銀行の教育セクターでの活動をめぐる批判

- ① 途上国政府と世界銀行間での政策対話が不足し、途上国側の意見がプロジェクト形成やセクターローンの融資条件設定に十分に取り込まれていないこと。
- ② 歴史的文化的要素を軽視して、経済分析に偏った視点で教育が論じられていること。
- ③ ある途上国で成功した教育政策や実践を他の途上国にも地域的制約や特有の事情を無視して行おうとする傾向があること
→ESS はこうした指摘に相当に踏み込んで答えようとする文書

例えば

- ① 「政策決定に関しては借入国（顧客国）が中心」という原則
- ② 経済学的な分析手法が控えられ、「教育における成果は…その地域の伝統と文化に左右されるものである」と認識
- ③ 地域や国ごとの戦略立案の重要性を強調

→PSE への批判のいくつかは ESS は積極的に答えている。しかし、PSE への批判の中で最も核心的な部分である、教育をブラックボックスとして扱い、その効果ばかりが強調され、プロセスを無視しているとの批判に対しては、ESS が十分に答えているとは言いがたい。

5. Education Sector Strategy Update (2005) の概要－ESS の修正・追加点

- (1) 2015 年までに初等教育の完全修了を達成するというミレニアム開発目標 (MDGs) と新しい動きであるファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) を重点化し、EFA のモメンタムを維持すること。
- (2) セクターワイドな分析とそれに基づく政策・プロジェクト形成を推進すること
- (3) PRSP・CAS 等の国家全体の戦略・政策において教育を明確に位置づけること。特に労働市場への対応や、HIV/エイズとの連関を重視すべき。
- (4) 成果主義・効果の最大化の徹底

6. Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child(2003)及び Education for All (EFA)-Fast Track Initiative(FTI): Status Report (2004) の論点
- (1) 1990 年代に、途上国における初等教育完全修了率は 72%から 77% (国別平均)、73%から 81% (人口加重平均) に改善した。ただし、一方で 30 近くの途上国がこの時期、修了率の低迷、あるいは低下を見せている。
- (2) これまでの教育発展の実績から推計すると、全途上国のうち、2015 年までに初等教育の完全就学を達成できそうなのは約半数。

Table 1

Prospects for Universal Primary Completion by 2015

Progress Rating	Low-Income Countries ^a	Middle-Income Countries ^b	All Developing Countries
On track	22	47	69
Achieved UPC	11	26	37
On track to achieve UPC by 2015	11	21	32
Off track	51	19	70
Off track to achieve UPC by 2015	28	15	43
Seriously off track	23	4	27
No data available	9	7	16
At risk, subtotal	60	26	86
Total	82	73	155

a. Countries eligible for lending from the International Development Association (IDA) and "blend" countries eligible for IDA and IBRD lending, plus non-member low-income countries such as the Democratic People's Republic of Korea.

b. Countries eligible for lending from the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), plus non-member middle-income developing countries.

Source: World Bank (2003)

- (3) 仮に 2015 年までに初等教育の完全就学を達成するという国際的目標を、途上国政府と国際社会が真剣に実行しようとするなら、2015 年までで年に約 330-380 億ドル (低所得国で 97 億ドル、中所得国で 230-280 億ドル) の追加資金が必要になる。そして、少なく見積もっても、このうち 50-70 億ドル (低所得国で 37 億ドル、中所得国で 10-40 億ドル) は外国からの援助で賄われる必要がある。
- (4) 2001-02 年にかけての教育 ODA の総額は 54 億ドルであるが、基礎教育へはその半分の 26 億ドルが向けられ、低所得国に限ると、15 億ドルが向けられているに過ぎない。また、教育セクターにおける技術協力の割合は 70%を占めているため (ODA 全体では 30%)、低所得国の基礎教育に対する資金協力はわずか 5 億ドルほどとなる。PRSC などの財政支援を加えても 7-9 億ドルと推定され、37 億ドルという最低限の見積もりにも遠く及ばない。

Estimated ODA commitments for Education – 1998-99 to 2001-02¹

	1998-99	2001-02
Education ODA commitments to all developing countries (billions US\$) ²	5.7	5.4
Basic Education (+ level unspecified) ³ ODA commitments to all developing countries (billions US\$) ²	3.2	2.6
Basic Education (+ level unspecified) ³ ODA commitments to low-income countries (billions US\$) ⁴	1.5	1.5
Estimated amount for basic education (+ level unspecified) to low-income countries, excluding technical cooperation ⁵		
Billion US\$	0.4	0.5
Per capita ⁶	0.18	0.19
Per primary school age population (US\$) ⁷	1.25	1.30

Notes

¹ 2-year averages, constant 2002 US\$

² Source: OECD DAC database table 5 for bilateral and some multilaterals, OECD CRS database table 2 for other multilaterals

³ Level unspecified commitments are included because general sector support is often included in this category and because there has been an improvement over time in the reporting of aid by sub-sector, so an analysis of trends should include both basic and level unspecified.

⁴ Source: OECD CRS database table 2

⁵ It is estimated that 70% of education ODA commitments are for technical cooperation. This is based on the percentage of bilateral education ODA to technical cooperation as reported in the OECD DAC database table 5

⁶ Total population in low-income countries 2001-2002 average (source: World Bank)

⁷ Population aged 6-11 years in low-income countries, 2001-2002 average (source: World Bank)

Source: World Bank (2004)

(5) したがって、教育 MDGs を達成するために、ドナーは以下のことが必要となる。

- ① 初等教育への援助支出の大幅な増加
- ② EFA の観点に立った被援助国の選定
- ③ 技術協力の割合を縮小し、経常経費への財政支援を拡大する。
- ④ ドナー協調・援助スキームの調和化による資金供与の効率化
- ⑤ モニタリングの強化、データ収集・研究・関連知識の普及の促進

(6) 以上のような状況から、「資金ギャップを埋めるための新しく革新的な方法」としてファスト・トラック・イニシアチブ (FTI) は構想された。これは、対象国を「最も必要している国や、最も有効に使うことの出来る国」に絞って、集中的に資金協力を行うフレームワークである。第 1 期の対象国は以下のとおり。

第 1 期 FTI 対象国

2005 年までに FTI 財政支援受領済みの国		FTI 対象国であるが 財政支援は未受領	“Analytical” ¹
ブルキナファソ (2002)	モーリタニア (2002)	アルバニア	バングラデシュ
ガンビア (2003)	モザンビーク (2003)	ボリビア	コンゴ
ガーナ (2004)	ニカラグア (2002)	エチオピア	インド
ギニア (2002)	ニジェール (2002)	タンザニア	ナイジェリア
ガイアナ (2002)	ベトナム (2003)	ウガンダ	パキスタン
ホンジュラス (2002)	イエメン (2003)	ザンビア	

Education for All (EFA)-Fast Track Initiative(FTI): Status Report (2004) p.4

¹ この 5 カ国は推定で 5000 万人以上の学外児童を抱える国々であり”analytical track”として選ばれた。

18カ国の選出基準はPRSを有していること、自国の初等教育に対してEFA National Action Planなどの教育計画・戦略を有していることであった。ただし、2004年11月の第4回パートナーシップ会合で、対象を、条件を満たした全低所得国に拡大することが合意された。

また、この実行に当たっては、初等教育の完全修了という最終目的だけではなく、EFA/FTIのIndicative Frameworkが採用された。このフレームワークでは、これまでのEFA成功国の経験に関する研究から以下のような目標指標が示されている。

- ① 全財政に占める教育財政の規模が20%程度。
- ② 教育財政に占める初等教育への支出が50%。
- ③ 公立小学校の教師あたり生徒数が40名程度。
- ④ 小学校教員の給与がその国の1人あたりGDPの3.5倍程度。
- ⑤ 教育関係経常経費における教員給与以外の経費が33%。

(7) 特にドナーの数の少ないドナー個国に対しては、「Catalytic Fund」が設けられ(オランダ・イギリス・ノルウェーなどが出資)、2004年度には、6カ国が資金援助を受けた。また、2004年11月のパートナーシップ会合のFTI対象国の拡大を受けて、教育セクター計画策定を支援する「Education Program Development Fund」が設置された。

(8) 若干の考察

- ① 2005年の初等中等教育における男女間格差の是正のみならず、2015年の初等教育の完全修了もほとんど達成不可能。→教育に関する国際社会の非現実的な目標設定は歴史的なもの。
- ② 技術協力は「無」と見なす見方には賛成できないが、教育MDGsを達成することをドナー国も真剣に目指すのであれば、これだけの財政ギャップを埋めるために、初等教育への援助の大幅な増額と、財政支援への移行が不可欠という事実は受け入れなくてはならない。資金需要の90%は経常経費であるため、この部分への資金援助なくして、MDGsの達成はありえない。また、Indicative Frameworkは有効なモニタリングの手法といえる。FTIはこのような理由から、十分に正当化できる政策フレームワークであるが、課題も多い。
- ③ FTIで投入される資金を効率的に使うためのキャパシティビルディングの必要性は高い。
- ④ 一部の国では援助依存が起こる可能性がある。どのように「卒業」させるかには結論が出ていない。
- ⑤ FTIとEFAの間のギャップは大きい。EFAは、幼児教育の振興、初等教育の完全就学、生活技術教育の振興、識字率の大幅な削減、教育における男女間格差の是正、教育の質の重視、の6つをめざしたもので、初等教育に焦点をあてたMDGs・FTIはこれらを包括しておらず、両者の不整合は、途上国の教育現場でのフラストレーションを引き起こしている。生活技術教育・識字教育は貧困削減への効果が大きく、また教育の質や幼児教育は量的拡大と補完関係にあると理解すべきである。

7. Higher Education: The Lessons of Experience (1994)、Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education (2002)の論点

(1) 背景－発展途上国における高等教育に対する構造的批判

- ① 先進国と途上国との従属関係安定化システムとしての高等教育
- ② 社会的収益率の相対的に小さな高等教育セクター
- ③ 社会的平等の実現に逆行する公的高等教育支出－高いユニットコスト
- ④ 高学歴失業と頭脳流出

(2) HELE の示した処方箋

- ① 高等教育の目的の多様化
- ② 大学以外の高等教育機関の振興
- ③ 私立の高等教育機関の振興
- ④ 遠隔教育による高等教育需要に対する対応
- ⑤ 政府以外からの財政的投入の振興
- ⑥ 財政の自己充足率の向上（授業料の引き上げ）＋奨学金制度・学費貸与制度の充実
- ⑦ 高等教育機関の社会経済開発への関与促進・産学連携
- ⑧ 高等教育機関の財政的自治の拡大＋教育研究に対する評価システムの確立
- ⑨ 地域的国際協力の振興

(3) HELE で示された世界銀行への教訓

- ① 高等教育の改革、特に授業料の導入や増額・私立の振興・産学連携を通して、高等教育に対する民間資金を動員する政策は、国が初等・中等レベルで質やアクセスを改善するために必要な増加分の民間資本を自由化することにつながる。世界銀行の優先課題は初等中等であるべきだか、世界銀行の高等教育に関する融資は、その意味で、初等中等教育へのリソースの配分にもつながる。
- ② 持続可能性のない、単独または少数の大学でのプロジェクトに融資するのではなく、より公正で効率的な質の高い制度を確立しようとする高等教育の財務面や運営面における改革にこそ融資すべきである。そのような包括的な政策改革は、国別の状況や所得水準によって様々な形態があろうが、多くの場合、以下のような方向性が基準となりうる。
- ③ 大学評価機関や学生融資制度・奨学金制度のような高等教育行政の組織的な能力強化に支援する。
- ④ 世界銀行の高等教育への投資は、以下の点に重点をおいて、教育と研究の質的向上を明確に優先させている国家計画と統合されるべきである。
 - ・ 国家計画や地域計画の支援を優先して支援する。
 - ・ 財政支援に当たっては、高等教育機関が競争ベースで獲得するようにする。
 - ・ 成果の評価制度の確立を支援する。

(4) HELE 以降の世界的動向と CKS の発展途上国高等教育観

CKS は、HELE で展開された議論の多くをさらに発展させたものであるが、以下のよう

な新たな世界的動向を反映して、執筆されている。

- ① 経済発展の主要な担い手としての知識の役割の増大
- ② 「国境なき教育」という環境における、高等教育システムの変容
- ③ 情報通信革命の結果としての、高等教育の伝達形式や組織構造の変容
- ④ 高等教育市場の生成と高度な技術を有する人的資本に対する国際市場の出現
- ⑤ 世界銀行に対する途上国からの高等教育改革や開発に対する財政支援の要請の増加
- ⑥ 教育におけるバランスのとれた包括的な視点の必要性が認識されてきており、高等教育は、その人的資源開発への貢献だけでなく、社会資本の構築に対する役割や、国際社会における重要な公共財としての側面が認識されてきていること。

(5) CKS における国家が高等教育に投資する根拠

CKS は、高等教育に国家が投資することに対して、以下のように、外部性の存在、公平性の問題、高等教育による教育システム全体の支持、という3つの理由を説明している。

- ① 外部性 高等教育への投資は技術革新を促進し、知識経済の基盤となる。特に、農業、保健、環境等のセクターの進歩はとりわけ、そのような革新の応用によるところが大きい。これは、労働力の質的な改善だけではなく、研究開発という機能を高等教育が有するからである。また、いわゆる経済的な効果だけではなく、CKS では、高等教育が一層の貧困削減、社会的統合、社会への信頼の情勢、民主的参加と言論の自由、そしてジェンダー・エスニシティ・宗教・社会階級等の多様性の認識を促進することで国に貢献し、さらに社会科学や人文科学の研究も、多元的で民主的社会的構築に貢献していることも、指摘されている。また、医療関係者の改善された保健衛生行動と成果もまた強い社会便益を生み出す。
- ② 公平性 国家は、能力ある個人の高等教育へのアクセスを確保するため、奨学金制度や学生融資制度の整備を通じて、高等教育に関わっていくべきことが、CKS には示されている。
- ③ 初等中等教育に対する効果 高等教育は初等・中等教育の発展において重要な役割を果たす。高等教育は、教師や校長・教育行政官の養成、カリキュラムの開発、教育研究、などを通じて、初等・中等教育の発展に寄与している。よって、ミレニアム開発目標を意識しつつ、CKS は教育セクターのバランスある発展のため、高等教育へも適切な投資がなされるべきであると、主張している。HELE では高等教育を支援し改革することにより、初等中等教育へよりリソースを配分できるといった論理立てがなされていたが、CKS では、高等教育の貧困削減や初等中等教育の開発に対する貢献に関して、より踏み込んだ記述がなされている。

(7) 高等教育に対する適切な投資水準

- ① 教育全体への公的支出を国内総生産（GDP）の4-6%を適切な範囲とし、高等教育への支出は一般に全公教育支出の15-20%が適当としている。
- ② 教育予算の20%以上を高等教育に投じている途上国、特に初等教育の普遍化が達成されていない国はエリート主義の大学システムを増長する歪んだ予算配分を行って

いる。

- ③ 高等教育予算の 20%以上を学生への補助金といった教育外の支出に費やしている国は、教材、設備、図書等の質の高い学習のために必要なインプットに十分に投資していない可能性がある。

(8) 世界銀行の高等教育協力からの教訓

- ① 従来世界銀行が行ってきた高等教育協力は、長期的・包括的な視点を欠き、一部の高等教育機関を支援し、「アカデミックオアシス」を作り出すような、持続可能ではないことが多かった。包括的改革への支援は断片的な支援よりも効果的である。特に授業料の導入や私立の高等教育機関の拡大、コストの削減、収益活動の促進などを視野に入れた高等教育財政の改革は、インセンティブの整備なども含み包括的でなくてはならない。
- ② 高等教育改革の政治経済的側面への留意が重要である。1990年代初頭までの改革への支援では、政府内での合意の必要性のみに関心が向けられ、高等教育改革の政治経済的側面にはほとんど関心が払われなかった。しかし、実際に実行段階になると政治的な問題が政府内の合意を覆すことが多かった。高等教育改革のためには、政府だけではなく、大学人や学生、経済界を含む、コンセンサスの形成が鍵を握っている。
- ③ 高等教育改革には、インセンティブの整備が重要な意味をもつ。とくに、競争的資金の提供によって、高等教育機関に教育や研究の質の向上を提案・実施してもらう形式は、世銀のこれまでの経験から成功の可能性が高い。

(9) 情報通信革命とグローバリゼーションにおける課題

- ① 頭脳流出問題への対処
- ② 国際的な質保証フレームワークの構築
- ③ 海外の教育提供者の認可
- ④ 知的財産権の尊重
- ⑤ デジタルディバイドの克服

(10) 若干の考察

- ① 1990年代後半の情報通信革命とそれに伴う知識経済の進展に、高等教育に対する見方が変容している。
- ② 教育サービスの貿易問題や国際労働市場の形成などを受けて、今後を展望しているが、世銀としてのスタンスの確立はこれから。
- ③ セクター間の優先順位に関しては一応の議論。ただし、明確な方向性が出ていない。
- ④ 途上国の高等教育改革における世界銀行の知識・経験の比較優位は明らか。

資料2「成長のための基礎教育イニシアティブ」の概要

1. 支援に当たっての基本理念

- 途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援
- 文化の多様性への認識・相互理解の推進
- 国際社会との連携・協調（パートナーシップ）に基づく支援
- 地域社会の参画促進と現地リソースの活用
- 他の開発セクターとの連携
- 我が国の教育経験の活用

2. 重点分野

- 教育の「機会」の確保に対する支援
 - ・多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設
 - ・ジェンダー格差の改善のための支援（女子教育）
 - ・ノン・フォーマル教育への支援（識字教育の推進）
 - ・情報通信技術（ICT）の積極的活用

- 教育の「質」向上への支援
 - ・理数科教育支援
 - ・教員養成・訓練に対する支援
 - ・学校の管理・運営能力の向上支援

- 教育の「マネジメント」の改善
 - ・教育政策及び教育計画策定への支援の強化
 - ・教育行政システム改善への支援

3. 我が国の新たな取り組み

- (1) 現職教員の活用と国内体制の強化（「拠点システム」の構築）
- (2) 国際機関等との広範囲な連携の推進
 - ・ユネスコ支援
 - ・ユニセフ支援
 - ・世銀ファスト・トラック・イニシアティブへの配慮
 - ・アフリカ教育開発連合(ADEA)への参加
- (3) 紛争終結後の国造りにおける教育への支援