

開発途上国の高等教育と国際的援助—世界銀行政策文書の分析

An Analysis of the World Bank documents on Higher Education in Developing Countries

齊藤 泰雄*
SAITO Yasuo**Abstract**

This paper aims to review and analyze the problems which higher education in developing countries is facing and to discuss the challenges to the international donors in supporting higher education reform in those countries. Here, in particular, we study the World Bank documents on higher education due to its strong influence in developing countries. In fact, the Bank's policy recommendation and lending strategy in the field of education have a major impact on development of education in the developing world. Since the World Conference on Education for All held in 1990, both many national governments and also the World Bank have assigned higher education a relatively low priority. In a higher education report published in 1994, the World Bank declared that higher education in developing countries was in crisis because of widespread fiscal constraints. It insisted that quality improvement and enrollment expansion in higher education could be achieved with little or no increase in public expenditures. They suggested strategies for reform, such as encouraging greater differentiation of institutions, including the development of private institutions and diversifying sources of funding for public institutions.

In a new higher education report published in 2002, however, the World Bank clearly changed their perception and attitude toward higher education in developing countries. In the 2002 report, the World Bank emphasizes the role of higher education in building up a country's capacity for participation in an increasingly knowledge-based world economy, and investigates policy options for higher education. It also discusses the justification for continuing public support of higher education and the appropriate role of the state in support of knowledge-driven economic growth. The final report (2000) of the Task Force on Higher Education in Developing Countries that was convened by the World Bank and UNESCO contributed to the re-examination of the Bank's policies in higher education.

はじめに

本論は、開発途上国における高等教育をめぐる状況をマクロな視点から概観するとともに、その拡充と改革を支援する国際的援助の動向を検討することを目的とする。ここでは、援助の国際的動向ということで、特に世界銀行に焦点をあてる。世界銀行 (The World Bank 以下では世銀と略) は、

* 国際研究・協力部総括研究官

主として開発途上国の発展を支援するために途上国に対して長期低利資金の貸付・保証を行っている国際開発金融機関である。この世銀は、教育開発の分野でも、途上国の教育に関する調査研究、改革に向けての政策提言、およびプロジェクト向けの資金貸付という三つの側面から、開発途上国の教育に対してきわめて大きな影響力を持つ巨大な存在となっている(斉藤 2001 年)。本論では、世銀が刊行した開発途上国の高等教育に関する二つの政策報告書(1994 年および 2002 年)、さらに、世銀が UNESCO と共同で発表した途上国の高等教育に関する専門家グループの調査報告書(2000 年)の三点を基礎資料として、この間において、かなり明確な変化を遂げてきた世銀自体の高等教育をめぐる問題認識の変化、改革への政策提言の転換をさぐる。

I. 1994 年『高等教育』政策報告書

1994 年に、世銀としては最初のものとなる高等教育に関する政策報告書『高等教育——経験からの教訓』が発表された。この時期は、世銀が、1990 年の Education for All 世界会議(ジョムティエン会議)の共同開催者となることによって教育援助、とりわけ基礎教育援助に本格的に取り組むことを宣言した直後にあたる。『初等教育』(1990 年)、『職業技術教育』(1991 年)に続く分野別報告書の第三弾であり、教育分野全体の包括的な報告書『教育のための優先課題と戦略』(1995 年)の前年にあたる。内容構成は、「挑戦と制約」という現状認識(第一章)から出発し、高等教育改革戦略として四つの基本的な方向性を提示する。すなわち、(1)私立高等教育機関の拡張をふくめて高等教育機関のより一層の多様化の推進(第二章)、(2)公立高等教育機関に対して資金調達源の多元化を促進するインセンティブの提供(第三章)、(3)高等教育における国家の役割の見直し(第四章)、(4)質の改善と公正の確保の目的を優先させる政策の形成(第五章)。そして、最後に、こうした基本的方向性にそって、世銀の高等教育分野向けの融資方針と優先順位の提示する(第六章)。その要点を紹介しよう。

[高等教育の危機的状況]

報告書はまず、高等教育の役割と重要性について次のように述べる。「高等教育は、さまざまな方法で人的資源開発に貢献する。高等教育への投資は、一つの国の経済成長にとって重要な貢献要因である。高等教育機関は、経営者、科学者、エンジニア、技術者を含めて、一つの国の専門的人員を養成することに中心的な責任を負っている。彼らは、国の経済においてイノベーションの開発、応用、普及に参画することになる。高等教育機関は、研究と高度の訓練を通じて新しい知識を創造し、その移転、応用、普及のための導管の役目を果たす。また多くの国において、高等教育機関は、その国の国家的アイデンティティを形成し、多元的な議論のためのフォーラムを提供することによって重要な役割も果たしている」(World Bank 1994 p.15 以下同一文献のため頁数のみ記載)。

しかし、高等教育の意義にふれるのは、わずかに冒頭のこの部分のみである。記述はすぐに、「危機に立つ高等教育」(higher education in crisis)へと移り、途上国の高等教育の直面する問題を列挙する。すなわち、<高等教育予算削減> 世界的な景気後退による緊縮財政の下での高等教育予算の削減。この間も高等教育の量的拡張への圧力は続き、学生一人当たりのコストが大きく低下。公立高等教育機関での教育と研究の質の著しい低下。学生の過密、インフラの劣化。教授陣の流出や兼業化。貧弱な図書館、科学装置や教材の不備の状況。<内部非効率> 教員/学生比率の低さ。遊休施設の存在。コース提供での重複。留年・中退率の高さ。非教育的費目(学生宿舎、食費、福利厚生)への資金充当の多さ。<外部非効率> 高学歴失業者の輩出。研究成果の低下。さらに<公正の問題>もある。量的拡張にもかかわらず、女性、貧困者、マイノリティへの高等教育アクセスの格差は

存続。公立大学学生に対する多くの補助金支出は、非効率的な教育投資であるだけでなく、恵まれた者を優遇する逆進的社會支出。大学に在籍する学生の大多数は高所得層の出身だからであるという(pp.16-24)。

[公共予算の制約の中での改革の必要]

「現在の暗い経済的見通しから、1990年代に高等教育向けの公共資金が著しく増加するという見込みはありえない」(p.24)と予測する。さらには、教育予算の中での配分という点でも、高等教育はかつてのような優遇措置を期待してはならないと明言する。ここでは基礎教育の重視の姿勢を打ち出す。「多くの開発途上国、とりわけ初等・中等教育段階においてまだ十分なアクセス、公正、質を達成していない国々においては、教育向けの公共資金を拡大する際に、高等教育が最優先の順位を主張すべきではないという議論はおそらく正しい。各国は識字能力の普遍化を達成することを優先すべきであり、また、通常、初等・中等教育への投資の社会的収益率は高等教育のそれよりも高い、さらに、基礎教育への投資は所得格差を縮小する傾向があるので公正を向上させる」(p.25)。

「高等教育の業績を改善するための改革が実行されないかぎり、多くの国は、グローバル経済の競争に備える十分な準備を欠いたまま21世紀に突入してゆくことになる。そこでは、成長はかつてないほど大きく技術・科学的知識に依存することになる」として高等教育改革の必要性を唱える一方で、「高等教育の質の改善と在籍者数の拡大は、公的支出をまったく、あるいは、ほとんど増加させないで達成されなければならない」(p.25)という制約の中で、高等教育改革の基本戦略を立てる必要があることを強調する。

[四つの基本方針の提起]

開発途上国の高等教育改革の目標は、高等教育における効率性、質、そして公正を高めることであり、こうした目標を、途上国が公共資金支出増加を伴うことなく達成するためには、下記のような四つの方向性が重要であるとして提示し、それぞれの方針にそって方策を提起する。

(1) 高等教育機関の多様化と私学による供給の拡大

「伝統的の大学モデルは、経済的社会的発展のさまざまな需要および多様な学生集団の学習ニーズを充足するためには、あまりにも費用がかかりすぎて不適当なものであることが明らかとなってきた。高等教育の多様化の拡大、すなわち、非大学型高等教育機関の発展と私立機関の増加は、高等教育への社会的需要の増大に対応し、変化しつつある雇用市場の要求に対する高等教育システムの感度を高めるのを可能にする」(p.28)。

[非大学型高等教育機関]

「近年、公立私立をとわず、非大学型高等教育が大学を上回るスピードで成長してきた。非大学型機関には、ポリテクニクス、短期専門技術学校、コミュニティ・カレッジ、遠隔教育および開放型学習プログラムがある。こうした機関の主要な利点には、短期課程であることによるプログラム・コストの安さ、中退率の低さ、学生一人当たりの年間支出の安さが含まれる。・・・多くの非大学型高等教育機関は、供給側の都合よりもむしろ労働市場の需要に対して柔軟に対応して訓練の機会を提供している」(p.31)。非大学型機関は、マイノリティ集団や社会的不遇層出身の学生たちの高等教育へのアクセス改善の要求を充足するのにも役立つ」(p.32)。

[私学による高等教育提供の奨励]

「今日、開発途上国で見いだすことができる最も強力な高等教育システムのいくつかにおいては、私立高等教育機関が一つの重要な要素となっている。それらは、学生の需要の変化と労働市場の条

件の変化に対して効率的かつ柔軟に対応することができる。私学による高等教育の提供は、公立機関での競争率がきわめて高い国において、直接的公費コストをまったく、あるいはほとんど無しに、教育機会を拡大できる」(p.34)。

[適切な法的・政策的枠組の制定]

「適切な法的・政策的枠組の欠如は、私立高等教育の成長を阻害する可能性を持つ。そうした枠組は、民間イニシアチブを押しつぶすような制限的規則を回避するものとなる。私立高等教育機関を奨励する策には次のようなものが含まれる。適切な認定とプログラム評価の確立、カリキュラム開発と機関運営に関する技術援助の提供、授業料価格統制のような抑制策の回避、時には、私立高等教育機関の発展と質的向上を支援するための財政的インセンティブの提供など」(p.36)。

コ 要するに、ここでは、伝統的な総合大学よりも設置コストが安く、市場や学生のニーズに対しても対応がしやすい非大学型の高等教育機関の増加、大学・非大学型を問わずに私学による高等教育供給の拡大、進出を促進するための法的・制度的枠組の整備がその要点とされている。

(2) 公立機関での資金調達源の多元化と効率的な資金配分と活用の奨励

「私立セクターの役割が強化され、新規入学者のほとんどが私立機関に振り向けられたとしても、多くの国で、公立機関が、学生の大多数とはいわないにせよ主要な部分を受け入れることには変わりはない。公立機関が質の向上とより高い効率性を達成しようとするなら、政府は、以下のようなことを目的に徹底的な財務改革を行う必要がある」(p.40)と指摘する。

[より多くの民間資金の動員]

「学生寄宿舎や食事のような厚生事業への補助金の廃止、授業料の導入(引き上げ)、卒業生や民間企業からの寄付や基金贈与の奨励、大学自身による収益事業の実施を通じて、高等教育に対する民間からの資金支援を増大させることによって、公立高等教育機関により多元的でより安定した資金調達基盤を提供できる。一つの指標とする目標は、公立高等教育機関がその経常経費の30%をカバーする収入をこうした非公的財源から調達することである」(p.44)。「民間セクターからの資金を積極的に活用することは、公的資金への依存度や予算増減による動揺を減少させることに加えて、公立高等教育機関を市場のシグナルにより敏感にさせる。学生とのコスト・シェアリングもまた、学生に自分の専攻プログラム選択をより慎重にさせ、課程修了までの在学期間を最小限のものにさせる大きなインセンティブともなる」(p.45)。

[必要とする学生への財政支援]

「学費を借りたいと望むすべての学生が利用できる機能的な学生ローン・プログラムや、優秀であるが高等教育を受けるための直接コストおよび間接コスト(放棄所得)を負担できない貧しい学生に必要な資金援助を保障する奨学金なしにコスト・シェアリングを公正に実施することはできない」(pp.45-46)。「給付金(グラント)、ワーク・スタディ、ローン・プログラム(固定返済型、所得連動返済型)を含んだ総合的な財政支援パッケージの用意が必要とされよう。しかし、どの途上国においても、高等教育に在籍する学生は、同年輩の者たちよりもかなり高い収入を得る可能性をもつエリート層を代表していることを考慮するなら、資金支援の主たる形態は、給付金よりもむしろ政府が保証人となる学生ローンであるべきである」(p.50)。

[効率的な資金配分と利用]

「ほとんどの国において、高等教育機関への公的資金の配分は、対政府交渉方式によって決定される予算を基礎としている。この方式は、効率的な運用と質の改善にインセンティブを与えることを

欠落しており、変化する環境に応じて財政資金の配分を調整することを難しくしている」(p.51)。「これに代わって資金提供を業績基準に連動させるメカニズムが OECD 諸国によって用いられるようになってきているが、途上国でも同様に検討されることが必要である」(p.52)。

ここでは、公立機関の財務改革が主張されているが、そこでのキー・ワードは、民間資金の動員、学生とのコスト・シェアリングであり、自己資金調達を機関の経常経費の 30%をカバーするところまで拡大するようという数値目標を提示していることが注目される。また、同時に、こうした措置が貧困学生の高教育進学を阻害することのないように、必要とする学生・家庭への各種の財政支援策、とりわけ学生ローンの拡充を推奨している。

改革は、民間からの資金調達の増加を求めるが、それにもかかわらず、政府が高教育を財政支援することには二つの重要な経済的理由が存在するとして、次のような論理を展開していることは興味深い。すなわち、「①高等教育への投資は、基礎研究や技術開発・移転からの長期的収益のような経済発展にとって重要な外部利益を生み出す。そうした利益は個々人に帰属するものとはなりえないので、高等教育への私的投資だけでは社会的にみて十分なものとは成り得ない。②資本市場の不備（教育投資に対する担保物件の欠如という点で）は、個々人が高等教育の費用にあてるための十分な融資を受ける力を制約する。このことは、とりわけ、優秀ではあるが経済的に不遇なグループが高教育に参入するのを阻んでいる」(p.55) という論理である。

私的な高等教育投資による私的収益の増大という世銀の想定する基本的枠組からはみ出す高等教育の外部利益、社会的収益の存在が、かろうじて政府による高等教育財政支援を正当化するものであると言う。また、個々人が高等教育に投資するための資金調達を金融市場に求めることが基本であるが、現状ではこの金融市場が不完全であるために、政府によるなんらかの財政支援が必要であるという論理である。いずれにしても、政府による財政的支援の役割をきわめて消極的、限定的にとらえていることが大きな特色といえるであろう。

(3) 政府の役割の再検討

上記のような改革の導入は、政府と高等教育との関係を変化させ、従来、高等教育の分野において国家が果たしてきた役割の見直しを迫るものとなるという。

[直接的介入の制限と政策的環境の整備]

「高等教育の危機、とりわけ、公立セクターの危機は、公的資金をより効果的に利用するのを確かなものにするために、高等教育への政府の介入の範囲、目的、様式の変化を促している。直接的にコントロールをするというよりは、政府の責任は、公立・私立双方の高等教育機関に対して良好な政策環境を提供し、また、これらの機関が国家的な訓練や研究のニーズを満たすことができるように公的資金をテコとして活用することである」(p.56)。高等教育改革を成功裏に遂行するためには次のことがらを重視する統治方式が重要である。①一つの一貫した政策枠組の確立、②政策遂行のためのインセンティブと市場志向的方策の重視、③公立機関に対する運営上の自治権の拡大。

[一つの一貫した政策枠組の確立]

「多様化された高等教育システムの発展を導くには、明確な法的枠組と一貫した政策が必要とされる。これは、政策形成者たちに対して、高等教育セクター全体およびその中における公立・私立の各種の機関の役割に関する長期的なビジョンを求めることになる」(p.57)。「高等教育発展のための計画化は、中央レベルから量的目標を設定するような機械的に操作できるような作業ではない。それは、長期的発展を展望し、リスクと制約を評価し、長期的効力を確保するための代替案を求め、

そして質を改善するための体系的な運営活動である。このような事業は、経済成長と技術開発戦略、こうした戦略を支える高等教育側の貢献、卒業生に対する全体的な需要、さまざまな形の訓練のコストと便益、そして、教育セクター内における資金配分に焦点をあてるものである」(p.58)。

[政策遂行のためのインセンティブと市場志向的方策の重視]

「労働市場と学生在籍分布のズレの是正が求められているところでは、政府は、学生定員や専攻分野別定員をコントロールする命令を出すよりは、むしろ奨学金、学生ローンのような学生への直接的インセンティブや資金配分プロセスに頼るのが最善である」(p.60)。「学生が合理的な選択をするためには、各機関のコースのコストと質、さまざまな課程の卒業生の雇用機会に関する良好な情報を必要とする。政府は、そうした情報が広範に入手できようにより保障することによって、また認定制度によって質を保証することによって、教育の質の向上を支援できる」(p.62)。「政府は、高等教育機関を認定したり、それらの機関の学位・証書・資格を公認する手続きを定めたり、あるいは民間の認定機関や専門職団体がそうした権限を行使するのを認可することも可能である」(p.62)。

[公立機関に対する運営上の自治権の拡大]

「すべての重要な運営機能(入学要件を設定し、授業料を査定し、教職員の雇用・解雇を行ない、費目間での流用を認めるなど柔軟な資金配分を行う権限を含めて)を高等教育機関それ自体に分権化することが、改革の成功、とりわけ財源の多元化、そしてそのより効率的利用にとって必須条件である。高等教育機関は、自校のコストに影響する主要な要因に対して意味のある統制力を行使する立場になければならない」(p.64)。「自治が拡大されるにしたがって、高等教育機関は、自らの業績に対して責任をとる必要が出てくる。これは、自らの訓練・研究の成果の質、そのプログラムの社会的適合性、公的補助金の使用法についてのモニター活動を含むものである」(p.65)。

要するに、国家は、高等教育の直接的プロバイダー、あるいは、公立高等教育機関の資金をほぼ全面的に支出する役割を縮小させるとともに、高等教育を直接に統制する director というよりは、包括的な高等教育政策を樹立するとともに、さまざまなインセンティブ策によってそこに向けて高等教育を誘導する promoter、あるいは、許容的な政策環境や大学自治体制の中での効率的、公正な高等教育の運営を監視・指導する supervisor の役割に転換すべきという主張である。

(4) 質の改善と公正の確保の目的を優先させる政策の形成

高等教育の業績を改善するための戦略の主要な要素は次の三点にあるという。①教育と研究の質の改善、②雇用市場の需要に対する高等教育側の対応力の向上、③より大きな公正の確保。

[教育と研究の質の改善]

「良く訓練された卒業生と重要な研究成果を生み出すためには、高等教育機関は、良好な業績をあげるために必要とされる次のようなインプットを寄せ集めることができなければならない。すなわち、良く準備教育を受けた中等学校卒業生、有能で意欲ある教授スタッフ、教育と研究のための適切な施設設備。また効率的な教育機関は、国際交流を推進するものであり、さらに、教育と研究の質を評価し改善するための健全な評価機構の存在も重要である」(p.66)。「おそらく学問的業績を決定するものとして最も重要なものは、訓練の質と研究成果を評価し、監視する能力である」(p.69)。「西欧諸国の最近の経験が示しているように、最も有効な評価機構は、教育機関の使命と業績についての自己評価と外部評価手続き(専門的団体によるものか政府の監視機関によるものかを問わず)とを結び付けることを重視するものである」(p.70)。

[雇用市場の需要に対する高等教育側の対応力の向上]

「技術革新を基盤とした経済成長戦略の中では、訓練と研究プログラムを経済界の変化しつつある需要に対応させることがきわめて重要になる。高度の訓練と研究プログラムに責任を負う高等教育機関は、生産セクターの代表者によって方向づけられることが決定的に重要である。公立・私立の高等教育機関の管理機構に、民間セクターの代表が参加することは、教育プログラムの社会的適合性を確保するのに役立つ。産業と大学による共同研究、企業をスポンサーとするインターンシップ制、生産セクターからのパートタイム教授の任命に対する財政的支援は、高等教育システムと経済界との連携と交流を強化するのに役立つ」(p.71)。

[より大きな公正の確保]

「高等教育への参加のための公正な機会を提供することは、国民統合を強固にし、伝統的に不遇であったグループが経済・政治的指導層にその代表者を送るのを拡大させる政策にとって不可欠のものである。女性、民族的少数派、低所得層出身学生、その他の経済的・教育的な不遇グループの高等教育への参加率を拡大させるためには、戦略は多面的なものでなければならない。戦略には、これらのグループのための初等・中等教育の改善、彼らの高等教育進学需要の増大、さまざまなグループのニーズに対応する高等教育機関の多様化、就学補助、不平等を是正する入学基準の採用などが含まれる」(p.76)。

(5) 世界銀行の役割

最後に、報告書は、過去の高等教育プロジェクト支援の在り方への反省を踏まえながら、今後の世銀の融資方針を次のように表明する。

[包括的、システム・ワイドな高等教育支援の必要]

「外部の援助機関や融資機関からのローンや助成金は、国の高等教育の予算全体からみればマージナルなものかもしれないが、その対象国にすれば、時にはきわめて重要なものともなる。そうした支援は、途上国や移行経済圏諸国が、先進国の教育・科学・知的センターの持つ資源や専門知識にアクセスためのチャンネルとなるのである」(p.79)。

「(過去の)高等教育プロジェクトでの質改善のための支援は、しばしば、特定の教育活動や研究活動に狭く焦点をしばった個々バラバラなものとして提供されてきた。これは、こうした投資のインパクトを制約するものであった。図書館や実験施設、ならびに、訓練、スタッフの研究活動、その他の目的への支援は、しばしば、資金が潤沢ないくつかのアカデミック・オアシスを生み出したが、それは長期的にみれば持続不可能になった」(p.82)。

「高等教育を構成する各機関や各プログラムの間での相互依存関係が考慮されることはめったになかった。高度の科学的訓練や研究は強固な学部教育を必要とする。工学、医学、農学、応用社会科学分野での高度の教育は、自然科学、数学、さらには人文学の分野での健全な訓練の上に樹立されるものである。経済成長に対する人文学の重要性はあまり明瞭ではないために、外部機関からの援助の対象となりにくい。要するに、持続的な改善を生み出すためには、高等教育を構成する全教育機関とシステムが強化さねばならない」(p.82)。

[初等・中等教育向け資金を捻出するために高等教育の効率性の改善]

「世界中の途上国が基礎教育、特に初等教育に重点をおいて投資をしている。世銀の貸付もそれを支援してきたし、いまだ識字能力の完全普及を達成しておらず、初等・中等教育レベルで適切なアクセス、公正、質を確保していない国々向けの世銀教育貸付の中では、今後とも初等・中等教育が

最優先の順位となろう。これらの国での高等教育に対する世銀の関与は、主にその財務をより公正でコスト効率の良いものにするためのものとなろう。そうすることによって生み出された剰余をより多く初等・中等教育に振り向けるためである」(p.85)。

〔政策転換を促進するための資金貸付〕

「世銀の貸付は、しだいに、より公正で、効率的で、質の高い高等教育システムを樹立するために必要とされる財務と運営政策の転換を支援することを目指すものとなっている。政策転換のためのパッケージは、各国の社会経済的条件や政治的環境を反映して、地域や所得水準で異なるものとなろうが、多くの場合、次の方策をいくつか組み合わせるものとなろう。①効率的で公正な選抜基準に基づいて公立高等教育へのアクセスをコントロールする、②教育機関の多様化を促進する、③私立機関に対して前向きな環境を確立する、④コスト・シェアリングその他の財源多元化政策を導入する、⑤能力を持つすべての学生が高等教育を履修する機会を持てるようにローン、給付金、ワーク・スタディのプランを提供する、⑥高等教育機関に対して、透明度の高い、また質を高め、効率性をますような方式で公共資金を配分する、⑦資金調達と活用、学生入学定員の決定する事項に関して公立機関に自治権を与える」(p.86)。

以上が 1994 年の世銀『高等教育』報告書の概要である。今日のみからみれば、たしかに社会的弱者や貧困学生に対する一定の配慮を打ち出してはいるものの、その全体的な特色は、「高等教育分野における構造調整の推進」、「典型的な新自由主義路線に立脚する高等教育改革策」の色彩が濃厚なものであることは否定できないであろう。高等教育の役割と意義についてふれた記述が、冒頭の一パラグラフのみであったこと、また、初等・中等教育の拡充に振り向ける資金をひねり出すためにも高等教育の改革が必要であるという議論があからさまに展開されていることに象徴されるように、世銀の開発途上国の高等教育にたいする眼差しは、冷やかである。ともすれば、過去の特権的な地位に安住しがちであり危機意識の乏しい途上国の高等教育関係者に対して、意識改革と徹底したリストラへの覚悟を迫るものとなっている。

ちなみに、「経験からの教訓」と副題を付けたこの報告書の中では、世銀の提起する改革の方向性に沿ってすでに経験を重ねている国の事例が紹介されている。この中でも特に、頻繁に引用されている国がある。南米のチリである。チリは、すでに 1980 年代から、独自に教育の市場化・民営化を先取りしたような先駆的な高等教育の改革を断行した経験を有していた(斉藤 2008)。「多くの途上国が直面している厳しい財政的圧力にもかかわらず、高等教育改革の分野で大きな進展をとげてきた国はほとんどない。だが、チリのようないくつかの国の経験は、学生一人当たりの公的支出削減の中でも、多様化し、健全に機能し、成長を続ける高等教育システムを実現することが可能であることを示している」(p.26)という記述も見られる。事実、100 頁たらずの報告書の中で、チリの名前は 20 回ちかく登場する。あたかも、チリが開発途上国の高等教育改革のモデルであるという印象すら感じさせるほどである。

II. 世銀=UNESCO『開発途上国の高等教育』研究報告

後述する世銀の第二の高等教育政策報告書にみられる問題認識と援助方針の変化に大きな影響力を与えた一つの報告書の存在が注目される。それは、1990 年代末に、世銀と UNESCO が共同で世界 13 カ国から高等教育の専門家 13 人を招請して独立のタスク・フォースを設置し、2 年間にわた

って開発途上国の高等教育の現状と将来像を検討したものである。『開発途上国の高等教育：危機と将来展望』と題する最終報告書は2000年に世銀から刊行されている。これは、事実上、世銀に対する政策提言の役割を果たしていた。本報告書の、最大の特徴は、知識基盤経済社会の到来を明確に宣言するとともに、第二章に「高等教育と公益 (the public interest)」という主題を設定し、開発途上国の社会経済的発展に対して高等教育の持つ潜在的可能性を高く評価し、各国政府や国際的援助機関に対して高等教育支援の必要性を明瞭に打ち出したことである。要点を紹介しよう。

調査報告書は、まず、高等教育の戦略的重要性を次のように指摘する。「世界経済は、現在および将来の富の源泉として、知識が物的資本に取って代わるにつれて変化しつつある。知識がより重要なものになるにつれて、高等教育の重要性も大きくなっている。各国は、より多くの若者をより高い水準で教育することが必要である——学位はいまや技能に支えられた仕事のための基礎資格となっている。高等教育機関において生み出される知識の質と、その経済界での利用可能性が、国の競争力にとって決定的なものになりつつある」(Task Force 2000 p.9 以下、頁数のみを記載)。

さらに本論は、世銀の方針、そして、世銀の政策立案のための基本的ツールとされている経済分析＝収益率算出の手法そのものにも批判の目を向ける。「こうした技術は、・・・高等教育における公共的利益は初等教育のそれよりも実質的に小さいと結論づけてきた。全体として、こうした結果は、公的教育投資を初等教育レベルに集中することを——特に、国際的ドナーや融資機関に——強力に正当化する根拠を提供した。世銀は、その貸付戦略で初等教育を重視すべきであるという結論を引きだした。高等教育を開発アジェンダの中で比較的マイナーな地位に追いやった。世銀のスタンスは影響力が大きいものであり、他の多くのドナーもまた初等教育を重視した。本委員会は、初等・中等教育への大規模な投資の継続を全面的に支持するが、伝統的な経済論議は、高等教育機関の貢献に対する理解不足をベースにするものであると信ずるのである」(p.39)。

そして、報告書では、高等教育の開発への貢献を次のように幅広く列挙する。

- ▶ 高等教育の活力は、世界経済におけるある国の地位を基本的に決定するものである。それは、労働生産性、起業家的熱意、生活の質に貢献し、社会移動を拡大し、政治的参加を奨励し、市民社会を強化し、民主的統治を促進する。それは、新しい知識のような公共財を創出することで、また、国の発展の性格を方向づける価値観についての自由かつオープンな議論の場を提供することによって上記のようなことをなし遂げる。経済成長は、貧困緩和や人々の生活改善における強力な要因である。高等教育の成長への貢献は、それゆえに、社会のすべての階層の人々の生活水準の向上を意味する。
- ▶ 高等教育は、国の指導者に対して、21世紀の経済的社会的現実に対処するために必要とされる自信、柔軟性、幅広い知識、専門的スキルを与えることができる。それはまた、すべての教育段階に向けて良く訓練された教員を養成する。
- ▶ 開発とは、本質的に、人々がなしうる選択の幅を拡大することである。そのようなものとして、アクセス可能な高等教育システムは、幅広い良質の学問的な選択肢を提供するという意味で一つの偉業であり、社会移動を支援し、才能ある人材が潜在能力を発揮するのを支援する。
- ▶ 高等教育は、すべてのセクターにおいて近代的な技術を生み出し、選びだし、運用するのを助ける科学者、エンジニア、その他の人々を養成するために絶対に必要なものである。途上国の科学者たちが、地域の問題を明確にとらえ取り組むよう奨励される時、彼らは、環境保護、疾病の予防と処置、産業の拡張、インフラの準備のような重要な分野で、適切な解決に貢献することになる(p.92)。

「我々は、高等教育は、人々が推測するよりもはるかに大きく開発に貢献するものであると絶対的に信ずるものである。高等教育の便益は、今やより幅広く認識されねばならず、それゆえに国際開発アジェンダの主流に位置づけることができる。新しい経済を駆動している情報革命は、教育を受け啓発された労働者に依存している。この拡張を推進しつつある新しい思考は、これまで以上に、高等教育を受けた人材からもたらされることになる」(p.93)。

本報告ではこれ以外にも、「高等教育システム論」(高等教育を一つの総合的なシステムとして認識し、システム・ワイド的な包括的視点から高等教育にアプローチする必要性を強調、第三章)、「ガバナンス論」(大学と外部の監督機関との関係および高等教育内部での運営規範の改善を提案、第四章)、「科学技術論」(途上国における科学技術研究の重要性を強調、第五章)、そして、途上国の高等教育論としては異例とも言える「一般教育の重要性」(途上国でも指導者層を対象とする高等教育ではスペシャリストだけでなく幅広い教養をそなえたジェネラリストを育成する一般教育の重要性を強調する、第六章)と、注目すべきユニークな論点を数多く提示している。

世銀にとっても関心の深い「国家の役割」については、次のような見解を表明している。

「高等教育における政府の正しい役割は広範な議論の主題とされてきた。それは国家による極端な統制から、完全な自由放任まで幅がある。国家統制の下では、政府が、高等教育機関を所有し、財政負担し、運営する。しばしば、政治家が、学長を任命し、教育相が学位要件やカリキュラムを制定する。多くの途上国は、政府は自ら財政支援するシステムを統制する権限を持っているという根拠を基に、独立後このモデルに引き寄せられてきた。しかし、国家による高等教育の統制は、良いガバナンスの原則の多くを損なう傾向がある。政治家の直接的関与は、全体的に、高等教育を政治化させ、汚職、縁故主義、政治的日和見主義の可能性を広げてきた。国家統制問題の認識の拡大は、多くの国で別のモデルを採用することに導いた。国家による監督(supervision)は、公益を保護し促進するための国の責任と学問的自由と自治を求める個々の機関のニーズとの均衡を図ることを目指す。このバランスを保つために、いわゆる緩衝的機構が重要である。緩衝機関は、一般的に法定の組織であり、政府、高等教育機関、民間セクター、その他の重要な利害関係者の代表を含むものである」(p.53)。「政府は、高等教育の統制者というよりは、監督者としての新しい役割を発展させる必要がある。政府は、ものごとが成功裏に遂行されるためのパラメーターを樹立することに集中すべきであり、個別の解決法は、高等教育の専門家たちの創造性に委ねるべきである」(p.11)。

また、途上国の大学における研究機能の低迷に対して次のような警告を発している。

「近年の高等教育拡張への圧力は、途上国の数少ない研究大学から研究機能を後退させ、その財政状況は研究能力をさらに縮小させている。…こうした大学から研究というアジェンダの喪失は、深刻な結果をもたらしている。研究活動の不振は、国のエリート of 学者や科学者を自分の専門分野で世界の発展に追いついていけなくさせている。研究大学が、教育システムの残りの部分に対して最高権威として存在するその能力を失うにつれて、各国はそれぞれの国に影響を及ぼす国際的な問題に関して重大な決定をすることがますます困難になっている」(p.25)。

当時の世界銀行のウォルフエンソン総裁は、途上国における高等教育の役割と重要性を見直すことを強く主張するこの独立委員会の報告書を高く評価したという。

III. 2002年『高等教育』政策報告書

世銀は、2002年に、新たな高等教育政策報告書『知識社会の建設：高等教育への新しい挑戦』を

公表する。2000年のダカールでの「世界教育フォーラム」開催の直後ということになる。高等教育に関するものとしては、前報告(以下94年報告とする)から8年ぶりのことである。おそらく、前報告書で提起された基本方針が途上国側に理解され浸透し、実際の教育政策に影響を与えることになるまでの時間的な経過ということを考慮するなら、このタイミングでの新政策文書の公表はやや性急という印象がある。事実、報告書では、「世界銀行の高等教育分野における政策と経験を再検討することが緊急の課題である」(World Bank 2002 p. x viii 以下、頁数のみ記載)として、その緊急性を強調している。実際に、二つの高等教育政策文書の間には、大きな変化を読み取ることができる。

報告書の構成は、「概括と主要論点」を冒頭に掲げ、続いて、変化するグローバル環境(第一章)、経済社会発展への高等教育の貢献(第二章)、古い課題への取り組み: 途上国における高等教育の危機の継続(第三章)、結びつきの変化: 高等教育機関・市場・国家(第四章)、世界銀行の高等教育支援(第五章)とされている。冒頭の報告書の要約部分には、世銀自体のイメージを自ら分析してみせた、次のような文書が見られる。

「世銀は一般的に次のように見られている。すなわち、基礎教育のみを支援している。公的資金を高等教育から基礎教育へと再配分することを一貫して主張している。コスト回収(受益者負担)と私学セクターの拡張を推進している。低所得国が高度な人的資本に投資することを抑制している」(p. x viii)(ちなみに、要約部分に掲げられたこの記述は、報告書本体には書かれていない)。途上国側が94年報告からのメッセージを忠実かつシンプルに理解したとするなら、これはまさに世銀のイメージそのものであった。02年報告の目的は、端的に言うなら、8年前に、自らが発して途上国側にもある程度定着しつつあったこのイメージを払拭させ、あらためて、高等教育に対する世銀の認識と評価の変化、そして、高等教育援助方針の転換を明確に提示することにあつたと言えよう。

(1) 高等教育をとりまく環境の変化

世銀が、高等教育政策の転換を緊急の課題として見なすにはどのような事情があるのか。02年報告では、(1)グローバルな環境で生じている急速な変化とそれが高等教育に与えているインパクト、(2)従来から指摘されてきた途上国の高等教育の伝統的な問題(高等教育の量的拡張、アクセスと結果の不平等、教育の質と社会的適合性の問題、硬直した統治機構と運営実践)が未解決のまま存続している、の二つの理由にあげる。環境の変化の代表的なものとして、①グローバリゼーションの収斂的なインパクト、②成長の原動力として知識の重要性の増大、③情報・通信革命の進展を指摘する。そして、こうした変化は、前報告書が公表された1994年以降、高等教育を取り巻く環境を次のように大きく転換させてきたという。

- ▶ 経済発展の主要な原動力として知識の役割の増大。
- ▶ 「ボーダーレス教育」環境の中で、新たな高等教育プロバイダーの出現。
- ▶ 情報通信革命の結果として、高等教育の配給方式と組織パターンの変貌。
- ▶ 高等教育における市場力学の浸透と高級人的資本に対するグローバル市場の出現。
- ▶ 世銀の融資対象国家からの高等教育の改革と発展のための財政的支援要請の増大。
- ▶ 教育を一つのホリスティックかつグローバルなシステムとして見なす、均衡のとれた包括的な教育観を持つ必要性の認識の拡大 (pp.3-4)。

[新しい中心的メッセージ]

本報告書で発する中心的なメッセージは次のようなものであると述べる(p.6)。

- ▶ 社会経済的発展は、主として、知識の増進と応用を通じて達成される。

- ▶ 知識の効率的な創造、普及、応用のために、また、技術的・専門的能力の形成のために高等教育が必要である。
- ▶ 開発途上国と移行経済圏諸国は、高度の競争的世界経済において、より一層周辺化される危険の瀬戸際にある。なぜなら、これらの国の高等教育システムには、知識の創造と活用を利用するための十分な準備がなされていないからである。
- ▶ 国家は、高等教育のために許容的な枠組を設定する責任がある。高等教育がより革新的なものとなり、グローバルな競争的知識経済のニーズと高度の人的資本に対する労働市場の要求の変化により敏感になるよう奨励するためである。

(2) 高等教育の役割と重要性

報告書の章構成、さらにこの要点整理に示されるように、02年報告書に見られる特色は、なによりも、高等教育をとりまく世界や環境の急激な変化を指摘するとともに、開発途上国の社会経済的な発展において高等教育が果たす役割について、前報告書とは比較にならないほど詳細にその意義を述べ、強調していることである。たとえば、経済成長と貧困削減という世銀の全体的な戦略目標と関連させて、高等教育の役割を次のように明確に宣言する。

[社会・経済的貢献]

「高等教育の貢献は決定的なものであると認識されている。なぜなら、それは国家の生産力に直接的な影響を与えるからである。そしてそれは、生活水準およびグローバリゼーションの過程に全面的に参加し競争する国の能力をほとんど決定するからである。とりわけ、高等教育機関は、以下のような手段で知識主導の経済成長戦略と貧困削減を支援する。①高水準の科学者、専門家、技術者、初等・中等教育の教員、政府・公務員・ビジネス指導者を含めた良質かつ適応力に富んだ労働力の訓練、②新しい知識の創造、③既存のグローバルな知識集積にアクセスし、この知識を地域での活用のために適応させる力量の形成。高等教育機関は、こうした三つの側面を統合し、その間での相乗効果を生み出すその能力において独特なものである」(pp.4-5)。

「知識の創造と応用にますます依存を深める経済においては、生産性の拡大は、技術的革新の開発と普及を通じて達成される。その多くは、大学において行われる基礎研究および応用研究の産物である。農業、保健、環境セクターでの前進は、そうした革新の応用に大きく依拠している。応用を促進する一般的技能の獲得から生まれる労働力の柔軟性の向上は、知識経済の中における経済成長において一つの不可欠の要因とみなされている。経済全体の持続的な転換と成長は、革新的な高等教育システムの貢献なしには不可能である(pp.76-77)。

経済以外の社会的便益についても、言葉を惜しまない。「高等教育は、より大きな社会統合、社会的制度への信頼、民主的参加と開かれた議論、ジェンダー・人種・宗教・社会階層における多様性の認識を推進することを通じて国民形成を促進する。多元的かつ民主的な社会は、社会科学や人文プログラムを通じて育成される研究や分析に依存している。高等教育はまた、犯罪率や汚職を減少させ、地域社会へのサービス志向(善意の寄付、NGO支援、慈善事業)を高める。健康の増進に関連する高等教育もまた、大きな社会的利益を生み出す」(p.77)。

[高等教育と基礎教育の相互補完性]

さらにまた、今報告書においてはじめて高等教育の効果として追加された一つの論点は、初等・中等教育の発展に対して高等教育の果たす役割というものである。「高等教育は、基礎教育や中等教育を支援することで重要な役割を果たしており、三段階の教育の間により効果的な連携を生み出す

必要がある。事実、強力な高等教育システムなしに、開発途上国が、国連ミレニアム開発目標——初等教育の普遍化と初等・中等教育におけるジェンダー格差の解消——に向けて大きな前進を達成できるかどうかは疑わしい。教員と学校管理職の養成と研修は高等教育機関の責任である。大学の教育専門家や教授陣は、カリキュラム改革、教育政策研究や評価、中等教育修了試験に関与している」(p.79)。「高等教育と初等・中等教育との間での相互補完性に関連して共同生産効果(joint-product effects)の存在に注目することが重要である」(p.76)。ここには、94年報告書では、相互に予算獲得を競い合う対立的な関係としてとらえられていた基礎教育と高等教育を、相互補完性の関係としてとらえるという視点への転換が見られている。

(3) 四つの基本方針の継続と見直し

前報告書で提起された、四つの基本方針、すなわち、(1)私立高等教育機関の積極的活用を柱とした高等教育システムの多様化、(2)資金調達源の多元化、(3)国家の役割の見直し、(4)質と公正に焦点をあてる、に関してはその基本方針は維持されているように思われる。ただし、(1)(2)(3)に関する記述は、第四章に一本化され、いくつかの国において、これら点で進展がみられることが報告されているが、これらについて紙数を割いて論ずることはしていない。むしろ、「高等教育における市場力学の浸透」についてふれたセクションの最後に「市場力学に関する警告」と題するパラグラフを挿入して、自らが提案してきた大胆な市場原理の導入に対して、警告を発していることは注目される。

「世界の多くの地域で、私立機関からの競争の拡大は、学生に対して多様性と選択の幅の拡大をもたらし、公立機関に対しては、革新し近代化することをうながす強力なインセンティブの役割を果たしてきた。市場力学の影響は、しばしば有益であったが、適切な規制と補償的なメカニズムを欠いた制御のきかない競争が生ずるとするならば、それは逆の結果をもたらしかねないものである。公正の観点から、学生にとっての選択肢の拡大は、私立機関での授業料を支払いうる、あるいは、資金援助にアクセスしうる者にしか意味を持たない」(p.73)。

[高等教育の外部効果の重視]

02年報告書でも、<国家が高等教育に介入、支援をすることの理論的根拠>について言及している。ここでは、①高等教育からの外部効果の存在、②公正の確保(資金調達市場の不備の補完)③教育システム全体における高等教育の支援的役割の三点が挙げられている。①②については、94年報告と同じ理由である。③はあらたに追加されたものであり、その趣旨は上記に示したものである。①に関しては、前報告では、わずかに冒頭の一節で簡潔にふれたに過ぎなかったが、ここでは、事実上、第二章の記述全体をこの説明に充てているといってもよいほどである。報告書は、高等教育に由来する私的便益(収益)と公的便益(外部効果)とを経済的側面と社会的側面に分けて整理した次の表1を引用している。94年報告書では、高等教育のもたらす外部効果として、わずかに、基礎研究や技術開発・移転という研究機能がもたらす長期的な経済効果にのみ言及していたのに対し、ここでは、教育、研究両側面にわたって、高等教育の外部効果を幅広くとらえていることが注目される。そのため、「こうした重要な公的の社会経済的便益の存在は、高等教育への投資不足がもたらす損失がきわめて高価なものとなることを示している。こうしたコストには、グローバルおよび地域経済の中で効果的に競争する国の能力の削減、経済的社会的格差の拡大、生活の質・健康状態・平均寿命の低下、社会福祉プログラムへの公的支出の増加、社会的結束の後退などが含まれる」(p.82)と言う。

表1 高等教育から生ずる潜在的な便益

便益	私的便益	公的便益(外部効果)
経済的	<ul style="list-style-type: none"> ・ 昇給 ・ 雇用確保 ・ 貯蓄の増大 ・ 労働条件の向上 ・ 昇進 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生産性の向上 ・ 国家および地域の発展 ・ 政府財政支援への依存体質の軽減 ・ 消費の拡大 ・ 低技能産業から知識基盤経済への移行能力の増大
社会的	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自身と子弟の生活の質向上 ・ より良い意思決定 ・ 個人的地位の向上 ・ 教育機会の拡大 ・ より健康なライフスタイルと長寿 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家形成と指導力の発展 ・ 民主的参加、合意の拡大、社会は公正とすべての市民への機会をベースにするという認識 ・ 社会移動 ・ 社会統合強化と犯罪率低下 ・ 健康状態の改善 ・ 基礎・中等教育の改善

<出典> World Bank, 2002 p.81

文書においては、政府の高等教育向けの予算を拡大すべきであると直接的に言及することはない。しかし、ここまで高等教育の外部効果を強調し、政府による高等教育への投資を正当化する論理を展開することは、政府による介入を、きわめて限定的、消極的に容認した前報告書でのスタンスから方向転換することを示唆するものであろう。すくなくとも「公的支出をほとんど、あるいはまったく増加させることなく」という前報告書での強調された制約は、ここでは言及されていない。

〔国家の役割についての見直しは不変〕

しかしながら、これに続く「国家の役割の見直し」のセクション(pp.83-96)では、国家の果たすべき役割について次のように述べている。すなわち、

- ① 一貫した高等教育政策枠組(国の高等教育の全体像に関する長期的ビジョン)の樹立。
- ② 許容的な規制枠組の樹立。私学やバーチャル大学への参入規制は最低限の質の要求のみにする。必要と考えられに規制は、質保証のメカニズム(評価、認定、国家試験、ランキング、情報公開)、公立機関への財務監査、知的所有権関係の立法。
- ③ 適切な財政的インセンティブ策(公立機関への市場力学の導入、私学による民間活力の活用)。

高等教育をめぐる環境の急速な変化、高等教育の社会経済的貢献の大きさ、政府の財政支援の拡大を示唆してきたここまでの記述からするなら、94年報告書で指摘された国家の役割の見直しについても、なんらかの再検討があるのではないかと予測されたが、ここでの指摘は、94年報告書の記述とほとんど変わっていない。国家の直接的な統制方式の復活を否定し、あくまで国家は、高等教育の将来像について全体構想を提示し、制度的な環境整備を行ない、望ましい方向へと誘導する奨励策を通じて、高等教育を拡充する役割に徹するべきであるという主張で貫かれている。世銀として、この部分は譲れないということであろう。

(4) 世銀の高等教育分野での融資の基本方針と優先項目

過去のプロジェクトについての内部評価から、次のような重要な教訓が引き出されたという。

① システム・ワイドな包括的介入と長期の持続的アプローチの必要

「全体的な変革戦略をベースにした広範な改革プログラムに統合された介入策は、個別バラバラな努力よりも成果を生み出しやすい。財務改革、とわりけ、授業料の導入と私立高等教育の拡張は、不遇な学生が高等教育にアクセスし、教育を受けることを支援するような公正確保の方策無しには、成功裏に遂行することは困難である。財務改革は、各機関への政府コントロールのかなりの委譲を要求する。「このことは、改革のすべての側面が一つのオペレーションにパッケージされるということの意味しない。システム・ワイドなアプローチにおいては、順序づけが重要な役割をはたす。実行可能かつ持続的な方式で構造的変革を行うためには、十分な時間が必要とされる」(p.102)。

② 改革の政治経済的側面への留意が重要

「1990年代の初頭まで、改革を成功に導くのに必要とされるものは、技術的に健全な改革プログラムと政府トップとの合意があれば十分であるという想定の下に、高等教育改革の政治経済的側面についてほとんど留意がなされなかった。しかし、実際の遂行の段階になった時、政治的現実は、しばしば、テクノクラティックなビジョンよりもより強力であることを示した。多くの国では、さまざまな利益集団が、提案された改革プログラムに抵抗してきた。高等教育に着手し遂行することは、政策決定者が、高等教育世界のさまざまな関係者の間で合意を形成することをなし遂げた時に、より成功をおさめるものであった」。(p.103)

③ 変化を促進するために積極的なインセンティブ策への依存が重要

「プロジェクトが、変化を促進するために命令的な布告よりも積極的なインセンティブ策を採用する程度は、各機関やアクターが建設的な刺激により速やかに対応する傾向があるので、成果に大きな影響をおよぼす。世銀は、競争的資金、認定機構、運営情報システムのような政策手段で積極的な経験を持ってきた。よく練り上げられた競争的資金とインセンティブは、高等教育機関によるより良い業績を促進するし、変革や改革のための強力な手段となりうる」(p.104)。

途上国側にとっては、融資申請をする上できわめて重要な点であるが、世銀は、次のような分野での積極的な発展や革新を追求するプログラムやプロジェクトに優先順位を与えると宣言する。

- ▶ 財務的に多様なベースにおいて普及を拡張するために、また、多くの入り口と複数の進路を備えた生涯学習体系を確立するために制度的多様化を拡大する。
- ▶ 科学技術の研究開発能力の強化。場合によっては、比較優位の発展のために国の優先課題と結びついた特定の分野における開発能力を強化する。
- ▶ 高等教育の社会的適合性と質を改善する。
- ▶ 不遇な学生たちのためのアクセスと機会を創造し、拡大することをめざしたより大規模な公正メカニズム(奨学金や学生ローン)を促進する
- ▶ 対応力と柔軟性を奨励するために持続的な財務システムを確立する。
- ▶ アカウンタビリティの向上、管理、ガバナンス、既存の資源のより効率的な活用を促進するために、運営情報システムの導入のようなメカニズムを通じて運営能力を強化する。
- ▶ デジタル・デバイドを縮小するために、情報技術と通信能力を拡大強化する(pp.109-110)。

制度的多様化、財務改革、ローン・システムの拡充、国全体の高等教育関係審議会や高等教育運営能力向上のための運営情報システムの向上など、94年報告とも重なる部分も多いが、ここでは、

特に、科学技術の研究開発能力の強化が強調されていること、また、情報通信技術の拡大強化があらたに追加されていることが注目される。いずれも、多額の投資資金が必要とされる部分であることを考慮するなら、従来のもっぱら高等教育の構造改革の推進をうながすことを重視した融資方針から一步踏み出したものと言えよう。さらに、02年報告では、融資対象を、中進国、移行経済圏諸国、低所得国、小国と四つの類型別に区分し、それぞれに、相応しいとみなされる融資の優先分野と融資種別を例示するなど細かい配慮をしていることも注目される。これは、これまでの高等教育関係の融資が、もっぱら、メキシコ、中国、インドネシア、韓国、ブラジル等の有力な新興国でのプロジェクトに集中的に行われてきており、低所得国からの高等教育プロジェクトへの融資要求に冷淡であったことへの批判を踏まえての記述であると思われる。

むすび

1980年代の経済危機による政府財政支援の縮小、90年代におけるEFA事業推進による基礎教育の重視、市場化・民営化を中心とした新自由主義的教育政策の席卷により、途上国の高等教育は、国家による保護と優遇の喪失、教育の質と社会的威信の低下など停滞と混乱の時期を経験してきた。しかしながら、21世紀をむかえ、経済のグローバリゼーションの進展、知識基盤経済体制の浸透、情報通信技術の革新と普及、さらには、高学歴人材の国際的移動や獲得競争の活発化などから開発途上国の高等教育に対する関心が再び高まっている。世界銀行の高等教育政策文書は、こうした変化を主導し、また途上国政府や国際的援助関係者に大きな影響を与えるものであった。1994年と2002年の二つの高等教育政策報告書に見られる現状認識と政策提言の変化は、こうした動向を明瞭に反映するものであった。高等教育の量的拡張という面においても、まだ大きな課題を残している開発途上国が、これと同時に、高等教育の質の向上を図り、さらに、各国の特色やニーズに応じた社会的適合性をそなえた高等教育を探求することは容易な仕事ではない。しかし、開発における高等教育の戦略的重要性について認識が深まり、国際世論やドナーの支援を得やすい環境が出現しつつある今、途上国にとっては高等教育の拡充や構造的改革を図るための好機が到来しているとも言えよう。

[参考・引用文献]

- The Task Force on Higher Education and Society (2000), *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* World Bank
- World Bank (1990), *Primary Education* A World Bank policy Paper World Bank
- World Bank (1991), *Vocational and Technical Education and Training* World Bank
- World Bank (1994), *Higher Education: The Lessons of Experience* World Bank
- World Bank (1995), *Priorities and Strategies for Education: A world Bank Review* World Bank
- World Bank (2002), *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* World Bank
- 齊藤泰雄 (2001) 「世界銀行と発展途上国への教育協力——最強の資金融資・政策提言の機関として」
江原裕美編『開発と教育』新評論 121-135 頁
- 齊藤泰雄 (2008) 「新自由主義による高等教育改革——チリの先駆的経験」
塚原修一編『高等教育市場の国際化』玉川大学出版部 45-68 頁

(受理日：平成23年3月15日)