

ラテンアメリカの 教育開発

国際機関の動向とメキシコにおける事例

米村 明夫

はじめに

ラテンアメリカでは、1970年代に経済成長があり、人々の福祉も向上したが、80年代には経済危機によるその後退、90年代には停滞が見られた。その結果、貧困問題、所得分布の悪化は、顕著なものがある。米州開発銀行(IDB)の97年のレポートでは、貧困人口(社会的必要ミニマムより低い所得の人口)の割合は、80年代の初めに最も減少し25%程度となったが、95年には30%程度へ、極貧人口(生存に必要なエネルギー摂取を補うに足りない所得の人口。貧困人口に含まれる)は、10%程度から15%程度へと増加している(第1図)。また、所得分配の不平等度を示すジニ係数を見ると、同じく80年代の初めに最も不平等度が低くなり0.54であったのが、95年には0.58へと分配の不平等が拡大している(第2図)。

本稿は、貧困問題を重視し、社会開発、教育開発分野を重視する新しい政策的対応を見せてきたIDBや世銀などの国際機関が、ラテンアメリカに

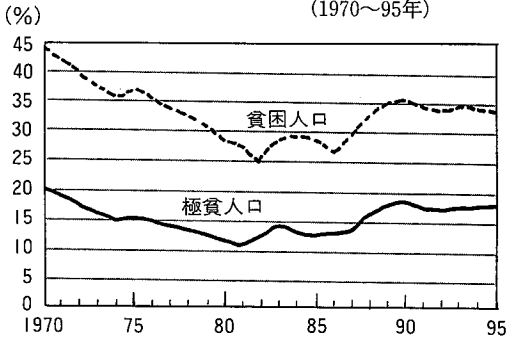
おいては、どのような対応を展開してきたかを概観しようとするものである。まず、1990年代の新しい教育、社会開発政策の背景に触れた後、ラテンアメリカにおいて、こうした教育、社会開発政策の動向がIDBや世銀の予算配分にいかに反映しているかを検討する。次に、世銀のメキシコにおける初等教育プロジェクトを紹介したうえで、その問題点を考察し、最後にこれらの新しい動向の意味を概括してみたい*1。

*1 世銀などの国際機関の教育開発を中心とする新しい動向については、豊田俊雄編『開発と社会——教育を中心として——』アジア経済研究所 1995年を参照。

1 教育、社会開発政策重視の背景

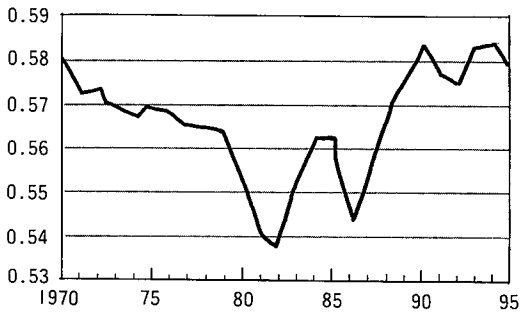
1998年4月、チリでアメリカ諸国サミット会議が開かれた。この時期は、ラテンアメリカ経済が若干の明るさを見せていた時期であったが、国連関係者、クリントン(米国大統領)、カルドーゾ(ブラジル大統領)、クレティエン(カナダ首相)等がそれぞれ

第1図 ラテンアメリカの貧困人口
(1970～95年)



(出所) Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1997 Report, p.17.

第2図 ラテンアメリカにおける
所得分布の不平等
(ジニ係数の推移, 1970～96年)



(出所) 第1図に同じ(p.18)。

れ演説において、教育、貧困、先住民の問題を解決していくことの重要性を指摘している。そして、会議の合意事項には、2005年にアメリカ諸国にまたがる「自由貿易地域」を創設することに並んで、教育のための財源を増加すること、貧困の緩和のために、零細企業への信用供与、女性の役割重視、飢餓・栄養不良、病気との闘い、飲み水を改善すること、等が挙げられている。そこでは、経済成長が自動的に貧困解決につながるものではないことが、自覚、強調され、各国政府や国際機関の積極的な対応、財政的な手当てが必要であるとされ

たのである*²。IDBの貧困問題の顧問は、別の機会に、「ラテンアメリカの貧困解決には、たとえ経済成長があったところで、政治的意志がないならば、400年という年月を要するだろう」と述べている*³。

1980年代には、深刻な経済危機の勃発後、市場経済を至上とする自由主義的な経済政策がとられた結果、国民の福祉、貧困緩和に直接結びつくような(市場メカニズムでは支えることのできない)社会セクターの予算は、極端に切り詰められた。しかし90年代に入るとそれが限度にきているという認識が、自由主義的な政策を推進してきた国際機関、それに従ってきた各国政策担当者の間でも共通のものとなっていったのである。最近の世銀の調査では、1日に1ドル以下の収入の人口を貧困人口とすると、インド、中国、ブラジル、ナイジェリア、インドネシア、フィリピン、エチオピア、パキスタン、メキシコ、ケニア、ペルー、ネパールの順に、多い貧困人口を有し、これら12カ国で世界貧困人口の80%に達する。ブラジル、メキシコでは、全人口の32%が貧困であり、メキシコの農村地域人口の47%、先住民地域人口の80%までが貧困人口だと指摘されている*⁴。このようにラテンアメリカの中では比較的経済水準の高い、ブラジルやメキシコ等の大国ですら、貧困の大病を抱えている。

もっとも貧困緩和の重要性を認識したとしても、各国レベルでは財政的な裏づけがなく、実際には社会福祉の予算は減少を続けるというのが現実である。例えば、メキシコの場合、石油価格の国際市場での下落に伴って、重なる緊急予算削減を繰り返す、PROGRESOと呼ばれる貧困対策用プログラムの1998年度予算は、対GDP比で0.1%となり、この種のプログラム予算史上、過去20年間最低の比率を記録した*⁵。

そこで、皮肉といえば皮肉であるが、構造調整という形で市場化政策を条件づけ、「スリム」な政府を推進してきた世銀などの国際機関自身が、各国の貧困対策を政策的、金融的に支える、支えざるを得ない、という状況が生まれてきたのである。こうした状況は、国際援助機関に対し、これまでの政策のようにより成長可能性を持つと見られた生産的セクターに投資することによって、間接的に貧困層を潤す、あるいはその減少をはかることを目指すのではなく、貧困層を直接のターゲットとし、直接貧困の緩和を意図する政策を打ち出させることとなった。

また、この政策転換において特徴的な点は、教育、それも貧困層が直接の受益者となる初等教育が、鍵のような位置をしめることである。これまでは、教育はマクロな経済成長の手段であって、その意味では中級技術者、高級マンパワーに対応する中等・技術教育、高等教育が議論の対象とされていた。それに対し新しい政策のもとでは、初等教育の普及それ自体が直接貧困の緩和を意味す

るものであると同時に、貧困層が自らの将来を改善するためのことされることとなったのである。

こうした新しい傾向は、1990年という年を機に、国際社会ではっきりとした姿を取りだした。この年には、タイのジョムティエンで「すべての者のための教育会議」が開催され、初等教育の完全普及が各国政府の課題として強く認識されることとなった。また、国連開発計画(UNDP)も、この年に初めての『人間開発』の報告書を提出し、これまでのように、人間を開発過程における「人的資源」としてとらえるのではなく、人間自体を開発の目標ととらえなおすべきである、と主張している。さらに、この年には世銀が、「貧困問題」をテーマとする『世界開発報告』を発表している。実は世銀においては、70年代より、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(生活の基礎的・必要重視)アプローチと呼ばれる貧困層の生活、教育を重視する流れが存在したが、そこで主張されていたことが、市場経済化、自由化の推進、それがもたらす貧困の増大、という現実の中で、国際社会によってより正統的

第1表 米州開発銀行(IDB)および世界銀行(WB)のラテン

	1961~89 年平均	1981~89 年平均	1990		1991		1992	
	IDB	WB	IDB	WB	IDB	WB	IDB	WB
教育分野計	63	94	61	0	195	595	261	786
教育分野の 全分野計に占める%	4.4	2.3	1.6	0.0	3.6	11.4	4.3	13.9
保険・衛生	144	248	468	397	407	822	1,170	298
都市開発	67	295	144	450	386	260	183	490
環境								
社会一般		175		78				
零細企業								
社会分野計	273	812	673	924	988	1,678	1,614	1,574
社会分野の 全分野計に占める%	19.0	19.6	17.3	15.5	18.2	32.0	26.8	27.8
全分野計	1,434	4,150	3,881	5,965	5,419	5,237	6,023	5,662

(注) セクターの分類基準は、年によって変化して一貫していないため、筆者が適宜調整した。

(出所) 両機関の各年の年次報告書。

位置を与えられるようになってきた、といっ
てよいであろう*6。

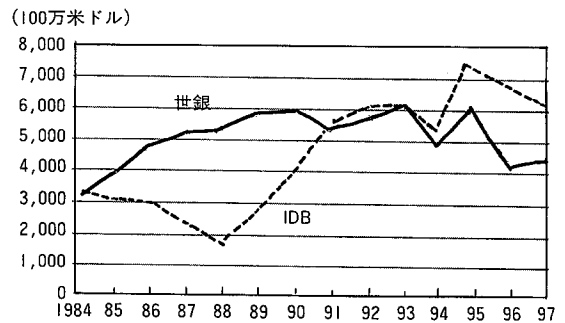
- * 2 “45 mil 594 mdd para mejorar calidad de vida en el hemisferio: II Cumbre,” *La Jornada*, 20 de abril de 1998.
- * 3 “Sin voluntad política, llevará 400 años erradicar la pobreza en AL y Caribe,” *La Jornada*, 21 de mayo de 1998.
- * 4 “BM: México, entre 12 países donde viven 80% de los pobres,” *La Jornada*, 12 de Julio de 1998.
- * 5 “Este año, el menor gasto social de dos décadas: 0.1% del PIB,” *La Jornada*, 25 de mayo de 1998.
- * 6 ただし、この正統的位置は、市場化、自由化への代替的・対抗的アプローチとしてではなく、それへの補完的なものとして与えられている。

2 IDB と世銀のラテンアメリカでの社会、教育開発融資

ラテンアメリカにおける社会開発、教育開発を

援助する重要な国際金融機関としては、IDB と世銀がある。前者の資金力は、1980年代の中ごろには、極端な退潮を示したが、その後回復し、90年代には両機関の貸付額はほぼ拮抗し、さらに逆転した(第3図)。また、両機関とも90年代に入って、社会開発分野、教育開発分野重視の傾向を見せている。

第3図 ラテンアメリカにおけるIDBおよび世銀の貸し付け額の推移



(出所) 1984~92年: Diana Tussie, *The Inter American Development Bank*, 1995, p.47.
1993~97年: 両機関の各年次報告。

アメリカ地域への社会、教育開発分野への貸付額の推移

1993		1994		1995		1996		1997	
IDB	WB	IDB	WB	IDB	WB	IDB	WB	IDB	WB
495	549	969	1,083	107	747		493	613	62
8.3	8.9	18.4	22.8	1.5	12.3		11.1	10.2	1.3
1,271	768	748	853	801	316		1,290	248	337
66	170	1,161	422	328	575		20	677	100
	19	85		31				255	
	85	266	130	1,439	500		262	792	405
		0		25				20	
1,832	1,588	3,229	2,488	2,731	2,138		2,066	2,065	903
30.7	25.7	61.4	52.4	37.4	35.3		46.5	43.3	19.8
5,962	6,169	5,255	4,747	7,304	6,060		4,438	6,017	4,563

第2表 メキシコ初等教育第1次プロジェクト(1992~97年)

A 教育サービス向上コンポーネント

1. 教材供給
 - (1) 教材——地図, 幾何ブロック, 言葉ゲーム, 掛け図, スライド, プロジェクター
 - (2) 図書館用図書
 - (3) バイリンガル図書
2. 教師研修
 - (1) 直接対面研修——夏休みに, 1週間40時間の集中研修, CONAFE 僻地代用教員に関しては, 採用時に10週間の集中研修
 - (2) 半直接6カ月研修——1週おきに土曜または平日に, 4時間の授業, 自習用教材を使いラジオプログラム等で研修
 - (3) 遠隔教育技術を利用——ビデオプログラム, オーディオカセットプログラム, ラジオプログラム(平日15分), バイリンガルラジオプログラム
3. 教育施設の向上, 拡張

B 制度強化コンポーネント

1. 教師への労働インセンティブの供与——小学校教師の基本給と同等分, 農村教師の12%まで拡大予定。
2. 監督システムの向上——視学官の移動, 金銭的インセンティブ, 事務所およびコピー機具, 100人分の給与の増加
3. 支援サービス供給および管理能力の強化——教材集配所の建設, 車の供与。公教育省へのコーディネーション, 監視, 評価活動への短期的技術援助, スタッフの訓練, コンピューター, 車, 経常費の資金供与。
4. インフォメーション, 管理, 評価システムの向上——行政記録事項の見直し, データ収集, 処理システム, 州中央のコミュニケーションシステムの改善, インフォメーションの分権化された使用。教育の質と生徒のパフォーマンスを評価するシステムの構築。サンプル生徒テストの実施。
5. 諸調査——留年, ドロップアウトへの教材, 図書館の図書, 教員研修, 遠隔教育技術, 教師, 視学官へのインセンティブの効果を調査する。バイリンガル教材の使用, 教師へのインセンティブのターンオーバー, 出席, 勤務への効果, コミュニティの参加メカニズムの評価, テレビパイロットプロジェクトの効果の評価, プロジェクトが子どもに与える行動, 心理的側面への影響の分析, 等の諸調査。

このことを, データで確かめておこう。第1表は, IDB および世銀における社会開発, 教育開発の貸付状況である。入手できたデータの都合上, 89年以前は, IDB の場合は, 1961~89年の平均, 世銀の場合は, 81~89年の平均を示す。社会開発分野への貸付の全分野貸付計に対する比率は, IDB の場合, 61~89年間の平均が19.0%であり, 同様の水準が91年まで続くが, 92年26.8%, 93年30.7

%, 94年61.4%, 95年37.4%, 97年43.3%であった。同じく世銀(WB)の場合, 81~89年間の平均は19.6%であったが, 91年の32.0%より, 92年27.8%, 93年25.7%, 94年52.4%, 95年35.3%, 96年46.5%, 97年19.8%となっている。また, 教育分野への貸付の全分野貸付計に対する比率を見ると, IDB の場合, 61~89年間の平均が4.4%であるのに対し, 92年まではそれ以下もしくは同様の水準に

あったが、93年8.3%、94年18.4%、95年1.5%、97年10.2%となった。同じく世銀の場合、81～89年間の平均は2.3%であったが、91年より11.4%、92年13.9%、93年8.9%、94年22.8%、95年12.3%、96年11.1%、97年1.3%であった。社会開発、教育開発いずれのシェアも、単年の変動をならして見れば、90年代のはじめ以降に大きく増加していることは明らかである。

そして、これらの分野の貸付の増加傾向が、基本的に先に述べた貧困緩和、人間開発政策の採用を反映したものであることが重要である。例えば世銀の場合、ラテンアメリカ地域に限定せずに全地域について見たものであるが、教育の分野における初等教育プロジェクトのウェートは、1980～84年には16.5%、85～89年は24.9%、90～95年は35.6%、80年代半ば以降急速に増加している*7。

このように1990年代以降、国際的開発機関において重視すべきものとして登場してきた初等教育開発のプロジェクトは、ラテンアメリカでも数多く見られる。ブラジル、メキシコといったこの地域の中では相対的な経済的先進国も例外ではない。ここでは一例として、世銀によるメキシコ初等教育プロジェクトを紹介し、その問題点等も指摘する*8。

*7 World Bank, *The World Bank and Education*, 1996 (leaflet). なお、一部の世銀関係の資料について、国立教育研究所の斉藤泰雄氏から提供を受けた。記して感謝する。

*8 ブラジルでは、1990年代に世銀による初等教育プロジェクトが六つを数えている。ここでは、筆者が比較的事情をよく知る国であり、また、データを入手できた国として、メキシコのプロジェクトを取り上げる。

3 世銀のメキシコ初等教育プロジェクトとその問題点

このプロジェクトは、第1次(1992～97年)と第2次(94～99年)があり、前者はメキシコの最貧4州、後者は最貧10州に対象を拡大したものである。第1次プロジェクトの内容は、第2表にまとめられている。これらの実施を通じて、メキシコでひき続き見られる、非就学、留年、ドロップアウト等の問題(特に農村地域)の改善を目指すものである*9。

第1次プロジェクトの総額は、3億5200万ドルであり、うち2億5000万ドルを世銀が融資し、残りはメキシコ政府が負担する予定であった*10。第2次プロジェクトは、総額6億1670万ドル、うち、世銀4億1200万ドル、残りはメキシコ政府の負担となっている。二つのプロジェクトの時期が重なりつつ、その拡大が見られるのは、第1次の実施が順調に進んだこと、メキシコ側がその拡大延長に熱意を持って臨んだこと、さらに第2次の企画、提案の時期には、メキシコ経済の一時的な復調がめざましかったこと、などが推察される。

ところで、これらのプロジェクトへの世銀による貸付は、当然のことながら、返済義務を伴ったものであり(世銀標準変動利子率による利子を支払い、それぞれ17年間、15年間で返済。最初の5年間は支払猶予期間)、金融的側面からいえば、銀行による、一般の利潤を発生する見込みのあるプロジェクト、組織への貸付と基本的にかわりないものといえる。このことは、プロジェクトの直接の目的である初等教育の普及の成否とは別の、留意すべき諸問題を発生させる可能性がある。

まず、返済を確実なものにしようとする世銀の貸付機関としての性格は、プロジェクト、政府の

政策への銀行による細部までの関与を招くと考えられる。この点は、初等教育の普及というようなプロジェクトでは、次のような事情によって強化されることになる。すなわちここでは、成果を短期的、客観的に測定、評価することはしばしば困難であるから、結果によってプロジェクトを評価、コントロールするのではなく、実施過程全体を管理、監督するという方向に傾かざるを得ないことになるのである。メキシコ政府は、第2表で示したプロジェクトのより詳しい内容を実施前に世銀に示すこと、毎年、実施状況を世銀とメキシコ側の合議機関において報告すること、そこで次の年の実施計画を調整していくこと、等が義務づけられた。

このような世銀による関与は、プロジェクトの対象とする学校、生徒、教師等が少数に限定されているのであれば、問題は少ないであろう。しかし、メキシコのプロジェクトでも、ブラジルのそれでも、州、地域を限定してはいるが、多くの学校、子供、教師、視学官を対象とするきわめて広範囲なものである。特別、限定的プロジェクトというよりは、政府の教育普及のための恒常的な政策そのものが、外部からの資金に依存し、そのコントロールを受けている、という性格を持っているのである。

この点は、借り入れ国側に主体性があり、自らがしっかりしたプロジェクトを準備していれば問題ないかもしれない。しかし、仮りにプロジェクトが教育普及に効果を発揮したとしても、そのためのファイナンスを外部に恒常的に期待できるわけではないことを忘れてはならない。初等教育普及のための施策の多くは一時的な資金注入で終わり得るようなものではない。例えば、僻地における教師への特別手当がプロジェクトの終了によってなくなってしまうとするなら、僻地への教師

の供給はもとのように困難なものに戻ろう。そして、限定的特別プロジェクトというより、恒常的政策の一部という性格が強ければ強いほど、恒常的な財源の必要が高まる。つまり、その財源がないことによって引き起こされる施策の後退の影響は、広く、大きなものとなってしまふ。メキシコやブラジルのような大きな国で、この種の外部資金に依存したプロジェクトが繰り返されるということは、一面ではそれらの成功を意味していると思われるが、他面では、将来的なファイナンスの問題、もしファイナンスできない場合の負の影響という問題が深刻となっていくことが懸念されるのである*11。

そして、さらに、仮にこのような世銀側による関与が、メキシコ側も満足する形で成功裏に終わり、その後の初等教育の普及が問題なく進んだとしても、それは必ずしも借金の返済が順調に行なわれるであろうことを意味していないことに注意する必要がある。

*9 メキシコの1990年センサスでは、15～19歳人口の17%が小学校を修了していなかった。

*10 実際には、1994年12月の経済危機によって、メキシコの借り入れ額、プロジェクト総額は、減少した。

*11 援助が教育分野の経常費用にまで関わってくることについての、OECDの開発援助委員会での議論を、潮木守一「転換期を迎える教育援助政策——リカレント・コスト重視型援助への移行をめぐる諸問題——」（『教育社会学研究』第55集 1994年10月）が紹介している。

おわりに

そもそも、貧困層をターゲットとした貧困緩和、人間開発の政策が、金融的な意味でのリターンを発生させるということに関しては、経験的証拠と

いうことでいえば、いまだ部分的なものしかない*12。初等教育の経済的価値についての実証は、正直にいつてしまえば、少なくとも10年は先の、あるいは数十年先の「歴史的」評価を待つほかないといつてよいであろう。したがって、供与を中心とするようなタイプの援助においてばかりでなく、貸与型の援助機関においてもこのような方向がとられているのは、純粋に経済的な考慮というより、政治的、社会的判断が働いていると考えるべきであろう。

すなわち、国際機関における貧困緩和、初等教育重視等の1990年代の政策的流れは、基本的に現状を放置できない、途上国の政府の努力だけに任せておけないとする国際社会の認識を反映しているものである。戦後半世紀近く過ぎて、数多くの国際会議が開かれ、教育普及が宣言されてきたにもかかわらず、そしてブラジルやメキシコに典型的なように、その主要都市ではきらびやかなビルが並び立ち、新しい車が走り回り、大きなオフィスや店ではコンピューターが用いられる等、近代的生活が眼前に繰り広げられているにもかかわらず、他方で、農村地域を中心に、今なお初等教育すら受けていない、修了していない子供たちが数

多くいるという現実、さらに、国際機関自身が推進してきた80年代以降の新自由主義的な政策が、発展途上各国で社会経済的格差を広げ、貧困を増大させているにもかかわらず、各国政府はその福祉予算を削りつつあるという現実(ラテンアメリカはその典型)、それらは、差し迫った改善の必要性の認識をもたらし、そしてそれができる力を持つものとしての国際機関や先進国に、いわば貧困と直接対決するという方向での関与を、従来とは異なった規模とやり方*13で、とらせるに至ったといつてよいであろう。このような文脈からいえば、前節で指摘した問題点は同様のプロジェクト実施の際に留意、解決すべきものであって、それからの撤退の理由を与えるものではないであろう。

国際社会は、戦後半世紀を超えた今、開発、援助をめぐる正念場に立たされつつある、といつてよい。

*12 バングラデシュにおけるグラミン銀行がよく知られている。

*13 NGOとの連携は、新しく、重要な動向である。

(よねむら・あきお/地域研究第2部副主任研究員)