

カンボジアにおける教育開発 —プロジェクトをめぐる住み分けと援助協調のポリティクス—

羽 谷 沙 織

はじめに

カンボジアは、1975年から79年まで、ポル・ポトの独裁政治によって国家システム全体が破壊された。80年代には、ベトナムの支援を受けたヘン・サムリン政権が国家再建に着手するが、国連が82年に緊急事態の終了宣言を行ったあと、西側諸国は緊急支援を停止し、援助は旧ソ連圏に限られた。91年のパリ協定成立後は、国連の暫定統治下で自由選挙が実施され、民主体制へ移行した。この新しい国家体制のなかで、教育は社会開発の重要な柱と位置づけられ、多数の国際援助機関が競って参入した。とくに教育分野においては、これまでに400件を超えるプロジェクトが実施されている。2000年における教育歳出の71.2%は、外国からの拠出金が占めており、カンボジアの教育開発は、援助抜きには考えられない状況となっている。

体制移行後のカンボジアにおける教育開発援助については、清水¹⁾、Duggan²⁾、Dy³⁾が、コミュニティ支援による学校建設、教師の再教育、基礎教育の普及といった個別的な教育問題を対象として述べている。しかし、これらの先行研究には援助動向を包括的に検討したものが少なく、近年の教育政策と援助内容の相互関連性を分析の対象としていない。また、加藤⁴⁾は、多様な援助機関がプロジェクトを実施する際の効果的な支援について、援助機関間、または被援助国政府と援助機関間の援助協調や調整が必要であるとし、国家レベルの援助調整システムの構築に関して政策上の提言している。しかし、なぜ援助機関の間にプロジェクト領域をめぐる住み分け(demarcation)が行われるのか、どのような理由から、被援助国政府と援助機関のあいだにプロジェクト実施に関するズレが生ずるのか、については実証的に検討されていない。

そこで本稿では、第1に、カンボジアの教育開発の動向を把握するため、近年の教育改革で示された教育優先課題について述べた上で、援助機関の種類および援助額を整理する。

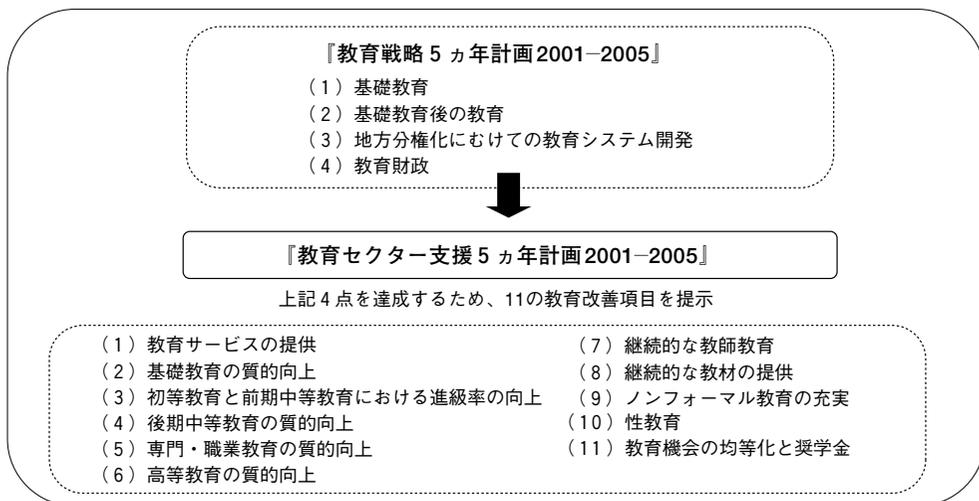
ところで、教育開発の分野は、「援助する側」と「援助される側」のそれぞれの意図が交錯する場である。「援助する側」が自己資金を用いて技術協力や資金提供を行う以上、援助領域や援助額は、各機関の戦略(ストラテジー)と深い関わりを持つ。そこで、第2に「援助する側」の理念と戦略を考察する目的から、オーストラリア国際開発庁、ケア・カンボジア、シャンティ国際ボランティア会の3つを取上げ、個々のプロジェクト内容を整理する。それによって、「援助する側」による援助領域の住み分けの実態を明らかにする。この点を検討する資料としては、2001年3月14日に教育・青年・スポーツ省(以下、教育省とよぶ)計画局が作成した、援助機関の活動一覧表『教育援助プロジェクト・リスト』(Education Project Summary Listing, 以下、EPSLとよぶ)を用いる。

「援助される側」は、少しでも多くの援助を引き出すために、「援助する側」とプロジェクト内容のすり合わせを行う。これを踏まえ最後に、「援助される側」である被援助国政府、すなわち、教育省の政策的ねらいと、カンボジアに対する様々な援助プロジェクトのあいだのズレを検証したい。ここから、カンボジアの教育プロジェクトをめぐる援助協調のポリティクスについて論じる。また、本稿は、筆者が現地で実施した2回の資料収集、直接面接調査にもとづく（第1回調査2001年3月3日-18日、第2回調査9月2日-15日）。

1. カンボジアに対する教育援助の概要

(1) 近年の教育改革と課題

内戦後から現在まで続く一貫したカンボジアの教育課題は、基礎教育の普及であるが、90年代の教育政策は、教育システムの再機能化、すなわち、学校改修と建設というインフラ整備を通して基礎教育の普及を達成しようとした「ハードの改革」であった。教育省は2001年、教育改革の大綱案として「教育戦略5ヵ年計画2001-2005」(Education Strategy Plan 2001-2005, ESP)、その実行計画詳細案として「教育セクター支援5ヵ年計画2001-2005」(Education Sector Support Program 2001-2005, ESSP)を相次いで発表した。近年の教育改革では、基礎教育の質の向上を優先課題に挙げ、「ソフトの改革」に着手しようとしている。改革では、図表1に示す11項目の優先課題を挙げた。たとえば、これまでは、学校教育の普及を進めてきたが、改革では学校外教育、すなわち、農村における識字教育、性教育、職業教育などノンフォーマル教育を充実することや、教師教育の活性化に取り組むことを決めた。これは、1990年のジョムティエン世界宣言、2000年のダカール世界教育フォーラムで議論された、基礎教育の普及に関する世界的目標「すべての人に教育を (Educa-



出典：ESPとESSPをもとに筆者作成

図表1 「教育セクター支援5ヵ年計画」における優先課題11項目

tion For All)」(以下、EFAとよぶ)と関連している。EFAは、「2015年までにすべての子ども、とくに、女子、困難な条件にある子どもたちおよび少数民族の子どもたちが、良質かつ無償の初等教育の機会を与えられ、それを修了することを保証する」⁵⁾としている。新たな課題として、基礎教育後の教育、つまり中等学校および高等教育への進学や専門・職業教育への就学が促されている。カンボジアの初等学校における粗就学率は119.9%(女子115.1%)と高い一方で、中等学校のそれは39.3%(女子33.3%)⁶⁾である。これは、隣国のタイ(全体82.2%、女子77.0%)やベトナム(全体72.4%、女子70.0%)⁷⁾と比較しても低い。そこで、カンボジアでは、基礎教育後の進学を促進するために、貧困家庭出身者を対象にした奨学金の支給といった新しい試みも実施している。さらに、近隣諸国と同様に、女子の就学率が低く、女子の学校参加を高める目的から、2003年に作成された「修正版・教育セクター支援5ヵ年計画」には、ジェンダー主流化⁸⁾を通じて積極的に女性教員を雇用すること、また女子生徒への奨学金を支給することの2点が新たに加えられた。

(2) 援助機関の種類と援助額

教育援助を行っているのは、おもに、アジア開発銀行、世界銀行、国連諸機関、そして欧州連合の4つである。図表2から分かるように、アジア開発銀行は、全体の16%を占める援助額を提供し、国際機関の中で出資額が最も大きい。援助内容は、学校建設事業、基礎教育投資計画、中等教育投資計画、教育セクター戦略計画、教育戦略支援プログラム事業であり、包括的に援助を展開している。このような財政支援を背景に、計画省をカウンターパート機関として「社会経済開発計画」

図表2 援助機関と援助額 (2001年、単位：百万ドル)

	援助機関	援助額(割合)
国際機関	①アジア開発銀行	88.00 (16.0%)
	②世界銀行	75.00 (13.7%)
	③国連諸機関 ¹³⁾	45.00 (8.2%)
	④欧州連合 ¹⁴⁾	27.00 (5.1%)
二国間援助	⑤日本	138.00 (25.2%)
	⑥オーストラリア	21.60 (3.9%)
	⑦アメリカ	20.00 (3.6%)
	⑧フランス	17.90 (3.3%)
	⑨ドイツ ¹⁵⁾	17.20 (3.1%)
	⑩中国	不明
	⑪ロシア	
	⑫ベトナム	
その他		

出典：Ministry of Education, Youth and Sport, *Education in Cambodia*, 1999, pp.25-26 と国際協力事業団『カンボディア国別援助研究会報告書』2001, 123頁をもとに作成。

(Socioeconomic Development Plan, SEDP) など政策立案に積極的に関与したり、支援国会合⁹⁾の議長を務めたりするなど、カンボジアの国家開発の中心的な役割を果たしている。

世界銀行による援助額は全体の13.7%を占めているが、2001年の段階では、融資よりも贈与形態の資金提供が多い。その理由は、「カンボジアが石油価格の高騰や商品価格の低下など経済ショックに対して脆弱な小国であること」¹⁰⁾とされ、したがって、返済能力を問われない贈与形態の資金援助が多くなっている。援助領域は、教育政策立案、カリキュラム改善、そして学校改修や建設であるが、そのほかに援助機関間の調整の機能も果たしている。とくに、アジア開発銀行とともに、セクター・ワイド・アプローチ¹¹⁾を推進し、「カンボジアの現状に即した調和のとれた一連のプログラムを実施する援助調整能力の確立」¹²⁾を目指している。具体的には、1995年7月、教育省内にプロジェクト運営管理局 (Programme Management and Monitoring Unit, PMMU) を設立し、援助機関の方針、政策に関する情報の収集や分析、プロジェクトの重複を避けるための調整を行った。

日本の援助額は、25.2%と全体で最も大きい割合を占める。教育分野における中核的活動には、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) が2000年から開始した「カンボジア中等理数科教育改善計画」があり、高校の教員を育成する高等師範学校において、理数科の教員の養成を行っている。アメリカ、オーストラリア、スウェーデン、ドイツ、フランスの援助額は、全体のおよそ3~4%を占める程度である。旧宗主国のフランスは、フランス語を生かした教育、文化、法律など人文学系統を中心とする技術協力を行っているが、援助額はそれ程大きくない。

2. 教育援助の実態

本節では、教育省計画局が作成した教育援助の活動一覧表EPSLを用いて、近年の援助動向を把握するとともに、それぞれの機関の援助理念、ねらい、戦略に着目しながら、機関間のプロジェクトへのかかわり方を考察する。EPSLは、カンボジア全土で実施される援助プロジェクトを包括的にまとめたもので、それぞれの案件名、資金提供機関、実施期間、予算、進捗状況、実施機関が掲載されている。データは定期的に更新されるが、本稿では、資料入手の関係上、2001年3月14日付けのEPSLを用い、全176件のプロジェクトを分析対象とする。具体的には、一般的にドナー (donor) と呼ばれる援助供与機関を資金提供機関と実施機関に分け、それぞれ特徴的な団体を1つずつ取上げ個別に分析した。

資金提供機関が資金を提供する方法は4種類あり、それぞれの割合は、1) 国際贈与 (International Grant) 85%、2) 国際融資 (International Loan) 11%、3) 政府予算 (Government) 3.5%、4) 国内贈与 (National Grant) 0.5%である。図表3に、おもな資金提供をする25の機関を記す。ここに示すように、資金提供機関には、JICA、米国国際開発庁などの各国政府機関、UNICEF、UNESCOなどの国際機関、非政府組織 (Non-governmental organization, NGO) そして個人がある。資金は、公的資金のほかに、非政府組織への政府の拠出金、非政府組織への民間からの寄付金、および個人拠出金がある¹⁶⁾。

図表3 おもな資金提供機関

アジア開発銀行
世界銀行
UNDP
UNFPA
UNICEF
EU
JICA
米国国際開発庁 (USAID)
オーストラリア国際開発庁 (AusAID)
ニュージーランド
イギリス
フランス
GTZ
オランダ
スウェーデン国際開発庁 (SIDA)
ロシア
中国
Assemblies of God Care
Association to Aid Refugees
Care International Cambodia
Christian Care for Cambodia
CONCERN Worldwide
Don Bosco Foundation
Maryknoll
Save the Children Norway

出典：EPSLをもとに筆者作成。

図表4 おもな実施機関

アジア開発銀行
世界銀行
UNESCO
UNFPA
UNICEF
JICA
UNV
米国国際開発庁 (USAID)
オーストラリア国際開発庁 (AusAID)
フランス
タイ
ロシア
中国
カンボジア教育省
フン・セン首相
Carere 地域開発プログラム
カンボジア王国社会基金
CFBT 英語サービス
ITC 英語学校
日本国際ボランティアセンター
イギリス教師教育センター
Assemblies of God Care
Association to Aid Refugees
Care International Cambodia
Christian Care for Cambodia
CONCERN Worldwide
Don Bosco Foundation
Maryknoll
Save the Children Norway
World Education

出典：EPSLをもとに筆者作成。

上記の資金提供機関は、自己資金を用いて、独自にプロジェクトを施行することもあるが、実施機関に任せることもある。JICAやUNICEFなど、プロジェクトの立案や実施の実績をもつ大規模な組織が実施することもあるが、図表4から分かるよう、教育省やCarere地域開発プログラムなどのカンボジア政府機関およびNGOがプロジェクトの運営に関わっていることが分かる。つまり、比較的小規模かつ資金力のない団体が、大規模なドナーに資金要請をし、プロジェクトの実施につなげるということになる。

以下、資金提供機関としてオーストラリア国際開発庁 (Australian Agency for International Development, AusAID) を、実施機関にはケア・カンボジア (Care International in Cambodia) を取上げる。

(1) オーストラリア国際開発庁

オーストラリア国際開発庁は、公的援助機関であり、国家政策にもとづき援助を行っている。EPSLによると、アジア開発銀行（予算1300万ドル、プロジェクト件数25）、スウェーデン国際開発庁（予算940万ドル、プロジェクト件数29）について、3番目に多くの資金供与を行っている。援助額は約510万ドル、援助総数は12件である。初等教育、高等教育、ノンフォーマル識字教育、職業教育、技術教育、教育政策全体にわたって広範な分野で援助を展開している。

菊地（1988）は、1980年代以降の対カンボジア外交を次のように分析する。「オーストラリアは、カンブチア問題への関与を通じて、東南アジアの政治・経済的發展に『域内国』として参画することへの国際的認知をめざす。それは、自国の運命が東南アジア情勢の展開と密接に結びついており、したがって、この地域の諸問題に積極的に関与する責任をオーストラリアは有するとの明確な認識にたつて、名実ともに『アジア太平洋国家』へ生まれ変わろうとするオーストラリアの意欲の表明にならなかった」¹⁷⁾。また、1991年に発足した労働党政権による援助政策もまた「オーストラリアの商業的利益に則した援助」であったと批判された¹⁸⁾。

このような外交的戦略をもったオーストラリアの援助は、経済支援が中心であったが、近年は人道主義的援助へとその性質が変容している。1997年5月の援助評価報告書「サイモンズ・レポート」をうけ、同年11月にオーストラリア政府は「Better Aid for a Better Future」と題した文書を公表した。援助政策の目標を「途上国の貧困を削減し、持続可能な発展を達成することにより、オーストラリアの国益を前進させる」こととし、「貧困対策を中心とした人道的援助」というスローガンの下に、比較的小規模できめの細かい援助政策を立案した。

具体的に、カンボジアに対する援助活動を見てみると、図表5に示したように、各プロジェクトの割合は、初等教育が全体の約17%（①②）、ノンフォーマル・識字教育25%（③④⑤）、職業教育17%（⑥⑦）、教育政策全体に関わる援助8%（⑧）、高等教育25%（⑨⑩⑪⑫）、技術教育8%（⑩）と多様である。オーストラリアは、ジェンダーと開発（Gender and Development, GAD）の関係を重視しており、カンボジアで展開する活動の中にも、女子教育や女性の能力開発（キャパシティー・ビルディング）に焦点を当てたプロジェクトが目立つ（図表5の①②⑥⑦）。カンボジアでは内戦後、退役軍人の多くが負傷者となり就労が難しく、男性に代わって女性が家庭を支えるという状況が珍しくない。そのため、2004年に女性・退役軍人省は、新内閣発足に伴う省庁再編のなかで、女性省（Ministry of Women's Affairs）に改組し、以降、女性の自立と生活の向上、いわゆる女性のエンパワーメント（empowerment）を目指すねらいから、ジェンダー問題に関する事業を展開している。オーストラリア国際開発庁は、このようなカンボジアの事情を考慮し、同分野に対して教育援助全体の21%を占める、およそ110万ドルを投資した。

例えば、1997年9月1日から1年間、初等教育における「女子教育支援のための実験的プロジェクト」（Girls Education Assistance Pilot Project, GAP）が実施された。この活動のねらいは、地域住民への啓蒙活動を通して、女子教育の必要性を伝え、女子児童の学校参加を促進することである。以下、段階別の4つの目標を示す。1）Leuk Dek 郡の5つの村において女子教育の重要性を

図表5 オーストラリア国際開発庁の援助プロジェクト(12件)

プロジェクト名	資金額	資金提供方法	援助分野
①女子教育支援のための実験的プロジェクトGAP1	96,652	IG	初等教育
②女子教育に関する国内活動計画NAP	100,289	IG	初等教育
③成人識字・職業プロジェクトALIVE1	188,148	IG	ノンフォーマル教育
④成人識字・職業プロジェクトALIVE2	62,055	IG	ノンフォーマル教育
⑤児童ケアと識字活動UCLA1	13,296	IG	ノンフォーマル教育
⑥技術・職業・女性のスキル開発プロジェクト96-98	820,000	IG	職業教育
⑦技術・職業・女性のスキル開発プロジェクト96-98	50,000	IG	職業教育
⑧長期計画管理アドバイザー育成	1,250,000	IG	教育政策全般
⑨プノンベン大学英語教育事業	2,228,820	IG	高等教育
⑩オーストラリア研修	18,000	IG	技術教育
⑪プノンベン大学開発	84,000	IG	高等教育
⑫高等教育国内活動計画	250,000	IG	高等教育

出典：EPSLをもとに筆者作成。また、資金提供方法には、IG：INTERNATIONAL GRANT 国際贈与、IL：INTERNATIONAL LOAN 国際融資、NG：NATIONAL GRANT 国内贈与、GV：GOVERNMENT 政府資金の4つがある。

住民に理解してもらおう。2) 児童が継続して教育を受けられるよう、いまある教育問題について保護者と教師、校長が意見交換するための場を構築する。3) 女子児童のおかれているジェンダーによる差別的状況を改善するため、授業内容の改善を行い、学習しやすい環境を整備する。4) コミュニティと家族が協力して、女子児童の学校参加を促す。

つぎに、図表5の⑨「プノンベン大学英語教育事業」を見てみる。これは投資額が最も大きいプロジェクトで、約230万ドル、全体の45%を占める。1993年6月22日から1997年1月1日までの約3年半にわたって実施された。大学生の英語力の強化がねらいであり、同時に大学の英語担当教員の能力開発や教授法の改善および教材・教具の補充も行われた。「カンボジアにおけるオーストラリア開発協力プログラム2000-2001」によると、2000年において、3種類の英語教育プログラムを実施している。内容は図表6に示すように、教育行政に携わる公務員の留学助成金制度、現職の公務員のための英語教育事業、そして学術目的のための英語教育事業である。外国語教育は、カンボジア人の母語保持、自国文化の継承という問題に影響を与えられ考えられるが、オーストラリア国際開発庁の教育プログラム・マネージャーであるブレット・ロビンソン氏は、「カンボジアでは英語の学習意欲が大変高く、とくにカンボジア政府が公務員の英語力の向上を強く期待している」と述べた¹⁹⁾。英語学習の必要性は、カンボジアが1999年、東南アジア諸国連合(Association of South-East Asian Nations, ASEAN)に加盟し、近隣諸国との社会的、経済的かつ文化的なつながりを重視し始めたこと、また、近年のグローバリゼーションの影響を受けてITへの対応を迫られていることなどから、公務員のみならず市民の間でも非常に高まっている。同時に、このような高まりは、オーストラリアが英語教育支援という援助を通じて、カンボジアに関与する足がかりになる。アジア太平洋国家を目指すオーストラリアは、域内でのイニシアティブを發揮しようとカンボジアに対して民主化を促進することで、東南アジア諸国の政治的安定および経済的發展をねらっている。このよ

図表6 オーストラリア国際開発庁による英語学習プログラム

プログラム名	内 容
オーストラリア開発奨学金制度 (ADS, Australian Development Scholarships)	発展途上国から人材を集めオーストラリアに派遣する奨学金制度。毎年約20名の公務員を招聘し、今後のカンボジアの教育行政に携わる人材の育成を目的。 [応募資格] 1) 学士号の取得者、2) 42歳以下の者、3) 上級レベルの英語力、4) カンボジア政府の公務員、5) 帰国後に留学期間の倍の期間、教育省に勤務することができる者、6) 履修領域における技能的・学術的能力がある者、7) カンボジアの将来に貢献する者。
公務員のための英語教育 (ELMO, English Language for Ministry Officials)	公務員のためのパートタイム英語学習プログラム。週5時間の学習、もしくはターム終了時まで50時間の学習を行う。政府の日常的な業務に役立てることが目的。
学術目的のための英語教育 (EAP, English for Academic Purposes)	学術目的のためのフルタイム英語学習プログラム。12ヶ月をもって履修する。上級レベルの英語を習得することが目的。

出典：2000年度のADS、ELMO、EAPの小冊子をもとに作成

うに、プロジェクトの実施には「援助される側」と「援助する側」の思惑が絡み合い、言い換えれば、両者の援助方針、目的の適合性が極めて重要となるのである。

(2) ケア・カンボジア

ケア・カンボジアは、1945年にアメリカで設立された世界最大級の民間国際開発援助機関、国際ケア機構(CARE)のカンボジア支部である。先進12ヶ国をメンバーとし²⁰⁾、年間800億円以上の資金を用いて60ヶ国以上の途上国で400件を超えるプロジェクトを実施している。おもに、緊急援助や社会経済開発支援を行い、その目的は、「市民社会の一員であるNGOとして、誰もが人間らしく共に生きることのできる平和な世界の実現に向けて、発展途上国で貧困や災害に苦しむ人々の自助努力の支援と持続的発展²¹⁾」である。カンボジアでは、1974年に活動を開始したが、カンボジアの不安定な政治状況のため80年代末までに、3度にわたる援助活動の停止を余儀なくされた。その後、1991年に活動を再開し、多様な支援を展開している。

活動の重点領域は、1) 地雷撤去と開発、2) 基礎教育と女子教育、3) 国家資源の保護、4) 農村地域におけるインフラの復興、5) 性感染症とHIV、6) 保健衛生である²²⁾。カンボジア事務所には、2000年2月現在で外国人職員10名、カンボジア人職員110名、計120名の職員が各種の事業に携わっている。1999-2000年における予算は240万ドルで、1990年から2001年までに女子教育と児童・成人への識字教育に関する10件のプロジェクトを施行した。

具体的に、図表7の①と⑤の「女子教育支援のための実験的プロジェクト」について述べる。本事業は、カンボジア初の女子教育プロジェクトである²³⁾。1997年にコンダール州で開始し、学校と地域住民の意識改革を通じて、女子児童の就学率を上げることが目標とされた。そのため、主体的参加による学習と行動(Participatory Learning Action, PLA)手法を用い、女子児童の就学率の

図表7 ケア・カンボジアの援助プロジェクト（10件）

プロジェクト名	資金提供機関	施行機関	資金提供方法	援助分野
①女子教育の実験的プロジェクトGAP1	Care International	Care International	IG	初等教育
②女子教育に関する国内活動計画NAP	Care International	Care International	IG	初等教育
③成人識字・職業プロジェクトALIVE2	Care International	Care International	IG	ノンフォーマル教育
④児童ケアと識字活動UCLA1	Care International	Care International	IG	ノンフォーマル教育
⑤女子教育の実験的プロジェクトGAP1	Aus AID	Care International	IG	初等教育
⑥女子教育に関する国内活動計画NAP	Aus AID	Care International	IG	初等教育
⑦成人識字・職業プロジェクトALIVE1	Aus AID	Care International	IG	ノンフォーマル教育
⑧成人識字・職業プロジェクトALIVE2	Aus AID	Care International	IG	ノンフォーマル教育
⑨児童ケアと識字活動UCLA1	Aus AID	Care International	IG	ノンフォーマル教育
⑩識字活動	個人寄付国際	Care International	IG	ノンフォーマル教育

出典：EPSLをもとに筆者作成。

低さについて考える機会を住民に与え、学校への参加を阻害している要因を検討することから始めた。事業は4つの段階から成る。まず、第1段階においては、地域コミュニティにおける中心人物を15名ほど選定し、彼らにケア・カンボジアの職員がプロジェクトのねらいを説明し、参加を呼びかける。学校を中途退学した児童の家を地図で確認し、プロジェクトの対象者を明確化する。第2段階では、この情報をもとに、女子教育に関連した地域社会の優先課題を確定し、実践プログラムを立案する。対象者に教育の重要性を理解してもらうため、ワークショップでのゲームなどを通して教育に対する意識を高める²⁴⁾。第3段階は、退学率を減らすことがねらいであったが、校舎の改修、授業内容の改善、教員の能力開発、そして女子児童の家事労働からの解放によって達成した。第4段階では、学校の授業および課外活動を通じて、女子の学校参加を促進することを目標とした。女子児童は、日中は家事労働に従事することが多いため、夕方に識字教室を開講したり、職業教育の内容を裁縫といった女兒の日常生活と関連するようにした²⁵⁾。

ところで、図表7から分かるように、この「女子教育支援のための実験的プロジェクト」には、ケア・カンボジアだけでなくオーストラリア国際開発庁も関わっている。図表中の①は、資金提供機関と実施機関がどちらもケア・カンボジアであり、⑤は資金提供機関がケア・カンボジアで、実施機関はオーストラリア国際開発庁である。前者は、ケア・カンボジアは自己組織の援助方針に則して活動を進めることができるため、プロジェクト内容の重複を避けるために他の団体と協議をしたり、もしくは、カンボジア政府の求めるニーズと合致するかどうかの検討のプロセスを省いたりすることもある²⁶⁾。一方、後者の場合は、オーストラリア国際開発庁が出資するものの、プロジェクトの施行に関しては、実施者であるケア・カンボジアが活動の責任を負う。このケースの特徴は役割分担の明瞭性と言えるが、オーストラリア国際開発庁から予算を引き出す以上、両者間には、実施をめぐる援助協調の必要性が生じ、パートナーシップが不可欠となる。

EPSLは、このプロジェクトに関して、前者と後者を別々のプロジェクトとして記載している。しかし、以下の3点から、ケア・カンボジアとオーストラリア国際開発庁の協調融資²⁷⁾にもとづく1

つのプロジェクトであることが分かる。1) 両プロジェクトの実施期間が、ともに1998年1月1日から1998年7月31日までの7ヶ月間であること、2) プロジェクト予算額が133,719ドルと同額であること、3) ケア・カンボジアの提供資金額33,430ドルとオーストラリア国際開発庁の100,289ドルを合計すると予算額の133,719ドルに一致すること、の3点である。ケア・カンボジアは、住民参加を通じて女兒の学校参加を進めるという人道主義的なNGOであり、一方、オーストラリア国際開発庁は、外交援助政策の一環として援助を行う政府機関である。両者はもともと性質、規模が異なる組織であるため、援助理念や戦略は同一ではない。カンボジアに対して支援をする以前に援助を行った他国での経験やノウハウにもとづいて、カンボジアでの優先課題を決定する。したがって、両機関ともが教育分野に対して支援を行うとはいえ、それぞれの機関が選定する援助領域は、必ずしも常に一致するわけではなく、時にズレが生じる。これが住み分けである。しかしながら、上記の事例から分かるように、開発のなかで女性の役割を重要視するという点において、両者の関心が重なり、1つのプロジェクトを共同で実施したということになる。それはつまり、援助を必要とする被援助国側の開発プライオリティがどこにあるのか、具体的にカンボジアでは、女性省の設置を通して女子の能力開発を意識しながら、カンボジア政府、オーストラリア国際開発庁、ケア・カンボジアという3者の間でのプロジェクトの実施をめぐる合意形成のプロセスを経て、パートナーシップを形成しながら、援助協調を行ったということである。

(3) NGO からみた教育開発 シャンティ国際ボランティア会

ここまで、EPSLを中心に、資金提供機関と実施機関の活動、プロジェクトへの関わり方を考察した。本節では、EPSLには掲載されていないが、筆者がフィールド調査で訪問した援助組織を取上げる。プノンペンでの調査は、EPSLに記載されている援助機関の事務所の訪問、聞き取り調査、およびプロジェクト現場の訪問、参与観察を目的とした。しかし、その過程で、EPSLからは見えてこない組織があることに気付いた。EPSLは政府資料であるため、掲載されているのは援助の実績がある比較的大きな機関が多い。つまり、小規模の民間非営利組織は軽視される傾向がある。筆者は、EPSLで不足しているデータを補足するため、非政府組織が作成した開発援助目録「Directory of International Development Assistance in Cambodia 2000」を入手し、補足調査を行った。

シャンティ国際ボランティア会 (Shanti Volunteer Association, SVA) は、「共に学び、共に生きる社会」をモットーに、アジアの子どもたちに対する教育支援を行っている。民間公益団体として、市民による国際協力を呼びかけながら、ボランティア活動を通して、タイ、ラオス、アフガニスタンにおける教育・文化支援、災害の被災地への緊急救援、復興支援などを行っている。カンボジアとの関わりは古く、カンボジア内戦にともなうインドシナ難民の大量発生を機に、1979年から活動を開始した。この時、曹洞宗東南アジア難民救済会議 (JSRC) が発足し、その後、曹洞宗国際ボランティア会に改称し、1999年に外務省認可の社会法人となり、現名称に改めた。援助内容は、基礎教育支援、文化支援、社会開発、JICA「開発パートナー事業」農村部教育改善、人材育成の5つ

である。基礎教育支援事業は、1) 図書館事業、2) 学校建設事業、3) 「アジア子供の家」から成る。以下、各事業について述べる。

①図書館事業

カンボジアは商業出版が確立しておらず、子どもの本が圧倒的に不足しているため、教科書や学校で使用する教材以外の本を子どもが手にするほとんどない。そのため、シャンティ国際ボランティア会は、図書館の設立や、紙芝居、絵本の読み聞かせ活動を行っている。これは「おはなし」(ルアン・ニティアン²⁸⁾)と呼ばれ、小学生、中学生に対して行っている。教員や図書館員に「おはなし」の方法や、図書館の運営に関する研修会を実施したり、参加者にカンボジアの民話や紙芝居、紙芝居用の三脚舞台、謄写版、そして日本のボランティアが作成したクメール語の翻訳を貼り付けた日本の絵本を配布したりしている。2000年には、教育省との共催で「全国おはなし大会」を実施し67名の教師が参加した。

②学校建設事業

ほかの開発途上国と同様に、カンボジアでも、学齢期の児童の増加にともない就学者が増加する一方で、政府の財政基盤の不安定さから慢性的な財源不足が生じている²⁹⁾。シャンティ国際ボランティア会は、初等学校の校舎建設支援活動を行っている。本事業は1991年から始まり、1999年までに、改修22校を含む93校を建設した。2002年には、コムボン・チュナン州のイスラーム教徒が住む地域にも学校建設が行われた。建設プロセスにおける住民の参加が尊重され、住民は建設労賃をふくむ事業費の一部を負担する一方で、建設作業員の選択や建設工事中の資材運搬手続き、保管管理等を主体的に行うことができる。とくに建設の過程では、住職や村長からなる学校支援委員会のもと、住民が協力して校舎の基礎部分の土盛りを行う。校舎の建設にとどまらず、地域住民が教育の重要性を理解する機会にもなり、シャンティ国際ボランティア会は、持続的・自立的な教育への参加を促すなかで必要不可欠なアプローチであると考えている。

③「アジア子供の家」(Asia Children Center, ACC) 事業

本事業は、1995年12月、シャンティ国際ボランティア会と全日本自治団体労働組合の共同事業として、ベトナム、ラオス、カンボジアで発足した。プノンペン事務所が作成した「アジア子どもの家概要」によると、この事業の目的は、子どもを取り巻く環境の改善と、3国間の相互交流と研修の実施にある。カンボジアでは1997年5月にアジア子どもの家が、国立幼稚園教員養成学校(Pre-School Teacher Training Center, PSTTC)の中に設立された。附属幼稚園および児童館の機能をしており、幼稚園教員のための実習の場としても利用されている。この総合幼児教育施設は、図書館活動や児童相談活動も行っているため、幼児教育のモデル学校として注目を集めている。

このほかに、JICA「開発パートナー事業」農村部教育改善事業がある。開発パートナー事業とは、1999年に発足した新しい形態の事業で、日本のNGOとカンボジアの地方自治体また大学がパートナーシップを組み、カンボジアの社会開発・環境保全・知的支援に貢献することを目指している。農村部教育改善事業では、スヴァーイ・リアン州内の3つの地域を対象に、2000年度から3ヵ年実施した。活動内容は、おもに、シャンティ国際ボランティア会がこれまで行ってきた各事業の支援方

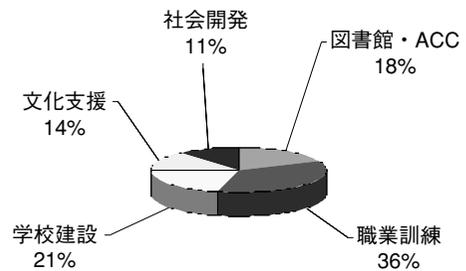
法を用い、住民参加型の初等学校建設、図書館事業、米銀行、伝統楽団復興事業である。

ここまで、支援事業を教育分野に絞って考察してきた。活動全体から見る教育事業費の割合は21%で、職業訓練事業について2番目に大きい。そのほかの割合は右図（図表8）のようになる。

そのほか、文化支援のなかでは、仏教NGOとして、仏教書の復刻をはじめとする仏教教育の復興支援をしてきた。これにくわえ、2000年に地方都

市コムボン・チュナン州で「仏教の社会的役割の強化セミナー」を実施したり、2002年にコムボン・トム州で「仏教とクメール語三蔵普及セミナー」を開催したりし、社会開発のなかで僧侶が果たす役割について議論した。カンボジアでは、小学校建設に僧侶が関わる伝統的な慣例があり³⁰⁾、開発実践僧の影響力が大きい。カンボジアの農村社会では共同作業が少なく、コミュニティ組織が欠如していると指摘されるため³¹⁾、シャンティ国際ボランティア会は、これら僧侶が道徳や社会の模範となり、地域住民の共生が進められることを期待している。

このように、SVAは、市民による国際協力という独自の援助理念に基づいて、文化・教育支援を中心にプロジェクトを行っている。内戦後のカンボジアでは学校建設や校舎改修が重要課題であり、SVAの学校建設事業は政府のプライオリティと一致している。一方で、SVAは、図書館事業や仏教に関するプロジェクトにも着手しており、オーストラリア国際開発庁やケア・カンボジアといった大規模援助機関が支援しきれない文化的な領域を補完している。開発政策のなかで周延的な課題と位置づけられる分野に対しても支援を行うことができるのが、NGOの特長と言える。



図表8 事業費の割合（2001年度予算案）

3. 事例の考察

以上、ここまで「援助する側」の戦略性に着目し、そこから住み分けの実態、また、被援助国政府であるカンボジアの政策的ねらいと実際の援助プロジェクトの間のズレを明らかにした（図表9）。

具体的に見てみると、資金提供機関でありオーストラリア国際開発庁は、公的援助機関として国家政策に基づいて援助を行っている。1990年代、オーストラリアの援助は経済支援が中心であったが、近年は人道主義的援助へその内容が変化している。カンボジアは、内戦の影響から退役軍人の多くが負傷者となり就労が難しく、男性に代って女性が家庭を支えている。そのため、オーストラリアがカンボジアで実施するプロジェクトは、GAD（Gender and Development）の観点から、開発における女性の役割に注目したプロジェクトが目立つ。カンボジアの社会的背景を考慮しながらプロジェクトを実施し、効果的な支援を目指しているのである。ところで、教育開発は「援助する側」と「援助される側」のそれぞれの意図が交錯する場でもある。オーストラリア国際開発庁は、プ

図表9 AusAID、Care Cambodia、SVAの援助分野と関係図

		就学前 教 育	初等教育	中等前期 教 育	中等後期 教 育	高等教育	職業・ 技術教育	ノンフォーマル 教 育	女子教育
教育行政	教育政策・ マネージメント	AusAID							
	公務員の 能力開発	AusAID							
システム 改 善	試験制度 改 革	AusAID							
教育内容 改 善	教員養成・ 訓 練	SVA				AusAID	AusAID SVA	SVA	AusAID Care
	カリキュラム 改 善	Care SVA	AusAID			AusAID	AusAID Care	AusAID Care/SVA	AusAID Care
	教科書・ 教材開発								
教 育 インフラ	学校修繕・ 建 設	SVA							

出典：EPSLをもとに筆者作成。AusAIDは普通文字、Care Cambodiaを傾斜文字、SVAを太字で示す。

ノンペン大学英語教育事業のほか、3種類の語学学習プログラムを施行し、英語教育を重点的に支援している。しかしながら、カンボジア政府が「教育セクター支援5ヵ年計画」において定めた教育優先課題11項目の中に英語教育という項目は見当たらない。英語教育は、被援助国政府の政策と必ずしも符合しているとは言えないが、カンボジアにおいてもグローバルゼーション、ITへの対応を迫られており、社会的に英語学習のニーズが高まっている。さらに、カンボジア援助の構造は、ヘン・サムリン期にはソ連やベトナムを中心とした旧東側との結びつきが強かったが、その後、西側諸国との協力関係へとシフトした。ここから、アジアを重視するオーストラリア国際開発庁から少しでも多くの資金を得たいとするカンボジアの思惑が垣間見られ、このようなカンボジアの社会状況がオーストラリア国際開発庁の得意とする英語教育支援を引き出すことにつながる。「援助する側」と「援助される側」には、援助領域をめぐるズレがあるものの、両者の思惑が重なる場合にはプロジェクト内容のすり合わせが行われるのである。

次に、ケア・カンボジアは、大規模非政府組織（NGO）であり、緊急援助や社会開発に関して支援を行うプロジェクト実施機関としての実績を持つ。なかでも、女子教育プロジェクトを先導しており、農村地域において識字、職業事業を展開している。カンボジアでは、1998年から、オーストラリア国際開発庁と共に協調融資にもとづく「女子教育支援のための実験的プロジェクト」の支援を行った。ところで、前述したように、オーストラリア国際開発庁は外交援助政策の一環として援助を行う行政機関であり、他方、ケア・カンボジアは住民参加を通して女兒の学校参加を促進するという人道主義的なNGOである。両者は規模も性格も異なる機関であるため、援助理念も援助領域も同じではない。しかし、両者は、女性と教育が社会開発を進める上で肝要であるとの認識から、この領域に関心が一致し、援助協調を行ったのである。カンボジア政府は、1990年のジョムティエン世界宣言、2000年のダカール世界教育フォーラムに呼応して、女兒の就学率の向上を重要視してい

る。オーストラリア国際開発庁とケア・カンボジアは、このようなカンボジアの社会ニーズを考慮に入れ、カンボジア政府を含めた関係者間で援助として何が求められているのかを協議し、支援を実施したのである。

シャンティ国際ボランティア会は、ケア・カンボジアと比較すると小規模なNGOと言えるが、カンボジアにおいて内戦直後から支援を開始したという点で、多数ある非営利組織の中でも先導的な役割を果たしている。活動内容は、図書館事業、学校建設事業、アジア子どもの家事業を中心に行っており、特に、仏教NGOという性質から、カンボジアの仏教教育や文化復興に関わる援助プロジェクトを展開している。ケア・カンボジアと同様に、NGO組織ではあるが、大規模援助機関であるケア・カンボジアは国際的な経験から、対外的に広くアピールしやすい女子教育という領域に着手し、対してシャンティ国際ボランティア会は、紙芝居や読み聞かせを通してカンボジアの民話を伝えたり、また、僧侶の協力を得ながら学校建設事業を展開し、僧侶と地域住民の協力作業を促進したりと文化的領域にねらいを定め、援助のすきまを補完する役割を担っている。援助領域の住み分けは、援助の効率性を欠くと捉えられるが、他方で、援助の役割分担とも言える。小規模NGOの有用性は、教育政策のなかで二次的な課題として位置づけられる領域に対して支援を行うことができる点であろう。

4. まとめ

周知のとおり、カンボジアは内戦による教育の荒廃によって、学校教育の整備が立ち遅れている。また、政府の慢性的な資金不足から、教育の開発は外国の援助に頼らざるを得ない状況となっており、教育開発援助を受ける必要がある。

以上のことを踏まえ、本稿では、1)「援助する側」である援助機関の政治的な意図を考察するために、プロジェクトの住み分けの実態を明らかにすること、2)被援助国政府であるカンボジアの政策的ねらいと実際の援助プロジェクトの間のズレを検証すること、の2点を目的とした。

具体的には、第1に、カンボジアの教育開発の動向を把握するため、近年の教育改革で示された教育優先課題について述べた上で、援助機関の種類および援助額を整理した。第2に、オーストラリア国際開発庁、ケア・カンボジア、シャンティ国際ボランティア会の3つを取上げ、個々のプロジェクト内容を整理し、援助領域の住み分けの実態を明らかにした。上記の2点から、1)「援助する側」であるドナーは、それぞれの援助理念に基づいてプロジェクトを実施するため、オーストラリア国際開発庁は、女子教育と英語教育、ケア・カンボジアは女子教育と識字教育、シャンティ国際ボランティア会は、文化事業というように、援助領域が異なるということ、2)しかしながら、カンボジアのニーズを汲み取り、オーストラリア国際開発庁とケア・カンボジアの事例のように、ドナー間が援助協調を行うこともあるということ、最後に、3)「援助する側」と「援助される側」には、援助領域をめぐるズレがあるものの、両者の思惑が重なる場合には、プロジェクト内容のすり合わせが行われるということが分かった。

効果的に援助を進めるためには、援助機関間、もしくは援助機関と被援助国間の調整能力を高め、ていくことが緊急の課題であり、パートナーシップの構築が不可欠であることには異論がない。有効的な関係性の構築には、「援助する側」だけでなく、「援助される側」である被援助国政府の主体性（オーナーシップ）も重要である。さらに、「援助される側」は政府だけでなく、実際にプロジェクトを受ける州（カエット）、群（スロック）、コミュニオン（クム）、村（プーム）の対応を焦点化する必要もある。チェンバースは「最後におかれている人々」（the last）、すなわち、「貧しくて、弱い立場にあり、孤立し、脆弱で、社会的な力をもたない何億人もの、ふだん目につかない農村の人々」に焦点をあて、開発をめぐる発想や行動の「逆転」の必要性と可能性を訴えている³²⁾。これを踏まえて、「援助される側」の検討を進めていくことを、今後の課題としたい。

【注】

- 1) 清水和樹「コミュニティ、援助団体、政府間の協力体制に基づく小学校建設プロジェクト：カンボジアを事例として」、名古屋大学国際開発研究科博士論文、2003年。
- 2) Duggan, Stephan J., *Education, Teacher Training and Prospects for Economic Recovery in Cambodia*, Comparative Education, 32(3), 1996, pp.361-375.
- 3) Dy, Sideth, S., *Basic Education Development in Cambodia; Targets and Policies for Quality Improvement*, The Setsutaro Kobayashi Memorial Fund A Research Paper for 2003, Fuji Xerox Co., Ltd., 2005.
- 4) 加藤徳夫「発展途上国の教育開発政策形成過程における国際援助のインパクト——カンボディアにおける援助調整メカニズムの構築とその展開」、名古屋大学国際開発研究科博士論文、1999年。
- 5) Royal Government of Cambodia, *Education for All: National Plan 2003-2015*, p.68.
- 6) Ministry of Education, Youth & Sport, *Education Indicators Performance and Target 2001-2005*, Phnom Penh, 2003, p7.
- 7) タイとベトナムの粗就学率（全体）の出典は、世界銀行のウェブサイト [<http://web.worldbank.org>] のカントリー・レポートより。両国の粗就学率（女性）は、ユニセフ [<http://www.unicef.org>] の国別情報より。
- 8) 女性の地位向上を目的に「ジェンダー偏見に基づくさまざまな制度・慣行の改革を進めると同時に、固定的性別役割概念や権力の非対称性を見直し、女性の政治、経済、社会への平等な参加の機会確保をすすめること。」田中由美子「国際協力におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価 —多元的視点による政策評価の一考察—」『日本評価研究』第4号、2004年、1-12頁。
- 9) 閣僚級会合の「カンボディア復興国際委員会」と事務レベルの「カンボディア支援国会合」から成る。
- 10) 世界銀行「カンボジア暫定貧困削減戦略報告書」（Interim Poverty Reduction Paper）、2000年。

- 11) 政府予算および援助資金の共同管理を行い、拠出国にかかわらず実施手続きや評価の指標を共通化することによって効率的に教育部門の開発を進める援助手法。
- 12) 加藤徳夫、前掲書、1999年、130-131頁。
- 13) おもにUNDP (国連開発計画)、UNESCO (国連教育科学文化機関)、UNFPA (国連人口活動基金)、UNICEF (国連児童基金)。
- 14) おもにPASEC (Programme d'appui au secteur education au Cambodge、カンボディア初等教育支援プログラム)。
- 15) おもにGTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit / German Agency for Technical Cooperation、ドイツ技術協力公社)。
- 16) カンボジアには国内に母体を持つローカル非政府組織も存在するが、2001年3月14日付の『教育援助プロジェクトリスト』にはこれらの組織からの資金提供およびプロジェクト施行に関する項目は見当たらない。これは、『教育援助プロジェクトリスト』が暫定的なリストであり、国内における教育援助事情を完全に把握できていないからである。
- 17) 菊池 努「オーストラリアのインドシナ政策」 三尾忠志 編『インドシナをめぐる国際関係』、日本国際問題研究所、1988年、360頁。
- 18) 同上書。
- 19) Brett Robinson (Program Manager, Education Training & Development Cooperation) との直接面接より。2001年9月6日、プノンペンのオーストラリア大使館において。
- 20) メンバー12カ国とは、アメリカ、イギリス、オーストラリア、オーストリア、オランダ、カナダ、タイ、デンマーク、ドイツ、日本、ノルウェー、フランスである。
- 21) ケア・ジャパン「ニュース・レター」、2001年。
- 22) Cooperation Committee for Cambodia (CCC), *Directory of International Development Assistance in Cambodia 2000*, 2000, p40.
- 23) CARE International Cambodia, *A Summary of the Girls' and Basic Education Programme: The GAP project phases*, January 2001, Appendix 2.
- 24) 米田祐子氏との直接面接より。2001年9月10日、プノンペンのケア・カンボジア事務所において。
- 25) 同上。
- 26) カンボジアにおける援助調整について詳しくは、加藤徳夫、1999年、前掲書を参照。
- 27) スティーブン・ブラウンによると、融資の方法は2種類あり、それぞれ共同融資 (joint financing)、平行融資 (parallel financing) と呼ばれる。異なる機関から拠出された資金を一括管理する場合を「共同」、各機関がそれぞれ独立して管理する方法を「平行」という。いずれの場合も特定のプロジェクトを支援するために、事前の合意に基づいて、資金をプールすること。協調融資はこれらの総称。スティーブン・ブラウン 著、安田 靖 訳「国際援助」、東洋経済新報社、1997年、82頁。

- 28) クメール語でルアンは「物語」、ニティアンは「物語、語る」という意味。
- 29) 清水和樹、前掲書、2003年、2頁。
- 30) 同上書、62頁。
- 31) Ebihara, May Mayko, *Svay, A Khmer Village in Cambodia*, Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, in the Faculty of Philosophy, Columbia University, 1968, p.214.
- 32) ロバート・チェンバース 著 穂積智夫、甲斐田万智子 監訳『第三世界の農村開発』、2002年、5頁。

Education Development and International Assistance in Cambodia:

Politics over Demarcation and Aid Coordination of Projects

HAGAI Saori

This article attempts to clarify the reality of education development and international assistance in Cambodia.

In 1975, the genocidal Khmer Rouge led by Pol Pot came to power and virtually destroyed Cambodian people, culture, and education. After more than ten years of slow rebuilding with only Soviet block of help, the United Nations intervened resulted in the Paris Peace Accord in 1992 and created the conditions for general elections in May 1993, which led to the formation of the country's current government. Since then, international assistance from all over the world has been playing an important role in education development in Cambodia. The number of education projects has been increasing up till 400 by the year of 2000 and 71.2% of total education budget in 2000 were either granted or loaned by international donors.

Education development has always been a highly political field of activity. It has always been influenced by political consideration and strategies of donor governments and organizations and has driven by a policy of educational reform of recipient countries.

In this paper, I described what hidden political purposes were behind each donor when they implemented projects in Cambodia. For this, three donors were analyzed being categorized as a funding agency, a practicing agency and NGO. This paper regarded Australian Agency for International Development; AusAID as a funding agency, Care International in Cambodia as a practicing agency and Shanti Volunteer Association as an international NGO. Discussing politics in the relationship among donor organizations and between donors and recipients; “demarcation” is central of this paper.