

ワシントン DC フォーラム GEFA セミナー発表レジュメ
「日本の教育協力の総合化と効率化 - 教育分野開発調査の展開から - 」

早稲田大学大学院アジア太平洋研究科
黒田一雄

1. 1998年 JICA 「教育分野における開発調査ガイドライン」検討会での議論
 - (1) マスタープラン型、フィージビリティスタディ型ではなく、実証試験型、知的支援・政策支援型、キャパシティビルディング型をめざす教育分野開発調査 - 単なる調査ではなく、実際の教育協力プロジェクトとしての開発「調査」を志向。
 - (2) 参加型の政策決定プロセスによる現地コミットメントの促進
 - (3) 教育課題に対する総合的アプローチとしての開発調査 - ハードとソフトの両面を実施
 - (4) セクタープログラム等の援助調整・協調への対応
 - (5) ローカルリソース（自治体・NGO・現地コンサルタント）の活用
「成長のための基礎教育イニシアティブ」に示された「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
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
2. 教育分野開発調査の展開
 - (1) 「インドネシア地域教育開発支援調査」(1998年 -)
 - (2) 「タンザニア地方教育行政強化開発調査」(1999年 -)
 - (3) 「マラウイ参加型基礎教育改善計画調査」(2000年 -)
 - (4) 「ミャンマー基礎教育改善計画調査」(2000年 - 2002年)
 - (5) 「ヴィエトナム初等教育セクタープログラム開発調査」(2001年 -)
 - (6) 「セネガル子供の生活改善計画調査」(2001年 -)
 - (7) 「カンボディア住民参加型学校建設調査」(2000年 - 2001年) 他
3. 「タンザニア地方教育行政強化開発調査」の教訓
 - (1) ニーズアセスメント - ニーズが明らかになれば地域や家庭は可能なところから動く。
 - (2) キャパシティビルディング - 現地でこそ効率的・効果的な研修が可能（3年間で、14,000人が研修を受講し、調査に参加）
 - (3) ソーシャルマーケティング - 調査は「社会運動」である。

4. 「援助の総合化」への課題

- (1) スキームに縛られた日本の援助への起爆剤 - 援助全体の「構造改革」が必要
独立行政法人化に期待
- (2) 従来型の専門家派遣・研修・無償をどのように評価するか
専門家 = 広義のコンサルタントへの転換
研修をリソースからでなく、ニーズから発想すること。費用対効果の厳密な精査
開発調査的「ソフト無償」は可能か
- (3) 国内リソースの育成
民間コンサルタントの育成
国立大学の独立行政法人化に伴う大学・大学人の国際協力参入促進
NGO との新たな協力関係の構築
- (4) 日本はセクタープログラム・援助協調に本当に対応できるか。
- (5) 「顔の見える援助」「国民参加型援助」「援助の国益論」「日本の経験活用」との整合性
効率的・効果的な教育協力こそ「顔の見える援助」ではないか。
- (6) 基礎教育への日本の協力のさらなる拡充のために
 - 高等教育と基礎教育のバランスをどうとらえるか
 - 新分野の教育協力をどのように形成するか - 「拠点システム」の可能性
 - 国民的理解の形成

参考資料

以下は、FASID「国際開発援助動向研究会」のため黒田が執筆したワーキングペーパー（未定稿）から抜粋

2. 日本の教育分野国際協力政策の展開

(1) 1990年以前の日本の教育分野国際協力

日本の教育分野における国際協力は、1990年のジヨムティエン会議まで、高等教育・職業訓練分野が中心であった。例外的に青年課外協力隊の中等理科隊員の派遣や、当時の文部省によるユネスコを通じた初等教育・識字教育への教育協力等があり、相応の成果を挙げてきた(ユネスコアジア文化センターの活動などは日本の政府ベースの基礎教育協力の金字塔と言えよう)が、主体は留学生・研修生の受け入れや大学・職業訓練校への専門家派遣、資機材供与などであった。特に国際協力事業団(以下、JICA)ベースの協力としては、タイのモンクット王工科大学やケニアのジョモケニアッタ農工大学に対する息の長い協力などが、日本の代表的教育協力プロジェクトとして知られていた。このように1990年までの日本の教育協力が高等教育・職業訓練中心であった理由として、第一に経済インフラ中心であった日本の国際協力全体の傾向に基礎教育はなじまなかったこと、第二に基礎教育は国の発展の根幹である、といった考え方を日本人は共有しており、逆に援助になじまない分野だと考えられていたこと、第三に、第二の点とも関連するが、日本は戦前・戦時中に植民地や占領地で日本語教育・日本型教育を強制した歴史があり、初等中等教育における教育協力をこのような過ちと結びつけて考える傾向があったことなどが挙げられる。

(2) 1990年以降における日本の教育分野国際協力政策の動向(表1参照)

しかし、1990年の「ジヨムティエン会議」において、EFAの達成が国際社会の一致した目標と位置付けられると、日本でも基礎教育分野における協力の拡充のため、様々な議論が行なわれ、施策が講じられるようになった。

1990年には、さっそくジヨムティエン会議を受けて、JICAが外務・文部両省の協力を得て「教育援助検討会」を設置し、次いで1992年には「開発と教育分野別援助研究会」が設置され、1994年に報告書が発表された。その後もJICAでは、1994年に、「教育拡充のための提案」タスクフォース報告書、1997年には「教育分野における開発調査実施ガイドライン」、「教育援助にかかる基礎研究」報告書、2001年に「開発課題に対する効果的アプローチ-基礎教育」などを発表し、継続的に教育分野の国際協力拡充のための研究を続けている。特に、「開発と教育分野別援助研究会」報告書と1997年「教育援助にかかる基礎研究」報告書は日本の教育分野国際協力の明確な方向性を提言しており、その後のJICAの教育分野国際協力に大きな影響を与えた。

JICA「開発と教育分野別援助研究会」提言骨子

職業訓練も含めた教育援助を ODA 全体の 15% 程度に増大させる。

開発における基本的な土台としての基礎教育を最重視する。

教育開発段階のバランスを見極めた最も必要性の高い分野への援助の実施

JICA (1994) より作成

JICA「教育援助にかかる基礎研究」報告書

高等教育・職業訓練から基礎教育へのシフト

ハードからソフトへのシフト

アジアからアフリカへのシフト

JICA (1997) より作成

外務省では、1992年の「政府開発援助大綱」の策定や1993年の「ODA 第5次中期目標」、1999年の「政府開発援助に関する中期政策」の中で、人的資源開発、特に基礎教育を重視する傾向が明らかとなっていた。このような背景の中から、2002年、外務省の主導により、後述する「成長のための基礎教育イニシアティブ」が発表された。

文部省(現文部科学省)では、1995年に「時代に即応した国際教育協力の在り方に関する懇談会」、2000年に「国際教育協力懇談会」、2002年には「国際教育協力懇談会(第二次)」を組織し、文部省としての教育分野国際協力支援体制の構築を進めてきた。この間、担当部局であった「教育文化交流室」が「国際交流政策室」を経て、「国際協力政策室」へ部署の名前を変えてきたことから、文部省の積極的な姿勢をうかがうことができる。また、懇談会の答申を受け、広島大学と筑波大学に教育開発国際協力研究センターが設置され、高等教育での農業(名古屋大学)・医学(東京大学)・工学(豊橋技術科学大学)・法学(名古屋大学)等の分野の国際教育協力を進めるために、それぞれの大学に国際教育協力研究センターが設置された。

(3) 2002年の教育分野国際協力政策の展開

以上のように1990年代に日本の教育分野国際協力政策は大きく展開した。ここでは、その最近の動向を、2002年に発表された2つの政策文書をたたき台として、見てみたい。

その一つは外務省による「成長のための基礎教育イニシアティブ(Basic Education for Growth Initiative、以下 BEGIN)」であり、今ひとつは、文部科学省の第二次国際教育協力懇談会報告書である。双方とも、「ダカール行動枠組み」を強く意識しながら、日本の教育分野国際協力の方向性を示した政策文書である。この2つの文書の内容は相当に異なるが、相反するというのではなく、BEGIN策定に当たっては、外務・文部科学両省の間で検討がなされ、未だ最終報告に至っていなかった国際教育協力懇談会の議論の一部が、取り入れられた。また、国際教育協力懇談会では、BEGINの説明がなされ、どのように懇談会の議

論が取り入れられたか、に関する報告が行なわれている。一般に、BEGIN は日本の教育分野国際協力政策の基本理念や重点分野等の総論的記述であるのに対して、懇談会最終報告は、教育分野国際協力を拡充し実施する際の具体的各論、であるとの位置付けもできる。その意味では、両者は相互補完的であるとも言える。

しかし、両省の立場の違いも両文書には明確に現れている。BEGIN は基本的に国際社会への発信を目的に策定された政策文書であり、国際社会の援助潮流への対応と我が国の政府開発援助の理念を基としている。一方で、国際教育協力懇談会最終報告は、国内向けの発信と国内での教育分野国際協力支援システムの構築を意図した内容となっている。

まず、BEGIN は日本の教育分野国際協力政策指針として、国内的リソース・国内的議論と国際的デマンド・国際的動向をバランスさせたものとなっている。基本理念として小泉首相の「米百俵の精神」を基に、自助努力や文化の多様性の認識といった日本独自の援助理念を述べ、そのうえでセクタープログラムへの対応や、地域社会の参画促進、マルチセクターアプローチといった国際的な動向に適合させた方針を示した後、我が国の教育経験の活用という国際教育協力懇談会の提言を提示している。重点分野に関してもアクセスと質をバランスさせ、「女子教育」や「ICT」といった国際的な重点課題と学校建設や理数科教育といった日本の実績のある分野を交互に織り込んでいる。同じく、「新たな取り組み」においても、国民参加型の「現職教員の活用」とともに、国際的に注目を集めている「世銀ファストトラックイニシアティブ」や「紛争終了後国造り」等を挙げている。このように BEGIN は、バランスのとれた政策文書だと評価できる。

カナナスキスサミット発表「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」の概要
(ダカール行動枠組みの目標達成に困難を抱えている低所得国を支援するため、向こう 5 年間で教育分野への ODA を 2500 億円以上行うことを、このイニシアティブと共に表明)

1. 支援に当たっての基本理念

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

2. 重点分野

- (1) 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
- (2) 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
- (3) 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における教育への支援

次に文部科学省国際教育協力懇談会最終報告は、主に日本国内の体制づくりをしていくための提言として、日本の国際教育協力リソースについて、綿密な調査を行なって書かれた文書である。「ダカール行動枠組み」に應えるため、日本の教育分野国際協力において、実績・経験の豊富な分野と経験の浅い分野とを明確にし、これらをそれぞれ振興するための「拠点システム」の構築を提言している。BEGIN と同様に「国際機関との連携」「紛争解決後の国づくり」等の国際的な潮流への配慮はされているが、全体には、「現職教員の活用」「国民参加型」「大学における国際開発協力の促進」のように国内的な国際教育協力のためのリソース整備が提言の中心にある。そのために、JICA や国際協力銀行といった政府開発援助実施機関のみならず、各県教育委員会や大学、コンサルタント企業をも巻き込み、調査や聴聞を繰り返しながら、この政策文書はまとめられている。また、二国間援助を実施する欧米諸国において、国内教育を担当する官庁が、教育分野の政府開発援助政策において一定の役割を果たす国は例外的であり、教育分野において卓越した専門性を有する文部科学省が国際協力においてもイニシアティブをとろうとすることは評価できる。

この懇談会に特徴的なのは、文部科学省の所管である大学を国際協力においてどのように活用していくかも具体的に審議している点である。これは狭い意味での教育分野の国際協力に限られることなく、国際協力全般における議論であり、この懇談会は設置当初の「ダカール行動枠組みの対する対応」という課題とあわせて、実質的に2課題を審議することとなった。国立大学の独立行政法人化を控え、日本の大学の国際協力への取り組みを「無報酬・

無責任から有報酬・有責任の協力体制」に転換することを柱として、審議が行なわれた。

文部科学省「国際教育協力懇談会（第二次）」最終報告書の概要

1. 「ダカール行動枠組み」に対する我が国の対応

(1) 初等中等教育分野等に対する協力の重視

(2) 我が国の教育経験を生かした国際教育協力の促進

協力経験の豊富な分野における知見の共有化と伝達

協力経験の浅い分野における我が国の教育経験の情報提供と対話の強化

(3) 国際機関との連携を通じた我が国の教育経験の活用

(4) 現職教員の活用による「日本人の心」が見える協力の促進

(5) 初等中等教育分野等の協力強化のための「拠点システム」

我が国の主力となる教育協力分野を強化するための協力経験の共有化

派遣される現職教員の支援（共有化された協力経験の伝達）

協力経験の浅い分野の活用促進に対する支援

(6) 紛争解決後の国づくりにおける国際教育協力の強化

(7) 国民参加型の国際教育協力の展開

2. 大学における国際開発協力の促進

(1) 大学教員個人による協力から大学組織による協力への転換

(2) 我が国の大学による国際教育協力の制約要因・課題への対応

(3) 大学における国際開発協力を促進するためのサポートセンターの設置

(4) 国際開発戦略研究センターの設置

3. 日本の教育分野国際協力政策への提言

以上述べたように、日本の教育分野国際協力はここ数年で大きな展開を見せている。本節では、今後の政策に関してその課題と展望を考察したい。

第一に、最大の課題は、教育分野の国際協力は政策的には強調されているものの、その実施においては未だ不十分な点が多い、ということである。OECDの「Development Cooperation」各年版によると、日本の教育協力は政府開発援助総額の中の5 - 9%を推移しており、JICA「開発と教育分野別研究会」目標の15%には遠く及ばず、90年代を通して、その重要性がますます政策的に強調されてきたにもかかわらず、実額ベースで大きくなっていない。また、90年代前半に政策的に合意されたはずの「基礎教育の重視」という政策目標に関して、1999年のJICAの教育協力実績で就学前・初中等・ノンフォーマル教育合計でわずか25%を占めるに過ぎず、高等・職業訓練・産業技術教育合計の59%を大きく下回り（他は教育行政9%、中等技術教育3%、その他4%等、いずれの数字も村

田(2001)より) 実質的に達成されているとは言いがたい。また、文部科学省の国際教育協力懇談会資料(2002)によると、やはり1999年度実績で留学生支援などを含めた我が国教育ODA全体では、初等中等教育27%に対し、高等教育・職業訓練が73%との試算もある。もちろん、90年代を通じて、JICAにおける基礎教育案件数は飛躍的に増加しているが、依然日本の教育協力は高等教育・職業訓練が中心の状況は変わっておらず、今後この点に関しては、さらなる政策的努力と現場での案件形成への努力が望まれる。

第二に、BEGINでは国際社会との連携・協調のため、「セクター・ワイド・アプローチにも対応していく」とされているが、現実にはサブサハラアフリカの諸国等で急速に進展するセクタープログラムでの各ドナーのモダリティの共通化に日本は明らかに対応できないことが多く、このような政策表明が絵に描いた餅になるのではないかと、という懸念がある。貧困削減戦略文書(PRSP)やセクタープログラムの進展する国々では、教育がその重点セクターとなっている場合が多く、今後こうした国々での教育協力を展開するためには、モダリティの共通化に対処できるようなシステムを構築していく必要がある。両政策文書でも表明されているように、今後日本が世銀のファストトラックイニシアティブ対象国への教育協力を積極的に対処するためには、特にこのようなドナー協調の枠組みへの対応に努力していく必要がある。

第三に、第一第二の課題に対処するためにも、効率的効果的な教育協力のためのスキーム改革、特に政策的改革努力は急務である。90年代の教育協力の進展は、主に一般無償資金協力による学校建設と理数科教育の技術協力によって支えられてきた。また、BEGINの重点分野としても「多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設」が挙げられているが、日本の一般無償による学校建設はその単価の高さと住民参加の欠如から、世界銀行やOECDをはじめ国際社会から厳しい批判にさらされている状況であり、重点分野として国際的に提示するだけの優位性を有していない。(ただし、学校建設に取り組む二国間ドナーはごく限られており、やり方によっては、日本独自の誇るべき貢献となる可能性を有している分野である。)もちろん、このような批判に答えるため、実務レベルでは相当な努力もされてきたが、そのスキーム的な制約を克服しない限り、抜本的な改革はできないことも明らかとなっている。また、こうしたスキーム上の課題はセクタープログラムの進展する国々では致命的な制約要因となっている。今後は、スキーム的な制約を取り除き、他のドナーと国際的に協調しながら、住民参加で低コストの学校建設をできるような改革のための政策的な努力が望まれる。

第四に、両政策文書でも強調されていた案件の多様化は重要な課題である。上記のように、教科別では、理数科教育分野での教育協力が、試行錯誤の後、受け手の途上国から高い評価を受け、また他のドナーがこれまであまり実績を有していなかったことから、日本の得意分野として発信できる協力形態となってきた。しかし、国内的なりソースの制約や途上国の多様なニーズに応えるためには、他の得意分野の開発は重要な課題である。現在、女子教育や障害児教育、健康教育、環境教育などが検討されており、その整備に対して予算的措置もさ

れようとしているが、実際には、プロジェクトの形成・実施を通して国内体制を充実させていく以外に道はなく、そのための実施機関と大学等の協力機関との緊密な連携と案件形成への努力が望まれる。

第五に、国内の教育開発・教育協力に対する知的集積とその利用・人材養成に一層の努力をする必要がある。BEGIN に挙げられているように、女子教育や教育政策、紛争終結後の国づくりにおける教育への支援は、確かに非西洋で独自の発展を遂げてきた平和国家の日本が比較優位をもって協力をする可能性のある分野である。しかし、このような分野で、未だ現地のニーズに即した協力が実施できる国内的なリソースの開発やシステムの構築が進んでいるとはいいがたい。こうした分野の研究や人材養成が急速に進展しているのも事実であるが、政府としてもこの政策を実施するためには、相応の体制強化を図るべきであろう。また、教育開発に関する知見を集積し、これを教育開発の専門家が活用できるようなナレッジマネジメントネットワークの確立が望まれている。最近 JICA で教育課題別チームが立ち上がり、活発な活動を展開しており、今後に期待したいが、こうした動きが関係省庁や、国際協力銀行、開発コンサルタント、大学等を巻き込んだ、オールジャパンのネットワークになっていく必要がある。

第六に、途上国の教育開発の主体は途上国自身であること、教育協力の出発点は途上国側のニーズであることを再度確認する必要がある。日本は本来、「自助努力」という形で、国際社会が「オーナーシップ」等と改めて言い出すはるか以前から、その大切さを援助の理念としてきた国である。また、教育分野の国際協力に関しては、90年代以前、「教育は国の文化の根幹であるから外国からの介入には慎重な配慮が必要」との意識が強くあった国である。しかし、最近の政策文書では、途上国側のニーズや自助努力・オーナーシップに関する考察が十分になされておらず、従来日本が忌避してきた文化政策的な教育協力を連想させる「日本人の心」「日本の教育経験」ということを前面に押し出すことが多くなってきた。これは、日本の政府開発援助政策全体でも盛んに話題にされるようになった「顔の見える援助」や「国民参加型援助」「援助の国益論」の議論と機を一にするものであろう。もちろん、本来教育協力は文化交流的な要素をもち、日本の教育協力は日本の比較優位がある分野でなされるべきである。また、日本の教育協力が国民の税金で行なわれる以上、そのあり方は当然様々な基準によって評価され方向付けされていくべきであろう。しかし、それでも教育分野国際協力の出発点は途上国側のニーズとオーナーシップである必要がある。途上国の教育という極めて文化的な課題に対して、日本は非西洋の国というユニークな立場を有するドナーである。日本が、従来から有している文化的センシティブリティと自助努力の精神を大切にしながら、途上国の側から発想した教育開発のための国際協力を果敢に進めていくことを強く望むものである。