

研究  
分野における開発調査ガイドライン

プロジェクト研究

教育分野における開発調査ガイドライン

平成10年12月

平成10年12月

JICA LIBRARY



J 1149291 (5)

国  
際  
協  
力  
事  
業  
団

国際協力事業団

000  
24  
SSF  
LIBRARY

社調一
J R
98-146







## 序 文

資源小国としての自らの経験から人的資源の重要性を認識している我が国は、早くから教育を政府開発援助（ODA）の柱のひとつとして位置づけてきました。1990年の「万人のための教育世界会議」において国際的に教育の重要性が再認識されたことを契機として基礎教育分野への支援を本格化するなど、近年、この分野への取り組みを一層強めています。

開発途上国の多様なニーズに的確に応えるためには、教育施設の整備や教師の養成などの個々の課題に対処療法的に取り組むのではなく、それらの問題の背景にある要因を体系的に分析し、総合的な対策を立案することが必要です。教育援助の拡充に向けた努力の過程で、こうした難しさに対する理解も深まりつつあり、その結果として、これまで教育分野では実績の無かった開発調査の役割が注目されるようになってきました。

このような背景の下、当部は教育分野における開発調査のあり方や実施手法を検討するために、教育援助に造詣の深い有識者各位の参加を得て、平成9年9月から平成10年3月まで6回にわたり検討委員会を開催し、委員長の牟田博光東京工業大学教授をはじめ、委員各位より貴重な助言を賜りました。本報告書は、検討委員会での審議に加え、現地調査や国内外の教育援助関係者及び機関に対するヒアリング・アンケート調査の結果を踏まえて取りまとめたものです。この場を借りて、本研究にご協力いただいた関係各位に心よりお礼申し上げます。なお、取りまとめに当たっては（財）国際開発センターの協力をいただきました。

教育分野において開発調査事業を本格的に実施するためには、更なる研究が必要と考えますが、当面の指針として本報告書が事業団職員のみならず、広く教育援助に携わる関係各位の業務の一助となることを祈念致します。

平成10年12月

国際協力事業団  
社会開発調査部長  
池田 龍彦



1149291 {5}

## 序 章

### 本研究実施の背景

1990年の教育世界会議以降、我が国では、開発途上国における教育開発の重要性と教育援助の必要性に関する認識が急速に高まっており、教育援助の実績も増大している。特に教育援助で対象とする範囲は、従来の高等教育・職業教育から、初等・中等教育まで拡大しており、それに伴って教育行政や教育計画、教育内容等、様々な視点から開発途上国の教育の向上に携わっていく必要性が明確になってきた。

教育、とりわけ初等・中等教育は、社会構造や文化と密接に関係しており、また公教育の質や効率を改善するためには、制度や組織に踏み込むことが必要とされている。従来、我が国では協力案件発掘や実施にあたっては、プロジェクト形成調査や企画調査、無償資金協力案件の基本設計調査等で基礎的な調査が行われてきた。現地のニーズに合致した案件を形成し、効果的・効率的に実施するためには、前述したような教育分野の特殊性を踏まえ、十分な現状・問題分析に基づき綿密な計画を策定することが不可欠である。このような教育援助のニーズに応える上で、開発調査事業は重要な役割を担うものと考えられる。

### 本研究の目的

本研究では、教育分野における開発調査について、1) 開発調査が必要とされるニーズを分析し、開発調査の適用可能性と課題を明らかにすること、2) 調査手法を提示すること、3) 開発調査の実施体制の現状と課題を整理し、国内外の人材リソースを提示することを目的としている。

### 本研究の手法

本研究は第1次国内調査、英国・エチオピア・ザンビア・インドネシア・フィリピン・タイ・米国における現地調査、第2次国内調査、および現地再委託調査に分けて実施した。第1次国内調査では、関連資料の収集およびその分析を行い、開発調査の必要性・有効性の分析、教育分野の調査・分析手法の検討を行った。現地調査では各国の類似調査の事業実施手法を調査するとともに、我が国の開発調査スキーム、モデル案について現地関係機関と議論し、教育分野の開発調査実施に関する意見のヒアリングを行った。現地再委託調査は、英国（2団体）、フィリピン、米国の計4団体に依頼し、調査対象国の類似調査の実施状況、援助機関の実施体制について情報を収集するとともに、各国の教育分野における人材情報の整理分析を行った。第2次国内調査では、それまでの調査結果を踏まえて、今後JICAが教育分野の開発調査の実施において留意すべき事項、開発調査参考モデル案、調査実施体制の検討を行った。

これらの作業は、この分野の有識者から構成される検討委員の助言・指導の下に行われ、平成9年9月

から平成10年3月まで合計6回に亘る検討委員会および中間報告会、最終報告会が開催された。本研究の実施体制は以下の通りである。

#### 本研究の実施体制

##### 検討委員会：

委員長	牟田 博光	東京工業大学大学院社会理工学科教授
委員	内海 成治	大阪大学人間科学部教授
委員	廣里 基史	名古屋大学大学院国際開発研究科助教授
委員	澤村 信英	広島大学教育開発国際協力研究センター助教授
委員	黒田 一雄	広島大学教育開発国際協力研究センター講師
委員	角田 宇子	亜細亜大学国際関係部講師
委員	久木田 純	UNICEF駐日事務所プログラムオフィサー
委員	杉山 隆彦	JICA国際協力専門員
委員	横関 祐見子	JICA国際協力専門員

##### 調査担当：

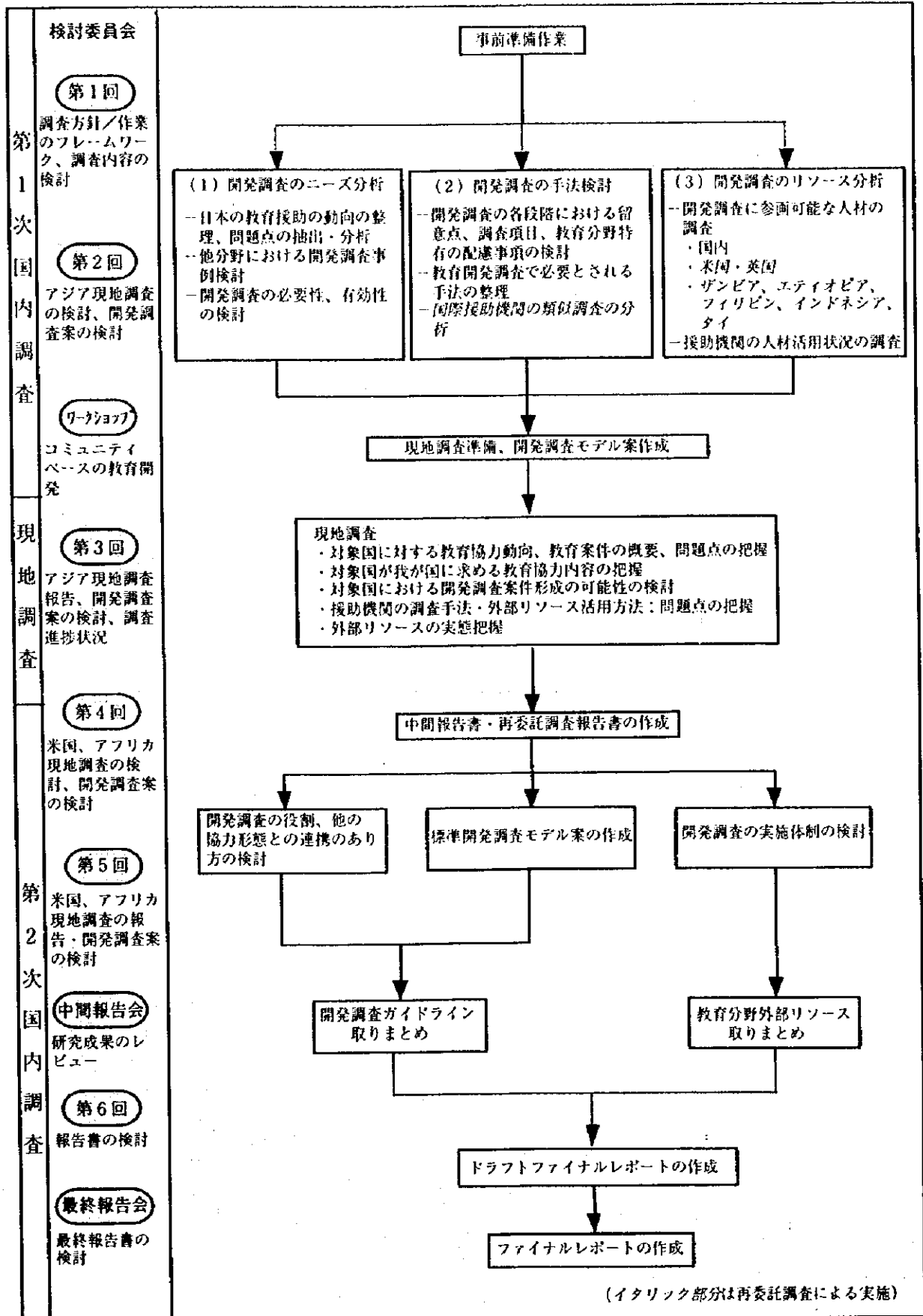
総括	田中 清文	財団法人 国際開発センター研究員
	小林 朋子	財団法人 国際開発センター研究員
	増田 知子	財団法人 国際開発センター研究員
	Peter Boynton	Academy for Educational Development (米国)

##### 事務局： JICA社会開発調査部社会開発調査第1課

貝原 孝雄	課長
松永 正英	課長代理
馬部 典佳	ジュニア専門員



本研究のプロセス



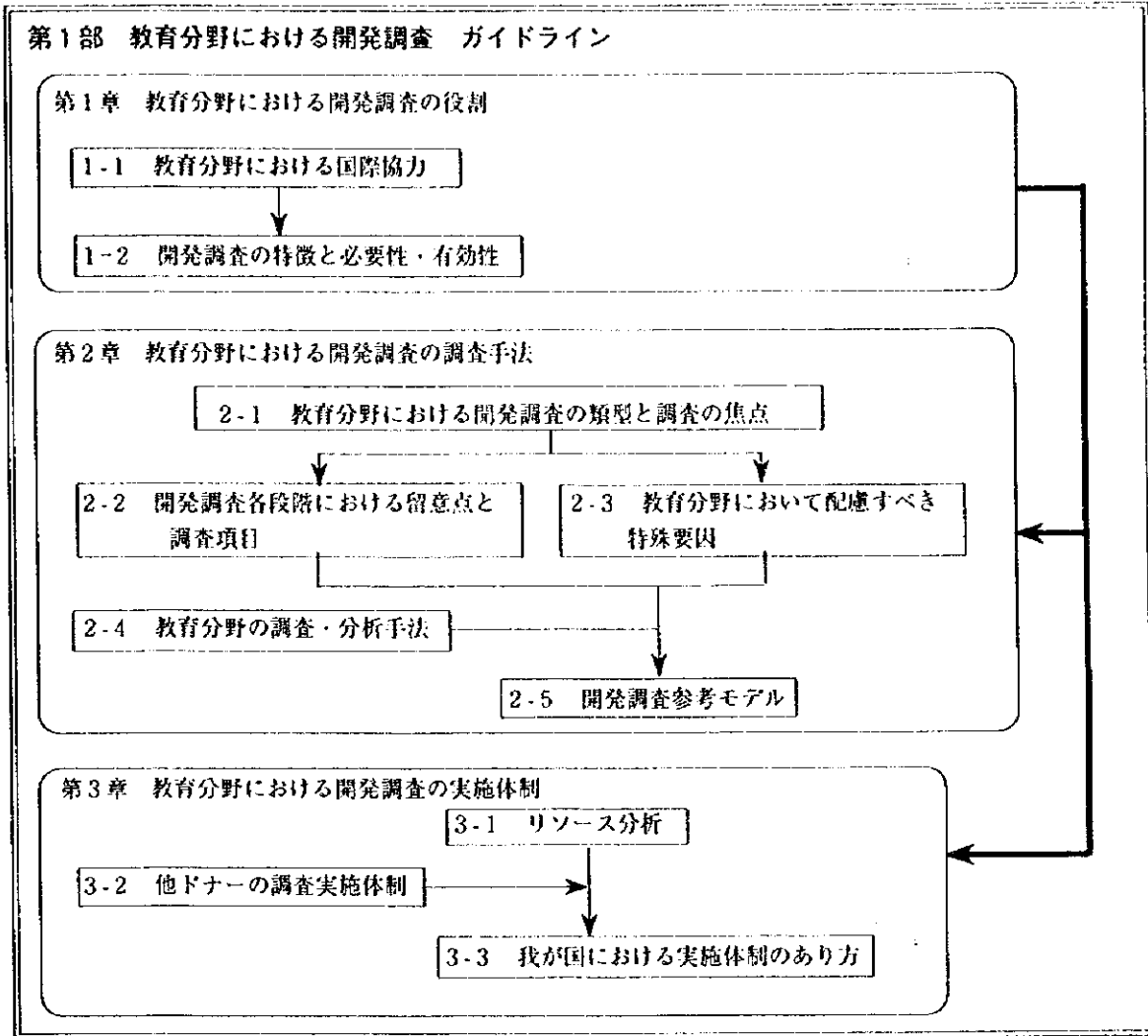
## 報告書の構成と使い方

本報告書は検討委員会の審議結果等を「教育分野における開発調査 ガイドライン」としてとりまとめたものであり、構成は次頁に示す通りである。

本報告書は全3章から構成されており、「第1章 教育分野における開発調査の役割」では、本研究の背景となる教育援助の動向と課題を踏まえ、これまで実施されてこなかった開発調査の必要性、有効性を明らかにし、開発調査の可能性、他の援助スキームとの連携の可能性について検証している。「第2章 教育分野における開発調査の調査手法」では、開発調査の実施に際し、案件要請段階、事前調査段階、本格調査段階における留意点について、主に JICA 担当者の利用を想定して整理し、さらに開発調査のモデル案を提示している。「2-4 教育分野の調査・分析手法」では、セクター分析、経済分析、社会分析、受益者参加、教育評価等の調査で必要とされる手法について整理している。「第3章 教育分野における開発調査の実施体制」では、日本、米国、英国、ザンビア、エチオピア、フィリピン、インドネシア、タイの8カ国について、開発調査で活用可能な人材について整理すると共に、他のドナー機関の、主に人材の活用に関する調査実施体制を取りまとめている。本報告書で提示した開発調査手法は、開発調査の実施にあたっては適宜取舍選択すべきものであり、また参考モデル案は、様々な形態の開発調査があり得ることを示した例示であり、調査の実施にあたっては状況に応じて弾力的に利用されることを前提としている。

なお、本研究においては、本報告書に加え、教育分野の開発調査に参画し得る国内外の人材情報を、当事業団内部で活用することを前提として別冊として整理している。これらの情報については、追って本人の了解を得たうえで公開する予定である。

報告書の構成





# 「教育分野における開発調査 ガイドライン」

## 要 約

### 第1章「教育分野における開発調査の役割」

#### 1. 国際的な教育援助の動向と課題

開発における教育の役割は、1950年代以降、「経済開発のための教育」、「人間解放のための教育」、「教育を受けることはすべての人間が持つ基本的な権利であり、教育の普及や（教育）の質的改善等、教育そのものの発展が緊急の開発課題である」という概念的な変遷を経て、多様化してきたといえる。

1990年代の教育援助の特徴には以下のような点が挙げられる。

- (i) 基礎教育の重視
- (ii) 援助規模（対象者、地域、期間）の拡大
- (iii) 援援助機関間の協調・連携による援助の実施
- (iv) プロジェクト型の援助からプログラム型・セクター支援型の援助への移行
- (v) 参加型・政策対話型によるプログラム/プロジェクトの形成過程の重視
- (vi) 開発途上国における計画立案能力・実施能力向上（キャパシティ・ビルディング）の重視

一方、開発途上国の教育開発に共通する主な問題点は、教育のハード分野（施設、設備）に関するものと同様に、教育政策、教育行・財政、教育内容、教員、学校経営、地域社会・家庭・学習者等、教育のソフト分野のものが深刻である。1990年代以降、これらの問題点に関して、援助国・援助機関・開発途上国の間で次のような5つの基本戦略が共有されるようになっている。

- (i) 教育へのアクセスと教育機会の公正さの重視
- (ii) 教授法やカリキュラムの改善による学習成果の向上
- (iii) ノンフォーマル教育の重視
- (iv) 教育開発における地域社会の役割の重視
- (v) 援助側と被援助側のパートナーシップによる教育開発の推進

近年、世界銀行・UNDP・USAID等の多くの援助機関は、限定された目的と内容の事案を自己完結的に実施する従来からの「プロジェクト型援助」では十分な援助効果が得られないとの認識を強め、各援助機関が協調して開発途上国政府における構造改革・行政改革を促進しつつ、総合的なプログラムを系統的に実施していくという「プログラム型援助」へと重点をシフトしつつある。このような多角的・総合的な新しい形の援助では、特に相手国側のオーナーシップが重要であり、相手国側のイニシアチブの下プログラムを形成・実施していくという「過程」が極めて重要になる。

## 2. 開発調査の特徴と必要性・有効性

我が国の教育援助においても、国際的な援助動向を踏まえ、ソフト面にも配慮したより総合的・包括的なアプローチが求められている。

このような新たな教育援助のニーズに応える手段として、開発調査は、以下のような特徴がある。

### (1) 総合的な取り組みを必要とする課題に対応し得る

教育分野の課題は一般に様々な要素が絡み合っており、その分析や対策案の立案には複合的な取り組みを必要とする。開発調査では、多岐にわたる分野の専門家を効率的に動員するとともに、分析の材料となる一次データを大規模に整備することができ、これにより、実施的かつ持続的な計画をとりまとめ得る。また、我が方協力案件の形式段階で開発調査を実施することにより、多様な援助スキームを効率的に組み合わせたプログラム協力を構築することが可能となる。

### (2) 資金協力と密接に結びついた技術協力として相乗的な効果を発揮し得る

教育分野の問題の多くは制度や組織の改革を必要とするものが多いが、従来の日本の協力では踏み込んだ協力は行っていない。開発調査はこれらのソフト面の改革を資金協力案件に形成することに適しており、その成果を資金協力に有機的にフィードバックすることにより、教育援助の効果や持続性を大きく向上することができる。

### (3) 参加型プログラム/プロジェクトの形成に効果を発揮する

教育分野において住民参加は、受益者負担による資源動員や教育の効率や質の改善の観点から重要との認識が広く共有されているが、その具体的な方法論を開発することは容易ではない。開発調査は広範な一次データの取得やモデルの実証的開発に適しており、実行可能な住民参加の枠組み作りに効果を発揮し得る。

### (4) 我が国の人的リソースの充実に促進することができ、ひいては教育分野のニーズにより的確に応えることができるようになる

教育分野における開発調査の実績が増大するにつれ、我が国の人的リソースの裾野が拡大し、かつ質的にも国際水準に近づくことができ、ひいては、他の技術協力スキームや資金協力の質的改善にも寄与するものと考えられる。

この点は、開発途上国のニーズに直接的に応える上での開発調査のメリットではないが、人的リソースの質量両面の拡充を将来的にもたらすことにより、開発途上国側のニーズに間接的に応えることにもなる。

### (5) 邦人以外の人的リソースを活用することができる

教育分野では我が国の人的リソースにより的確に対応し得ない領域が存在する。開発調査においては、調査団員または再委託調査の受託先として地元や第三国の人的リソースを活用することができ、これにより我が国の人的リソースとの相乗的な効果が期待できる。

一方、開発調査において次のような場合には必ずしも有効な手段ではないものと考えられる。

(1) 人的資源開発等の「プロジェクトの実施」が求められている場合

開発調査は技術協力の中で基本的に政策提言やプロジェクト形成・準備に適したスキームであり、当然のことながら多数の人材を育成することには向かない。現職教員の研修や地方教育行政担当者の研修等は、開発調査が対象とする計画策定段階の次の「実施段階」に位置付けられるもので、資金協力や他の技術協力スキームにより対応されるものである。

(2) カウンターパートが少人数にとどまるなど、技術移転の受容能力が限定されている場合

相手側が技術移転の受け皿として多岐にわたる担当分野の団員に対応するカウンターパートチームを配置できない場合、費用対効果の点から専門家の個別派遣やチーム派遣により対応することが好ましいと判断される場合が多いものと思われる。

(3) 技術移転に特に重点が置かれている場合

開発調査のアウトプットは技術移転と最終報告書である。前者が客観的に把握しにくいのに対し、後者はその質が厳密に評価され得る。このような基本的構図から、相手側の技術移転受け入れ体制が十分に整わない場合などには、時として調査作業の重点が報告書の作成に置かれ、技術移転が十分に行われなこともあり得る。また、プロジェクト方式技術協力と異なり、現状ではカウンターパート研修の受け入れ数が年間1名程度に限られるため、本邦研修による体系的な技術移転のニーズに対応しにくい。

以上のような開発調査の制約要因は、制度の運用と他の技術協力スキームとの有機的な連携により補うことができ、むしろ相乗的な効果を挙げ得ることができるものとも考えられる。ドナーによる外部からの支援が持続的な成果を生みにくいと一般的に考えることができる教育分野においては、開発調査を有償資金協力や無償資金協力と結びつけることのみならず、他の技術協力スキームとの有機的な組み合わせをも重視すべきものと考えられる。

## 第2章「教育分野における開発調査の調査手法」

### 1. 教育分野における開発調査の類型

教育分野において想定される開発調査の類型として以下の4つを提示する。

(1) マスタープラン (M/P) 型開発調査

あるサブセクター（初等、中等、理数科教育等）もしくはある地域について、現状の問題と課題を多角的かつ総合的に分析し、問題解決を図るための中長期的な開発戦略を立案する。

(2) フィージビリティ調査 (F/S) 型開発調査

教育分野における個別のプロジェクトについて、それを実施することが技術的・経済的・財務的・社会的・文化的・組織的・環境的に妥当であるかどうかを検討する。

### (3) 政策支援型開発調査

相手国の政策立案や制度改革に対する支援を目的とする。政策支援型調査では、プロジェクトの形成や、投資計画を策定することが第一義的な目的ではなく、カウンターパートとの共同作業のプロセスに重点を置き、新政策や制度改革の立案検討を行う。

### (4) 実証型開発調査

調査の一環として試行的にパイロット・プロジェクトを実施することによって、ある開発モデルやシステムの実施可能性、有効性、普及可能性を検討する。例えば、識字教育のパイロット・プロジェクトを行いながら、識字教育のための有効なモデルを開発し、そのモデルに基づき識字教育の全国的な展開のための戦略と実施計画を策定する。

教育分野では従来からのM/P、F/S型だけではなく、開発調査の新しい類型、すなわち政策支援型及び実証型の調査が有効な手段となるものと考えられる。

## 2. 開発調査各段階における留意点と調査項目

開発調査の各段階におけるJICAの調査・検討項目及び配慮を要する諸点は以下の通りである。

調査段階	検討項目・調査項目	配慮を要する諸点
要請段階	(1) 案件の妥当性 (2) カウンターパートのコミットメントと実施能力 (3) 協力形態としての我が国開発調査の妥当性	
実施計画策定段階 (事前調査)	(1) 事前調査コンサルタント団員のスコープ (2) ドナー間調整 (3) カウンターパートのインセンティブ	(1) 持続性とオーナーシップ (2) 他の分野を含む包括的取り組み (マレター・アプローチ)
本格調査段階	(1) 調査団の構成 (2) 調査期間と業務量 (3) 外国人補強 (4) 現地再委託 (5) 作業監理委員会 (6) 技術移転 (7) ローカルコスト負担	(3) 他の技術協力との連携 (4) 資金協力との連携のあり方 (5) 他ドナーとの連携および調整

## 3. 教育分野において配慮すべき特殊要因

開発調査の視点から、教育分野において配慮すべき特殊要因として、以下の5点が考えられる。

### (1) 社会慣習と宗教

社会慣習と宗教については、国（地域）特有の状況に応じて考慮する必要がある。ドナーの立場として、特定の社会的または宗教的な慣習（女子の割礼等）を変えようとする支援活動が行われる場合もあるが、相手国の主体性や社会的持続性の観点からは基本的には社会的・



宗教的慣習を尊重することが必要となる。これら要素を取り入れるため、本格調査段階において社会分析を行い、特に重要な場合は、事前計画段階から簡易な社会分析を行うことが望ましい。

### (2) WID/GAD

多くの開発途上国において、女子の就学率、特に中等教育以降の就学率は、男子を大きく下回っている。これは教育への物理的アクセスの問題の場合もあるが、一般的には社会的・経済的な要因に関連しており、女子の教育向上に対して現実的に根深い経済的・社会的障壁が存在することが窺える。多くの国において、男子の教育は権利と見なされるのに対し、女子の教育は様々な障壁を克服した上で受けられる特権的なものである。

開発調査では、本格調査の際に、社会・ジェンダー分析を行って、対象地域では何が女子の教育普及の障害となっているのか、どのような方法でそれを克服できるのかを分析し、更に、両親や子どもの要望も聞けるような参加型の計画を行うことが重要である。

### (3) 民族と言語

開発途上国は植民地化された後独立を勝ち得た国が多く、地理的な国境には歴史的根拠がほとんどないことも珍しくないため、多くの開発途上国が多様な民族・部族や社会的グループから構成されており、これが時として国内および隣国との民族紛争につながっている。多くの地域で住民はアイデンティティを国家よりも民族に求めている。一方、多くの政府は教育を国家の「アイデンティティ」を強固にする手段と考えており、時にはこのことが、一つまたは複数の民族グループを他よりも重視するように受けとられることもあり、教育は内政上センシティブな問題となる危険性がある。

民族と言語に関わる問題については、プロジェクト形成段階からそれぞれの国や地域の状況に応じ、他のドナーとも調整して計画を策定しなければならない。

### (4) 資源動員

開発途上国の国家予算に占める教育支出は、1960年には平均11.7%であったものが、1970年代後半には16%以上に増加し、1980年代も、債務問題を抱えていたラテンアメリカ以外の地域では、予算支出に占める教育支出の割合は増加した。他方、深刻な財政状況の下で、受益者やコミュニティに負担を求める動きも本格化しつつある。少額であっても住民の寄付を募ったり、労働奉仕を組織したり、教員に村有地の一部を自家耕作用に提供するなどして、コミュニティ自身が持っている資源を動員することも、プログラム/プロジェクトの持続性の観点からも重要である。このようなコミュニティの負担は、ケニアやネパールなど既に制度化され、社会に定着している事例も少なくなく、開発調査を実施する場合には、これら既存の制度、慣行を活かしながら教育の質・アクセスの改善を図るというアプローチが重要となる。

### (5) 現地標準と仕様等

開発途上国の教育内容には、先進国・旧宗主国の教育をそのまま採り入れている場合も少なくなく、カリキュラム、教科書、教授法も開発途上国の教育現場の現状とニーズに対応できないに至っていない。

また、教育を取り巻く自然環境、生活様式、社会慣習等は国境のみによって異なるだけではな

く、一国内であっても地域、民族、ひいては学校レベルで異なるものである。そのため、学校などの施設や実験器具などの資機材、更に、教科書やカリキュラムに関する支援を行う際は、個々の国、更には、国内の地域の比較検討を通じて、技術的、経済的、そして社会的に適切な標準仕様を設定するとともに、その適応範囲を柔軟に設定できることが肝要である。

#### 4. 教育分野の調査・分析手法

##### (1) 教育セクター分析

教育セクター分析は、教育部門の現状、特徴、ニーズ、問題点や課題を明らかにし、その解決策を提示する。JICAの教育分野における調査（プロジェクト形成調査、企画調査、基本設計調査、プロ技における基礎調査・事前調査）では、時間的及びマンパワーの制約から、教育分野の問題点を原因まで追及し、整合性のある政策提言を導き出す調査が困難であった。今後、教育セクター分析を開発調査で行うことにより、詳細な現状把握と原因分析に基づいた問題解決の方策を提言することが可能となる。教育セクター分析では、教育の内部効率性、外部効率性、公正度、外部効果、等が分析される。

##### (2) 経済・財務分析

経済・財務分析は、大きくマクロ分析とミクロ分析に分けられる。マクロ分析は、個別プロジェクトではなく教育分野全般に関する課題を経済的な視点から分析・評価するものであり、教員需給予測分析、労働市場分析、教育財政に関する公正度分析、等がある。前二者は、それぞれ教員数、労働市場ニーズという需要予測を行う。ミクロ分析は個別プロジェクトの経済的・財務的分析を行うものであり、費用便益分析、費用対効果分析、リスク分析、等がある。

##### (3) 社会・ジェンダー分析

社会・ジェンダー分析は、一般的にはプロジェクト対象地域の社会構造、文化、男女の社会的環境、開発ニーズ、利害関係等を分析するとともに、プロジェクトのインパクトやリスクを分析し、それら結果をプロジェクトの計画策定に反映させ、効果的なプロジェクトの実施を図るために行う。

教育分野では、男女別教育指標の確認（就学率、中退率、留年率、進学率、教員数）、未就学や中途退学の社会文化的要因分析（男女別）、教育分野における男女別ニーズ等が分析項目となる。社会分析をより詳細に行う上で、受益者の参加（受益者自身が地域社会の状況を分析する）は重要であり、かつプロジェクトの便益をより公平で持続的に図るためにも不可欠である。

##### (4) スクール・マッピング

スクール・マッピング（UNESCO等ではマイクロ・プランニングと呼ぶ）では、空間的／地理的分析を行い、教育機会の公正度や教育効果を高め、合理的な資源の活用を可能とする学校配置が計画される。最近では、GIS（Geographical Information System）が利用されることも多く、単に学校の位置を調査するだけでなく、それぞれの学校の属性（生徒数、教員数、中退率、有資格の教員の割合等）を空間的に（地図上に）表示することができる。

(5) 教育評価

教育の質的課題を明らかにする方法として、以下のような教育評価方法がある。

ミクロレベルの教育評価：授業分析

マクロレベルの教育評価：ナショナル・アセスメント

開発調査でナショナル・アセスメントをレビューすることによって、学業成績が不十分な地域や学校の特定、どの地域またはどの学校で教育改善の取り組みが必要であるか等の判断の目安として利用することができる。また、ナショナル・アセスメントの導入を検討している国に対して、その導入計画に関する開発調査を行うことも可能である。

(6) 効果的学校分析

効果的学校分析は、「インプット→プロセス→アウトプット」の教育生産関数的な関係に着目して、教育効果を分析する方法である。開発途上国の教育問題を解決するためには、限られたインプットでアウトプット（教育への参加、卒業率、学業成績等の教育効果は、量的なものど質的なものに分けられる）を最大化することが求められる。

5. 開発調査のモデル案

開発途上国の教育分野のニーズに開発調査でどのように応えることができるかを、より具体的に示すために、想定されるケースを可能な限り幅広くカバーするよう配慮し、10のモデル案を設定し、調査内容等を提示した。各教育サブセクター別モデル案の「テーマ」と「アウトプット」は以下のように整理できる。

	案件名	テーマ	アウトプット*
<b>■ 教育セクター全般</b>			
1	教育セクター調査	全般	政策提言
2	地方教育行政機能強化計画	教育行政	政策提言+事業化計画（円借款+技術協力）
<b>■ 初等教育</b>			
3	小学校整備計画	教育のアクセス	事業化計画（無償）
4	初等教育教員養成拡充計画	教育のアクセス・質	中長期計画+事業化計画（技術協力+自己資金）
<b>■ 中等教育</b>			
5	中等教育拡充計画	全般	中長期計画
6	中等教育理数教科プログラム改善計画	教育の質	技術開発（技術協力）
<b>■ 高等教育</b>			
7	高等教育拡充計画（留学生借款）	外部効果	事業化計画（円借款）
8	高等工業専門学校設立計画	教育の質、外部効果	事業化計画（無償+技術協力）
<b>■ ノンフォーラム教育</b>			
9	村落社会教育拡充計画	教育のアクセス、外部効果	技術開発+政策提言
10	放送利用識字教育整備計画	全般	技術開発+事業化計画（無償）

\*事業化計画は括弧内にその財源を示す。

### 第3章 「教育分野における開発調査の実施体制」

#### 1. 我が国における実施体制のあり方

本邦コンサルタントで教育／社会開発分野を専門分野に持つコンサルタント団体の数は限られており、またその経験も高等教育および職業教育の経験に偏っているところが多い。しかし、近年、コンサルタント企業は社会開発分野のスタッフの確保に努めているとともに、初等教育・中等教育等の経験も少しずつではあるが増加している。

##### (1) 本邦コンサルタントの実施能力

我が国においては、教育分野のコンサルタントはODA関係のアドホックなニーズに専ら依存する形で経験の蓄積を図っており、必然的にその経験も断片的なものにとどまっていると言える。よって、セクタースタディのような総合的なノウハウを必要とする調査や、中等理数科教育のカリキュラムや教材の改善などのような、行政がノウハウを有する領域に関する調査については、コンサルタントの対応能力に十分留意することが必要である。

本邦コンサルタントにおいては、個々のサブセクターや地域についての高度の専門性を有する人材を、後述するように国内のNGOや高等教育機関、また海外のコンサルタント等の外部から適宜補強することにより、教育分野における開発調査を実施することは可能と考えられる。その際には、事業団としてもコンサルタント側において必要な補強等が行い得るような環境を整備することが望ましい。

##### (2) 本邦NGOとの連携

開発調査に本邦NGOが参加する形としては、以下の3つが考えられる。

###### ①事業団から直接コンサルタント業務を受注する

NGOがコンサルタント業務を直接受注するためには、コンサルタント登録を済ませていることが必要であり、その前提条件として法人格を有していなければならない。公益法人としての法人格を有する若干の団体が既にコンサルタント登録を済ませているものの、大半のNGOは法人格を有さず、現状ではコンサルタント契約の対象とはなり得ない。しかしNPO法案の動向や諸外国におけるNGOの役割等を考えると、今後、開発調査の主契約者や共同企業体の構成員としてNGOが開発調査に参加する可能性も否定し得ない。

###### ②民間コンサルタントの補強団員として参加する

補強団員としての参加については法人格の制約が無く、NGO側とコンサルタント側で条件や時期が合えば基本的に他の問題は無く、実現性は高いと言える。NGOの参加が望まれる案件の場合は、案件公示や業務説明会からプロポーザルの提出までの期間を十分にとり、業務指示書において団員のTORを具体的に記述することにより元請コンサルタントにより一層事業団の意図が明確に伝わるよう努めるなど、適格な資質と参加の意欲を有するNGOに参加の機会が確保されるよう配慮することが必要である。

###### ③NGOの現地事務所が、現地再委託業務を元請コンサルタントから受注する

本邦の主要NGOの中には、開発途上国に現地事務所を有し、現地職員を雇用して活動している団体が多い。これら現地事務所の中には、地域社会のベースライン調査、住民参加者分析、パイロット・プロジェクトの計画・実施等の再委託業務を実施し得る能力を有している場合も

あるものと考えられる。事前調査では、現地再委託先の能力を把握する際に、本邦NGOの現地事務所をもその対象として加える必要がある。

なお、本邦NGOが開発調査への参加の是非を判断するに当たって考慮する点は、プロジェクトサイクルを通じて、NGO組織としての理念やアカウンタビリティを保持できるかという点である。言い換えれば、事前調査に参加する場合、NGOの提言等がその後の本格調査の段階にどのように活用されたのか、また、本格調査に部分的に参加する場合、全体の調査結果にNGOの視点が十分に反映され得るかに、強い関心を持っている。NGOの知見を活用するにあたっては、一過性のインプットとしてではなく、パートナーとして認識することが必要である。

### (3) 本邦高等教育機関との連携

開発調査の実施にむけて次のように本邦高等教育機関との連携の方法を考えていく必要がある。

#### ①作業監理委員等としての参加

教育分野ではコンサルタントの経験が必ずしも十分でないことから、当該調査分野に幅広く関連する専門家・有識者の助言を得る必要がある。このような作業監理委員会等の場において技術的助言を得る他、直営ベースの調査団員として本格調査に派遣し、調査作業に直接参加してもらうことも選択肢として考えられる。

#### ②補強団員としての参加およびコンサルタント契約の受注

民間コンサルタント企業の補強団員として個々に教官が開発調査に参加することは比較的容易に実現すると考えられるが、欧米で見られるような大学が組織としてコンサルタント契約の相手方となることは、当面想定しにくい。しかしながら我が国の教育援助が質的に充実する上で、大学は欠くことのできない重要な役割を果たすものと考えられる。よって、大学が組織としてコンサルタント業務（役務提供及び業務実施）を実施し得るような環境の整備に、JICAとしても取り組むべきであると考えられる。

なお、高等教育機関の参加を促進するために、考慮すべき点としては次の2点が挙げられる。

#### ①案件の公示の早期化、十分なプロポーザル作成期間の確保

大学教官がコンサルタント業務に参加する上で大きな障害となる点は、前述のように、授業等の学内業務との調整である。プロジェクト開始半年前に情報が開示し得るようにして、調整の余裕を十分に与えることが望まれる。また、プロポーザル作成期間を現行以上に余裕をもたせることにより、民間コンサルタント企業による教官のリクルートを容易にすることができる。

#### ②JICA内の人材情報・案件情報の整備と共有化

国際協力総合研修所の人材養成課ではJICA専門家登録が行われているが、そのデータベースは必ずしも関係者をすべて網羅しておらず、個々の案件に必要とされる専門分野や地域に合った人材を探すことは非常に難しい。本研究では、開発調査に参加を希望する人材の情報をまとめたリソース台帳を作成したが、これを充実させ、活用していくためには、JICA全体でデータ整備（メンテナンスも含む）を行っていくとともに、案件情報をより広く公開し、広範囲に人材を求める努力が望まれる。

### (4) 海外のリソース等の活用

#### 1) 先進国のコンサルタントの活用

教育分野では英国・米国のコンサルタントは本邦コンサルタントと比較して、専門性が高く、また豊富な経験を有していると言える。特に、本邦コンサルタントが弱い初等教育・中等教育・女子教育・遠隔教育等の分野で優れた実績を有している。提携の形態として次の3つの場合がある。

- ①本邦コンサルタントチームが海外コンサルタントを補強団員として雇用する場合
- ②欧米のコンサルタントの開発途上国における現地事務所にJICAが現地再委託する場合
- ③日本法人がJICAに登録している場合は、直接JICAと契約、あるいは本邦コンサルタントとの企業共同体の結成が可能である。

一方、教育案件の特殊性に応じた本邦コンサルタントと先進国コンサルタントとの連携を促進していくためには、JICAとしても次の点に考慮する必要がある。

- ①十分なプロポーザル作成期間の確保
- ②案件公示の情報提供

## 2) 開発途上国のコンサルタントの活用

基本的には、教育分野の開発調査においては、開発途上国のコンサルタント、NGO、大学関係者が補強団員または現地再委託先等を通じ大いに活用されることが望ましい。その理由の一つは、現地コンサルタントは現地の情報、言語に通じ、地元のネットワークを有しているという点で本邦のコンサルタントと比べ、比較優位があることである。特にコミュニティの参加を促進する必要がある実証型の調査や、住民からのヒアリング調査等、一次データが必要な場合は、言語の問題から、現地の人材を積極的に活用する必要がある。2番目の理由は、その団体と協力することそのものが、相手国のキャパシティ・ビルディングを進めることになるという点である。

コンサルタントの情報が乏しい国や地域では、ドナーや現地に事務所を持つ欧米のコンサルタント、関連分野の出版物等からの情報収集から始める必要がある。また、NGOを活用する場合は、調査内容によってはそのNGOとコミュニティの関係、政府関係機関との関係、ドナーとの関係等にも配慮すべきであろう。

# 教育分野における開発調査 ガイドライン

## 目次

序文  
序章  
要約

第1章 教育分野における開発調査の役割	1-1
1-1 教育分野における国際協力	1-2
1-1-1 教育の概念と下位分野（サブセクター）	1-2
(1) 「教育」及び「教育援助」の定義	1-2
(2) 教育援助の下位分野（サブセクター）	1-3
1-1-2 国際的な教育援助の動向と課題	1-4
(1) 開発における教育の役割と国際的な教育援助の動向	1-4
(2) 開発途上国の教育開発の中心課題とその問題の構造	1-10
(3) 教育開発のテーマ別問題点	1-13
(4) 教育開発に対する現在の援助側のアプローチ	1-17
1-1-3 我が国教育援助の動向と課題	1-19
1-2 開発調査の特徴と必要性・有効性	1-25
1-2-1 開発調査の特徴	1-25
1-2-2 教育援助の手段としての開発調査の意義	1-26
(1) 総合的な取り組みを必要とする課題に対応しうる	1-26
(2) 邦人以外の人的リソースを活用することができる	1-27
(3) 資金協力と密接に結びついた技術協力として相乗的な効果をあげることができる	1-27
(4) 参加型プロジェクト/プログラムの形成に効果を発揮する	1-28
(5) 我が国の人的リソースの充実を促進することができ、ひいては教育分野のニーズによりの確に 応えることができるようになる	1-29
1-2-3 教育援助の手段としての開発調査の留意点と他のスキームとの組み合わせ	1-29
(1) 人的資源開発プロジェクトの実施が求められている場合	1-29
(2) カウンターパートが少人数にとどまるなど、技術移転の受容能力が限定されている 場合	1-29
(3) 技術移転に特に重点が置かれている場合	1-30

第2章 教育分野における開発調査の調査手法	2-1
2-1 教育分野における開発調査の類形と調査の焦点	2-2
2-1-1 マスタープラン (M/P) 型開発調査	2-2
2-1-2 フィージビリティ調査 (F/S) 型開発調査	2-2
2-1-3 政策支援型開発調査	2-3
2-1-4 実証型開発調査	2-3
2-2 開発調査の各段階における留意点と調査項目	2-5
2-2-1 要請書検討段階 (案件形成段階) の検討項目	2-5
(1) 案件妥当性	2-5
(2) カウンターパート (C/P) のコミットメントと実施能力	2-9
(3) 協力形態としての我が国開発調査の妥当性	2-9
2-2-2 実施計画策定段階 (事前調査) の調査・検討項目	2-10
(1) 事前調査段階の調査項目	2-10
(2) 事前調査コンサルタント団員のスコープ	2-11
(3) ドナー間調整	2-11
(4) カウンターパートのインセンティブ	2-12
2-2-3 本格調査段階の調査・検討項目	2-13
(1) 調査団の構成	2-13
(2) 調査期間と業務量	2-13
(3) 外国人補強	2-15
(4) 現地再委託	2-16
(5) 作業監理委員会	2-17
(6) 技術移転 (キャパシティ・ビルディング)	2-17
(7) ローカルコスト負担	2-18
2-2-4 教育分野において開発調査を実施するうえで配慮を要する諸点	2-19
(1) 持続性とオーナーシップ	2-19
(2) 他の分野を含む包括的取り組み (マルチセクター・アプローチ)	2-19
(3) 他の技術協力との連携	2-20
(4) 資金協力との連携のあり方	2-20
(5) 他のドナーとの連携及び調整	2-21
2-3 教育分野において配慮すべき特殊要因	2-23
2-3-1 社会慣習と宗教	2-23
2-3-2 WID/GAD	2-24



2-3-3	民族と言語	2-27
2-3-4	資源動員	2-29
2-3-5	現地標準と仕様	2-32
2-4	教育分野の調査・分析手法	2-34
2-4-1	調査・分析手法概観	2-34
2-4-2	教育セクター分析	2-37
	(1) 教育セクター分析の動向	2-37
	(2) 教育セクター分析の内容	2-37
	■内部効率性	2-40
	■外部効率性	2-43
	■公正度	2-44
	■外部効果	2-44
2-4-3	経済・財務分析	2-45
	■教員需給予測分析	2-46
	■労働市場分析	2-49
	■教育財政に関する公正度分析	2-52
	■費用便益分析	2-54
	■費用効果分析	2-57
	■リスク分析	2-59
2-4-4	社会・ジェンダー分析	2-61
	■社会分析／社会アセスメント (SA)	2-62
	■教育分野における受益者参加	2-67
2-4-5	スクールマッピング／マイクロ・プランニング	2-70
	■基本的なスクール・マッピング	2-70
	■GISによるスクール・マッピング／マイクロ・プランニング	2-72
2-4-6	教育評価	2-77
	■ナショナル・アセスメント	2-77
2-4-7	効果的学校分析	2-80
	■効果的学校分析	2-81
2-5	開発調査のモデル案	2-84
2-5-1	開発調査モデル案の概要と設定方針	2-84
2-5-2	開発調査モデル案	2-88
	モデル No.1 教育セクター調査	2-88
	モデル No.2 地方教育行政機能強化計画	2-91

モデル No.3 小学校整備計画	2-94
モデル No.4 初等教育教員養成拡充計画	2-97
モデル No.5 中等教育拡充計画	2-100
モデル No.6 中等教育理数科カリキュラム改善計画	2-103
モデル No.7 高等教育拡充計画（留学生借款）	2-106
モデル No.8 工業高等専門学校設立計画	2-109
モデル No.9 村落社会教育計画	2-112
モデル No.10 放送利用識字教育計画	2-115
2-5-3 現状分析の標準的内容	2-118
<b>第3章 教育分野における開発調査の実施体制</b>	<b>3-1</b>
3-1 リソース分析	3-2
3-1-1 調査の方法	3-2
3-1-2 本邦における人材の現状および開発調査への参画の可能性	3-3
(1) コンサルタント企業・団体	3-3
(2) NGO	3-4
(3) 高等教育機関・教育研究機関	3-6
3-1-3 海外における人材の現状および開発調査への活用の可能性	3-8
(1) 米国	3-8
(2) 英国	3-12
(3) ザンビア	3-17
(4) エチオピア	3-19
(5) フィリピン	3-21
(6) インドネシア	3-24
(7) タイ	3-25
3-2 他の援助機関の調査実施体制	3-27
3-2-1 コンサルタントの活用	3-27
(1) コンサルタントの確保	3-27
(2) コンサルタントの調達	3-28
(3) コンサルタント経費	3-30
3-2-2 NGOの活用	3-31
3-2-3 大学等高等教育機関の活用	3-31
(1) 大学等高等教育機関の活用の傾向	3-31
(2) 高等教育機関との契約形態	3-33
3-3 我が国における実施体制のあり方	3-34

3-3-1	本邦コンサルタントの実施能力	3-34
3-3-2	本邦 NGO との連携	3-35
3-3-3	本邦高等教育機関との連携	3-37
	(1) 利点と制約要因	3-37
	(2) 提携の形態および留意点	3-38
3-3-4	海外のリソースの活用	3-39
	(1) 先進国のコンサルタントの活用	3-39
	(2) 開発途上国のコンサルタントの活用	3-40

## 付属添付資料

### (第1章、第2章の添付資料)

添付資料1-1	「万人のための教育世界宣言」骨子 第3条～第7条	1
添付資料2-1	内部効率性、外部効率性の基準チェックリスト	3
添付資料2-2	他の援助機関のプロジェクトの TOR 要約	5

用語集	用語集-1
参考文献	参考文献-1

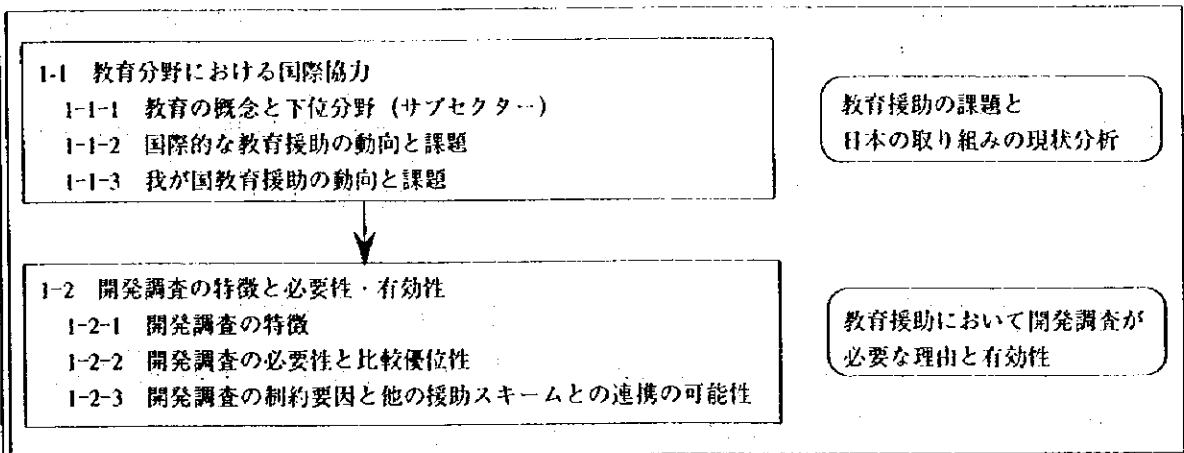
# 第 1 章

# 第1章 教育分野における開発調査の役割

この章では、国際的な教育援助の動向と課題の分析を通して、従来の日本の教育援助では十分に組み合わせてこなかった課題を明らかにし、それらの課題に対応していくうえで「開発調査」という技術協力スキームが果たし得る役割を明らかにする。

1-1では、教育、教育援助、教育援助の下位分野（サブセクター）の各概念を定義したうえで、開発における教育の役割と国際的な教育援助の動向が1950年代以降どのように変遷してきたかを概観し、現在の開発途上国の教育開発の中心課題とその問題の構造を分析する。また、教育開発の問題点をテーマ別に整理し、国際的に合意された開発途上国の教育開発のための戦略についても紹介する。このような国際的な背景のもとで日本のこれまでの教育援助を分析し、日本がこれまで十分に組み合わせてこなかった課題を浮き彫りにする。

1-2では、このような課題に応えるために「開発調査」という技術協力スキームの可能性に着目し、開発調査が必要とされる領域と他の援助スキームと比較した場合の優位点について論じる。さらに開発調査自体がかかえる制約要因についても分析し、そのような制約要因の影響を最小化するための方策（他の援助スキームとの有機的連携）を提言している。



## 1-1 教育分野における国際協力

### 1-1-1 教育の概念と下位分野（サブセクター）

#### (1) 「教育」及び「教育援助」の定義

教育とは、人間社会がその構成メンバーを社会化するために用いてきた方法であり、その社会の一員として生きていくために必要な知識、技術、価値観、態度等を養うことを目的としている。すなわち、教育は、ヒトが人間となるために、また人間が人間社会の一員となるために、人間の行動を国家もしくは社会が望む方向に変容するために行われてきた努力といえ、人類の歴史とともに始まり実践されてきた営みである。しかし、知識や態度を養う方法は複数あり、家族や血縁関係を同じくする氏族あるいは所属する社会集団がインフォーマルな教育を担うこともあれば、制度化された機関、たとえば教会、寺院、学校がフォーマルな教育を提供することもある。

このように教育と呼ばれる活動は非常に幅広いものであるが、近代国家の国づくりの過程においては、教育は、読み書き・算術といった国民の基礎的能力を養う「基礎教育」、統一国家としての国民意識を育成する「国民教育」、初等教育・中等教育・高等教育といったピラミッド型の教育体制を整えて国家の指導者や中堅幹部を養成する「エリート教育」という3つの機能を期待されて、国家により普及されていった。したがって、教育開発という時も、国家による教育（公教育）の普及に重点がおかれて語られることが多かった。しかし、近年学習者に焦点を当てて教育をとらえ直そうという動きが登場し、また基本的人権としての教育の価値が世界的に認められるようになってくるにつれ、個人にとっての教育の価値が強調されはじめた。

本報告書における教育の定義は、このような国際的潮流を踏まえ、事業団の『開発と教育分野別援助研究会報告書』（平成6年1月）で規定した、次のような学習者個人に焦点をおいた定義を用いるものとする。

- (i) 教育は、個人の発達段階に応じ、個人の全人格的な発達に資するものである。
- (ii) 教育は、国家や社会の人材養成ニーズに応えとともに、個人の人格を育み才能を開花させるという個人のニーズを満たすことを目的とするものである。
- (iii) 教育は、教育を与える者と受ける者の相互の働きかけにより、知識や技能・価値観を移転するものである。

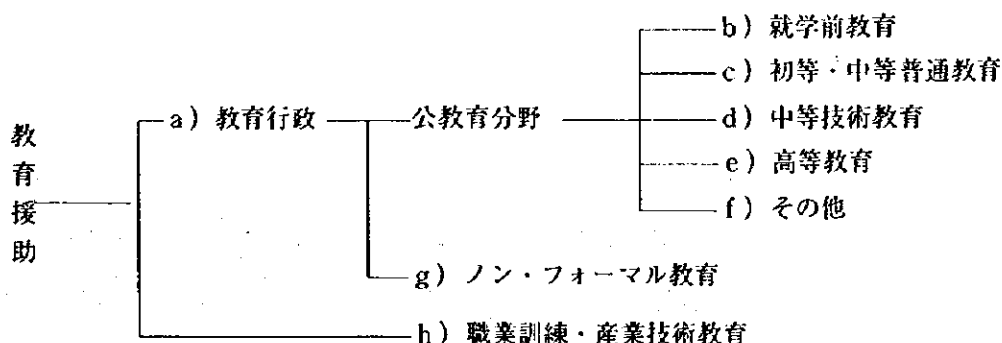
また、本報告書が対象とする教育援助の定義についても、同報告書が規定する以下の定義を用いるものとする。

- (i) 学校教育に関する援助は、すべて教育援助とみなす。
- (ii) 識字教育・社会教育に関する援助は、教育援助とみなす。（識字教育・社会教育は、特定の知識を与えることを目的としているが、全人格的発達の基礎を築くという観点から教育援助とする）
- (iii) 放送教育は、教育援助とみなす。（放送教育は学校教育制度を補完し、生徒や一般市民に知識・技能・価値観を伝達するという観点から教育援助とする）
- (iv) 公的機関で行われる職業訓練は、教育援助とみなす。（職業高校等における技術教育、ならびに特定技能や技術を伝授する公的な職業訓練や専門学校の教育は、個人の才能を育み、国家の発展に必要な人材育成ニーズに応えるという観点から教育援助とする。ただし、特定の組織の目的達成のために実施される事業所内訓練や企業内訓練は、教育援助から除外する）
- (v) 教育機関での研究プロジェクトは、教育援助とみなす。（大学等の教育機関をサイトとする研究プロジェクトは、教育機関の育成という観点から教育援助とする）
- (vi) 教育を手段とする案件は、教育援助に含めない。（普及活動や啓蒙活動といった教育的行為を手段として他の分野の目的達成を図る案件は、目的とする分野での分類に含めることが適当であるため、教育援助からは除外する）

(2) 教育援助の下位分野（サブセクター）

前項において引用した援助研究会報告書では、教育援助の実績をとりまとめる便宜上、教育援助を図1-1に示すように対象集団・対象領域別に8つの下位分野（サブセクター）に分類している。

図1-1 教育援助分野の分類



- a) 教育行政（教育行政への援助）
- b) 就学前教育（保育園・幼稚園への援助）
- c) 初等・中等普通教育（小学校・中学校・高等学校への援助）
- d) 中等技術教育（中等技術学校への援助）

- e) 高等教育（大学等の高等教育機関への援助）
- f) その他（障害児学校、音楽学校、体育学校等の特別な学校への援助）
- g) ノン・フォーマル教育（公教育の枠外で行う成人教育や識字教育への援助。博物館・図書館等の広く一般市民に情報を与える公的機関への援助や一般市民を対象とする放送教育もこの分野を含む）
- h) 職業訓練・産業技術教育（公的機関での就業前・就業中の技術教育や職業訓練等への援助）

このうち、b)～f)は公教育分野であり、学校等の制度的教育機関における教育である。また、b)、c)及びg)の識字教育をあわせて、基礎教育分野としている。なお、放送教育の内、小学校・中学校・高等学校向けの放送教育はc)初等・中等普通教育に、大学レベルの放送教育はc)高等教育に分類される。

本プロジェクト研究では、h)を除くa)～g)の下位分野を調査対象としており、特にc)初等・中等普通教育とd)中等技術教育の下位分野に重点をおいている。

## 1-1-2 国際的な教育援助の動向と課題<sup>1)</sup>

### (1) 開発における教育の役割と国際的な教育援助の動向

開発における教育の役割は、時代とともに、すなわち開発理論や開発に対する考え方の変遷とともに変化してきた。このような開発における教育の捉え方の変化に伴い、国際的には教育援助の内容も変化してきている。したがって今後の日本の教育援助のあり方と其中における開発調査の役割を考えるためには、まずこのような新しい国際教育援助の動向を把握しておかなければならない。そこで本節では、開発理論や開発に対する考え方の変遷がどのように教育開発の動向に影響を与えてきたのかを概観することとする。

#### a) 近代化論・人的資本論と経済発展のための教育

1950年代から1960年代にかけて開発理論の主流であった「近代化論」の中では、教育は生産要素のひとつである労働力の質を高めるために必要な人的資本への投資ととらえられ、近代国家形成と経済開発のために必要不可欠なものと考えられた。近代化論の枠組みの中で経済発展における教育の役割を論じたのが、

<sup>1)</sup> 主要参考文献：廣里恭史（1994）「第11章 教育開発」、ECFA開発研究所編『発展途上国の社会開発ハンドブック』（社）海外コンサルティング企業協会（ECFA）、119-132頁。千葉果弘（1992）「資料3：教育の分野における国際協力の潮流と展望」、渡辺良編『途上国の教育に対する日本の協力・援助手法に関する基礎的研究』平成3年度FASID開発援助研究報告書、60-65頁。内海成治（1995）「第3章 開発と教育」、国際協力総合研修所編『国際協力概論：地球規模の課題』国際協力事業団国際協力総合研修所、51-91頁。



アメリカの経済学者テオドール・シュルツが提唱した「人的資本論」（人的資源論、マンパワー論とも呼ばれる）であり、人的資源の開発を社会のすべての人の知識や能力を高める過程であると同様に、民主主義的な政治に民衆を参加させるように教育することも意図していた。このような理論に基づいて、先進国においては、技術革新と経済成長を背景に増大するマンパワー需要に対して合理的な教育計画（特に技術教育、高等教育計画）を策定することが目指され、開発途上国においては、国家の経済開発に必要と考えられたエリート人材の育成や工業化のための大量の労働力の養成が行われ、また特に1960年代以降に数多く誕生したアフリカの新興独立国においては、言語の統一や国民としてのアイデンティティーを確立するための国民教育の普及が目指された。

学校による国民教育の普及は、人口の25～30%を占める学齢層を対象とした、ほとんどの国で国家予算の12～15%をあてている巨大な国家事業であり、財政的に厳しい状況にある開発途上国では、教育の普及はきわめて困難な課題であった。そのニーズに応じて、「成長の時代」と呼ばれた1960年代に開発途上国に対する教育援助が国際機関主導で開始され、1970年代には教育の量的拡大や産業開発のための高等教育に重点をおいた教育援助が本格化した。世界銀行は1960年代から教育分野への借款を開始し、「レンガとモルタル」による学校建設や科学技術者を育成する高等教育を中心に援助し、UNESCOは1960年代以降アジアのカラチ・プラン、アフリカのアディスアベバ・プランといった地域教育開発事業を開始し、初等教育の就学率の向上を主たる目標とした。特にアジアにおいては、カラチ・プランの実施を促進するために、インドのニューデリー、フィリピンのケソン・シティー、インドネシアのバンドンにそれぞれ教育計画・行政、教員養成、学校建築に関するUNESCO地域センターが設立され、アジア各国の当該分野における指導者の育成や研究が組織的に促進された。また、これらを地域活動を調整するために、UNESCOはタイのバンコクにアジア地域教育事務所を設置した。

#### b) 従属理論と解放のための教育

1960年代後半から登場した「従属理論」は、西欧の教育制度の模倣から生まれた開発途上国の学校教育制度を、個人を資本主義的階層社会の中に組み込み、人々を中枢国家の支配に対して経済的・文化的に従属させる制度とみなし、民衆が教育・文化・生活を内発的に改革していく機会とエネルギーを剥奪したと批判したが、教育そのものの価値は肯定している。このような学校教育を文化的帝国主義あるいは新植民地主義の象徴として捉える立場から登場したのが、パウロ・フレイレによる「被抑圧者のための教育学」の理論であり、フレイレはブラジルでの成人識字教育の実践を通して、人々を抑圧・従属的構造から解放するための教育として、「意識化の過程」（conscientization）から始まる、人々のエンパワーメントを目的とする教育を重視した。このフレイレのアプローチは、その後カトリック教会やNGO等によって引き継が

れ、現在でも開発途上国の草の根レベルで活動する多くのNGOが、意識化教育をエントリー・ポイントとしたコミュニティ開発活動を実践している。たとえば、イギリスに本部のある国際NGOのAction Aid UKは、1990年代にREFLECTという手法を開発して、成人識字教育を世界各国で実践している。REFLECTとはRegenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniquesの略であり、FREIREの意識化教育の手法と「参加型農村調査」(Participatory Rural Appraisal)の手法を組み合わせたものである。

#### c) 1980年代の援助批判の時代と教育の質への注目

1980年代になると、オイル・ショック後の世界的な不況の中で、教育援助は低調となり足踏み状態が続いたが、援助対象国は拡大し、教育援助も、教育の量的な拡大を目的とする援助から、カリキュラムの改訂や教科書の開発、教育行政への支援等といった教育の効率化や質的な改善を目的とした援助へと幅が広がっていった。すなわち、単純に教育施設の量的な拡大を目的とするような画一的な教育援助ではなく、それぞれの国の実状とニーズに応じたきめの細かい教育援助の重要性が認識されるようになり、USAIDや世界銀行やUNICEF等のドナーは教育分野のニーズ分析や問題分析に十分な時間(通常1~3年程度)をかけて、かつ開発途上国の参加を得ながらプロジェクトやプログラムを形成するようになった。

また、1950年代から教育普及に関して国際的なリーダーシップを発揮してきたUNESCOは、1980年代にUNESCOの運営方針が開発途上国主体に偏向していると不満を持ったアメリカと英国が脱退したために財政危機に陥り、UNESCOの危機と呼ばれる低迷の時代を迎え、かわってUNDPやUNICEFや世界銀行が量的にも質的にも教育援助をリードするようになった。

1980年代はまた、開発援助は本当に開発途上国の貧困解消に役に立っているのかという批判が、マスコミやNGOや研究者や援助関係者自身から問いかけられた時代であった。UNDP、UNICEF、UNESCO、世界銀行等の国際援助機関はこのような批判に応じて、貧困層を直接ターゲット・グループとする援助へと転換していき、教育援助も、一握りのエリートを養成する高等教育に対する援助から、より多くの人々の教育へのアクセスを保証しようと初等教育や成人識字教育への援助を重視する方向へとシフトしていった。

#### d) 1990年代の人間開発の思想と基本的人権としての教育

1990年代に入ると、教育が開発問題の中心課題として認識されるようになった。その新しい教育援助の時代の開始を象徴する出来事が、1990年3月にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議(World Conference on Education for All)」であり、155の政府、20の国際機関、150のNGOが参加した大会議であった。この会議では、開発途上国における基礎教育普及の遅れが世界的な問題として指摘され、先進国と開発途上国が協力して開発途上国における基礎教育の完全普及、成人非識字者に対する教育

に取り組んでいくことが合意され、これらの合意事項は「万人のための教育世界宣言」としてとりまとめられた（主要採択事項は添付資料I-1を参照）。この会議では、万人が教育を受ける権利を有していることが確認され、教育は基本的人権のひとつとして、それ自体が開発の目標としてとらえられることになった。すなわち、万人のための教育の目標として、すべての人々の基本的学習ニーズを満たす機会を提供し、学習の基本である読み書き、計算、問題解決能力の習得とともに、知識、技能、価値観、態度等の学習・習得を通して、人々が生活し、開発に寄与し、生活の質の改善に取り組み、適切な意思決定ができ、学習を生涯にわたって継続していけるようにすることの必要性が合意された。このように「万人のための教育世界会議」では、基礎教育の完全普及を最終目標としてとらえているわけではなく、生涯にわたる学習、人間開発の基礎づくりのための必要不可欠な第1歩とみなしている。

さらに経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）においても1992年の年次報告書で、教育援助の重視、特に基礎教育分野への援助の重視が、援助各国の共通認識として取り上げられているなど、2国間援助でさらに基礎教育分野への援助を強化していくべきであるとの方向性が打ち出された。JICAでも、このような国際援助の潮流を受けて、「開発と教育分野別援助研究会」の下で、日本の教育援助の拡充の方策が論議され、1994年に最終報告書が発表されている。

基礎教育の完全普及を人間開発の基礎づくりのための必要条件とみなす考え方は、UNDPによって普及された「人間開発」（human development）という概念に基づいている。すなわちUNDPは、これまで近代化論に基づいて経済成長を重視してきた結果、経済成長の恩恵を受ける人が生まれた反面、成長の過程から落ちこぼれる人も大量に生み出し、経済的・社会的な格差を拡大し社会不安が増大してしまったという反省から、すべての個人の能力を生かすためには「人間を中心においた開発」が必要であり、各個人の能力開発、衣・食・住・保健・教育・雇用等のベーシック・ヒューマン・ニーズの充足、人々が社会の開発に参加しうる環境の整備等を通して、人々の選択の幅を広げることを目的とする人間開発を推進することを提唱した。UNDPは1990年より毎年「人間開発報告」を発行し、国別に人間開発指標を計算して、各国別に人間開発の進捗状況をモニタリングしている。

1995年にコペンハーゲンで開催された「社会開発サミット」では、社会開発の中心課題として人間開発が取り上げられ、開発途上国政府の国内予算の支出の20%以上と援助供与国の援助の20%以上を人間開発の分野の中で優先度の高い分野（初等教育の普及、成人非識字率の半減、すべての人のための基礎保健、重度の栄養失調の撲滅、望んでいる夫婦のための家族計画サービス、すべての人のための安全な水と衛生、すべての人のための生産機会）にあてようという「20：20協定」が提案された。

1996年5月にはDACの第34回上級会合で、21世紀に向けての新開発戦略（いわゆるDAC新開発戦略）が議論され、参加した援助国・機関の合意文書として「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」と題す

る報告書が発行された。この会合では、日本政府のイニシアティブにより、貧困対策、社会開発、環境保全の各分野において達成すべき具体的数値目標が提案され、参加者の合意を得た。教育分野に関しては、以下の2つの国際的目標が合意された。

- (i) 2015年までにすべての国で初等教育を普及させる。
- (ii) 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等および女性の地位の向上(エンパワメント)に向けた進歩を示す。

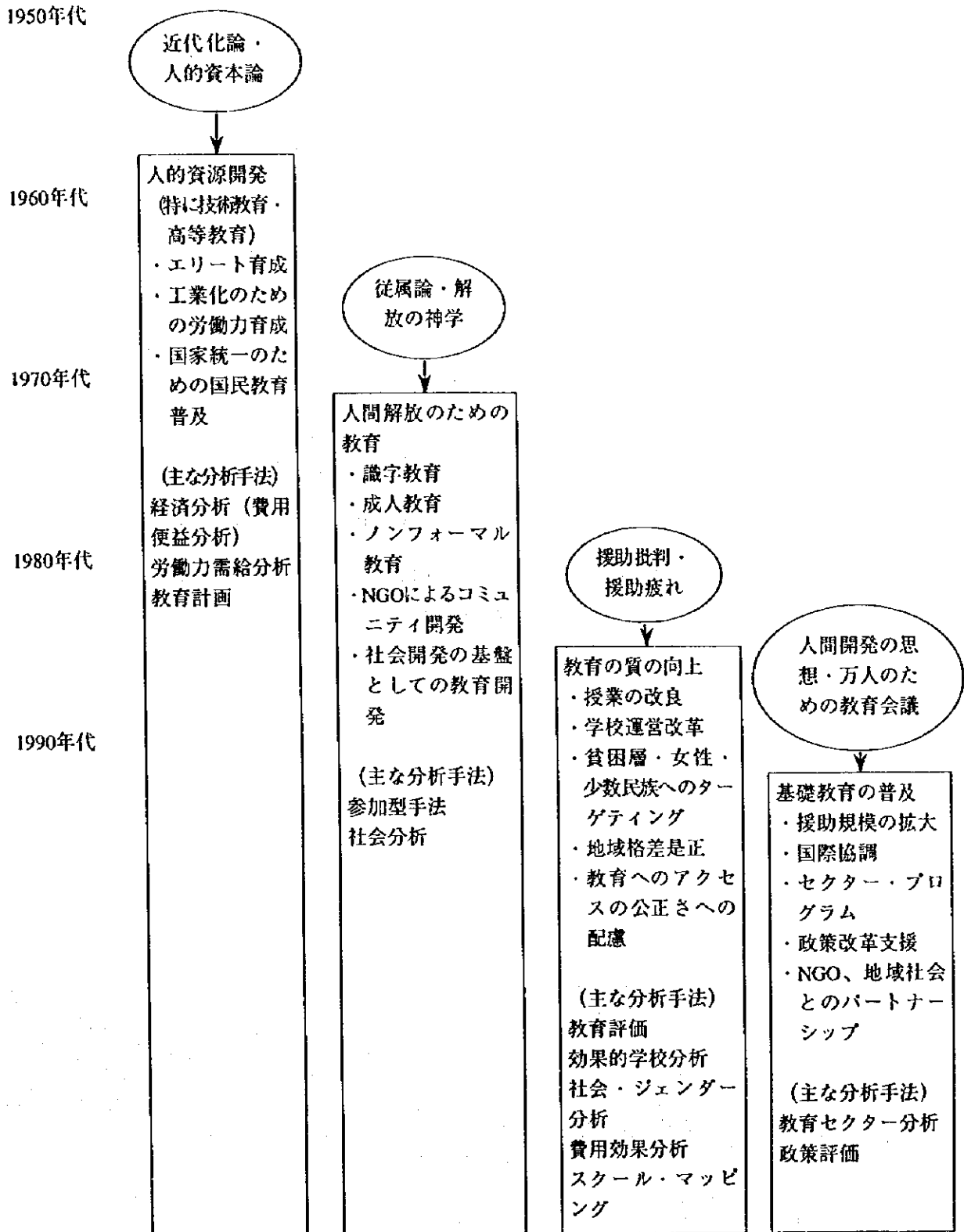
ここで1990年代の教育援助の特徴を簡単にまとめてみると、以下のようになる。

- (i) 基礎教育の重視
- (ii) 援助規模(対象者、地域、期間)の拡大
- (iii) 援助機関間の協調・連携による援助の実施
- (iv) プロジェクト型の援助からプログラム型・セクター支援型の援助への移行
- (v) 参加型・政策対話型によるプログラム/プロジェクトの形成過程の重視
- (vi) 開発途上国における計画立案能力・実施能力等の向上の重視(キャパシティ・ビルディング)

本節で概観したように開発における教育の役割は、経済開発のための教育(education for development)という見方から始まって、人間解放のための教育という見方や、教育を受けることはすべての人間が持つ基本的な権利であり、教育の普及や教育の質的改善等、教育自身の発展が緊急の開発課題であるという考え方にまで多様化してきた。図1-2に、さまざまな開発理論・開発思想が教育開発のあり方に与えた影響と、その結果教育分野の調査で必要とされるようになった主な分析手法についてまとめてみたが、新たな開発理論・開発思想の登場により教育開発のニーズの幅が着実に広がってきた状況がよく現れている。

すなわち、現在では教育開発は、単に国家の発展や経済成長のために必要とされるのではなく、個人の選択の範囲を広げ一人一人がよりよい人生を享受できるための基礎を作るために必要不可欠な要素、すなわち基本的人権のひとつとみなされるようになってきている。つまり教育開発の本質は人間開発とらえる考え方であり、そのような教育開発は他のセクターの開発のために必要な前提条件といえるため、その重要性はますます大きくなってきている。これからの教育開発では、他セクターとの関連を重視しながら、総合的な人間開発と生活の質(Quality of Life)の向上に貢献することを上位目標として設定するというような広い視野をもつことが大切である。

図1-2 教育援助の国際的な潮流  
(教育援助の範囲拡大の過程)



## (2) 開発途上国の教育開発の中心課題とその問題の構造

開発途上国の教育開発は、1960年代以降、就学率や就学児童数や識字率の向上といった国全体の教育指標の面では大きな改善を見てきたが、一方で教育の機会に恵まれない人や教育開発の便益を受けることができなかった人（入学したが途中でドロップアウトした、卒業後の職がない、等）の増加、サハラ以南アフリカ諸国を中心とする低所得国において教育普及の遅れ、イスラム圏やサハラ以南アフリカ諸国における女子教育の普及の遅れ等が顕著に現れ始めた。開発途上国の教育開発の現状を表す主な指標（識字率、初等教育・中等教育就学率、小学校1年に入学した生徒が5年生に残る割合、政府支出に占める教育の割合）について、地域別にまとめたものが表1-1である。

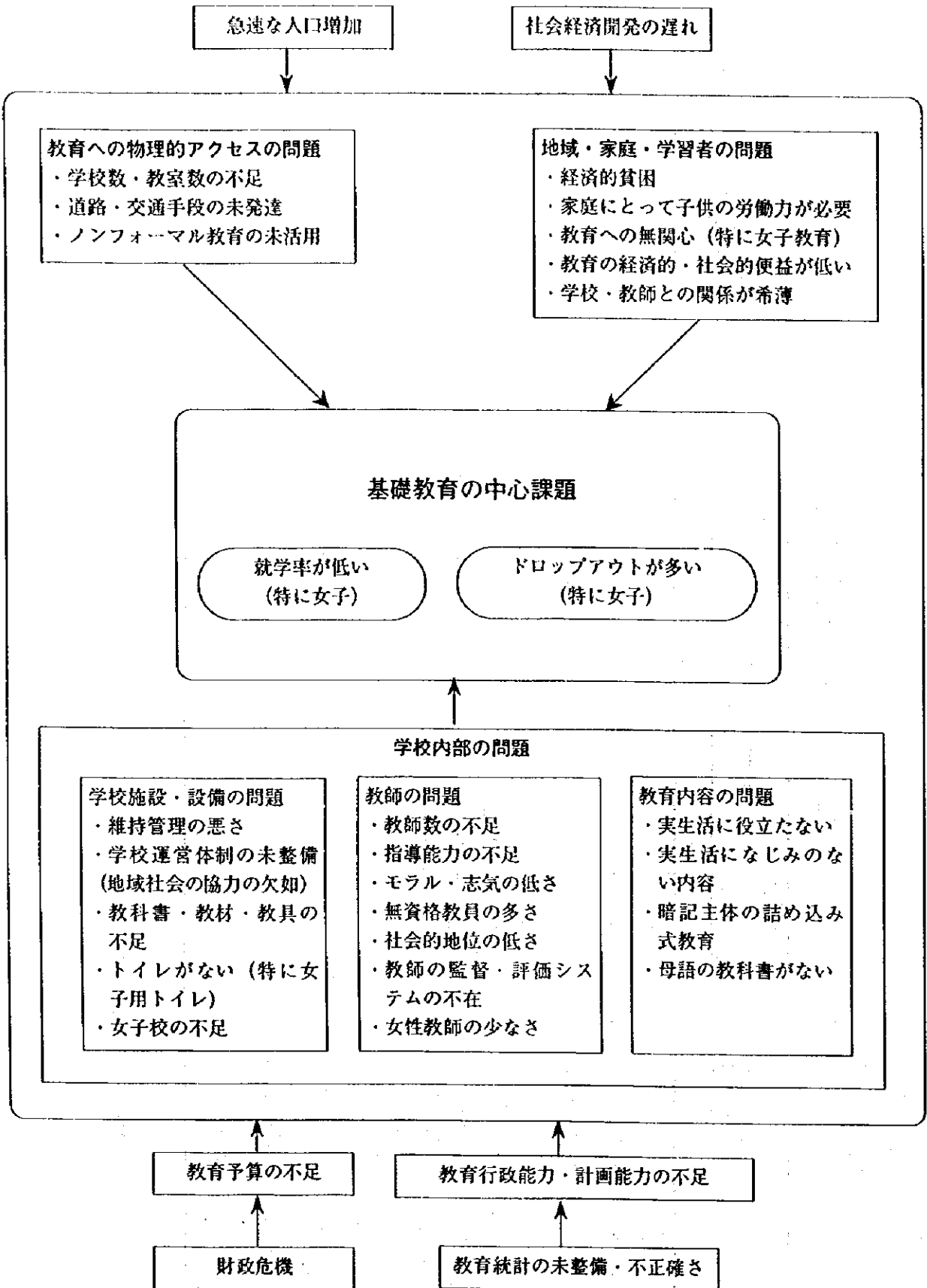
世界的に、教育普及の遅れ、教育の質、教育開発が生み出した格差という3つの問題が大きくクローズアップされてきており、特に基礎教育の普及の遅れは基本的人権に関わる問題として最重要視されている。では開発途上国の基礎教育の遅れは、どのような原因に起因しているのだろうか。原因は国や地域社会ごとに異なるものであるが、一例として開発途上国の基礎教育の中心課題（コア・プロブレム）を「就学率が低い」と「ドロップアウトが多い」の2つに集約して、この2つのコア・プロブレムを取り巻く問題の構造の一例を図1-3に示してみた。この図を見てわかるように、教育の問題は学校内部の問題だけではなく、地域・家庭・学習者の問題とも関わっており、また財政危機や人口増加といったマクロ・レベルの問題とも関わっている。このような複雑で多層的な構造の問題を解決するためには、長期的視野で総合的に取り組んでいくことが必要であり、総合的に問題分析を行い長期計画を策定することに適した開発調査のニーズは高いといえよう。

表1-1 世界の教育の現状 (地域別)

地域	成人識字率 (1995)			初等教育就学率				小学校1年に入学した者が5年生に在籍する率 (1990-1995)	中等教育総就学率 (1990-1995)		政府支出に教育が占める割合 (1990-1996)
	男	女	計	総就学率 (1990-1995)		総就学率 (1993-1997)			男	女	
				男	女	男	女				
サハラ以南のアフリカ	66%	47%	57%	81%	67%	61%	55%	67%	27%	22%	14%
中東と北アフリカ	70%	47%	59%	99%	83%	85%	76%	91%	62%	51%	15%
南アジア	63%	36%	49%	107%	82%	73%	63%	59%	52%	33%	3%
東アジアと太平洋諸国	91%	76%	84%	117%	113%	98%	96%	90%	57%	49%	12%
ラテンアメリカとカリブ海諸国	88%	85%	87%	107%	105%	89%	90%	74%	52%	56%	11%
CEE/CISとバルト海諸国	98%	96%	97%	98%	96%	95%	94%	89%	84%	82%	7%
先進工業国	98%	96%	98%	105%	104%	98%	98%	99%	98%	99%	4%
開発途上国	79%	62%	71%	105%	92%	83%	76%	75%	52%	41%	11%
後発開発途上国	60%	38%	48%	78%	62%	64%	55%	58%	22%	13%	13%
世界	81%	66%	75%	105%	93%	85%	79%	77%	58%	50%	6%

出典：「世界子供白書1998」(UNICEF、1997年12月)

図1-3 途上国の基礎教育問題の構造の一例





### (3) 教育開発のテーマ別問題点<sup>1)</sup>

上述したように教育の問題は、教育分野とそれを取り巻くさまざまな分野の問題が重層的・多層的に影響しあって生じていることが多く、開発調査ではこのような各種の問題群に対して掘り下げた分析を行って総合的な問題解決の方策を探ることが重要である。では、開発調査では具体的にどのような問題群に取り組む必要があるのだろうか。そのイメージを示すために、基礎教育を中心とする開発途上国の教育開発に共通して現れる主な問題点を、教育政策・行政、教育財政、教育内容、教員、教育インフラ、学校経営、地域社会・家庭・学習者の7つのテーマに細分化して、以下に箇条書きにしてみた。

#### a) 教育政策・行政に関する主な問題点

- ① 教育政策・中長期的教育計画が未確立または不適切である
- ② 教育行政が中央集権的で、地方のニーズにあった教育行政が行われていない
- ③ 教育統計が不備または不正確なため、教育計画策定に十分活用することが困難である
- ④ 教育行政組織が脆弱・硬直・非効率である（特に地方において）
- ⑤ 有能な教育行政官が不足している（特に地方において）
- ⑥ 女子教育に対する具体的改善策が未確立である
- ⑦ 社会的弱者（貧困層、少数民族、山岳民族、遊牧民、難民等）に対する教育政策・計画が不備である
- ⑧ 教育の機会の地域間格差、社会階層間格差が大きい
- ⑨ 私立学校、ノンフォーマル教育と公立学校との連携が弱い
- ⑩ 学校の質の評価・管理に対する施策が不備である

#### b) 教育財政に関する主な問題点

- ① 教育予算が不足しており、特に開発予算を海外援助に大きく依存していることが多い
- ② 限られた教育予算が最大限効果的に使われているとはいえ、その使い途の評価も十分になされていない（予算支出の透明性の欠如）
- ③ 予算の支出が遅れがちである（特に地方の教員に対する給与の遅配、等）
- ④ 教育予算に占める経常経費の割合が非常に高く（90%以上のことが多い）、その大部分が教員の人件費である（一般的には、教育予算の3分の2程度が教員の人件費で占められることが多い）。こ

---

<sup>1)</sup>本節のテーマ別問題点は、『教育援助にかかる基礎研究—基礎教育分野を中心にして—報告書』（国際協力事業団企画部、平成9年10月）で取り上げられた問題点を元にして、教育財政のテーマを追加し、また他テーマについても問題点を改訂・追加して整理したものである。

れは人件費が学校運営・維持管理に対する予算よりも優先的に配分されているためであり、物件費は後回しになっており、恒常的に不足している。

c) 教育内容に関する主な問題点

c-1) カリキュラム

- ① カリキュラムの内容が地域の生活実態にあわない
- ② 学校カレンダー・時間割が生徒の生活実態にあわない
- ③ カリキュラムの内容容量が多すぎて詰め込み型教育になりがちである
- ④ 現行カリキュラムを評価し、より効果的なカリキュラムを開発する能力が不足している

c-2) 教授法

- ① 教授法が画一的で、学習者のレベルに応じた柔軟なものになっていない
- ② 授業が暗記中心で、生徒の創造性や五感に訴えかけていない
- ③ 生徒にやる気をおこさせる多面的評価法が確立されていない
- ④ 現在の教授法を評価し、より効果的な教授法を開発する能力が不足している
- ⑤ 教育現場からのフィードバックが弱く、より効果的な教授法の実践例を学ぶ機会が少ない
- ⑥ 母語が教授言語と異なる生徒に対して十分な配慮がなされていない

c-3) 教科書・教材・教具

- ① 教科書・教材・教具が不足している
- ② 教科書・教材を制作・配布する予算が不足している
- ③ 教科書・教材・教具の配布システムが機能していない
- ④ 教科書・教材・教具の保管が悪く、紛失していることが多い
- ⑤ 教科書・教材・教具が十分かつ適切に活用されていない
- ⑥ 教科書・教材（特に教員による手作り教材）を開発する能力が不足している
- ⑦ 教科書・教材の内容が地域の生活実態にあっていない

d) 教員に関する主な問題点

d-1) 教員

- ① モラル・志気が低い（欠勤・休講が多い、等）

- ② 給与が低い、また給与の遅配が多い
- ③ 社会的地位が低い
- ④ 教育内容・教材の利用法に関する知識が十分でない
- ⑤ 教授法・学級運営方法が未熟である（体罰主義等）
- ⑥ 生徒とのコミュニケーションが不足しており、生徒の実態を十分把握していない
- ⑦ 生徒の保護者とのコミュニケーションが不足しており、家庭の協力を十分引き出していない
- ⑧ 有資格教員が不足している
- ⑨ 教員配置に地域格差、学校間格差があり、また地方や貧困地区の学校赴任を望む教員が少ない
- ⑩ 理数科教員が不足している
- ⑪ 女性教員が不足している

#### d-2) 教員養成

- ① 教員養成校が不足している
- ② 教員養成校に十分な設備が整っていない
- ③ 現職教員の研修の機会が不足している
- ④ 教員採用計画・養成計画・配置計画が不備もしくは不適切である
- ⑤ 教員養成校の卒業生が必ずしも教職についていない
- ⑥ 複式学級等の地方の教育現場のニーズに対応した教員研修がなされていない

#### e) 教育インフラに関する主な問題点

##### e-1) 学校施設

- ① 学校が不足している
- ② 既存の学校で施設が老朽化しているところが多い
- ③ 学校施設の維持管理が十分できていない
- ④ ローコストで耐久性のある学校建築のための標準設計がない
- ⑤ 学校建設計画・維持管理計画がない、もしくは不適切である
- ⑥ 学校建設・維持管理予算が不足している
- ⑦ 学校配置・学校規模に地域により偏りがある

##### e-2) 学校設備

- ① 教育用備品（黒板、机等）が整っていない、あるいは管理が悪い
- ② 水道、トイレ、教員宿舎、境界壁が整っていない、あるいは管理が悪い

f) 学校経営に関する主な問題点

- ① 学校行事がなく、コミュニティとの関係が希薄である
- ② 学校の運営予算が不足している、あるいは予算の配分が適切でない
- ③ 学校責任者の運営能力・管理能力が不足している
- ④ 学級規模（教員・生徒比率）が不適切である
- ⑤ 2部制・複式学級の活用・運営方法が未熟である
- ⑥ 教員管理・評価がない、もしくは不適切である

g) 地域社会・家庭・学習者に関する主な問題点

g-1) 地域社会

- ① 学校教育に対する支援が弱い
- ② 教育に対して無関心・無理解・無協力である（特に女子の教育に対して）

g-2) 家庭

- ① 子どもを学校に行かせるための経済力が不足している
- ② 教育に対して無関心・無理解・無協力である（特に女子の教育に対して）
- ③ 学校、教員とのコミュニケーションが不足しており、学校教育・教員に対する不信感がある
- ④ 家庭内の学習環境が劣悪である
- ⑤ 児童に労働力としての役割を期待している
- ⑥ 父母の学校教育への参加を組織的に行う仕組みがない

g-3) 学習者

- ① 学校生活に対して嫌悪感をもっている、学校生活の規律に適応できない
- ② 授業がおもしろくない、わからない
- ③ 学校卒業後の就業機会が少ない
- ④ 上級校への進学の可能性が少ない
- ⑤ 通学に必要な制服・文房具等をもっていない、買ってもらえない

- ⑥ 健康状態・栄養状態が悪いため、学習に集中できない
- ⑦ 学校へのアクセスが悪い

このように開発途上国の教育開発の主な問題点を列挙してみると、いわゆる教育ハード（施設、設備）に関する問題点と同様に、教育ソフト（行政、財政、カリキュラム、教授法、教員、学校経営、地域社会・家庭・学習者、雇用機会）に関する問題点が深刻だということである。教育ハードに関する問題と教育ソフトに関する問題はそれぞれ別個に独立して存在するものではなく、双方が密接に関連しあっており、ハードに問題があればソフトの問題解決は進まず、ソフトに問題があればハードは十分活用されないという相互依存の関係になっている。すなわち、教育開発を促進するためには、教育ハードの問題と教育ソフトの問題の両方に対して総合的かつ系統的に取り組んでいくことが特に必要であると言えることができる。

#### （４） 教育開発に対する現在の援助側のアプローチ

以上述べてきたような開発途上国の教育開発の課題に如何に取り組むかについては、万人のための教育世界会議等の場を通じて、大きな方向性について国際社会のコンセンサスが形成されていると言えることができる。それは、a) 教育へのアクセスと教育機会の公正さの重視、b) 教授法やカリキュラムの改善による学習の成果の向上、c) ノンフォーマル教育の重視、d) 教育開発における地域社会の役割の重視、e) パートナーシップによる教育開発の推進、の5つの点に集約される（添付資料1-1「万人のための教育世界宣言」の骨子を参照）。

現在の教育開発をめぐる問題の焦点は、これらの「処方箋」の実行段階にあると言える。既に述べた通り、教育分野の問題は複合的かつ多層的な構造を有しており、それに対する援助側の取り組みもまた、多角的、総合的かつ長期的なものでなければならない。しかし、従来のドナー側の教育援助は、個別プロジェクト単位の散発的なもので、ハードを中心とする開発投資に偏る傾向を示し、必ずしも持続的にインパクトのある成果を上げ得ることに成功してきたわけではなかった。このような状況を踏まえ、1990年以降、世界銀行・UNDP・UNICEF等の多くの援助機関では、限定された目的・内容のプロジェクトを個別実施するという従来からの「プロジェクト型援助」では十分な援助効果が得られないとの認識を強め、各援助機関が協調して開発途上国政府における構造改革・行政改革を促進しつつ、総合的なプログラムを系統的に実施していくという「プログラム型援助」へと重点をシフトしつつある。

特に、アフリカを中心とする多くの開発途上国で、世界銀行のイニシャチブの下、開発途上国側により包括的な教育分野投資計画（Educational Sector Investment Program; 略称ESIP）が策定され、その計画の枠組みの中で各援助機関が相互に協調しながら個々のプログラム/プロジェクトを実施するという試みが本

格化しつつある。特に基礎教育の分野では、対象となる地域や人口が大きいため、このようなアプローチが主流となりつつあり、時として、各援助機関に資金の拠出のみを求め、プールされた資金を被援助国側が主体的に執行するという「コモン・バスケット方式」の導入を図る動きも見られる。

近年日本も世界銀行等が主導するセクター投資計画や同種の援助協調への参加を求められる機会が増えてきており、特に無償資金協力による小学校建設等のハード面での参加が期待されることが多くなってきている。しかしここで重要なことは、他援助機関にソフト面（教育政策、教育行政、教育財政、教育計画、カリキュラム等）での協力を頼って日本はハード面の協力だけに特化するべきではないということである。多くの国でトップ・ドナーの地位を占めている日本にとって必要なことは、このようなセクター投資計画やプログラム型援助が必要になってきた上述の背景を理解して、日本の援助を、既往の無償資金協力案件に見られるようなハード中心のプロジェクト型援助から、ソフト（政策、行政改革を含む）とハードに総合的に取り組むプログラム型・セクター支援型の援助へと移行していくことである。

このようなプログラム型援助においては、まず、当該セクターの問題分析を多角的に行ったうえで、ソフト、ハード両面を含む総合的は解決案を導くことが必要となる。この点において、開発調査は特に有効な協力形態であると考えられる。解決案の実行段階における資金協力や他の技術協力スキームと有機的に連携させることにより、我が国もインパクトのあるプログラム型援助を行うことができる。この点を掘り下げて検討するために、次項において、我が国の教育援助の現状をレビューしたい。

1-1-3 我が国教育援助の動向と課題

日本の教育援助の実績を、協力形態別に過去5年間にわたってまとめたものが表1-2である。

表1-2 教育分野における日本の援助実績<sup>1)</sup>

年度	技術協力						無償資金協力		有償資金協力	
	専門家派遣		研修員受入		協力隊派遣		(億円)	(%)	(億円)	(%)
	(人)	(%)	(人)	(%)	(人)	(%)				
1992	145	5.3%	165	2.0%	145	15.4%	117.05	10.1%	71.02	0.8%
1993	132	4.4%	186	2.1%	154	15.0%	173.56	13.6%	85.22	0.9%
1994	136	4.5%	204	2.1%	197	17.4%	135.81	11.0%	228.75	2.7%
1995	157	4.7%	274	3.2%	193	16.0%	128.87	6.7%	520.73	4.6%
1996	157	5.1%	274	2.5%	234	22.3%	193.29	9.9%	183.58	1.4%

出典：「我が国の政府開発援助：ODA白書1997」（外務省経済協力局編、国際協力推進協会発行、1997年10月）

事業団内部及びOECDにおける聞き取り調査と表1-2の分析を基に、協力形態別に日本の教育援助の動向をまとめると、以下のようになる。

a) 青年海外協力隊事業

教育分野のシェアがもっとも高い援助スキームは、青年海外協力隊事業である。教育分野は常に15%以上のシェアを占めており、理数科教師を中心に、日本語教師、体育教師、音楽教師、美術教師等を派遣している。なお、村落開発隊員として派遣された協力隊員が識字教育に従事する例もある。

協力隊員は個別で派遣される以外に、グループやチームで派遣されることもある。相手国とR/D（協議議事録）を締結し通常5年間にわたって実施されるチーム派遣の場合には、シニア隊員がチーム・リーダーとして参加することが多い。代表例がフィリピンにおける理数科教師のチーム派遣である。理数科教師のチーム派遣のシニア隊員には、教師を指導する役割が求められており、専門家と同様に、教員研修、教科書やカリキュラムの開発等、教育ソフト分野での協力が活動の中心となる。

- <sup>1)</sup> (i) 各スキームの(%)は各スキーム全体に占める教育分野の割合を示す。  
(ii) 無償資金協力は一般無償のみで、債務救済、ノン・プロジェクト援助、草の根無償を除く。(交換公文ベース)  
(iii) 有償資金協力は債務繰り延べを除く。(交換公文ベース)

#### b) 無償資金協力事業（一般無償、草の根無償、文化無償）

青年海外協力隊事業に次いで教育分野のシェアが高い援助スキームは、無償資金協力事業（一般無償資金協力事業）である。教育分野は約10%前後のシェアを占め、その中心は初等・中等教育の学校施設建設案件であるが、高等教育機関への研究機材の整備や教員養成校の建設・機材整備も実施されている。

無償資金協力のこれまでの実績を見ると、1970年代後半から1980年代にかけては、ケニアのジョモケニヤッタ農工大学やタイのカセサート大学等、大学の校舎・機材整備案件が多かった。1990年代に入り、基礎教育や社会開発の優先性が認識されるようになり、日本の無償資金協力でも従来からの大学への支援に加えて、初等・中等教育の学校施設建設案件が徐々に増えてきた。地域的に見ると、アフリカへの教育援助の件数が多く、ドナー各国のアフリカ支援強化の潮流に合わせて、今後もこの地域の初中等教育に対する支援が重視されていく傾向にある。

初等・中等教育の学校施設建設案件は、1988年度にフィリピンで大型台風により被災した校舎の建て替えのために初等・中等学校の教室等を建設したことを契機として本格化し、年々対象国が拡大してきている。なお、フィリピンの初等・中等学校の施設（教室、便所、理科実験室）拡充に対する無償資金協力は1998年度まで継続して実施されており、一般に初等・中等教育の学校施設建設案件は援助対象が広域にわたっており援助ニーズも大きいと、長期間に涉って継続して実施される傾向にある。

表1-2には掲載されていないが、草の根無償資金協力によりNGOが学校を建設する案件もアジア地域（特にインドシナ諸国）及びアフリカ地域には多く、また文化無償資金協力事業でも、教育施設関連機材の供与が年平均して6～8件実施されており、金額ベースにすると年合計3～4億円（全体の約12～15%）が供与されている。

#### c) 技術協力事業（開発調査、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力、研修員受入）

青年海外協力隊事業以外の技術協力事業における教育分野のシェアは比較的小さい。教育分野の開発調査はこれまで1件も実施されることがないため、表1-2の項目から省かれている。

専門家派遣の項目は、プロジェクト方式技術協力による専門家派遣と個別専門家の派遣（ミニプロ、研究協力事業により複数の個別専門家が同時期に派遣される場合も含む）を合わせたものであるが、プロジェクト方式技術協力による専門家派遣のほうが多い傾向がある。

個別派遣専門家事業では、カリキュラムの策定、理数科教育、理工系の教員養成、農学教育の研究協力等、教育のソフト分野に専門家が派遣されることが多い。青年海外協力隊の理数科教師のOB、OGが、経験を生かして専門家となって活躍している例もある。

プロジェクト方式技術協力では、大学理工系学部および職業訓練校に対する協力が中心であり、1997年



度までの実績では、初等教育分野における協力は実施されたことがなく、また中等教育分野における協力はフィリピン等における理数科教育プロジェクトがあるだけであるが、アフリカ地域を中心に今後事例が増加するものと見込まれる。プロジェクト方式技術協力は、施設建設や機材供与等の無償資金協力と連携して実施されることが多い。

研修事業における教育分野の占める割合も極めて低いが、1997年には広島大学に教育開発国際協力研究センターが新設され、西アフリカのフランス語圏諸国を対象にした「初等教育行政」コースや、南アフリカ共和国を対象にした「教育行政」コースといった集団研修コースが新たに実施されているように、徐々に日本における研修の受け皿が整備され、教育分野での研修が増えていく傾向が見える。また最近では、援助対象国の国内における研修（第2国研修）や第3国における研修の比較優位性（社会・自然環境の類似性、適正技術、コスト面等での優位性）が重視されるようになり、この面からも、初等・中等教育に関する研修プログラムの開拓が進むものと考えられる。

#### d) 有償資金協力事業

有償資金協力事業における教育分野のシェアも極めて小さく、その多くはアジア（主として韓国、インドネシア、マレーシア、タイ、フィリピン）における高等教育機関理工系学部に対して教育・研究機材を供与したり校舎・研究所を建設する案件である。

しかし1990年代以降、「万人のための教育世界会議」を契機に基礎教育の重要性が再認識されたため、有償資金協力でも初等・中等教育分野の案件が徐々に増加してきている。初等教育分野の有償資金協力としては、フィリピンにおける初等教育事業（1991年7月L/A承諾、200億2000万円、世界銀行との協調融資）と貧困地域初等教育事業（1997年3月L/A承諾、111億2200万円、世界銀行との協調融資）がある。中等教育分野の事例としては、インドネシアにおける中学校校舎整備事業（1995年12月L/A承諾、208億7600万円）とパキスタンにおけるバロチスタン州中等教育強化改善事業（1997年3月L/A承諾、39億1700万円）などがある。

有償資金協力による教育援助の特徴としては、特に教育分野あるいはサブセクター全体を対象とする案件においては世界銀行との協調融資が多く、同行の教育ソフト面での経験を積極的に活用しているが、一般に有償資金協力では、建物建設が中心の無償資金協力とは異なり、エンジニアリング・サービス・ローンや本件融資の中で、組織強化、カリキュラム作成アドバイス、教員養成支援等の教育ソフトに対する技術援助をファイナンスすることができ、校舎・機材等ハードに対する援助とこれらソフト面に対する援助をパッケージにして実施する傾向がある。たとえば、上記のフィリピン貧困地域初等教育事業では、世界銀行の協力を得て、学校建設に加えて、授業実施のガイドラインの作成、カリキュラム・教科書の改善、

教員研修プログラムの作成、中央政府と地方自治体との役割分担の指導等、ソフト面のアドバイスを行うことになっている。

また、有償資金協力では、1989年からインドネシア、マレーシア、タイで留学生借款の供与も行っている。これは高等教育レベルの人材を日本に留学生として派遣する経費を有償資金協力で賄うもので、有償資金協力のスキームとしての弾力性を活かしている。

有償資金協力の実施機関である海外経済協力基金（OECF）では、案件形成促進調査（Special Assistance for Project Formulation; 略称SAPROF）により、有償資金協力の要請はなされたものの内容が十分に詰まっていない案件や、要請書のデータが古いためアップデートする必要がある案件等に対し、OECFがコンサルタントに委託して補足調査を行っている。年間20件前後のSAPROFが実施されているが、教育分野では、インドネシア高等人材開発事業（1989年度）、マレーシア高等教育基金設立事業（1990年度）、タイ職業教育短大強化事業（1993年度）、インドネシア・ポリテクニク整備事業（1997年度）と過去4案件においてSAPROFが実施されたのみである。一般に教育分野では開発調査が実施されたことがないため、有償資金協力の教育案件はニーズに比べて十分形成されているとはいえない状態にあり、これまでの有償資金協力の教育案件は、世界銀行やアジア開発銀行の技術援助により案件が形成されているケースが多い。これが援助機関と協調融資事例が教育案件に多いという事情が背景となっている。

OECFはまた、案件実施中にアドバイスを行う案件実施支援調査（Special Assistance for Project Implementation; 略称SAPI）や、案件終了後に事業効果を持続あるいは一層高めるために支障となる問題を調査し具体的な改善策・解決策を提案する援助効果促進調査（Special Assistance for Project Sustainability; 略称SAPS）というスキームを有している。SAPIは年4～7件程度実施されているが、教育案件におけるSAPIは、タイ・日タイ技術移転事業（1996年度）、マレーシア高等教育基金借款事業（1997年度）の2案件において実施された。SAPSは年7件程度を実施しているが、教育分野でまだ実施されたことがない。

#### e) プロジェクト形成調査、企画調査

表1-2には示されていないが、JICAの技術協力事業においてしばしばプロジェクト形成調査および企画調査という形態で教育分野に関する調査が実施されている。これは援助効率促進事業の一環として、ニーズはあるが援助の要請が提出されにくい分野に対して、官ベースのプロジェクト形成調査団あるいは在外事務所企画調査員を派遣して、セクター調査や関連情報の収集を行い、優良案件の発掘・形成を行うとするものである。

調査の結果、実際の案件に結びついたものの多くは、初等・中等教育の学校施設建設の無償資金協力である。プロジェクト方式技術協力を結びついた例はあまり多くはないが、フィリピンの理数科教育パッケージ

ジ協力やケニアや南アフリカの理数科教育プロジェクトなどが実績としてある。

以上紹介した、日本の各種援助スキームの特徴と違いをまとめたのが、表1-3である。

表1-3 日本の各種援助スキームの比較対照表

援助スキームの種類	プロジェクト形成調査	企画調査	専門家派遣	プロジェクト方式技術協力	研修員受入	青年海外協力隊	無償資金協力	有償資金協力	開発調査
スキームの主な目的	セクター・サブセクターを通じて、日本が協力を可能な案件を探る	特定テーマに関する体系的な情報の収集	カウンターパートへの技術移転	プロジェクト目標の達成、カウンターパートへの技術移転	研修員への技術移転	途上国への協力、及び国際的な視野を持った日本人の育成	施設建設あるいは資材設備案件の設計と実施、カウンターパートへの技術移転	プロジェクト、プログラム目標の達成	開発事業実施のために必要な調査や計画立案を実施、カウンターパートへの技術移転
人材リソースの種類	官ベース団員+コンサルタント(役務提供)	企画調査員	専門家	専門家	-	青年海外協力隊員	本邦コンサルタント(業務実施契約)	コンサルタント	本邦コンサルタント(業務実施契約)
外国人の雇用	不可	不可	不可(ただし第三国専門家制度により、一部可)	不可	-	不可	不可	可能	可能
ローカル・コンサルタント、NGOの雇用	在外事務所ベースで雇用可能	在外事務所ベースで雇用可能	不可	原則として不可	-	不可	通常、活用されていない	可能	可能
人材リソースのリクルート方法	公示による競争入札	JICAが独自にリクルートすることが多い	各省・国内委員からの推薦によることが多いが、JICA独自のリクルートや公募もある	各省・国内委員からの推薦によることが多いが、JICA独自のリクルートもある	-	公募	公示による競争入札	公示による競争入札	公示による競争入札
平均的な実施期間	1~2カ月程度が多い	3カ月~1年程度	長期専門家の場合、原則2年(延長可)	5年	数週間~1年	2年間(1年延長可)	基本設計調査は3カ月程度	本体事業は数年~10年程度	6カ月~2年程度が多い
内、現地での期間	0.5~1カ月程度が多い	3カ月~1年程度	長期専門家の場合、原則2年(延長可)	5年	-	2年間(1年延長可)	基本設計調査は1~1.5カ月程度	本体事業は数年~10年程度	6カ月~2年程度の間回数(数カ月/回)

## 1-2 開発調査の特徴と必要性・有効性

### 1-2-1 開発調査の特徴

開発調査事業とは、開発途上地域における公的な開発計画に関し基礎的な調査を行う技術協力の一形態で、以下の2つの目的を持って実施される。

- (i) 開発途上国が開発事業を進める上で必要な調査を実施し、開発計画を策定する。
- (ii) 調査の過程で、相手国のカウンターパートに技術移転を行う。

一般に開発事業は、発掘→準備→審査→実施→評価という流れで実施され、評価の結果は次の開発事業の発掘へとフィードバックされる。この一連の流れを「プロジェクト・サイクル」と呼ぶ。一般的に捉えれば開発調査はこのプロジェクト・サイクルの中で発掘と準備の部分を受け持ち、開発事業を実施すべきかどうかの判断の基礎資料となる報告書を作成する。開発調査が要請される背景には、開発途上国において開発事業の実施に先立って必要となる調査や計画策定を実施できる専門家やノウハウが不足しているという現状がある。

開発調査は、調査の内容によって以下のように便宜的に分類することができる。

#### a) マスタープラン調査

特定のセクターや地域において、優先度・緊急度の高い公共開発事業の中長期の総合基本計画づくりを行う。マスタープランでは、総合的に問題の解決を図るために複数のプログラム/プロジェクトが形成されるが、各プログラム/プロジェクトについてのプレフィージビリティ調査も合わせて実施されることが多い。

#### b) フィージビリティ調査

個別公共プロジェクトが、技術的、経済的、財務的、社会的、そして環境的見地から妥当かどうかを検討する。借款によりプロジェクトを実施する場合の審査用資料として必要とされ、融資の申請の際、OECDをはじめ、世界銀行やアジア開発銀行等多くの融資機関に提出を求められる。

#### c) 基礎データの整備

地形図（国土基本図や都市基本図）を作成したり、地下水資源・鉱物資源・森林資源・水産資源の賦存状況を把握する調査を実施したりして、開発のための基礎データを整備する。

#### d) 実証調査

新しい技術や制度の開発・普及可能性を、パイロット・プロジェクトを試験的に実施することによって、

実証的に調査する。従来は農業や代替エネルギー開発等の分野で主に実施されてきた。

#### e) 政策支援型調査（知的支援型調査）

最近事例が増えつつある新しいタイプの開発調査で、個別のプログラム/プロジェクトの形成よりも相手国のマクロ・レベルでの開発政策の策定や法制度などの上位レベルの枠組作りを支援することを目的としている。その点でプロジェクト・サイクルのひとつのステップと言うよりも自己完結的な形態の調査である。知的支援型調査では、マクロ経済政策や法制度等に対する知識や経験等、高度な専門知識が必要とされることが多いため、学術関係者等がJICAに対するアドバイザーとして積極的な役割を果たす場合もある。また、相手国カウンターパートとの共同作業による技術移転に特に重点を置く。これまでにアルゼンチン経済開発調査、ベトナム市場経済化支援開発政策調査、インドネシア長期経済モデル策定調査等が実施された。

### 1-2-2 教育援助の手段としての開発調査の意義

前項に示した類型化された調査作業は、他の援助機関の教育援助プログラムにおいて技術援助の一環として広く実施されている。例えば、世界銀行は教育案件に対する融資に先立ち、マスタープランの策定、パイロット・プロジェクトやフィージビリティ調査の実施、そして次章において詳述する「スクールマッピング」と呼ばれる基礎データの整備を広範に実施している。また、UNESCO、UNDP等は、政策提言を目的とする知的支援型調査に積極的に取り組んでいる。

我が国の教育援助において開発調査がこれまで実施されてこなかった背景には、第3章において後述する実施体制の問題等様々な要因があると考えられる。しかし、我が国の教育援助が本格化して未だ数年しか経ておらず、実績がないことを克服しがたい構造的要因に帰すことは妥当でないものと考えられる。

1-1-2において教育援助の動向を紹介する中で、我が国の教育援助の質を高めるうえで、他の援助機関の場合と同様に開発調査が重要な役割を果たしうることに言及した。本項では我が国ODAの様々なスキームとの比較において開発調査が有する制度的特徴が、どのように教育援助の質的改善や量的拡充に寄与し得るかを以下にあらためて整理してみたい。

#### (1) 総合的な取り組みを必要とする課題に対応し得る

教育分野の課題は一般に様々な要素が絡み合っているもので、その分析や対策案の立案には複合的な取り組みを必要とする。例えば、農村地域における教育の質とアクセスの改善を目的とするプロジェクトに

取り組む場合には、教育行政、学校管理運営計画、施設計画、施工監理計画、教材・教具開発、現職教員研修、社会ジェンダー分析、住民参加、経済・財務分析、教育評価等の多岐にわたる専門分野の知見を必要とする。この点について、開発調査においては、

- 調査団の編成と業務量や業務指示内容の設定を的確に行うことにより、これらの細分化された専門分野の人的リソースを効率的に動員することができ、また
- ベースライン調査やパイロット調査などの一次データの取得を目的とした調査を相対的に大きな規模により行うことができる。

これにより、問題分析を多面的かつ深い深度で行うことができ、問題の現象面を叙述するのではなく、その因果関係に踏み込んで分析を行うことにより、実効的かつ持続的な対策を立案することができる。

1990年代前半以降、教育分野における国際的な援助動向は個別プロジェクトからセクターまたはサブセクター全体を対象とする総合的なプログラムに焦点を移しつつある。多角的な問題分析に適した手段である開発調査を案件形成段階で活用することにより、我が国においてもプロジェクト方式技術協力、研修事業、資金協力等の多様な援助スキームを効果的に組み合わせたプログラム協力を的確に構築することが可能となる。

## (2) 邦人以外の人的リソースを活用することができる

我が国の技術協力は基本的に、我が国の人的リソースにより担われている。開発途上国の教育分野のニーズには、理数科教育、放送教育、実業教育等、我が国の経験を効果的に活かす領域がある一方で、現在の我が国の人的リソースでは的確に対応し得ないものも少なからず存在する。コミュニティや文化と密接に結びつく基礎・初等教育などである。また、我が国が経験を有する分野においても、様々な理由から人材の確保が困難な場合がある。この点について、開発調査においては、

- 外国人団員を調査団の人数または人月数の50%まで参加させることが認められており、豊富な経験を有する海外の人的リソースを活用することができる。
- 現地再委託制度により、地元のコンサルタントやNGO等の知見を活用した調査を行うことができる。

これにより、我が国の人的リソースを十分に確保し得ない領域においても、効果的な技術協力を行うことができる。

## (3) 資金協力と密接に結びついた技術協力として相乗的な効果をあげることができる

教育分野における問題の多くは、学校の増設や教員養成事業の拡充などの公共投資の増大のみにより解

決できるものではなく、開発途上国側において痛みを伴う制度や組織の改革を必要とする。また、初等教育をはじめとする学校教育については、資金需要が膨大なため、援助によって国家レベルで大きなインパクトを与えるためには行政制度改革に焦点を絞らざるを得ない。世界銀行やUSAID等の教育分野の先行援助機関はこの点を踏まえ、技術援助によりまとめた制度・組織面の改革案を資金援助を挺子に開発途上国政府に実行を促すアプローチをとり、成果を挙げている。技術援助側から見れば提言が具体的に実行に移され、資金援助側から見ればその効果が向上し、双方にとり連携のメリットは大きい。教育分野ではインフラの整備のように資金援助の成果を明確に把握できないため、とりわけ返済を求める有償資金協力の場合は技術援助で設定された制度面での改革の進捗を融資実行のベンチマークとすることが有効である。

この点について、プロジェクト形成と政策提言の双方に適したスキームである開発調査は資金協力との親和性が強く、他の技術協力スキームよりも効果的に有償資金協力や無償資金協力と結びつけることができる。開発調査と資金協力を有機的に連携させる形で、教育援助を拡大することにより、持続的かつインパクトの強い協力効果を挙げにくいこの分野において我が国は効果的な協力を行い得るものと考えられる。

#### (4) 参加型プログラム/プロジェクトの形成に効果を発揮する

構造調整計画の本格化した1980年代後半以降、膨大な経常支出を必要とする学校教育を質とアクセスの両面において急速に拡充するためには、政府の税収や外部の援助だけでは到底足りず、校舎の整備等の面で受益者負担を進めることが必要であるとの考え方が開発途上国に広く浸透しつつある。また、就学率の向上や教育の質の改善のためにはコミュニティの主体的な参加が不可欠であることも広く受け入れられつつある。このように教育分野における住民参加は、国内資源の追加的な動員と教育投資の効率性の向上という二つの観点から援助側および被援助側の双方において積極的に推進されている。しかし、住民参加を制度化し得る普遍的な方法論は確立されておらず、個々の開発プログラム/プロジェクトにおいて、当該国または地域の固有の文化や社会環境に適した最適な方法が試行錯誤により見いだされている。

我が国の教育援助では参加型アプローチが試みられる事例は様々な要因から未だに少ないが、その要因の一つは既往の協力スキームの制度的な制約にあるものとも考えられる。この点において、開発調査は、ベースライン調査など広範な一次データを収集したり、地域住民の組織化などに関する様々なプランを実証的な調査アプローチにより検証すること（社会実験）に適しており、その現地再委託制度を的確に活用し得れば、大きな効果を挙げる事が期待できる。特に、我が国の資金協力において国際的援助動向を踏まえて参加型アプローチを導入する傾向が強まっている点を踏まえれば、リスクの小さなフィージブルな参加型案件を開発調査により形成することにより、この面での我が国のODAの拡充を促進し得るものと考えられる。



- (5) 我が国の人的リソースの充実を促進することができ、ひいては教育分野のニーズにより的確に応えることができるようになる

教育分野における我が国ODAの主要な課題は、前述したように人的リソースの質量両面における不足である。コンサルタントを担い手とする開発調査は、商業ベースによりコンサルタントを活用するため、民間企業・団体の関心が強く、商業ベースであるが故のデメリットも存在するものの、競争原理が働くため、教育援助を担う人的リソースの質的向上が期待できる。よって、教育分野における開発調査の実績が増大するにつれ、我が国の人的リソースの裾野が拡大し、かつ質的にも国際水準に近づくことができ、これがひいては、他の技術協力スキームや資金協力の質的改善にも寄与するものと考えられる。

この点は、開発途上国のニーズに直接的に応える上での開発調査のメリットではないが、人的リソースの質量両面の拡充を将来的にもたらすことにより、開発途上国側のニーズに間接的に応えることになることから、長所として挙げた。

### 1-2-3 教育援助の手段としての開発調査の留意点と他のスキームとの組み合わせ

前項においては、主として他の技術協力スキームとの比較において、開発調査が教育援助の手段として効果を発揮し得る点に触れた。他方、開発調査が必ずしも効果的な手段とはなり得ない場合もある。主要な点は次の通りである。

#### (1) 人的資源開発等の「プロジェクトの実施」が求められている場合

開発調査は技術協力の中で基本的に政策提言やプロジェクト形成・準備に適したスキームであり、当然のことながら多数の人材を育成することには向かない。現職教員の研修や地方教育行政担当者の研修等は、開発調査が対象とする計画策定段階の次の実施段階に該当するもので、資金協力や他の技術協力スキームにより実施されるものである。

なお、国土基本図作成や地下水・資源探査など、「実施段階」に該当すると考えられる支援を開発調査において行うこともある。この点を踏まえれば、他の援助機関が協力の重点対象としているものの従来我が国の協力では必ずしも十分に対応し得ていなかったカリキュラムや教科書等の開発を、開発調査の枠組みにおいて実施する事も検討に値すると考えられる。

#### (2) カウンターパートが少人数にとどまるなど、技術移転の受容能力が限定されている場合

開発調査が技術協力として機能し得るためには、多岐にわたる担当分野の団員に対応する形でカウンター

パートが配置されていることが必要になる。相手側が技術移転の受け皿としてこのような体制をとり得ない場合、団員数を絞り込んだうえで長期間にわたり協力するというアプローチをとることにより対応することも考えられるが、費用対効果の点から専門家の個別派遣やチーム派遣により対応することが好ましいと判断される場合が多いものと思われる。

### (3) 技術移転に特に重点が置かれている場合

開発調査のアウトプットは技術移転と最終報告書である。前者が客観的に把握しにくいのに対し、後者はその質が厳密に評価され得る。このような基本的構図から、相手側の技術移転受け入れ体制が十分に整わない場合などには、時として調査作業の重点が報告書の作成に置かれ、技術移転が十分に行われなこともあり得る。また、プロジェクト方式技術協力と異なり、カウンターパート研修の受け入れ数が年間1名程度に限られることが多いため、本邦研修による体系的な技術移転のニーズに対応しにくい。

しかしながら、上記の場合においても、調査の立案によっては開発調査が有効な手段となり得るものと考えられる。まず、技術移転の受け皿が限定されている場合においても、相手方に技術移転を受ける意欲が十分にあり、カウンターパートの手当などの予算措置が行われる場合には、相手のベースにあわせて技術移転を行うために派遣期間を弾力的に設定することができる開発調査の方が専門家派遣よりも的確に対応しうることも考えられる。例えば、1～3カ月の短期派遣を年間に延べ10回以上行い、相手の進捗状況を踏まえつつ技術移転を行うというようなアプローチが必要な場合には、専門家派遣やプロジェクト方式技術協力よりも、むしろ開発調査の方が適している。従来、我が国技術協力においては、教育分野のニーズに対して主として専門家派遣を通じて対応してきた経緯から、技術費を伴う開発調査を実施する場合には、その費用対効果に十分留意することが必要であるが、以上のように調査団員の短期派遣を効率的に組み合わせることにより、専門家派遣の場合と同等の費用対効果を実現することも可能ではないかと考えられる。

また、特に技術移転に強いニーズがある場合にも、専門家派遣と有機的に連携をとりつつ開発調査を実施することにより、大きな効果をあげ得る場合がある。例えば、長期専門家が軸となり開発調査による技術移転の品質管理を行うことや、我が国の学術関係の有識者や行政実務者を開発調査と並行して短期専門家として派遣することにより、相乗的な効果をあげうる。

このように、教育援助の手段としての開発調査の問題点は、スキームの運用と他の技術協力スキームとの有機的な連携により補うことができ、場合によってはむしろ相乗的な効果を挙げ得ることができるもの

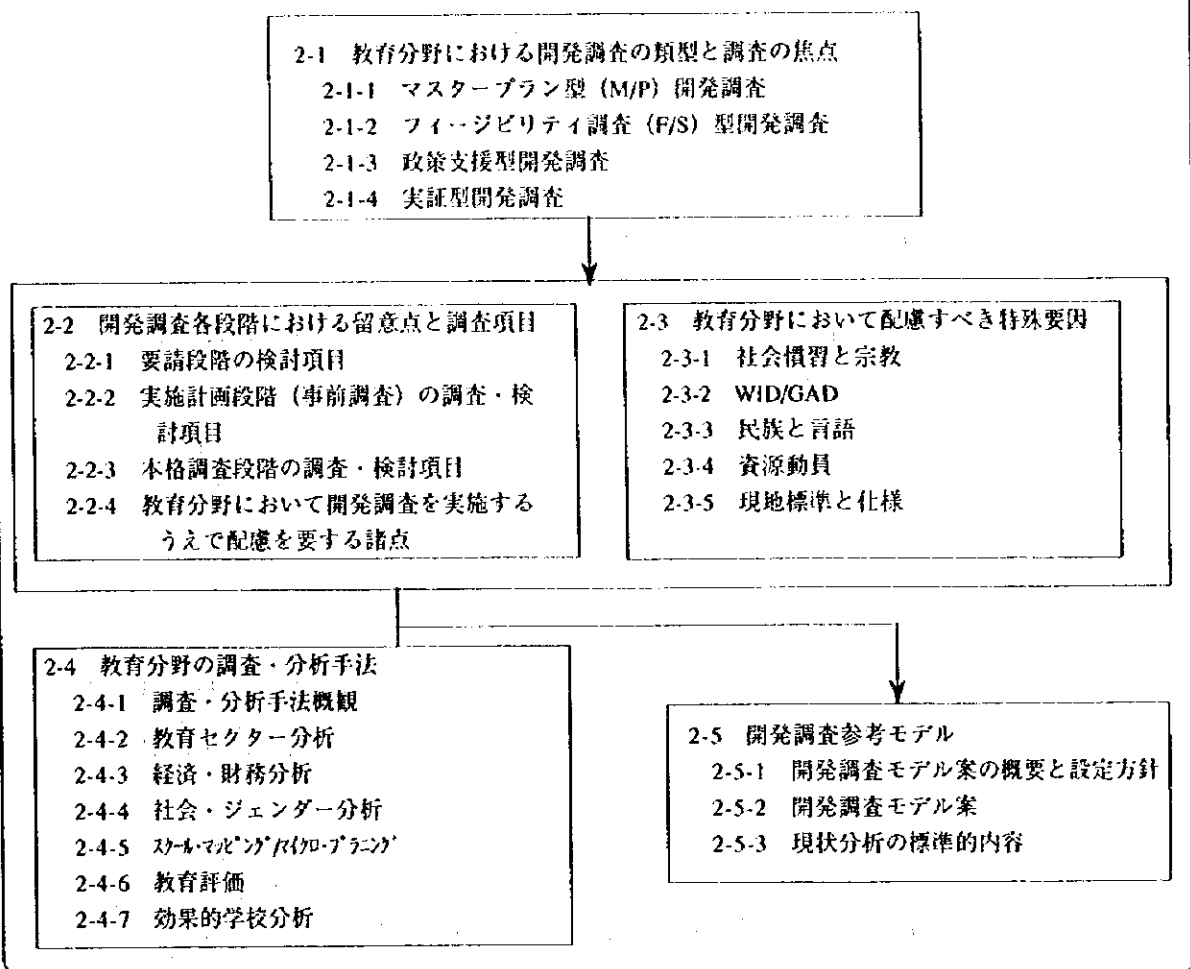
と考えられる。ドナーによる外部からの支援が持続的な成果を生みにくいと一般的に考えることができる教育分野においては、開発調査を有償資金協力や無償資金協力と結びつけることのみならず、他の技術協力スキームとの有機的な組み合わせも重視すべきものと考えられる。

## 第 2 章

## 第2章 教育分野における開発調査の調査手法

この章では、教育分野における開発調査の調査手法を、レファレンス・マニュアルとしてまとめた。

2-1においては、教育分野における開発調査について4つの基本型を想定し、各類型の特徴を概観した。2-2では、開発調査の各段階における留意点と調査項目について、教育分野において重要な点を解説し、2-3では教育分野において特に配慮すべき特殊要因を紹介した。2-4は教育分野の開発調査の「道具」とも言うべき調査・分析手法を解説し、以上を総括する視点から2-5には教育分野開発調査の参考モデルを提示した。



## 2-1 教育分野における開発調査の種類と調査の焦点

教育分野における開発調査の可能性の幅を示すために、(1) マスタープラン (M/P) 型開発調査、(2) フィージビリティ調査 (F/S) 型開発調査、(3) 政策支援型開発調査、(4) 実証型開発調査、という4つの開発調査のモデル類型を提示する。なお、各モデル類型の具体的な例については、「2-5 開発調査参考モデル」の項目で詳述するので、ここでは各モデル類型の特徴について簡単に紹介する。

4つのモデル類型のうち、(1) マスタープラン (M/P) 型開発調査と(2) フィージビリティ調査 (F/S) 型開発調査については、これまでも教育以外の分野で数多く実施されてきたタイプの開発調査である。教育分野においては、このような従来型の開発調査に加えて、(3) 政策支援型開発調査と(4) 実証型開発調査という、まだあまり実績のないタイプの開発調査を実施することによって、開発途上国の教育分野における多様なニーズにより幅広く応えていくことが必要である。

### 2-1-1 マスタープラン (M/P) 型開発調査

マスタープラン (M/P) 型開発調査とは、教育のあるサブセクター (初等教育、理数科教育、教員養成等) もしくはある地域について、現状の問題と課題を多角的かつ総合的に分析し、問題の解決を図るための中長期的な開発基本計画 (マスタープラン) を立案する開発調査である。マスタープランと一口にいても、2～3年から5年程度の中期計画や緊急行動計画を策定する場合もあれば、10年～20年といった長期計画を策定する場合もあり、それに応じて調査の範囲・内容が変わり、開発調査に必要な人員・期間も変わってくる。

また、マスタープラン (M/P) 型開発調査では、マスタープランを策定した後に、引き続き選定された優先プロジェクトについて、次項に示すフィージビリティ調査をあわせて実施する場合がある。

### 2-1-2 フィージビリティ調査 (F/S) 型開発調査

フィージビリティ調査 (F/S) 型開発調査とは、教育分野における個別のプロジェクト (たとえば、理数科教育センター計画、教員養成大学設立計画、等) について、そのプロジェクトを実施することが技術的・経済的・財務的・社会文化的・組織的・環境的に妥当であるかどうかを事前に詳細に検討する調査である。

借款による事業化を検討する場合は、当該プロジェクトが財務的に十分採算がとれるのか、もしくは国家経済的に十分な投資効果があるのかといった観点から、プロジェクトの妥当性を検討することが重要である。その主要な指標として用いられているものが内部収益率 (IRR) で、経済的内部収益率 (EIRR) と

財務的内部収益率（FIRR）に分かれる。前者はあるプロジェクトが国民経済全体または社会全体に及ぼすと期待される便益とそのプロジェクト費用により評価され、後者はあるプロジェクトに対する投下資金から実際に発生する費用と収益により評価される。かつてのF/Sはこの経済・財務面での検討と技術面での検討が柱を成していた。これに加え近年では、環境面とともに社会面や組織面での実施可能性についても詳細に検討する必要性が指摘されるようになってきている。たとえ技術的・経済財務的にプロジェクトがフィージブルであっても、プロジェクトが社会的に受け入れられない可能性がある場合や、実施機関のプロジェクト実施運営能力が不足している場合、プロジェクトが実際には実施できない、または実施しても維持運営が難しくなるからである。社会構造や文化との連関が強く、行政の制度・組織の要因が他の分野と較べ相対的に大きい教育分野では、これらの新たな分析の切り口はとりわけ重要である。

### 2-1-3 政策支援型開発調査

政策支援型開発調査とは、相手国の政策立案や制度・組織改革に助言をすることを目的とする調査である。相手国のカウンターパートとの共同作業により、より改善された政策や制度を作り上げることに特に重点を置く政策支援型開発調査においては、報告書という成果品と同様に、相手国内における合意を形成するというプロセスやカウンターパート機関のキャパシティ・ビルディングを図ることが重要となる。教育分野でいえば、構造調整政策や通貨危機等に見られる経済的混乱の下での教育行政・財政の改革案をとりまとめるようなケースでは、政策支援型開発調査のニーズが高いといえる。

このような政策支援型開発調査においては、相手国政府とのハイレベルな協議を通じて意識変革を促すなど、調査のプロセス自体が重要な意味を有するため、学術研究者等有識者の参加を得ることが必要となることが考えられる。

### 2-1-4 実証型開発調査

ここで提案する実証型開発調査とは、調査の一環としてパイロット・プロジェクトを試行することによって、ある開発モデルの実施可能性、有効性、普及可能性を検証し、その結果に基づき開発計画や政策提言としてとりまとめることを目的とした調査である。たとえば、開発途上国では成人識字教育（特に女性の識字教育）に対するニーズが大きい場合が多いが、有効な援助方法が必ずしも明確でないこともあり、我が国のODAではこれまでこれらのニーズにほとんど対応できてこなかった。実証型開発調査においては、識字教育に実績のある現地のNGO等を再委託により活用しながら、パイロット・プロジェクトを通じて、識字教育のための有効なモデル（運営方法、教授法、教科書、教材等）を開発し、そのモデルに基づいた識字教育の全国的な展開のための戦略と実施計画を策定することが可能となり、これらの領域に我が国

ODAを展開して行くうえでの有効な手段となる。

ところで教育分野のニーズは、一般的に対象が面的・量的な広がりを持ち、外的援助のインプットは相対的に小さなものにとどまるため、費用対効果の観点から援助側はモデル開発のためのパイロット・プロジェクトという形で実施されることが多いが、被援助国側ではこれを「パイロット・プロジェクト公害」と捉える傾向もある。すなわち、相手国政府にとっては、パイロット・プロジェクトの価値は実施の有無にあるとも言え、いかに他の地域に拡大・普及できるかが最大の関心事である。そのため、我が国としても実証型開発調査を実施する場合は、次段階で想定される無償資金協力や円借款関係部局と十分に連携をとりつつ、策定されたモデルの拡大・普及可能性を検討するアプローチが求められる。

なお、パイロット・プロジェクトの成果をいかに本格実施につなげるかは、教育援助に携わるドナーに共通する課題である。本格実施され得るモデルの開発のためには、将来パイロット・プロジェクトを拡大展開することをよく念頭において、パイロット・プロジェクトの実施に必要なインプットをなるべく最少にしてコストを抑えること及びカウンターパートのプロジェクトの実施・運営能力を強化するために、カウンターパートの積極的な参加を得ながらパイロット・プロジェクトの計画策定や試験的運営を行ったり、カウンターパートに対するマネジメント研修を行ったりすることが特に重要である。

住民参加を主体とするパイロット・プロジェクトについて、NGOの協力に時として見られる政府機能の代替を意図するアプローチは、持続性や点から面への展開という点において問題を有している面がある。開発調査においてこのような課題に取り組むにあたっては、住民の参加、組織化活動をいかに政府の公的サービスの機能強化や向上と結びつけ、全国的に実行可能な計画として取りまとめ得るかという視点が重要である。



## 2-2 開発調査の各段階における留意点と調査項目

本節では、JICAの開発調査の実務面での実施手順に基づき、1) 要請書検討段階（案件形成段階）、2) 実施計画策定（事前調査）段階、3) 本格調査段階の3段階に分け、それぞれの段階における実務上の検討項目を概説する。

### 他のドナーの例

#### ーアジア開発銀行（ADB）ー

ADBは「教育プロジェクトの審査及び社会経済的正当化のためのフレームワークと基準」というガイドラインを作成している。それによると、ADBでは、教育プロジェクトは各段階で以下のような内容で正当化、審査を行う。

- 1) プロジェクト計画策定前（国別オペレーション戦略／プログラミング段階）：  
ADBの戦略的優先順位及び教育分野の戦略との合致、当該国の政策・優先分野との合致、他のドナーのプロジェクトとの補完性、セクター分析との合致等のマクロ・サブセクトラルな視点で検討。
- 2) プロジェクト計画段階（プロジェクト準備テクニカル・アシスタンス（PPTA）、ローン・ファクト・ファイナインディング段階）：  
リスクの最少化方策、効果的なドナー間連携または分析、運営面の効率性の観点からプロジェクトを正当化。最低2つの代替案を比較する。
- 3) 審査段階1：  
内部効率性（2-4分析手法参照）の検討。具体例として、量的拡大（就学率等）、教育の質向上（学業達成）、教育へのアクセスや生徒の残存率向上、カリキュラムの適切さ等の基準で審査。
- 4) 審査段階2：  
内部効率性をクリアしたら外部効率性（2-4分析手法参照）について検討。具体例として、教育の結果による経済的便益（就職可能性、生産性向上等）等の基準で審査。  
最終目標は、これらをクリアして、適切、効率的、そして持続的な教育プロジェクトを促進することである。

### 2-2-1 要請書検討段階（案件形成段階）の検討項目

教育分野の要請案件の検討ポイントとしては、案件の妥当性、カウンターパートの実施能力とコミットメント、協力形態としての開発調査の妥当性の3点が挙げられる。なお、これらの諸点は、プロジェクト形成調査などにより案件を能動的に形成する際の留意点でもある。

#### (1) 案件妥当性

##### 1) 当該国の政策及びJICA援助方針との合致

案件要請段階における基本的確認事項は、当該案件が当該国の政策、優先分野、教育分野の上位計画に合致するかどうか、及びJICAの教育援助方針に合致しているかが検討事項となる。具体的には、以下の通りである。

- ・国別研究やプロジェクト形成調査で特定した、当該国におけるJICAの教育援助方針や重点分野
- ・当該国の教育政策
- ・優先分野、優先地域、優先社会グループ
- ・主要な教育開発計画／サブセクター計画
- ・教育分野／サブセクターの目的（教育開発計画などに記された目的と、実際の政策や優先的に行われていることや分野が異なる場合があるので、一貫性があるかどうか留意する）
- ・要請案件の目的

#### 他のドナー機関の案件妥当性の基準例

##### －アジア開発銀行（ADB）－

ADBの「教育プロジェクトの審査及び社会経済的正当化のためのフレームワークと基準に関するガイドライン」によると、プロジェクトの妥当性の基準は、プロジェクトの根拠（プロジェクトに対するニーズ）とプロジェクトの持続性であり、特に持続性がプロジェクトの正当化の最終的な基準である。持続性の内容としては、1）社会文化的背景、2）対象国の経済財務能力、3）プロジェクトの実施と運営に必要な管理能力の3つが挙げられている。また、社会開発プロジェクトとしての教育プロジェクトの持続性の指標として、1）継続的なサービス供与、2）施設／器材のメンテナンス、3）長期的な組織能力、4）政治的なサポート、の4点が挙げられている。

##### －アメリカ国際開発庁（USAID）－

USAIDの場合、教育プロジェクトは次の3つの基準から検討することが求められている、1）プログラム／プロジェクトが、効果的學校（Effective School）に貢献するかどうか（効果的學校については2-4分析手法参照）、2）プログラムが教育全体の改革を促進するかどうか、3）持続的であるかどうか、である。

## 2) 社会開発としての教育分野特有の観点からの検討

### 教育予算／教育財政

一般的に開発途上国の教育分野においては、教育予算に占めるリカレント・コストの割合が非常に高く、90%を超えることが少なくない。特に教員の給与が大きな比重を占め、一般的には教育支出全体の2/3に上る。学校を建設・増築する場合など、新たに教員の給与、施設の維持運営のための費用がかかるが、教育の普及を急ぐあまり、このようなリカレント・コスト負担を十分考慮しなかったため、施設に対する投資が無駄になってしまった例は開発途上国に多く見られる。要請案件を検討する際は、開発調査を行う場合の相手国が負担するリカレント・コスト及び開発調査後の実施段階、更にその後の維持管理段階を見据えて検討することが特に必要である。

### 社会文化的背景

基礎教育の就学率が低い理由の中で主要なものの一つは、社会的文化的な理由で親が子どもを学校に通わせたがらないことである。例えば、子どもが家事労働力として必要である場合や、教育に使用される言語が公用語（政府運営や教育の場で教えられる言語等）であり、その地域の言語でないためなどである（これらについては2-3で後述）。

## SIP（セクター投資プログラム）

近年、教育分野では、多くのドナーが互いに連携調整し、教育分野全体を対象とする共同プログラムに取り組むというセクター・プログラム・アプローチが採用されることが増えている。特にアフリカの教育分野ではこれを一歩進め、より緊密に調整されたセクター投資プログラム（SIP）がとり入れられ始めている（詳細は2-2-4(5)に後述）。教育案件の要請がなされた場合、当該国でこのようなドナーの連携が進んでいるかどうか、またその場合、要請案件が他のドナーのプロジェクトとどのような補完関係にあるかを、JICA現地事務所や世界銀行関係部局にあらかじめ確認する必要がある。

### 3) 受益者の選定と受容能力

受益者の問題は、まず当該国におけるJICAとしての方針や目標から考える必要がある。当該国の教育分野に協力する場合の優先サブセクター、当該国内の特定地域やグループに重点を置く必要性、また、当該国の現状と達成すべき目標等から、個別要請案件の想定する受益者が適切かどうかを検討する。また、開発調査を実施する場合を想定し、受益者の受容能力についても検討を加える必要がある。受容能力は、対象地域住民の社会的結合程度、住民組織の有無と機能、自助努力の程度、住民の知識や技術レベル等に基づき判断できる。仮に、ある国におけるJICAの基本方針の一つが底辺層のエンパワーメントやキャパシティビルディングであるならば、要請案件が対象にしている底辺層受益者の受容能力が低いと考えられる場合、敢えてその案件を採択し、受容能力の分析や能力を高めるための方策を調査することの必要性を明示しておく。

### 4) 事業の効率と公正度のバランス

一般的には、限られた予算の中で効率性を追及しようとするれば、教育需要が大きく、教員や生徒にとってもアクセスの良い都市部で事業を実施することが自然である。反面、人口が分散しているような地域、教育に対する意識が低い農村部、教員の通勤が困難な遠隔地等における事業は効率が悪くリスクも高いため、後回しになりがちである。ドナーやNGOの支援プロジェクトが首都近郊や幹線道路沿いに集中する傾向を示すのはこのためであるが、このような状況は、公正度の観点からは必ずしも適切ではない。

これまでの教育改革や教育普及努力により、多くの国において初等教育は拡大してきたが、農村部や辺境地域、女子や貧困層など、教育機会にアクセスし得ない地域やグループがまだ多数存在する。これら地域や社会グループの教育のアクセスを改善するという公平性の追及と効率をどのようにバランスをとるかという検討はその国の教育事情によってケースバイケースで考えなければならない。要請案件のあった当該国では、教育開発の優先は基礎教育の拡大なのか、基礎教育の拡大の中でも、教育サービスが行き届い

ていない地域に対する教育を優先するのか等の当該国の政策方針及びJICA国別基本方針によって、個別案件の採択を検討する必要がある。

#### 5) 費用と効果のバランス

規模の大きな国において、高仕様の学校校舎を少数校建設するために開発調査を実施することは、開発調査のコストと資金協力の規模のバランスや、少数校の建設がその国の教育分野全体に与えるインパクトの点から、その是非が検討されなければならない。このような場合、十分なモデル性が確認されない限り、実施する意義に乏しいものと考えられる。このように一般に莫大なニーズに対し、ドナーのインプットが小さいものとどまる教育案件の場合、コスト・パフォーマンスの視点が非常に重要となる。

一方で費用と効果のバランスをどうとるかは、その国の教育の現状や政策、財政状況によって異なってくる。農村部や遠隔地等の教育サービスが行き届いていない地域に教育普及を試みる場合、コストがかかる。また、そのような地域で教育普及を図る場合、投資効率が悪だけでなく、確実に効果が上がる保証がないという問題がある。また、初等教育と高等教育のいずれにおいて一定量の援助がより大きな成果を生むかは、簡単に答えが出せる問題ではない。教育案件の採否検討にあたっては、以上のような視点から、その案件がコスト・パフォーマンスに優れたものであるかを見極めることが重要である。

#### 6) 持続性

持続性は他のドナーの間でも重要視され、前述したようにADBやUSAIDの案件正当化の基準になっている。これは、基本的には援助受け入れ国政府の責任であり、ドナー側は受け入れ国の自立を促さなくてはならない。開発プロジェクト終了後は、事業の継続責任は受け入れ国側に移行されることが一般的であるが、実際には円滑に行かない場合が少なくない。ドナーの間でも、持続性を高めるためにはプロジェクトの計画段階から持続性について考えなくてはならないとの認識が一般的に共有されているが、様々な理由から所期の効果が発現せず、結果としてドナーの資金が引き揚げられた後、プロジェクトが縮小されたり中止されることもある。

持続性はいくつかの要素によって決定される。後述するカウンターパートの実施能力もその一つであり、カウンターパートや関係者によるプロジェクトのオーナーシップ意識（2-2-4(1)に後述）の有無、リカレント・コスト負担能力といった経済的要素、また社会文化的要素も持続性に影響する。

開発調査終了後に実施されるプロジェクトの持続性を高めるためには、開発調査の段階からそのプロジェクトが実施された場合のプロジェクト管理運営について検討する必要があるが、要請段階でも、開発調査後に実施の可能性がありそうか、その場合、実施された後、当該国にプロジェクトを維持管理する能力、

また実証型開発調査の場合、拡大実施していける能力があるかどうかという視点で検討する必要がある。

## (2) カウンターパート (C/P) のコミットメントと実施能力

開発調査案件の実行可能性は、C/Pの実施能力とコミットメントの程度にも影響される。教育案件のC/Pは教育省または教育省関連機関となることが想定されるが、教育省全体または特定部局の予算状況、上位計画等との関係、世界銀行等国际機関との合意事項等の周辺情報から、C/Pのコミットメントを確認することになる。また、何らかの理由によりC/P側が当事者意識を十分に有していないことがあるが、このような場合、例えばインドネシアの例では国家開発計画が記載されたブルーブックに掲載されているか等、客観的に相手のコミットメントを確認することが必要である。

教育省の行政担当官は教員出身で、行政担当官としての訓練を受けていないことが少なくない。また、学校建設は公共事業省が管轄し、職業・技術教育は他の省庁も管轄するなど、複数の省庁が関与し、教育省との調整が十分とれていないことも多い。このように、教育案件ではC/Pのプロジェクト実施や管理能力に不足があったり、責任分担が不明確なことが多いことに特に留意しなければならない。要請段階では、在外事務所や他のドナーからC/Pの能力と責任に関する情報を十分収集しておくことが必要である。

## (3) 協力形態としての我が国開発調査の妥当性

国際機関の技術援助に慣れた開発途上国政府は、コンサルティング・サービス、研修、機材供与等がパッケージになった協力を期待して要請書を作成することがある。また、世界銀行等の技術援助はJICAの開発調査が協力対象外とするリカレント・コストを一定の条件の下に負担することも多い。JICAの開発調査は、このような他の援助機関の技術援助との相違が考慮されずに要請がなされることもあることから、要請案件の検討に際しては両者の違いを十分に認識した上で、相手側のニーズを把握し、開発調査が適切な協力手段であるか見極める必要がある。なお、要請内容が開発調査のスキームに合わない場合、合わないからと不採択とするのではなく、大きなニーズが存在し、要請内容を修正し得る場合には、どのような修正を加えれば対応が可能であるかを相手方に説明するなど能動的に案件形成を図ることも重要である。