

1. 開会の辞

国際協力事業団 社会開発協力部社会開発協力第一課課長代理
分野・課題ネットワーク「教育」チーム
佐久間 潤

本日は、私ども国際協力事業団分野・課題ネットワーク「教育」チームが社会開発調査部の全面的な協力の下で実施いたしますシンポジウム「基礎教育協力の新しい潮流－援助の総合化に向けた取り組み」にお越しいただき、誠にありがとうございます。私は、同教育チームの事務局を務めております佐久間と申します。本日の司会進行をさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

この分野・課題ネットワーク「教育」チームと申しますのは、すでにご存知の方もいらっしゃるかと思いますが、JICAにおける教育協力の経験や知見を一元的かつ恒常的に蓄積するために、また教育分野の情報を対外的に発信する母体となるべく、既存の部署の枠組みを超える形で昨年1月にJICA内に設置されたものです。この1年間に、JICAの基礎教育分野の課題別指針の策定や、各種セミナー・ワークショップの開催、基礎教育分野のナレッジ・マネジメントの準備作業等を進めてまいりました。

本シンポジウムは、私ども「教育」チームにとりましては、昨年3月に引続き、第2回目のシンポジウムとなります。第1回目のシンポジウムでは、主に大学生の方を対象とし、国際協力銀行とチャンティ国際ボランティア会から講師をお招きし、「基礎教育分野の国際協力の現状と展望」というテーマでシンポジウムを開催させていただきました。このシンポジウムの内容に関しましては、閲覧用の報告書を用意してありますので、関心のある方は是非ご覧いただきたいと思っております。

それでは、早速本日のシンポジウムを開始いたします。まず初めに、当事業団社会開発調査部部長の岡崎より開会のご挨拶を申し上げます。

2. 挨拶

国際協力事業団 社会開発調査部部长
岡崎 有二

皆さん、おはようございます。そして、明けましておめでとうございます。本日は早朝から、また新年早々からこのようにたくさんの方々にご参加いただきました。本日のご参加は 140 名を予定しております。12 月の末にご案内をさせて頂いたにも関わらず、短期間で定員となり締め切らせていただきました。これも、ひとえに皆様方の高い関心がこのシンポジウムに寄せられているということであり、大変嬉しく思っております。また、これからの教育分野に対する支援をどのように考えていくかということで、本日この会場には、若い方もたくさん参加していただいております。大変心強く感じております。この場で、今回のシンポジウムのねらいについて簡単に述べさせていただき、私の挨拶に代えさせていただきますと思います。シンポジウムのねらいは2つございます。

1つ目は、教育開発に関心のあるの方々に対して、JICA の最近の取り組みをご紹介しますことです。JICA は設立以来、教育分野を常に協力の重点分野の一つとして掲げてきました。教育、とりわけ基礎教育分野は途上国の重要課題であり、援助の中でも常に上位を占める役割を担うと考えられてきました。その意味で、JICA が基礎教育を重点分野として考えていくことは当然であると思っております。その一方で、JICA の協力メニューは、従来、ある意味では非常に限定されてきました。細かいところにつきましては、また後ほど講演者

の皆様方からご説明いただければと思います。大きく分けると、理数科教育と学校建設の二つを大きな軸として教育協力が進められてきたのではないかと、というようにも言えるかと思っております。

そうは言っても、特に基礎教育を取巻く課題は非常に多様であり、総合的・複合的な対策をとっていきませんと、問題はなかなか解決しません。対象国・地域における教育の量的な問題と質的な問題、この2つを改善するためにいろいろな課題が挙げられてきておりました。現在も、カリキュラムの課題ですとか、地方の教育行政の課題、あるいはコミュニティ参加の課題などがあります。そういった多くの要素に複合的な視野をもって取り組んでいくことが、この基礎教育に課せられた役割ではないかと思っております。教育セクター、基礎教育という一つの考え方の中には多くの要素が入っているということ、これがこの基礎教育セクターの一つの特徴ではないかと思っております。

このように、非常に多くの要素の改善に取り組む必要があるのですが、JICA の取り組みは、これまである意味で限定的にならざるを得ませんでした。けれども、本日ご紹介するように、ここ2、3年の新しい流れの中で、総合的な課題に総合的に取り組んでいこうという動きが生まれてきています。そういったところを今回のシンポジウムでご紹介させていただきます。現場からの具体的な事例を通

して新しい流れをご紹介し、皆様方からのご意見を伺いたいということが、ねらいの1つ目です。

もう1つのねらいは、JICAが、あるいは日本が途上国の基礎教育の分野に今後どのように取り組んでいくべきかという、これからの基礎教育協力のあり方について、皆さんと一緒に考えていきたいということです。そこには、いまJICAの中で進められている取り組みが、これで果たしてよいのかという問題意識もあるかと思えます。議論の材料として、午前の部で国際協力専門員からJICA協力の概要紹介を、そして開発コンサルタントとして現場で参加されているお2人から、先進的な協力の事例紹介をしていただきます。これらを踏まえて、午後のパネルディスカッションでは、教育アドバイザーとしてご支援をいただいております大学の先生方にもパネリストとしてご参加いただき、今後の教育協力のあり方についてディスカッションをしていきたいと思っております。その際には、会場の皆様方からのご意見、ご質問などもいただいた上で、今後、より良い教育協力ができることを願っております。

本日は、学生の皆様方やコンサルタントの皆様、そして大学の研究者の方々、マスコミの関係の方々にもご参加いただいております。JICAを非常によく知っていただいている方もおられれば、これまであまりご縁がなかった方もおられます。共通していることは、本日お集まりの皆様は教育分野での国際協力について関心をお持ちだということだと思えます。

また、日本の政府開発援助、ODAは税金で実施されています。したがって、その実施を担う私ども国際協力事業団も、納税者である皆様方のお考えを踏まえた国民的な事業であることを常に考えながら進めていきたいと考えておりますので、多くのご意見をいただければと思います。

最後になりますが、今JICAで何をしているのかを知り、これからどのようにしていったらよいのかを考える機会として、このシンポジウムで皆様方と意見交換ができれば、今回の主催者の一人として、大変嬉しく思います。終日ですので長時間になりますが、最後までおつきあいいただき、実りのあるシンポジウムにしていきたいと思えます。どうぞよろしく願います。

3. 基調講演 「JICA 教育セクター協力のこれまでとこれから」

国際協力事業団 国際協力専門員
村田 敏雄

皆さんおはようございます。朝早くから大勢の方々にお集まりいただきまして、誠にありがとうございます。私は、国際協力事業団の国際協力専門員を務めております村田敏雄と申します。今日は「JICA 教育セクター協力のこれまでとこれから」という題で発表させていただきます。基調講演というと、何かものものしいのですが、私以降に発表される方々のご発表が、できるだけ皆さんにご理解いただけるように、導入部分の全体的な話をしてまいりたいと思いますので、よろしく願いいたします。

本日お話しいたします内容は、まず国際的な教育開発の動向、日本における教育協力の動向、JICA による教育協力の動向、そして今後の方向性と課題、この順にお話をさせていただきます。〔配布資料1-2〕

まず「開発と教育」をめぐる 1990 年以降の動向、世界の動きを見ていきたいと思えます。〔配布資料別添1：「国際教育協力をめぐる 1990 年代の世界と日本の動向」〕

開発全般に関してですが、開発のコンセプトが経済成長を重視する従来型の経済開発から、人間の幸福を中心に据えた「人間開発」へと移行するに伴い、開発における教育の重要性が高まってきました。したがって、教育は開発の手段というよりは、開発の目的そのものであるというふうに捉えられるようになってきています。

教育開発の分野については、1990 年にタイのジョムティエンにて「万人のための教育世界会議」という大きな会議が開催されました。ここでは、基礎教育の重要性を再確認するととも

に、「すべての人に教育を (Education for All: EFA)」という目標の達成が、世界共通の目標であることが国際的なコンセンサスをもって承認されました。それと同時に、その達成に向けて各途上国が様々な施策を講じ、ドナー、NGO などが、その支援を行うことについてのコミットメントが得られています。以後、教育開発に言及する様々な国際的なイニシアティブが見られましたが、一貫して国際社会は共通の目標である EFA を推進してきております。

1990 年代の半ばになると、新しい動きが見られました。それは、教育を基礎教育あるいは高等教育といったサブセクターに区切るのではなく、包括的にとらえて開発を進めていこう、というセクター・ワイド・アプローチ (SWAP: スワップ) といわれる動きです。これは、援助国側、ドナー側の苦しい財政事情と、途上国における援助の重複が非効率を招いているという批判や、途上国の援助受入れに係る手続が非常に煩雑であり、行政能力の低下を招いているという批判を解消する、という背景から登場してきたものです。

SWAP に加え、開発全体に係るものとして、途上国の開発の究極の目的を「貧困削減」に置き、各セクターに目配りをしながら総合的な開発計画を立てていく貧困削減戦略書 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) というものが策定されています。これは、途上国のオーナーシップの下、ドナー、NGO、市民社会、民間セクターなどが集まり、議論を重ねて策定したという経緯があります。このように、国全体の開発計画、その中での教育の位置づけ、教

育の中でのさらなる計画、そういったものが策定されたことにより、援助・協力は戦略性を持って実施すべきものである、との認識が高まってきました。

これと呼応するように、財政支援を強化していくべきではないか、という声が上がってきました。途上国には計画はある、実施能力もあるという判断のもと、ドナーとしては財政支援に注力していくべきであるという考え方です。また、技術協力に関して、海外から長期にわたって専門家を派遣し技術移転をすることが費用対効果の面から疑問視されており、財政支援への移行が叫ばれています。それと共に、援助・協力における成果を厳しく見極めていこうという思潮も形成され、新しい形のパートナーシップが強化されています。〔配布資料1-3〕

こういった1990年以降の国際的な動向を踏まえて、各国では様々な取り組みが行われました。その結果はどうだったのかということを見ていきたいと思えます。ここでは、1990年と2000年の代表的な教育指標を比較しております。これを見ますと、10年間で非識字者が8,000万人減少したものの、未就学児童が1,300万人、初等教育未修了児童が5,000万人も増加しております。したがって、児童の増加に質の高い教育の供給が追いついていかない、といった様子が見えられます。また、依然として女性、あるいは女子が不利益を被っていることも明らかです。このように、多くの国で教育開発が顕著な進展を見せたものの、「2000年までにすべての人々に教育を」といった目標は達成されておらず、さらなる努力が必要とされております。

今後の国際社会の方向性ですが、目標として2000年の「世界教育フォーラム」の中で、「ダカール行動の枠組み」というものが合意されました。その中に6つの目標があります。まず1つ目が、就学前教育の拡大と改善。2つ目が、

2015年までに初等教育の完全就学と修了を目指すということ。3つ目に、成年と成人の学習ニーズを充足するということ。4つ目に、2015年までに、識字水準の50%を改善するということ。5つ目に、2005年までに初中等教育の男女格差を解消し、2015年までに、すべての教育レベルにおける男女平等を達成すること。最後に、識字・計算能力、生活技能に関する質の改善です。なお、2番目の目標と5番目の目標に関しては、「ミレニアム開発目標」としても採用されております。〔配布資料1-5〕

次に、別添1の右側、日本の動きについて見ていきたいと思えます。表によれば、国際的な教育開発のイニシアティブに呼応する形で、日本においても教育協力のあり方を各機関が、さまざまに模索してきた様子が見えられます。これらの内容を詳しく見ていきますと、主に政策あるいは戦略レベルにおいて、次のような変化を志向してきたということが言えます。

まず第1に、教育協力における重点分野の変化、すなわち「高等教育」あるいは「職業訓練」といった、従来力点を置いていた分野から「基礎教育」分野へのシフト、という変化が見られます。

そして、バランスのとれた教育協力への志向。これまでは小学校建設が圧倒的に多かったわけですが、そのようなハード面での支援から、ソフト面へ重点を移行していき、最終的にバランスのとれた協力を行っていくということでした。

3つ目が、適切な言葉が見つかりませんでしたので、「プロジェクト・マネジメントの強化」とここでは述べていますが、要は期間や教育目標を明確にすることと、成果を重視していくということでした。

最後に、援助協力の推進ということで、国内で言えばオールジャパンとして、どうやって実

施体制を組み、どのような協力を行っていくのかということをしっかり議論しましょうということ。また、国際的には連携可能な他のドナーと協調しながら、効果的・効率的な教育協力を進めていきましょう、といったことです。〔配布資料1-6〕

基礎教育分野における JICA の教育協力の傾向について、別添2：「基礎教育関係案件リスト（代表事例）」を見ていきたいと思えます。小学校建設を中心とする無償資金協力を除くと、圧倒的に理数科教育改善を目的とするプロジェクト型の援助が多く、目立っています。ソフト分野でのプロジェクト型援助が始まったのが1994年で、フィリピンの事例が最初です。これ以前、すでに1990年から基礎教育分野での協力を模索する動きというのはあったのですが、やはり基礎教育分野に本当に注力していったのかという議論が日本国内にもありましたので、実施については90年半ばになってしまったということが言えるかと思えます。この理数科教育改善を目的とするプロジェクト型の援助ですが、理数科という看板を掲げながらも、その内実は研修システムの整備であったり、カリキュラム改善、教育方法、教材等の開発・普及、あるいは評価方法の導入など、総合的な取り組みを含んでいます。

また、別添2を見て言えますことは、協力対象のサブセクターが拡大しているということです。圧倒的に初・中等教育が多いのですが、それに加えて教育行政、就学前教育、ノンフォーマル教育などをカバーする協力も出現してきています。また、その内容も教育情報の整備、教育計画の策定支援、各種実証調査、そしてキャパシティビルディングなど、多岐にわたっており、協力アプローチが多様化していることが窺えます。さらには、より効果的・効率的な教育

協力を目指すべく、協力の視点の移行、成果の重視、協力期間の短縮化などの傾向が見てとれます。〔配布資料1-7〕

では、この別添2に示されたプロジェクトがどのようなアプローチを用いているのか、別添3：「基礎教育 開発課題体系全体図」を見ていくことにします。主にアプローチとして考えられるのが、右端の「プロジェクト活動の例」の部分です。ここには、JICA の実績に応じて◎○△×という記号を記しています。◎は、比較的実績の多い活動、○は実績のある活動、△は、プロジェクトの1コンポーネントとして入っていることもあるという活動、×は、実績がほとんどない活動となっています。ただし、この活動の中には、技術協力では必ずしもカバーできないような活動も含まれていますので、その点はご了承いただければと思います。これを見ますと、初・中等教育の質の向上を目指す活動以外は、実績が多いとは言えません。

さらに、これを各アプローチのカバー率として数値化を試みました。なお、事例数のカウントの仕方については、ここで事例数として記述していますが、事例数イコールプロジェクト、案件数ではないということをご了承いただければと思います。表の数値からは、JICA の協力というのは、やはり「初等中等教育の拡充」が中心であり、そのカバー率も40.4%と比較的高いということが言えます。しかしながら、それを「就学促進」と「質の向上」と2つに分けてみた場合、カバー率は就学促進が20.8%、質の向上が50.5%ということで、質の向上のほうでより多くのアプローチを展開している、ということが言えるかと思えます。就学促進というのは、主にハードの整備です。学校建設を中心とするハードの整備が中心で、学習環境の整備は、アプローチの中のわずかな部分をカバーするにすぎない、ということが言えます。一

方、理数科教育改善という形で行っておりますプロジェクト、その中身は非常に多様なアプローチを試みているということが、この結果からも推察できます。

「教育格差の是正」の「男女格差の是正」の部分ですが、事例数が45と多くなっています。この理由は、学校建設を行う際、設計に際してトイレを造る、あるいは女子トイレの側を、先生から目の届く位置に持ってくるか、そういった細かい配慮をしているということで、男女格差の是正のところに入れております。したがって、ソフト分野で行っている協力ということではありません。

「教育マネジメントの改善」の「政治的コミットメントの確立」についてカバー率が高くなっていますが、これに関しては事例も少ないのですが、ほぼすべてのプロジェクトに援助協調への配慮が組み込まれておりますので、必然的に多くなっているということです。必ずしも直接的に政治的コミットメントを確立するということに貢献しているわけではないということをご了承いただきたいと思います。

以上のような考察により、JICAは初・中等教育の質の向上を中心とする協力を、理数科教育改善プロジェクトを中心に行ってまいりましたが、これ以外の協力については、まだ発展途上の段階にある、ということが言えます。〔配布資料1-8〕

次に、今後JICAの協力がどうなっていくのかを見ていきたいと思えます。その上で、どんなところに力点を置いているのかを簡単にご説明いたします。

JICAでは、初・中等教育の量的拡充と質の向上は引続き重視していきたいと思っております。

そして、様々な教育格差が存在しますが、その中でも特にジェンダーギャップに焦点を当てて協力を行っていきたいと考えています。先ほ

ど、世界の大きな流れの中で1990年と2000年の教育手法を比較しましたが、その中で依然として改善されず、大きな問題として残っているのは女子の問題です。

また、新たな取り組みとして、ノンフォーマル教育を推進していきたいと思っております。必ずしもJICAの中には、ノンフォーマル教育に関するノウハウが蓄積されているわけではありません。したがって、ノウハウをお持ちのNGOの方々、あるいは市民社会の方々と一緒に、途上国のノンフォーマル教育分野の協力を推進していきたいと考えています。

さらに、協力効果を高めるとともに、自立発展を促すために不可欠な教育マネジメントについても、積極的に働きかけを行っていききたいと思っております。〔配布資料1-9〕

今後の方向性ですが、私の希望も込めて、あえて私見という形で述べさせていただきます。まずは、技術協力に対する批判があることは確かなのですが、しかしながら我が国の協力で、「共に考え、共に行動する」という専門家の現場の姿勢が、非常に好感を持って現地で受け止められています。したがって、広い範囲をカバーできるわけではないので協力効果は限定的にならざるを得ませんが、やはり技術協力というのは不可欠なものだと考えます。この「共に考え、共に行動する」という協力姿勢を堅持しながら、技術協力の有用性を世界にアピールしていく、というのがJICAの方向性であってほしいと願っております。

それから、相手国の教育開発段階に即した教育協力の実現です。すでに初等教育への就学の問題は、多くの途上国にて解決されてきており、問題は初等教育の質、あるいは中等教育へのアクセスに移行しております。したがって、それぞれの国の教育開発の発展段階に応じて協力内

容を変えていく必要が出てきており、これを戦略的に行っていくべきだと思います。

教育協力というのは、短期的には効果が出にくい協力ですので、中長期的な取り組みが必要となります。しかしながら、のんびりだらりと長く協力していけばよいというものではなく、フェーズごとに区切り、その折々に、共に批判的にその成果を考察しながら取り進めていく必要があると思います。場合によっては、効果が上がらなければ協力をストップしてしまう、ということも必要かと思えます。

また、本日の大きなテーマにも関係するかと思えますが、複雑な背景をもつ教育分野での協力には、多面的なアプローチが必要になるかと思えます。

そして、利用可能なあらゆるリソースの動員です。一般に、日本の ODA はスキームによって区切られていますが、スキームを超えた形で、すべてのリソースを使って協力していくということが必要です。スキームに内在する各種の制限も打破しながら、使えるものは何でも使うことです。実は、現地、途上国の国内には、非常に優れた人材が眠っていたり、あるいは非常に有用な情報が散在していたりという状況がありますので、これらを掘り起こしながら積極的に活用していく、といった姿勢が望まれます。

さらに、最近よく言われておりますが、日本自身の教育開発の経験とこれまでの教育協力の経験を積極的に活用することです。もちろん、そのままでは使えないものに関しては、使えるように応用していくといった工夫が必要となります。

後ほど豊間根さんと石田さんが、それぞれインドネシアとマラウイの例をお話になりますので、それとダブらないように、私が考える今後の方向性として良いのではないかと案件を

1つだけご紹介いたします。

それはミャンマーに対する教育協力です。1990年の後半から、短期専門家が理科の復活、地理と歴史を併せて社会という科目の創設、総合学習の導入、この3つを提案し、教育省に受け入れられました。しかしながら、教育省にはそのノウハウがないことから、日本に再度協力を要請し、2001年3月から2002年9月にかけて「基礎教育改善計画調査」という開発調査が実施されました。目的は、児童中心型の学習の実現であります。児童中心型学習というのは、一般に日本の学校教育で行われているような児童を授業の主役とする教育のあり方のことです。

調査は3つのコンポーネントから成り、コンポーネント A として教員用指導書のモデルを開発します。コンポーネント B は教員養成校の教育・研修機能強化方策の提案。コンポーネント C は、ハード面ですが、小学校整備計画策定への支援となっていました。

これらの1年半の協力を経て、現在どうなっているかということ、目的は児童中心型学習の実現ということで変わらないのですが、コンポーネント A に関しては、開発調査を延長し、教員指導書の完成を目指しています。コンポーネント B に関しては、技術教育プロジェクトとして、2003年10月を目途に、新しいプロジェクトを開始します。その目的は、基礎教育リソース開発センターという新しいセンターを立ち上げ、児童中心型学習の拠点として、その普及・定着を図ることです。コンポーネント C としては、すでに小学校整備計画策定への支援の中で、パイロット事業として実施した協力の成果を受け、すでに大使館の草の根無償を用いて、ある地区の小学校整備を行いました。また、今後は、技術移転した技術や知識を用いて、日本政府に対して無償資金協力を新たに要請することになっております。

開発調査という特定のスキームでキックオフした内容が、比較的短い協力期間の中で、それぞれ精査・検証され、現実的かつ現地ニーズにぴったり当てはまる形に修正されて、新たな協力が組み込まれます。しかも、それはそれぞれのコンポーネントがより大きくなると同時に、それら3つを併せたプログラムとしても、完成度の高いものになっています。〔配布資料1-11〕

最後に、今後の課題として、より効果的な協力を行うためにはどんな点に注意をすべきか、どんなことが必要かということについて述べさせていただきます。

まず、相手国側に対して求めることですが、現実的な教育セクター開発戦略の策定を求めています。背伸びをし、無理をして大きな目標を掲げ、目標に潰されることなく、しっかり足元を見つめて、確実かつ着実に進めていけるようなセクター開発戦略を策定していただければと思っています。

また、より強いコミットメントを要求します。これは政策レベルの、あるいは省庁レベルのコミットメントに加えて、カウンターパート個人にも求められるかと思っています。技術を学んだら、そのまま国外に脱出してしまうということのないように、あくまでもその国に踏みとどまって、その国の教育開発を支えていくんだといった強いコミットメントを必要としています。

教育分野は、教育分野単体だけでは成果は上がりません。例えば HIV、エイズの蔓延により、教員がバタバタと死んでいく状況では、教員をいくら養成しても間にあわないことがあります。そういった場合には保健セクターと手を携えて、新たな方向性を探っていくことが必要だと思っています。

一方、JICA 側には、中長期的な教育セクター協力戦略の策定が必要になるかと思っています。

現在、国別援助計画という形で各国にどのような支援をしていこうかということが策定されていますが、それを踏襲した形で中長期的な見通しを立てる必要があると思います。

また、これは手続的なものになりますが、要請から協力実施まで約2年かかります。そうすると、相手側の政権が変わってしまったり、あるいはやる気が萎えてしまったりということもありますので、できるだけ要請から協力実施までの期間を短縮することが必要になるかと思っています。

それから、現実に即したプロジェクト・マネジメントです。何が起こるか予想がつかない、そういった状況でプロジェクトを開始することも多いため、何か起こった場合には柔軟に対応できるようなマネジメントの仕方が重要になってくるかと思っています。

次に、これは国際的に問題になっていますが、常に援助機関が行うプロジェクトはパイロットで、全国普及は相手国の責任でやってくださいという形にしています。そうではなくて、普及のためにはどんな手法が考えられるのか、積極的に提言していくことが必要かと思っています。

最後に、教育協力経験の蓄積とその積極的活用を図るために、ナレッジベースのさらなる整備を進めていく必要があると思います。〔配布資料1-12〕

時間をオーバーしてしまいましたが、私の発表は以上とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。

4. ケース1：インドネシア地域教育開発支援調査

財団法人国際開発センター理事 豊間根 則道

おはようございます。国際開発センターの豊間根と申します。今日は、「REDIP から学ぶ」というタイトルで、私が総括として係わってまいりましたインドネシアのプロジェクトについて、あらましをご紹介したいと思います。お手元に資料が2種類いつているかと思いますが、詳しくはそちらのほうに書いてありますので、是非ご参照ください。正式な名称は、ここにありまして「インドネシア国地域教育開発支援調査」というものです。今現在フェーズ2に入っています。フェーズ1は、1999年の3月から2001年の10月までのおよそ2年半で、引続き昨年1月からフェーズ2に入っています。こちらは、足かけ3年やることになっています。

この左下に見えておりますのが、フェーズ2で用いている公式のロゴと公式の標語です。ロゴのほうはさておき、標語は、公募をして、約200件の応募があった中から選んだものです。

「Sekolah Kami, Masa Depan Kami」と書いてありますが、これはインドネシア語で、「私たちの学校、私たちの未来」というものです。こういうこともやりながらいま、フェーズ2を進めております。簡単にご紹介をしてみたいです。〔配布資料2-1〕

まず、このプロジェクトがどこで行われているかをお話します。インドネシアの地図がありますが、ジャカルタが赤い丸で示してあります。2カ所で実施しており、1つはスラウェシの北の端にあります北スラウェシ州、もう1カ所がジャワの真ん中にあります中部ジャワ州です。

一言だけ申しますと、北スラウェシ州は、インドネシアの中では比較的キリスト教徒の多い地域、中部ジャワ州は、ほぼ100%イスラム教徒の州です。この違いが実はいろいろ影響してくるのですが、今日は時間がありませんので詳しくは申し上げません。〔配布資料2-2〕

第1フェーズのことをREDIP1と呼んでいますが、REDIP1で何をしたか、単刀直入にお話したいと思います。まず、REDIP1では、パイロット事業をするための郡を選びました。これは、今申し上げた2つの州から、さらに7つの県を選び、その7つの県の中からさらに15の郡をパイロットとして選びました。その中の約150校すべての中学校を対象にして、様々なパイロット事業を展開しました。期間は約1年、実質8カ月というところでした。そのパイロット事業をやる前と後のサーベイでデータを押さえて、前後の比較を定量的に行いました。その結果、一体どのような介入が効果的かを見出して、それを後にできれば全国に展開していこうという趣旨で行われたものです。〔配布資料2-3〕

このREDIP1のコアに当たるパイロット事業で何をやったかということ、実は2種類のパイロット事業を行いました。最初の「コンポーネントA」と我々が呼んでいたものですが、こちらは郡を対象にしたパイロット事業です。それぞれの15の郡で、「中学校開発委員会」と呼ばれるものを新しく作ってもらいました。これは「必修」と書いてありますが、すべてのパイロット郡で共通にやってもらったものです。

もう1つのパイロット事業は、学校を対象に

したものです。150校余りありますが、その1つ1つについて様々な事業をやってもらったのですが、ただ、このREDIP1は、実験という性格もあったために、実はそれぞれの学校でやってもらうことをあらかじめ決めました。用意した5種類のメニューの中から1つを、学校単位ではなく、郡単位で選んでもらいました。ですから、15ある郡中の学校は全部同じメニューを統一して実施するというスタイルをとったのです。

どのようなメニューかといいますと、1番目が「校長先生のための問題解決研修」、校長先生を対象にしたものです。2番目は、先生を対象にした「教科研究会の活性化」です。3番目は、これはどこの国でもそうですが、教科書が足りないものから、「教科書を配布する」というメニューです。ただ、インドネシアの場合、教科書は日本と違って学校の備品です。個人には配られない。したがって、下手をしますとせっかく教科書を必要分配しても、1年後、2年後には、半分くらいなくなってしまうという実態があります。配るだけではなくて、教科書の管理をどう改善するかについても一緒にやってもらったわけです。4番目は保護者会、父母に向けてのメニュー、活動をやってもらいました。最後のメニューが「学校補助金」です。これは、特に用途を定めず、それぞれの学校がやりたいと思うことを自由にやってもらうための補助金を支給する、そういうメニューでした。この5つのメニューを15のパイロット郡で行ったわけです。〔配布資料2-4〕

次に、どのような仕組みでこのパイロットをやったかについてお話をします。実はここに書きましたのは現在行っているフェーズ2の体制で、フェーズ1とは若干違うのですが、基本的に同じですので、これに従ってご説明します。

左側「1年目」を見てください。この仕組みのポイントは2つあります。1つは、パイロット事業の中身は、我々は一切指定しませんでした。メニューまでは決めましたが、具体的に何をやるかは個々の学校、および各郡に作ってもらった中学校開発委員会、TPK（テーペーカー）とインドネシア語で呼んでいる組織に自由に考えてもらったわけです。その中身をプロポーザルとして出してもらい、我々が審査をして認めたものについて予算を付けるというやり方です。それが1つめの特徴です。

2つめのポイントは、必要な予算を我々のプロジェクトオフィスから直に各郡および学校に配ったことです。インドネシアの場合、世銀などのプロジェクトでは、この予算は必ず中央から州、県という行政のルートを通して流れていきますが、それを取えとらなかつたのです。直にお金が渡るようにしたというのがもう1つの特徴です。

基本的には、地方分権化の流れに従い、県を主体に事業を進めてもらうように計らったわけですが、フェーズ1の場合にはまだ地方分権化前でしたので、やはり州の主導で事業が実施されました。フェーズ2では地方分権化後でありますので、1年目はまだ州および国レベルの関与が強いのですが、いよいよ今年から始まります2年目では県をより主体的に立てるという意味で、完全に最終的な権限を県に任せようと思っています。こういう体制で今進んでいます。

次に、このパイロット事業をやった結果ですが、様々なインパクトがありました。基本的には、大変大きな効果があったと思います。最も顕著だったのが、意外なことに中学校の進学者が顕著に増えたことです。詳しいことは資料にありますので、是非ご覧ください。中学校へ進学する生徒の数が何割も増えた所が多くありま

した。

2番目は、当然のことながら、親、あるいは住民の意識の高まりが見られました。具体的には、自分たちで貧しい生徒のための奨学金を設けた郡がいくつかあります。あるいは寄付金をごっそりと集めた所もあります。さらに驚くべきことに、いくつかの学校では親の方から申し出て、学校に払う授業料を上げてくれという所が出てきたのです。これはもう本当に、私も予想もしませんでしたし、校長先生もびっくりして感激しているというケースもいくつか出てきました。さらに勤労奉仕もあちこちで盛んに行われました。

もう1つ大きなインパクトは、普通中学校と宗教中学校の交流が初めてあったことです。これはインドネシアの事情があるのでちょっとお話をしますと、インドネシアには、実は2種類の中学校があります。1つは普通中学校で、教育省が管轄しています。もう1種類の中学校は宗教中学校で、宗教省の管轄下にあります。この宗教中学校は、基本的にイスラム教の教義を教える時間がかなりカリキュラムに入っている学校なのですが、従来管轄が違うために、この2種類の学校は隣同士でありながらほとんど交流がなかったのです。宗教中学校の方が、どちらかという格下に見られておりました、普通中学校からはあまり相手にされてこなかったという歴史がありました。ですが、今回のこのREDIPでは、両者を完全に平等の扱いにしましたので、この2種類の学校ではじめて校長先生同士が話をしたり、授業を一緒にやったりということが行われ、それが大変嬉しかったという話をあちこちで聞きました。それが非常に大きな効果であったと思います。また、当然ながら、先生方のモチベーションが非常に高まりました。

一方、さほどでもないという点がいくつかあ

ります。まず、予想に反して校長先生の意識がそれほど高まらなかったということです。これはちょっと語弊があるのですが、この事業を行う中で、校長先生の現実を見る目が非常に冷めた、厳しくなったことがあります。パイロット実施後のサーベイでは、校長先生の意識が前に比べてかえって下がるという不思議な結果が出てきたのですが、おそらくそれは、現実を見る目が一層厳しくなったということの反映だろうと私は見ています。また、残念なことに、このパイロットの究極の目的である生徒の成績は、さすがに8カ月という期間では短かすぎたせいか、あまりはっきりした結果は出ませんでした。

〔配布資料2-6〕

以上、申し上げたのは全部定量的に測れるインパクトなのですが、量で測れないインパクトもいくつかありました。まず1番目に挙げたいのは、中学校がコミュニティに根つき始めたということです。インドネシアでは、実はまだまだ大勢の父母の学歴は小学校卒業ぐらいなのです。そういう親にとりましては中学校というのは大変敷居の高い所です。生徒が呼び出しでも食らわない限り、親が学校へ行くということはほとんどないのです。しかし、この事業を通じて、初めて親が学校に対して親近感を抱き始めたということが、あちこちで顕著に見られました。

2番目に、インドネシアでは2001年から地方分権化が始まりまして、それまでは国が中学校を管轄していたのですが、その権限がすべて県に移されました。しかし、県はそれまで中学校を扱ったことが全くありませんので、一体どのように中学校をケアしたらいいのか、ほとんどイメージがありませんでした。しかし、このプロジェクトを通して、県のお役人が、なるほどこうやって中学校をケアしていけばいいのか、といったことがだいぶ分かってきたことが、も

う1つの大きなインパクトとして挙げられると思います。

3番目に挙げたいのは、これは教育とはあまり関係がないのですが、このパイロットを通じてインドネシアの人々が、民主主義を初めて実習できた、ということが非常に大きなインパクトだったと私は思っています。ご存知のとおり、スハルト大統領が失脚して、民主主義あるいは改革がインドネシア中を席卷したのが3年ほど前です。改革の意気は非常に高いのですが、実際になかなかグラスルーツのレベルまでそれが下りていっていないのです。村レベルでのやり方は従来通りというのが、まだまだ現実です。しかし、このREDIPでは、先ほどの郡の中学校開発委員会あるいは学校委員会にも徹底的に民主的な運営をしてもらいましたので、それが非常に彼らにとっては新鮮で、かつ良い実習の場になったということを知りました。実際、そのような効果があったと思います。〔配布資料2-7〕

このように、REDIP 1は非常に大きな成果を上げ、大変盛り上がりました。わずか8カ月余りの実施期間であったにも関わらずこのように盛り上がったのは一体なぜだったのかということの後になって考えてみますと、盛り上がった理由が3つあったと思います。1番目は、私は「車の両輪方式」と呼んでいますが、郡と学校と、2つのレベルに同時に介入したということが非常に良かったと思います。普通、こういう教育プロジェクトでは、学校レベルに介入することはあっても、その1つ上の郡に介入することはあまりありません。あるいは逆に、行政に介入しますと、学校のほうはお留守になってしまふということで、両方同時に介入して、どちらにも活動してもらおうというのはあまり例がないのです。これをやってみたことが非常に効

果があったと思います。

2番目の理由は「平等」ということです。実は、インドネシアでは平等ということが非常に大きな人々の関心事であるわけです。今回のREDIPのよかった点は、この平等に非常に気を配ったことです。平等には2つ意味がありますが、1つは先ほども言いましたように、インドネシアにある2種類の中学校、普通中学校と宗教中学校を平等に扱ったということ。もう1つの平等は、全部の中学校を平等に扱ったということ。もっと言いますと、優秀校も弱小貧乏校も、どちらも同じ扱いをしたことです。

これはどういうことかといいますと、インドネシアも当然、地域の中の優秀な学校があり、そういう学校に教育プロジェクトは集中しがちです。世銀、アジア開発銀行等のプロジェクトも、あるいは教育省が自らやっているプロジェクトも、そういう優秀な成績の良い学校に対してお金が集中するような仕組みになっています。これはやむを得ないところもあります。効果的にお金を使いたい、あるいは、まずはモデルとしてやってみようという強い志向があるからです。しかし、我々はあえてそれをしませんでした。取り上げたパイロット県のすべての学校を等しく扱う事業を行った、これが非常に良かったと思います。

3番目の理由は、我々が配付したお金が彼らのニーズに直結していたということです。それはもちろんプロポーザル方式をとった結果なのですが、これによって彼らが一番やりたいと思う所にお金が届いたということです。このプロポーザル方式を徹底するために、実はフェーズ1では我々が支給する補助金の金額を最初の段階で一切決めませんでした。自分たちでやりたいことを全く白紙の状態ですべて自由に考えてプロポーザルしてくださいと頼んだのです。もちろん、結果は天文学的数字のプロポーザルが山のよう

に積み上がりました。何十億ルピアという大変な金額がゾロゾロ出てきて、そのために混乱もありましたが、私があえてそれをやった理由は、従来のお仕着せに慣らされている人々のイメージネーションを解き放つことがまず必要だと思ったからです。このように彼らのイメージネーションを揺さぶって、自由にやりたい活動を出してもらったことがフェーズ1の大きな盛り上がりの1つの原因だったろうと思います。〔配布資料2-8〕

ところが、フェーズ1でし残したこともあります。まず、地方分権化の主役になるべき県に、あまり主役としての役を果たしてもらえなかったというのがありました。2番目に、メニューというのは、基本的に実験のために設けたやり方で、学校からしますと、メニューですら予め決められるのはおかしいわけです。基本的には、学校補助金という用途を定めないお金に一本化すべきなのですが、それが実験という性格上でできませんでした。これがし残したことの2番目です。3番目に、時間の制約があって、パイロット事業をやる前の研修が不十分でした。4番目として、実際のパイロット事業のお金の使われ方の監査がやはり十分にできませんでした。最後の2点を県に主体となってやってもらい、実施をしていく必要があるというのが残した宿題です。〔配布資料2-9〕

いろいろ問題もありましたが、REDIP1をやる中で痛烈に学んだ教訓が3つあります。1つめは、途上国の人々には能力がないとよく言われ、私も時々そういう言い方をしますが、実はそうではありません。人々に能力はすでにあるのです。ただ、彼らにそういう能力を使う機会がこれまで与えられてこなかった、ということ私は痛切に感じました。2番目は、実は人々の間にリソースはあるのです、お金のしろ何に

しろ。それをうまく動員してくる仕組みがなかったただけだ、ということもよく分かりました。

3番目に、供与した資金が呼び水になるということです。このREDIPは、学校なり中学校開発委員会なりにかかなりの金額を与えたわけです。お金を与えれば盛り上がりて当然と思われる方もいらっしゃると思いますが、実はそうではなく、お金があれば必ず盛り上がるわけではありません。ただ、うまく仕掛けを作れば、こういう形で事業にお金を与えることでさらに大きなお金がいわば地下から湧き出てくるのです。供与する資金がそのための呼び水になり得ることが、このREDIPではよく分かったと思います。〔配布資料2-10〕

このREDIP1の後を受けてフェーズ2、REDIP2が今年の1月から始まりました。あらましを説明しますと、同じ2州を対象にします。ただし、県数は4つに絞りました。郡数は、ほぼ倍増、33に増やし、学校の数も合計262と、ほぼ倍に増やしました。パイロット事業は、今度は2年間行います。先ほど申し上げた宿題をここで実現し、メニューをなくし学校補助金にすべて一本化しました。さらに、パイロット事業2年間の間に、我々が支給する補助金の金額が減るような仕組みになっています。これは、いずれはインドネシア、特に県に自立してやってもらうために、少しずつJICAが支給する予算を減らし、県の予算を増やしていくという計らいで取られている仕組みです。

〔配布資料2-11〕

何の気なしに「フェーズ2が始まりました」と申し上げましたが、開発調査でフェーズ2が行われるというのは、あまり例がないことです。フェーズ1からフェーズ2へ移るということは、実は本来からしますとあってはならないことだったのですが、なぜこのようなことが起きたかを簡単にお話します。当初は、先ほども少しお

話したとおり、REDIP 1 の実施後、それが効果的であるということが分かれば、それを広めるために円借款のプロジェクトに続けていこうと考えておりました。ところが、それができなかつたのです。つまり、REDIP 2 が始まったのは、端的に申しますと引き継ぐべき案件が作れなかつたという事情があつたからです。なぜなら、タイミング悪くインドネシアが財政危機に陥り、新しいローン案件は一切お断りという国の方針にぶつかつてしまいました。したがつて、当初考えていた円借款は実現せず、JBIC だけでなく、世銀の新しいローンもいくつかキャンセルされたものもありました。

では、日本の無償を使ってできないか。ところが、無償案件には困難な点が2つあるのです。1つめは、REDIP で行つたような事業の費用は、「投資的な経費」ではないということで、基本的に無償の対象にならないのです。2番目、実は無償援助を行うためには事前に政府と政府の間で E/N、「交換公文」と呼ばれる取り決めを交わします。それを交わす際には、何がいくら、これがいくらというように中身がすべて決まっていなければならないのです。ということは、我々がとつたプロポーザル方式はできないということです。したがつて、無償案件にこの REDIP はうまく合はず実現できませんでした。

3番目に、それではということで、かつての名前でプロ技（プロジェクト方式技術協力）ではどうかといいますと、残念ながら案件数の制約があつて、インドネシアはもういっぱいです、新しい案件はできませんと言われてしまいました。さらにもう1つ、仮にできたとしても、おそらく活動費が小さくて、考えたような REDIP はできなかつたと思います。というような事情で、REDIP の全国的な展開になかなかいかなかつたということです。〔配布資料2-12〕

このような経験をふまえて、教育援助をこれからさらに展開して行く際にどのような点に目を向けたらいいか、3つほど私の考える点を挙げてみたいと思います。

まず、教育援助の特徴の1つとして、先ほども岡崎部長のご挨拶の中で出てきましたが、やはり「複合的」であることが、一番の特徴として挙げられると思います。つまり、途上国の場合、実は校舎、教科書、カリキュラム、教員といった諸々のものがすべて同時に必要なのです。であるとすれば、教育援助はどうあるべきでしょうか。一番の正攻法として考えられるのは、全部これらを同時に、国レベルでアタックするというものです。しかし、これはなかなか難しい。

従来とられていた方法は、それぞれを1つずつ縦割にして、国から攻めていくやり方です。それに対して REDIP で我々が試みたのは、そういうことは一切諦めて、現場のプライオリティに合わせて、そこでできることからバラバラに、とにかくやってみようというアプローチです。こういうやり方は現場のニーズに合うという意味ではよいのですが、制約も当然あります。それが次の特徴になってきます。〔配布資料2-13〕

特徴の2番目は、教育は特に、システムが相手になってくるということです。これが教育援助と、例えば橋を掛けるとか空港を造るとか、そういう単体プロジェクトとの違いであると思います。基本的に「システムが相手」なのです。したがつて、教育援助としてまっとうな攻め方は、全国でシステムの改善を目指すというものです。これは世銀がとっているアプローチです。世銀は基本的にシステムをよくするという案件でなければ取り上げません。ところが、これはなかなか相手の図体が大きいものですから、非常に効果が限られてくる面もあります。とする

と、今度はその対極にあるのが「一点豪華主義」です。システムは諦めて、ある一点でいいものを作るというやり方です。教育の場合には、1つの典型的な例はモデル校のアプローチですが、これもやはり限界があって、私はこれはまずいのではないかと思うわけです。となると、中間レベルで何か道がないだろうかということになります。つまり、国と学校の中間、地方政府レベルでシステムを改善するというアプローチがないだろうかということです。〔配布資料2-14〕

3番目の特徴は、REDIP をやってみて痛切に感じたことですが、実は教育に限らないかもしれませんが、「技術もお金も」必要なのです。両方必要です。ポイントは、教育の場合は同じ所にこの2つが同時に必要だということです。技術を先にやってお金を後から、ではありません。あるいは、こちらのほうには技術をやり、こちらのほうにお金をやる、でもないのです。同じ所にこの2つが同時に要る。そうすると、ローンだけでは足りないということになります。技術がついてきません。また、日本の無償だけでも足りず、これも技術がついてきません。他方、JICA の専門家の方だけでも足りない理由は、お金がついていかないからです。したがって、やり方を工夫しなければいけません。〔配布資料2-15〕

以上のような私の経験を踏まえて、最後に多少我田引水の的なまとめをやらせていただきますと、私は地方政府単位のボトムアップ・アプローチというものをとってみたいと考えています。具体的には、ターゲットを地方政府にします。その単位で、その中の「システム」を改善していきます。やり方は両輪方式で、学校とその外側にある地域社会の両方に同時に介入するというものです。また、プロポーザル方式で、当人がいちばんよく知っているプライオリティに合わせます。我々が考えるのでは駄目なのです。当人に考えてもらうことが一番よいという信念に基づいています。そして、やはりある程度の事業資金は援助する必要があります。それが呼び水になるということが REDIP では分かりました。最後に、お金だけでは駄目です。必ずそのやり方をサポートする人が同時につかないといけません。こういったことを同時に組み合わせれば、非常に効果のある教育援助が実現できるのではないかと私は考えています。我々が試みた REDIP のモデルが、こういった新しいやり方に大変有効に役立てられるのではないかと考えています。〔配布資料2-16〕以上、私の簡単な話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

5. ケース2：マラウイ全国スクールマッピング・マイクロプランニング

(株) コーエイ総合研究所 コンサルティング第二部部长

石田 洋子

私はコーエイ総合研究所の石田洋子と申します。いまご紹介いただいたように、私どもコーエイ総合研究所では、マラウイ国における「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」というプロジェクトを2000年から2002年まで実施しております。今日は、そのプロジェクトについて紹介させていただきます。

先ほど豊間根さんのほうから、インドネシアの調査の説明がありました。これは名前からして非常にわかりやすいプロジェクトだと思っています。私のプロジェクトの方は、「マラウイ全国スクールマッピング・マイクロプランニング」ということで、プロジェクト名を聞いただけでは何だかよくわからないという方が多いのではないかと思います。

マラウイ国という国も、あまり馴染みのない国かと思しますので、マラウイ国はどんな所かという紹介からさせていただきます。これはアフリカ大陸南東部の内陸国です。人口は1,000万人強、面積は日本の大体3分の1くらいの広さです。宗主国はイギリスで、独立以来、教育システムとしてはイギリスの教育システムを取り入れた形になっています。1人当たりのGDPが180ドルで、これは世界的に見ても最貧国のほうから10位以内に入っています。

この国の特出した問題点としては、平均寿命が39歳であるということです。これはやはりHIVエイズの蔓延、それが直接の死因ではないにしても、マラリアとか結核とか、他の病気にかかって体力が弱まっているために、死亡率

が増加しているということが挙げられます。私たちがこのプロジェクトで入った2000年のときには、平均寿命は43歳でした。当時私はちょうど43歳だったので、まさに私は平均寿命を生きているのだなと思っていたのですが、それがどんどん落ちてきて、いまは39歳、私のほうはまた2つ歳をとってしまったという状態にあります。HIVエイズの蔓延はある程度ピークは過ぎたという話もされていますが、まだまだ尊い人材が失われていることは確かです。

〔配布資料5-2〕

次に初等教育分野の概要です。総就学率は115%、純就学率は76%です。この国は、入口では就学率は上がっていますが、初等学校に入ってから後、質の問題として十分な教育サービスが提供されていないために、学校が魅力的でないこと、あるいは貧困の問題などが絡んで、中退率が非常に高くなっています。その他、有資格教員に対する児童の数は143人、1つの机に対する児童の数が38人となっていますが、そういった数からも同国の現状は理解していただけだと思います。〔配布資料5-3〕

では次に、「プロジェクトの概要」を説明します。先ほどから、開発調査という言葉が上がっています。皆さんほとんどの方が開発調査というのは何かということはご存知だと思います。

お手元にJICAから配られた「INFO-KIT」で、開発調査とは何かという説明書があります。開発調査という援助形態は、技術協力の一形態で

す。従来はコンサルタントから構成される調査団が乗り込んで、データ収集や分析を行い、対象分野、対象地域の開発計画、あるいはプロジェクトを形成するという業務内容がほとんどでした。しかし、先ほどのインドネシアの案件や、あるいはこの案件のように、現在はもっと技術協力の面を強調した業務内容へと変わりつつあります。開発調査の手順は、この説明書をご参照ください。

この INFO-KIT のいちばん後ろのページに、開発調査の流れの図が載っています。マラウイのものは技術協力に特化しているので、通常とは多少体裁が違いますが、大まかな流れは、本案件の場合 2000 年 10 月から 2002 年 8 月まで行われているので、(INFO-KIT では 19 カ月までとなっていますが、) 23 カ月ぐらいにわたって行われています。後の流れは大体これに沿った形です。調査の実施に当たっては、コンサルタントからなる調査団が選定されます。先ほどご紹介したこのテキストの中に調査団構成が載っております。(〔配布資料 6〕p87 参照)

開発調査の特徴の一つは、日本人だけではなく、海外の知見をもった専門家もメンバーに加えることができる点です。本案件では、アメリカ人専門家 2 人、アフリカの教育に非常に経験と専門性をもったケニアの専門家を 1 人入れております。合計 9 名の調査団を構成して現地調査を展開していきますが、フェーズがいくつかに分かれていることもあります。途中、プログレスレポート等を提出して、最終的にファイナルレポートを提出します。そしてその過程で一緒に計画を策定する、あるいはプロジェクト案を策定していくというような業務内容が開発調査です。このマラウイの全国スクールマッピング・マイクロプランニングも、こうした開発調査の一つとして行われました。

本案件の背景を簡単に説明します。マラウイ

は独立以来 1994 年まで、バンダという大統領の独裁政権だったのですが、1994 年に、現在のムルジ大統領が就任してから民主化政治がスタートしました。この国の初等教育は 8 年間ですが、1994 年から初等教育の無償化を行っています。中等教育は 4 年です。

初等教育は無償化されましたが、義務教育ではありません。この無償化というのは、支援を行っているドナーなどに相談なく行われました。従って、受け皿が全然整備されていない、それだけの人を受け入れるだけの校舎もない、机もない、先生も十分でない、教科書ももちろん十分でないといった状態で突然始められたものですから、量的には就学者数は非常に拡大した一方で、質のほうは急激に低下してしまいました。急に行われてしまった無償化ではありますが、ドナー側も何とか支援していかなければなりませんので、1994 年以降、いろいろな面で支援をしてきましたが、成果が十分上がりませんでした。

この理由は、インドネシアの方でも多少述べられていましたが、行政側が非常に受け身であることが挙げられます。彼らは、いままでドナーあるいはかつての宗主国から与えられたものをそのまま受け入れる、或いは実施するにとどまってきました。行政側がドナーの支援に依存しているのに対し、逆にドナー間はそれぞれが我が道を進んで、ドナー調整などと言いながらも結局は自国の利益を優先し、お互い調整するようなことをしてこなかったことがあります。

では、教育の現場はどうかというと、入学者の急増に伴いどんどん質が低下してきます。にも関わらず、中央政府や地方政府からは何も助けてくれない、インセンティブがない、給料も安い、片や HIV エイズで教員もどんどん死んでいってしまうというような状況で、魅力的な職場とはいえ、使命感も薄れていくという状況

にあります。

加えて、親の方は、無償化になったから子供を学校にやるようになったのですが、本当に教育の重要性がわかっているわけではありません。あるいは、これはマクロ経済の問題ですが、同国の経済状況は悪化しており、教育を受けたからといって、就職口はありません。教育を受けたらこんなに生活がよくなるといった例が身近にあるわけではないので、親の方もそれなら家の農業や家事の手伝いをさせたほうがよいということになります。

以上のように、ドナー支援による事業の成果が十分上がっていないという状況が、これまでのマラウイの教育分野です。そういった中で、政府としては少ないリソースを利用して何とか教育だけではなくて、社会・経済状況を全般的に地方分権化の政策で底上げをしようと、政策を進めつつあるところです。では、受け身の体制からまず直していくべきではないかということで、ドナーが協調して、この全国スクールマッピング・マイクロプランニングというプロジェクトを一緒にやりましょうという話になったわけです。

では、その全国スクールマッピング・マイクロプランニングとは何かというと、英語では National School Mapping and Micro-Planning Project というのですが、スクールマッピングというコンポーネントと、マイクロプランニングというコンポーネントから成ります。スクールマッピングの方は、これは教育統計のデータベースの整備と思っていただければよろしいかと思います。ただ、マッピングという言葉が入っているほどなので、理想的にはデジタル化された地図の上に、教育情報を載せていき、教育計画の分析に役立てるといったものです。スクールマッピングというコンポーネントによっ

て教育統計のデータベースの整備がなされます。ここで整備されたデータベースに基づいてマイクロプランニングマクロではなくてマイクロなのですが、こちらの地方分権化の最小単位である県レベルでの計画を策定し、自分たちで実施していきます。こうして、中央ではなく地方レベルの行政官やステークホルダー代表が自分たちで計画することをマイクロプランニングといいます。スクールマッピングでデータベースを作成し、そこに含まれるデータに基づいて分析を行い、自分たちで計画を作成する。それに基づいて、本国政府やドナーに対して資金調達のためのプロポーザルを書きます。インドネシアではプロポーザルを書くところから始まっていますが、マラウイではプロポーザルをどのように書いていくのか、まずプロポーザルを書く前に計画をどう立てるのかから始めました。自分たちの問題は頭ではわかっている、具体的に数値なり、あるいはステークホルダーの声をどう聞いていくかということは、これまで訓練を受けたことがなかったので、彼らと一緒にやっというのがマラウイでの案件でした。

つまり、スクールマッピングとマイクロプランニングの両輪で、中央と地方行政官の開発事業の計画作成、実施、モニタリング、評価能力を向上していこうというのが、「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」の全体構想です。

スクールマッピングの方は、DfID（英国国際開発庁）、DANIDA（デンマーク国際開発機関）、USAID が支援を行っています。プロジェクト全体はマラウイ教育省のプロジェクトです。ただし、スクールマッピングはこちらのドナーが支援を行って、JICA はマイクロプランニングのほうの技術支援を行っています。その他、世銀やノルウェーの NORAD、カナダの CIDA など側面支援を行っています、十分連携が取れ

たとは言えない部分もありますが、共通の目的に向かったという意味では、かなりドナー協調が行われたプロジェクトだと思います。〔配布資料5-5〕

マイクロプランニング・コンポーネントの目的は、地方・中央行政官の計画策定、実施能力の向上です。最終的には教育サービスの量と質の向上を目指します。直接の目的は、マラウイには33県の教育県があるのですが、県別の教育開発計画を作成することです。〔配布資料5-6〕

対象地域はマラウイ全国です。行政県は27県に分かれているのですが、教育県の場合、人口が多かったり、面積が広い行政県をさらに2つから3つに分けているため、33県あります。県別教育計画の作成は、全教育県を対象としました。作成した教育計画に基づいてデモンストレーション・プロジェクトをやりました。これについてはUNDPの地方分権化推進パイロットプロジェクトのパイロット県である6県を本案件でもパイロット県として、それらの6県だけで実施しました。〔配布資料5-7〕

主な活動については、能力向上が目的ですから、マイクロプランニングの研修を行うのがメインストリームです。その研修を行うためには、まず研修体制を確立する必要があります。現状把握のため、行政官の人がどの様な状況にあるのか、研修ニーズを明らかにして、研修計画、研修プログラム、研修マニュアルを作りました。それに基づいて、中央と地方レベルの有望な方々を合計で20人ぐらい選び、コア・トレーナーチームとナショナル・トレーナーチームを育成しました。ここで育成したトレーナーは、本案件の後半ではトレーニング兼計画策定ワークショップを運営実施してくれています。まずパイロット県でトライして、そこで得た教訓に基づき、プログラムや教材をアップグレードし

て、残りの27県、つまりノン・パイロット県でも同じ研修をしました。最終的に33県の開発計画を作成しました。同じものができてしまうかなと思いましたが、それぞれに自分たちの工夫を凝らして、地域の特性が出た計画に仕上がっていると思います。

また、マイクロプランニング、計画策定、データ分析と計画策定のノウハウを入れ、マラウイの状況に合わせてつくったマニュアルやトレーニングキットを作っております。今申し上げたマニュアル、開発計画に加えて、このプロジェクトのもう1つのいちばん大きな成果は、トレーニングシステム、あるいはトレーナーが育ったことだと思います。〔配布資料5-8〕

本案件のスケジュール実施期間は22カ月、2000年10月から2002年まで、トレーナーを養成して、それからパイロット県と活動を行い、それからノン・パイロット県と活動を行うというステップを踏んでおります。〔配布資料5-9〕

次に、効果要因についてご説明したいと思います。まず、実施体制、手法の中にステークホルダーの参加をなるべく盛り込むようにしたこと。デモンストレーション・プロジェクトでデータの重要性を認識してもらったこと。成果品についても、調査団が一方向的に作るのではなく、協力して作るようにしたこと。JICAを含め、周辺の支援体制がかなりしっかりしていたこと。先ほどから申し上げたように、開発調査という形態が非常にフレキシブルであって、まさにコンサルタントや調査団側の知恵と創造力を駆使しながら活動ができる態勢であったこと。こういった点が挙げられます。〔配布資料5-11〕

以下に効果要因のそれぞれについて説明します。

まず、実施体制ですが、中央から学校、コミュニティレベルまで、いろいろな活動母体を作っています。中央ではステアリング・コミッティ、これがいちばん上の意思決定機関です。その下にテクニカル・コミッティ、トレーナーグループがあり、これは州・県レベルにまたがっています。そして県レベルで、これから実際につくった計画を実施しモニタリングしていく人たちが成る DEP (District Education Plan) 作成チームがあります。これは県の教育行政官だけではなく、実際にお金を動かしていく県議会、ディストリクト・アセンブリーの人も、この計画策定時から巻き込んでチームに入っております。また、ステークホルダーの代表を含めて実施体制を確立し、様々な段階での意思決定を彼らと共に進めていきました。

マラウイ側は、当初はまた同じドナーが来たかというような、わりと醒めた体制だったのが、今回は一緒に何かやってくれようとしているよさだということで、だんだん態度が変わってきました。最終的には、マラウイ側のトレーナーが自信をつけ、3回目のトレーニングのときには、説明する態度もその内容も非常に立派で、なかなか感動的でした。県レベルの作成チームについても、自分たちで作った DEP を県に持ち帰って発表する際などに、我々が指導などをしなくても自分たちでどのようにすれば効果的なプレゼンテーションができるかを考えて、自分たちのステークホルダーに対して発表を行うなど、リーダーシップと自信を高めることができたと感じております。〔配布資料5-12〕

「マイクロプランニングの手法・手順」については、あまり詳しいことは述べませんが、重要なポイントは、マイクロプランニング研修を2週間行っていることです。2週間の研修で最終的には県別教育開発計画 (DEP) が出来上がっているという研修プログラムになっています。

このワークショップは、中央に各県から5名から7名の代表者を集めて実施されました。それぞれの県でまずステークホルダーの意見を聞き、それを代表者が持ち寄って中央のワークショップで DEP をつくり、その DEP を県に持ち帰ってステークホルダーからフィードバックを受けます。さらに、DEP をそれぞれの県議会にかけ、正式なものとして承認してもらうというところまでの手順を含めております。

次の効果要因として、「デモンストレーション・プロジェクト」の実施が上げられます。これは、インドネシアのパイロット事業とはサイズが多少異なり、自分たちで作った DEP に含まれるプロジェクトをどのように動かせるか4カ月ほど試行的に行ったものです。準備期間も入れますから、実際に活動できたのは2カ月ぐらいです。

「デモンストレーション・プロジェクト」の1つは、INSET (In-Service Training for Teachers) トレーニング、教員再研修です。教員とコミュニティ・リーダーを対象に学校の記録管理や運営管理に関するトレーニングを行っております。もう1つは、スクールセンサスの能力向上です。毎年教育省が行っているスクールセンサスを見ると、非常に怪しい数字が多いのです。これは、集めている学校レベルからの見直しが必要であり、例えば、「お宅の学校の面積は」という質問欄に、校長先生が「Big」と書いてくれたりするわけです。このスクールセンサス能力向上プロジェクトでは、校長先生に、なぜこういったデータが必要なのかということから、まず勉強してもらう必要があります。これまでは、校長先生は、センサスの質問表に数字を入れたらそれを学区のリーダーに渡し、学区のリーダーは、それを県の教育プランナーに渡してきました。彼らは、全体の傾向を見ることもなく、答案用紙を集める係だけのよ

うに質問用紙を次々と渡していくのみでした。従って、デモンストレーション・プロジェクトの研修では、「あなたたちはここのデータを集めて、管理し、それを分析して、計画を立てていく責任があるのですよ」というところから訓練しました。この2つは、パイロット県6県のみで行っています。ここで一応研修対象者の意識を変えることができたと思っております。

本案件の成果品として、研修教材や、事後評価ガイドラインを作っております。それから、学校記録の管理トレーニングに使用したデモンストレーション用の出席簿も作成、配布しました。出席簿がない学校がほとんどでしたので、対象県の全学校に1万部ほどづくり、配布しました。これは、非常にシンプルなものです。もともと UNICEF が使っていたフォームに従ったものです。

デモンストレーションで実施したことの持続性に関してはなかなか難しいところもあるかと思えます。出席簿の配布にしてもしかりです。ただ、義務教育ではないので児童がきちんと登録されておらず、自分のクラスに誰がいるかわかっていない先生もかなりいます。出席簿を配布することによって、児童が初めて自分の名前が学校で呼んでもらえたということで、非常に感激したという話も聞いています。このようなインパクトが出ていることから、教育省でも出席簿の配布徹底を考えるようになったと聞いております。〔配布資料5-14〕

次の効果要因である「支援体制」ですが、これは教育省内の支援体制を確立したことが挙げられます。教育省に JICA の長期専門家の方がアドバイザーとしていらっしゃいました。彼女が、このプロジェクトを成功させるために、教育省内や他ドナー、あるいは JICA 本部との間に入って、調整して下さったことは非常に大きかったと思えます。また、現地の JICA 事務所

からの理解も多く得られたこと。周辺のサポートの支援体制が得られたことは、非常に重要なことだったと思えます。

それから開発調査についてフレキシブルという話を繰り返ししていますが、ある程度多様な専門性と経験をもった専門家集団が、ある一定の期間、相当の予算規模で、はっきりした目標設定のある活動を集中的に行うというのは、非常に効果的かつ効率的な技術移転形態だと思います。我々コンサルタントの会社にとっても、まだ様々な規則があるとはいえ、ある程度フレキシブルに活動が行え、そこから出る成果で評価されるということは、知恵と工夫のしがいがあります。計画の策定のみならず、研修とかデモンストレーションとか、いろんなコンポーネントを盛り込むことができるといったことも、開発調査の良い点ではないかと思えます。〔配布資料5-16〕

では、改善点はというと、厳しい全体スケジュールがあるだけに、相手側の予算年度や教育の学期とあわないことがあります。マラウイは1月から始まって12月に終わるのですが、日本の会計年度と異なってしまうので、それに即した形でのプロジェクト運営ができ難いという点があります。現在では、かなり改善が図られていると思えます。

もう1つ、やはり時間に関することですが、教育プロジェクトはインパクトが出てくるには時間がかかるということです。モニタリングや成果について、日本側だけではなく相手側が自分たちでどんなインパクトが上げられたかを評価することは非常に重要なことです。しかし、それを直後に行ってもあまり成果が見えるものではありません。ある程度期間をおいて成果が測っていけるような、余裕をもったフォローアップ調査の行程なり期間が組めると、もっと効果的ではないかと思えます。〔配布資料5-18〕

以下に「提言」をまとめてみました。これはこのプロジェクトに限っての提言ですが、マラウイ側から見て「日本の教育というのは素晴らしいんだ」という印象をもってくれています。ですから、我々からいろいろ学びたいという意識が非常に強いと感じました。かつ、日本人のよいところだと思うのですが、宗主国的な押しつけがなく、最初に村田専門員がおっしゃったような、「共に考え、共に実施していく」というような体制で、我々も行っていますので、日本の援助は他のドナーとは違うというのが、彼らの印象でした。これからも、こうした我々日本側の特性を生かしていくことが重要と考えます。

最後の2つですが、日本の援助はきっちりと目標を定めて、スケジュール管理をし、さらに予算管理も厳しい状況で行われます。日本的なプロジェクト管理というのはこういうふうに行っていくのだということで、彼らもいろいろ学んだという話を聞いております。〔配布資料3-20〕こうしたことも、今後の技術移転で生かすことができるのではないのでしょうか。

今後どのような協力をしていけばよいかということについては、まさに今月から本案件のフェーズ2、このプロジェクトの後続のプロジェクトが始まります。フェーズ2では「計画作成」から「実施とモニタリング」に焦点を当てます。また、個別のアプローチではなく、県別開発計画に含まれる量的な改善、質的な改善、あるいはマネジメントの改善という視点から総合的アプローチに焦点をあてていく方針です。

また、マラウイの中でも、地方電化や農業、あるいは保健衛生など様々なプロジェクトがJICA や、他のドナーによって行われているので、他ドナーとの総合的なアプローチも必要でしょう。

近隣諸国でも地方分権化は行われています。

スクールマッピングなどを始めた国もあります。例えばザンビアでは、スクールマッピングはやったのですが、マイクロプランニングまでは至っておりません。そういう意味では、マラウイが一步先んじているわけですから、人材の交流や経験の交流をしていくことも可能かと思えます。これによって、マラウイ側の自信を高めたり、オーナーシップを高めていくことが可能になるのではないかと思います。〔配布資料5-21〕

最後に、初等・中等教育分野の開発調査を担当して感じたことは、教育分野というのは、他分野と違って、中央の教育省から地方政府をはじめ、教育現場に至るまで、組織体制や人的資源はある程度できあがっています。従って、技術移転の対象がはっきりしており、目的も分かりやすい。

これはマラウイの場合、教育の州、ディビジョンがあって、そこにはマネージャー、プランナーがいます。そして県があって、県のマネージャー、コーディネーターがいます。そして県の下に学区が10区ぐらいあって、そこに視学官がいます。そして学区の中には、学校があって、学校長、副校長、教員がいます。そして、それぞれの学校にはPTAもあり、スクール・コミッティというものも作られています。

そのような状況で、それぞれの技術レベルにはよいところ、悪いところがあるかもしれませんが、ある程度人材ネットワークが出来上がっていて、そこには教育分野の専門家であるという自負と使命感をもって、活動を行っている人たちいるわけです。技術移転に当たっては、こうしたネットワークや人材の現状を把握し、彼らの使命感等を尊重しながら、押し付けでない支援を行うことによって、円滑かつ効果的に成果が生み出せることを実感しました。

私はマレーシアで別のプロジェクトをやっているのですが、そちらとマラウイを比較して、

人的資源について感じたことがあります。つまりマレーシアには、もちろんエリートの方もいらっしゃいますが、要するに普通のことを普通に仕上げる、中堅のレベルの方がたくさんいて、非常に人材の層が厚い。これに対してマラウイのほうは、外国へ留学して帰ってきたような立派なエリートはいるのですが、普通のことを普通にこなせるような中堅の人材の層が非常に薄いということです。

教育省や中央、行政側の能力強化を図り、かつ、デモンストレーションで巻き込みながら、こうした中堅の人材のレベルを引き上げようという活動を行ったのがフェーズ1でした。今月から始まるフェーズ2は、もっと長い期間パイ

ロット・プロジェクトを実施しながら、彼らの計画策定能力や実施能力、モニタリング能力の向上に焦点をしぼり、OJT を行って、フェーズ1で築いたものをさらに育てていこうというものです。

マラウイの中のお他ドナーの状況を見ても、あるいは他国での同種の援助を見ても、日本が行っている「一緒に活動し、一緒に考えていく」というスタンスの技術協力は、日本の特性を生かし、かつ相手の発展段階にも合わせた非常に良いアプローチではないかと思っている次第です。

以上が私の発表になります。どうもありがとうございました。

6. 質疑応答

司会： それでは質疑応答のほうに移らせていただきます。ご質問のある方、挙手をお願いします。

参加者： インドネシアの教育現状について興味をもっている吉沢と申します。REDIP について伺います。REDIP の調査で、従来の学校施設から理科教育の施設、訓練などを行うということですが、基礎教育の改善に取り組まれるというすばらしいプロジェクトの報告をいただきましてありがとうございます。大変参考になりました。このような地域社会をベースにした基礎教育の現状を、より効率的・効果的に進める対インドネシアの ODA を一市民として支持するために、今回の知見と経験について2点だけ伺います。

1点目は、98年のODA改革以降、JICAでもODAの効果向上と効率化のキーワードは「連携」だと称されています。この観点から、すでにインドネシアの基礎教育援助では、特に世界銀行やアジア開発銀行は多くのプロジェクトをもち、経験も多いと思うのですが、今回のプロジェクトで具体的に連携されて、効果・効率が上がったという点があれば、教えていただきたいと思います。

2点目は、私も2年前に西ジャワ州で教育の調査をしたのですが、意外だったのは、70年代以降に建設された学校施設とか、特に教育文化省関係の施設の老朽化がひどく、あるものは地震で崩壊していました。加えて、コンクリートのような高級なものを修理するのは、政府に準拠してやらなければならないけれども、お金がないということで、大きな問題になっていました。

また、90年代以降、先進国の教育関係者が

ら、教員の質が低いと提言されたことから、政府は初等教育の教員資格を上げるための試みがなされました。しかし、政府派遣の有資格の派遣教員は、地方では生活が苦しくて定着せず、結果として教員の地元での確保ができなくなったために、教員不足が非常に深刻でした。

これは、今回のプロジェクトでご提言の改善条件以前の状況だったと思いますが、このような西ジャワのハードの援助や教員確保の援助は、特異な州の課題であって、REDIPの対象とされた2州では、そのような事項はもう大きな問題ではなくて、現在の学校の運営改善とか教育の能力アップ、教員の能力アップ、コミュニティとの関係改善ということが、初中等教育の就学率向上に大きく寄与する課題となっていると理解してよろしいでしょうか。その2点をお伺いします。

司会： 豊間根さんのほうから回答をお願いいたします。

豊間根： かいつまんでお答えします。まず世銀、アジ銀との連携の事例という点ですが、実はございます。世界銀行に関しては、先ほども少し申し上げたように、彼らのポリシーが厳然としてあるので、なかなか我々の行ったやり方とソリが合わないところがあり難しいのですが、実はそれでもなお世銀が新しいプロジェクトを始める際に、我々が提案したモデルの一部を取り入れてやろうとしておりました。具体的には学校補助金を中心としたプロジェクトですが、残念ながらこれも先ほどの新しいローン禁止のところに引っ掛かってしまい、世銀の新しいプロジェクトとしてはつぶれた格好になっています。

アジ銀の方は、昨年から始まった新しいローンのプロジェクトの中に、まさに REDIP のモデルが取り入れられました。これは、デザインの時点からアジ銀の担当者和我々と密にコミュニケーションをとってやってきて、REDIP のモデルは大変効果があるということのアジ銀の方も納得して下さいました。当初は県レベルで終わっていたものを、郡レベルでも新たに、我々が行った中学校開発委員会に類するような委員会を作ることにしまして、それを通じて事業を展開するというデザインに変えました。学校補助金も、やはりコンポーネントの1つに入っています。そういうことで、我々が行った REDIP モデルがアジ銀の新しいプロジェクトにそのままそっくりではありませんが、かなり取り入れられております。

加えて申し上げますと、実は USAID が、何年ぶりかで新たに昨年からインドネシアで教育分野の案件を始めました。これは一昨年のテロ事件を受けて、特に宗教学校を対象にしたプロジェクトですが、そのデザインにも我々の REDIP が非常に生かされています。USAID とはずいぶん議論も、ヒアリングも受けました。現在、REDIP のデザインを入れ込んだ形で展開されております。

ということで、この REDIP は大変目立たない形ですが、他のドナーのデザインにも影響を与えております。

2番目の点については、かいつまんで言えば、学校の施設などはもう大きな問題ではないかといえそうではなく、実は大きな問題なのです。北スラウェシ州、中部ジャワ州とも同じでしたが、パイロット事業のメニューの5番目「学校補助金」は用途を定めない補助金でしたので、当然ながら学校の校舎の修繕や、足りない机・椅子を買いいたいというのがほとんどで、金額もかなり張りました。

おそらく、我々が何も言わなければ、フェーズ2のプロポーザルも100%、校舎の修繕、トイレの改修、あるいは配電工事などに使われたはずですが、ただそれではちょっと我々の趣旨と違ってきますので、学校の校長先生に質を直接高める活動も是非入れてくださいということで、かなり強力に働きかけた結果が、実際の事業になっているのです。何も言わなければ100%、お金は校舎の改繕等に使われるはずですが、それが実態です。

参加者： 東京工業大学の戸井と申します。私も REDIP のことについて、1点お聞かせいただきたいのですが、補足の資料として配っていただいた「REDIP 1で観察された定量的効果の例」(REDIP 資料2)と、「REDIP のあらまし」(REDIP 資料1)を、先ほど見せていただきました。定量的効果の例では、冒頭にある中部ジャワ州ウォノソボ県にあるケジャジャール郡では、1999年から2000年まで、中学校進学者数が67%、4割台から6割台に上がり、不進学者も下がったわけです。

それで、この評価が、REDIP の対象校は REDIP 資料2、表1、REDIP 1対象校で見ると7校なのですが、それだけのデータを使ってこの効果を測られたのか、それともこの郡すべてを総合してこのデータを出されたのかについてお伺いします。またこれが対象校のみでしたら、非常に効果があったということで、例えば実施の中から得られた教訓などがありましたら情報をいただけますでしょうか。

もしこれが、郡全体の評価でしたら、例えばこの同時期に校舎建設事業が重なるなど、他のプロジェクトの兼ね合いで、REDIP のプロジェクトによい結果が出たのかということをお伺いします。

豊間根：結論を申し上げますと、資料2に挙がっているケジャジャー郡の例は、全部で7校ある学校全部についての数字です。先ほど申し上げたとおり、REDIP は郡の中の学校全部を対象にしますので、対象校とそれ以外の学校という分け方はありません。

それから、同じ時期に何か別のプロジェクトがあったかということについては、おそらくなかったと思います。ですからこれは純粋に、中学校開発委員会の人々がかなり熱心に行った活動の成果だったと思います。

参加者：政策研究大学院大学の犬野と申します。大変示唆深いお話をいただいて、とても感銘を受けております。

私が思いましたことは、教育分野は他のドナーも多く参入していますし、非常に競争率が高く、様々な新しい開発のモダリティやアプローチが試され、やり方が非常に難しくなっていると思います。そのような中、セクターレベルでの開発調査のアプローチ、しかも地方分権化への体制支援ということを行おうとしているという意味で、財政支援やコモンファンドに至る前段階での準備を支援するスキームとして、非常に有効ではないかというような気がしました。

そういったことを踏まえて、2つほど伺いたいことがあります。第1点は、日本がそういった新しい援助のモダリティを念頭に置きながら、しかも他のドナーとも競争しながら、日本の良い点を示した援助をしていくときに、日本がもつ比較優位というものを、基礎教育の学校現場でもう少し具体的に教えていただければと思います。また皆さんのご発言の中で、人間対人間のアプローチや平等性、一緒に考えるという日本人のもつ技術協力の良さについてのお話がありましたが、それ以外の面で例えば、システムの移転に際し、テクニカルなところでどういっ

た比較優位があるのか、ないのかについてお伺いします。

第2点目は、プログラムが非常によい成功例になれば、それをゆくゆくは、政府自体の資金なのか、借款なのか、あるいは財政支援、コモンファンドという形で全国展開していくことになると思うのですが、そのためには、それを中央政府、県レベル、地方レベル、ドナーなどの多様なプレーヤーと共有しながら理解を普及していく、そういった援助協調の中での積極的な役割が必要だと思うのですが、その点に関して、どの程度今回の取り組みで前進があったか、あるいは、今後の課題がもしあれば教えていただきたいと思います。どなたというよりは、可能な範囲でご意見を伺えればと思います。

司会：それでは村田さんから、お三方順番にお願いいたします。

村田：お答えになるかどうかわかりませんが、まず、比較優位に関しては、技術協力の姿勢以外で何かないかということですが、現在、JICAでは日本の教育の経験を途上国にどう生かせるかという調査研究を行っています。そこで非常に重要になるのが、日本もかつて途上国であり、教育開発の経験をしてきたことです。しかも、外部からの支援を得ながら、自分たちで道を切り開いてきた。その経験が非常に役に立つのではないかということです。あるいは、そういった点が途上国の日本に対する期待になっていると感じております。

もう1つが、全国展開に向けての援助協調ですが、先ほど石田さんのお話の中にあったとおり、教育省の中にアドバイザーとして専門家が1名入っていて、全面的サポートのおかげで開発調査も滞りなく実施することができたというコメントがありました。やはりプロジェクトの

関係者でドナー間調整、あるいは相手国や日本の本部とのやり取りなどを行うのは非常に難しいので、その国の教育セクター全体を調整するような専門家が1名いることが基本的に望ましいと感じております。

石田：もう大体、村田専門員のほうからお答えいただいたのですが、日本は他のドナーに勝って、この部分で顔が見えるように頑張らなければいけないという部分で協調していくことはなく、相手国の教育サービスがどうしたら良くなるかということと一緒に考え、互いに手を携えていけばいいと思います。

先ほど言われたように、援助を行っている国の中で、自らが途上国の時代を経験し、そしていま援助を行っているのは日本が唯一だと言われています。私の両親も島根県で2人とも中学校の教員をしていました。母に言わせると、40年前などは、中学校になると親は女の子は学校へ行かなくていいとして学校に行かせなかったといいます。母親は一軒一軒家を回って、生徒の親を説得し、なぜ教育が必要なのかということを書いて回ったという経験をもっているわけです。そういったところから、どのようにして日本がここまで来たかについて、追い追い盛り込みながら、日本の経験を踏まえた援助を行っていければ、それは素晴らしいことだと思います。

もう1つの質問については、村田さんのほうからお答えがあったようなことでよろしいかと思えます。

豊間根：私のお答えは、日本の優位性の1つは、いろいろなことができるということではないでしょうか。つまり、他のドナーはいろいろできそうで、実は意外とできないのです。例えば教育分野で大手のドナーである UNICEF で

は、カリキュラム改善であれば、その中身に関してはよくやられています、今度は逆にハードの部分がほとんどない。逆に UNDP はハードをやっていますが、あまり中身に関してはやっています。

世銀・アジ銀は両方やっているようですが、さっきも強調したとおり、上から攻めていくものですから、本当の意味で学校に届いているかは、かなり疑問なのです。ですから、大手ドナーの支援には様々な隙間があるのです。そういう隙間をきちんと埋めていけるのが、私は日本の援助の優位性ではないかと思うのです。

2番目の「援助協調」の話ですが、これは、インドネシアに限っていうと、教育分野に関しては、世銀・アジ銀という2大ドナーが地域を分けて分担して進めているので、そこに他のドナーが割って入る余地はなかなかないというのがこれまでの実情です。

ただ、今も申し上げたとおり、世銀・アジ銀は上から系統的に攻めていきますので、実は上のほう、国、州、県ぐらいまでは手厚くいっていますが、その下の郡、あるいは学校レベルまで世銀・アジ銀の援助が届いているかというと、必ずしもそうでないところがあるのです。

インドネシアに限っていえば、もし日本が全面的にそこで展開しようと思えば、地域別もさることながら、私はレベル別の住み分けというのが可能ではないかというような気がしています。これは先ほど私が話したことと関係するのですが、日本は地方政府から下のレベルを集中的に見ていきます。そういうやり方が、大きなドナーとのちょうどよい住み分け方になるのではないかという気がしています。

司会：それでは、午前の部をこれで終了させていただきます。よろしくお願いいたします。

7. パネルディスカッション「JICA 教育センター協力の方向性と課題」

司会： それでは、午後の部であるパネルディスカッションを開始します。初めに、私からパネリストの方々を簡単にご紹介いたします。

まず、東京工業大学大学院社会理工学研究科教授兼教育工学開発センター長の牟田博光教授です。牟田先生は、本日午前中に報告いただきましたインドネシア地域教育開発支援調査の国内支援母体である「作業管理委員会」の委員長。その他、昨年6月に JICA が設置した「外部有識者評価委員会」の座長等も務めておられ、JICA の実施する教育協力や評価事業に外部有識者として深く携わっていただいています。また、外務省が主催します ODA 総合戦略会議の委員等も務めておられます。

次に、広島大学教育開発国際協力研究センターの黒田一雄助教授です。黒田助教授は、私どもが平成 10 年に策定した「教育分野における開発調査ガイドライン」の作業委員を務めていただいた他、タンザニアで実施した「地方教育行政強化計画」の作業管理委員長を務めていただく等、やはり様々な形で当事業団の実施いたします教育協力事業にご協力いただいております。

続きまして、文部科学省初等中等教育局幼児教育課の神長美津子教科調査官です。神長様は、私どもが就学前教育の分野における初めての本格的なプロジェクトとして、セネガルで実施しております「子供の生活・環境改善計画調査」の作業管理委員として私どもの事業にご協力をいただいております。

そして最後に、当事業団社会開発協力第2課の課長であり、また、分野・課題別ネットワーク「教育」チームのチーム長である廣田です。また、本パネルディスカッションの司会は、やはり当事業団、横浜国際センター業務課長であ

り、「教育」チームメンバーの萱島のほうで担当します。

それでは萱島課長、よろしくお願いいたします。

萱島： これから午後のセッションを始めます。まず4人のパネリストの方々から、「JICA の教育セクター協力の方向性と課題」について、これまで JICA の事業に様々な形でご協力いただいたご経験に基づき、もしくは途上国の教育開発に携わってこられたご経験に基づいて、ご意見なりご示唆なりを 15 分ずつ発表していただきます。

また、本日は非常に多数の方々にご来場いただいておりますので、参加者とパネリストの間で双方向の意見交換をおこないたいと思います。出席者の積極的なご参加を期待しております。よろしくお願いいたします。

牟田： 今日の日本の ODA、教育の ODA に限らず、すべての ODA について、いろいろな批判、疑問が出されており、予算もカットされております。こういった状況は、欧米では 10 年ほど前から起きています。1990 年代に欧米では、いわゆる「援助疲れ」と言われるものが出てきました。その中で出てきた疑問というのは、ODA にはずいぶん大きなお金が使われているが、本当に役に立っているのか、どんな効果が上がっているのか、もし効果があったとしてもその効果はかけたお金に見合っているか、ということ。すなわち、成果があるのかという「成果重視」、それがお金に見合うかという「費用対効果」が非常に大きな問題点として出され、欧米はこれに答えようとしてきました。

今の日本の状況も全く同じことだと思います。しかも成果というものは、単にプロジェクトの

アウトプットではすみません。そのアウトプットが援助を受けた国の中で、実際どのように役立ち、人々の生活が良くなっているか、というところまで見なければ駄目です。いわゆる「アウトプットからアウトカムへ」という成果重視の流れが出てきていると思います。

今日のシンポジウムの大きなテーマは、「援助の総合化」ですが、援助の総合化が必要な大きな理由は、私はこの成果重視と効率化だろうと思います。成果重視の立場から言えば、個々のプロジェクトというものは成果を達成するための手段にすぎないということです。そして、成果が達成されたかどうかは指標で測る、そしてその結果を公に示していく、ということが今大きく求められているのだろうと思います。

この認識の中で ODA を考えてみたときに、個々の具体的なプロジェクトがアウトプットをつくりアウトカムを生み出すメカニズムのロジックとは一体どういうことなのか、ということをしきりと考えなければいけません。また、成果を生み出すためにはいろいろな手法がある分様々なプロジェクトがあり得るわけです。そうすると、多くのプロジェクトの中で、いま実施しているプロジェクトが本当に最も良いプロジェクトなのかを考えなければいけません。合理的な考え方をしたり、明確な指標によって適切なプロジェクトを選ぶ、ということが大切だと思います。

具体的に少しお話をします。例えば基礎教育の上位目標は何かと言いますと、午前中にもお話のあったとおり、やはり教育の機会を拡大する、つまり量の拡大と、教育の質を向上させることだと思っています。もちろん、そのさらに上には、貧困削減、社会経済の発展といったものがスーパーゴールとしてあるとは思いますが、目に見える教育の上位目標は「量と質」だ

と思います。

このように、様々な教育のプロジェクトを通して、インプットがアウトプットになりアウトカムになるという繋がりが一直線に見えなければなりません。「ライン・オブ・サイト」と言われますが、プロジェクトをやりながら、最終的なアウトカムは一体何かということ、いつも見据えながらプロジェクトを実施することが大事なのだと思います。つまり、プロジェクト自体ではなくて、プロジェクトによって生ずる最終的なアウトカム、教育機会の拡大や質の向上が大事なのであって、プロジェクトをやりながらそういうものを見据えなければいけないということが今日言われているわけです。

しかし、アウトカムが大事だ、教育機会の拡大が大事だ、質の向上が大事だとしたら、これらを達成するのに何をすればいいかと考えるほうが自然ではないでしょうか。つまり、インプットを通してアウトカムを見るのではなくて、アウトカムは何かということをもとに考えて、それに必要なインプットを考えること、つまり、従来からのやり方の発想を逆転することが大切だと思います。

1つのプロジェクトだけではアウトカムは出ないかもしれません。では、どういった組み合わせをすればいいのでしょうか。多分こうだろうと思っても、そうではないかもしれません。そうすると、例えば少し小さな単位のパイロットプロジェクトをやってみましょうということになるかもしれません。後ほど触れますが、午前中にご説明のありました REDIP は、そういった考えでやってきたわけです。そこで、アウトカムを達成するために必要なインプットは何かということなのですが、これは、とにかくどこからでも持ってくる、役に立つものは何でも使う、ということが大切です。そうすると必然的に援助が総合的にならざるを得なくなります。

援助が総合的になればアウトカムが達成される可能性も大きい、ということだと思います。

このように言えば、もう既に多くのプロジェクトは元々そういった考えで行われていて、今さらそんなことを言う必要はない、というご意見もたくさんあるかと思いますが。例えば学校建設は日本の教育協力としてずいぶんやっております。学校建設の基本設計調査報告書を見ますと、何のために学校建設をするかが書いてあります。就学率の向上が大事だ、教育機会の拡大が大事だ、だから学校を造るのだ、ときちんと書いてあります。それならば学校を造ったら本当に就学率が向上したのか、子供が学校に来ているのか、勉強はできているか、来た子供がドロップアウトせずに卒業できるのか、といったことに答えなければいけないと思います。

しかし、考えてみれば教育機会の拡大というものは、学校建設でしか達成できないものではないわけです。例えば午前中にジェンダーの話もありましたが、就学率の問題は多くは女子の就学者の問題でもあります。ジェンダーの問題は、学校を造っただけでは解決できないかもしれません。「親の理解」についても、学校に行って何かいいことがあるかといった、いわゆるインセンティブの問題もあるかもしれません。そもそも貧困で学校に行けないという場合には就学の補助をする必要があるかもしれない。学校が足りないと言うけれども、今ある学校を2部制にして、キャパシティを倍にするなど、いろいろなやり方で教育機会の拡大はできます。その中で学校建設をするということであれば、学校建設が、様々なオルターナティブの中で最も良いやり方なのか、費用対効果は良いのか、といったことをこれまで考えたことがあるかということです。

「理数科教育」について、ある国の理数科の点数が非常に低いために教員研修をやりましょ

うというのはよくある話です。しかし、教員研修をして子供の理数科の点数が上がったでしょうか。日本はいろいろなプロジェクトをやりましたが、点数がこのくらい上がりました、といった評価報告書はほとんどないと思います。なぜないのかというのは、教員訓練をしたらなぜ理数科の点が上がるか、という明確なロジックがないからだだと思います。

教員訓練をしたら子供の学力が上がるというプロセスには、いろいろなステップがあるわけです。まず訓練をすれば、訓練を受ける前と比べて先生方は教え方が上手になります。教え方が上手になった先生は、それを実際の現場で使ってみます。上手になった先生は学校を辞めないで長く勤めます。このように子供の学力向上には教え方が最もクルーシカルであり、こうした条件がすべて満たされれば確かに子供の点数は上がります。

しかし、訓練の仕方がまずかったら先生の教え方はうまくならないかもしれません。仮に先生の教え方が上手になっても、新しい教え方は面倒くさく、昔からの教えの方が楽なので、どんなに新しい教え方を学んでも、それを学校の中で使うかどうかは別の話です。これは学校のマネジメントの問題です。

あるいは訓練を受けた先生は優秀だと思いますが、いい仕事があったらすぐに辞めてしまう傾向があります。さらに、教室で教科書がない、ノートがない、筆記具がない、ということでなかなか子供が勉強できない状況であれば、先生の訓練をすれば子供の点数が上がるかという、現実のデータとしてなかなかそうは出てきません。オルターナティブとしては教材・教具の改善、校長のリーダーシップを高める、あるいは子供の学習時間を長くするなどの方法があります。具体的に言うと、例えば先生は宿題を出し、きちんと添削するといったいろいろな働きかけ

が併せてなされないと、やはり訓練だけではなかなか子供の成績は上がらないでしょう。

そういったロジック、あるいはセオリーというものをこれまで十分に考えてプロジェクトを実施してきたか、科学的な根拠に基づいてプロジェクトを構成してきたか、ということが大きな疑問点だと思います。やはり科学的な調査、今はこれを「事前評価」といいますが、これによって効果が上がるだろうということが、ある程度確実なプロジェクトをつくる上で大事だろうと思います。

先ほどオルターナティブと言いましたが、アウトカムを達成するためには、そういうものが1つだけでできるものではなく、いろいろなものを組み合わせないとできません。例えばそれを日本で全部できるかという、そのようなことはとてもできないわけです。日本が学校を建設し、現地政府はそこに訓練された先生を派遣し、教材を供給するとします。日本と現地政府で協力して日本は学校を造った、責任は果たした、だからアウトプットはあるが、現地政府は約束を果たさず教材・教具を供給しない、だからアウトカムはない、日本は何も悪いところはないのだ、というような言い訳がこれまで数多くありました。日本はやるべきことはやった、向こうの政府は約束を果たさない、だからアウトプットはあるがアウトカムはないと。しかし、そのようなことはプロジェクトを始める前から分かっているのではないかとことです。つまり、こういった条件がなければこのプロジェクトのアウトカムはないということを PDM の外部条件に書いて、この外部条件が実現されないからアウトカムがない、というのは単なる言い訳なのだろうと私は思います。本当にアウトカムを達成するために必要な条件であれば、そこに対して働きかけをしていくなり、あるいは日本がそういうものも一諸にプロジェクトの中

で作っていくことが大事だと思います。

インドネシアの REDIP の話がありましたが、これは日本で初めて開発調査で教育援助を行った例です。開発調査でこうした支援を行うことについては、当時 JICA の中でいろいろな異論があったと聞いております。

私は、作業管理委員長として、先ほど発表された豊間根さんといろいろ話し合いましたが、始める際に具体的な援助の中身が分かっていない援助というのは私としても初めてでした。援助をする前に決めたことは、北スラウェシ・中部ジャワという地域に限って、中学校を支援するというだけで、具体的な援助の中身については調査によって決める。上位目標は教育機会を拡充すること、教育の質を上げること、この2つです。この2つのアウトカムを達成するために何をすればいいかをまず考えることから始めました。そのためにベースライン調査をやりましたが、結果としてアウトカムに寄与しそうなものとして、先ほど説明のありました校長研修、現職教育、教科書配付、父母のインボルブメント、ブロックグラントによる施設・設備の改善が挙がりました。

私の当初の考えは、この5つのメニュー、従来で言えば5つのプロジェクトに当たるわけですが、従来のプロジェクトに当たるメニューの中のどれが最も役に立つかを実験で見ようというものでした。そして5つのメニューの中で、例えば校長研修がいちばん役に立つということであれば、これを全国に展開すればいいと私は当初思いました。

実際にやってみて結果はどうだと、どれが最も良かったかという話になったわけですが、当初の私の考えは間違っていました。つまり、どれも決定的にこれが駄目だというプロジェクトはなく、やはりこれは組み合わせるべきだ

ということです。また同時に、何が大事かというのは学校や地域によって違います。ですから、1つのことを全国的に展開しても駄目で、ニーズに合わせてオーダーメイドできめ細かい援助が大事ではないかということがわかりました。

そこでフェーズ2では、学校が企画をし、それへのファンディングをすることを考えたわけです。こういった成果重視の考え方が、やはり必然的に総合化をもたらすのだらうと思います。この方向は今後強まることはあっても、弱くなることはないと思います。

先ほど豊間根さんから、なぜ REDIP 2をやったかという話がありましたが、REDIP 1の後の受け皿がなかったのです。今の問題は REDIP 2の後どうするかということで、実は同じ問題を抱えています。REDIP 2は、従来 JICA がやらなかった、非常に新しいタイプの援助だと思います。しかし、REDIP 1から REDIP 2にかけて、後のプロジェクトの策定の問題があったように、REDIP 2の後をどうするかということは今も頭痛の種であります。

REDIP 2というのは、簡単に言ってしまうとソフト無償です。学校を建てるというハード提供の代わりに資金を提供します。もちろん、ただでお金をあげるわけではなく、企画を出してもらった上で、その審査を行うというソフト無償です。しかし、ソフト無償というのは今の日本のスキームにはありません。ですから、今の無償の仕組みを変えなければ、ソフト無償はできません。では技術協力でできるかということ、先ほどのように現地で使う資金がありませんので、現地業務費を拡大しなければなりません。それでは開発調査はどうかというと、もともとパイロット事業がせいぜいであり、それほど規模は大きくありません。これも開発調査の予算規模を外して、10億でも20億でも確保できれば可能です。しかし、このようにスキーム

の枠をぐっと広げれば、スキームというのは一体なんなのだと、別にそんなものはなくてもいいではないかという話にもなるわけです。

JICA の中で私が非常に不思議に思うことで、よく言われるのは「それはスキームに合いません」という言葉です。スキームに合うか合わないかということではなく、成果が出るか出ないかがいちばん大切です。むしろ成果が出るように、必要であればスキームの壁を広げるなり、なくすなりすることが大事だらうと思います。

午前中のご発表は2つとも開発調査でしたが、開発調査の教育案件が面白いのはパイロットプロジェクト、実験だということは何でもできるという点です。つまり成果というその一点に目標をあわせ、成果を高めるためには何をやるでもいい。だから知恵を絞って面白いことをやるのです。しかし問題は、それをもう少し大きな規模にしようとしたときに、JICA における今の援助の仕組みが邪魔をしているのです。この部分を変えていかないと、今は教育の開発調査をたくさん行って、それぞれが非常に面白いのですが、そういった開発調査で出た面白い実験結果、あるいはパイロットが展開するという段階になって、大きな壁にぶつかってしまいます。

2003年10月にJICAは独法化しますが、この独法化を機会に是非こうしたところを改善していただき、スキームやインプットにあわせるのではなく、成果を確約するために何ができるかという視点でこれからのプロジェクト、プログラムを作っていただきたいと考えております。

萱島：ありがとうございました。基礎教育開発では、総合的な視点を持ち網羅的に課題を把握する必要があるというお話を伺いました。その中で、JICA の基礎教育プロジェクトのインプットを何にするのか、どのようなアプローチ、

プライオリティのもとにプロジェクトを実施するのか、他のコンポーネントとどのように整合させていくのか、ということがまず必要であること。その際に問題になってくるのは、JICA もしくは日本の援助事業スキームの壁であり、事業展開するためのルールであることがよく理解できました。

開発調査は実証型調査の新しい試みを開始し、これまでにない面的な展開を可能にし、地域社会にまでおりにいくことが可能になった、という意味で画期的だったのだらうと思います。実は開発調査の新たなアプローチ以外にも、例えば民間の力を活用した技術協力プロジェクトのあり方や、SWAPs や PRSP との連携・協調というようなドナー間の協調についても、スキームの制約というくびきを抱えながら JICA では改善の努力をしております。また、このようなお話も後ほどでるかと思ひます。

それでは次の方の発表をお願いしたいと思います。黒田先生、よろしくお願ひいたします。

黒田：本日は素晴らしい機会をいただきましてありがとうございます。こうやって見渡してみると、私の尊敬する教育協力の専門家の方々が、この会場にもたくさんおられますので、私などがお話をさせていただくのは恐縮ですし、少々緊張もしています。私はタンザニアの開発調査の前に、教育分野の開発調査のガイドラインを作る過程に関わる機会をいただきました。今日は、これらの経験から精一杯の話をさせていただければと思ひます。

JICA が教育分野開発調査のガイドラインを作られたのは、1997 年のことでした。ちょうどこの年、私どもの研究センターが設立されて、私もそれまではアメリカに住んでいたのですが日本に戻って来て、日本の教育協力について一生懸命勉強しているときでした。ですが、日本

の教育協力のことを知れば知るほど、いま牟田先生からもお話がありましたように、スキームの制約をいかに打ち破るかということが課題になりました。私は、例えば専門的なインプットをすることよりも、このスキームについて熟知して、これはできるのではないですか、ということ JICA の方に申し上げるほうが、結局はプロジェクトが途上国のためになるような形になっていく、という経験を何度かしました。

ですから、この時期は、何とかこのスキームの問題を解決しないことには、日本の教育協力は良くなる、本当に国際競争力のある形で、豊富な知見を有する国際機関や他のドナーと競合して日本の教育協力の質を高めていくことができない、ということ強く感じていたときだったのです。ですから、ガイドライン作成を通じて、開発調査というスキームがフレキシブルで、いろいろなことがこの枠の中でできるということを知り、励まされた感じがしたものです。

『教育分野における開発調査ガイドライン』は国際開発センターの田中さんや増田さんのご尽力でできたわけですが、その検討会の中でどういったことを議論したか、ということを紹介したいと思ひます。

まず第 1 に開発調査の位置づけです。もともと開発調査というのはマスタープランとかフィージビリティ・スタディをやるためにあるスキームですが、これを実際のプロジェクトのために使おうということだったわけでした。午前中のご発表を聞いていただいた方々はお分かりになっていると思ひますが、そういったことを最初から意識しておりました。例えば実証型もそうですし、キャパシティ・ビルディング型といひますか、技術協力の側面を大きくしていくという点や、知的支援として、これもキャパシティ・ビルディングと言えるかもしれませんが、インスティテューショナル・ビルディングも開発調

査の中で目指したいということでした。開発調査はその後にプロジェクト化されなければ、ただのレポート、膨大な無駄遣いというような意識が JICA の中になかりあったようですが、そうではなく、それ自体の実施が成果や意味のあるプロジェクトを目指していく。ガイドライン策定から早 5 年、そういったステレオタイプを打ち破るような開発調査を行い、いくつかの案件で実現したと思います。

第 2 は、開発調査というフレキシブルなスキームを活用して、教育課題に総合的なアプローチができるようなプロジェクトを目指すことです。これもこれまでに議論されてきたことですが、本当に教育課題というのは質と量の問題だけではなく、ハードとソフトのインプット、そして中央と地方というような両極端な側面から総合的にアプローチしていかなければならない課題がたくさんあるわけです。それを開発調査で総合的にやっということを考えました。

第 3 は、教育関係で特に重要な住民参加型のアプローチとか、ローカルリソースを活用して協力プロジェクトをやっていきたいということを議論しました。これもローカルのコンサルタント、もしくは NGO に対して「現地再委託」という形で開発調査は行うことができますので、ある程度は実現したと思います。

第 4 は、1997 年にもかなりセクタープログラムは見ていたわけですが、現在ますますセクタープログラムがアフリカを中心に強くなっているわけです。これにフレキシブルに対応していけるような開発調査を目指そうということも議論しました。これはヴィエトナムのセクター開発調査はもちろん、タンザニアの案件でも意識しながらやってきております。

昨年カナダのカナナスキスのサミットで、日

本の小泉首相は、「成長のための基礎教育イニシアティブ」を発表され、日本が対外的に教育協力をこのようにやっていきます、ということも表明されました。その中では、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、地域社会の参画促進と現地リソースの活用というようなことが挙げられております。つまりは、このときのガイドライン策定では、まさにそういった方針を先取りして、5 年前に議論をして、それが開発調査として結実したということだろうと自負しております。

このような議論を経て、第 1 件目として REDIP が行われました。第 2 件目には、タンザニアの「地方教育行政強化開発調査」が実施されました。これは午前中にご発表のマラウイと同じような、スクールマッピングとマイクロプランニングの開発調査です。しかし、これは当初から、単なる調査ではなくキャパシティ・ビルディングのプロジェクトである、という意気込みで「地方教育行政強化」という名称をつけてやってまいりました。このプロジェクトは、先ほどのマラウイの件とある程度ダブりますので繰り返しにならないようにしたいと思います。タンザニアには 110 くらいの県ありますが、フェーズ 1 では、そのうちの 3 分の 1 の 32 県を対象として、スクールマッピングとマイクロプランニングを一緒に実施しました。

このプロジェクトでは、学校をどこに建てるかということだけではなくて、午前中にご発表があったように学校長や村の村長さん、地方の教育行政官に協力をいただきながら教育統計と地方の教育計画を作っていくというような作業を繰り返してきたわけです。これは非常に大規模な作業であったと言えます。

この成果ですが、私は、第 1 にスクールマッピング本来の目的である、ニーズアセスメントが挙げられると思います。膨大なレポートがで

きましたが、政策立案や、ドナーの援助を形成していくというところでも使われます。私が実感したのは、ニーズが明らかになれば地域社会や親が動くということでした。つまり、外からの援助をあてにしないで、そこでできるものについては改善が行われるということが、スクールマッピング・マイクロプランニングの過程でしばらくすると起こってきました。これは非常に面白いなと思いました。

第2の成果は、広範なキャパシティ・ビルディングが行われたことです。スクールマッピングというのは、マイクロプランニングも含めて、非常に大規模な研修だと考えていいと思います。実にこの3年間で32県、1万4,000人ぐらいの人たちがスクールマッピングのために研修を受けて、そのスクールマッピングやマイクロプランニングに関わったという統計が出ております。

これはカスケード・メソッドで、中央でローカルコンサルタントをトレーニングして、その人たちが地域に行って県の行政官をトレーニングし、そしてその人たちがまた村区に行つて、というような形で行っていくわけです。これは地方分権化が教育分野で進んでいく中で、地方の教育行政に携わる方々のキャパシティ・ビルディングに大きな成果を残したのではないかと考えております。

日本に呼んで来て研修をするのは、日本の代表的な援助スキームで、もちろん、これにも非常に大きなインパクトがあると思います。ただ、私も関わっておりますが、例えばアフリカの教育行政官を呼んで来て日本の学校を見ていただくと、航空運賃だけで100万円以上かかったりするわけです。10人の方を毎年1回3年間呼んで来たとして、30人の方をトレーニングする費用対効果と、この1万4,000人の方たちを3年間、そのニーズを目の前にしながら研修するというのと、やはり大きな違いがあるのでは

ないかと私は思っております。

第3の成果はソーシャル・マーケティングです。私は大規模な調査というのは社会運動だと思うのです。調査といっても、いろいろな人たちをインボルブしているわけですので、彼らの中で意識が高まってくるわけです。彼らの中だけではなくて、その周りのコミュニティ、親や地域社会の人々が学校について知っていく、ローカルにはローカルのメディアがあって、それを通じ「ああ、あそこの学校は、この村は、どういった教育上の問題があるのか」ということが、学校を取り巻く人々に明らかになっていくわけです。そういった過程が住民や地域の行政官の意識を高めていく。最初は正直言ってなかなか実感できなかったわけですが、今は大きな成果があったと考えております。

調査の中で未就学児童の登録簿を作つて、どうして学校に行けないのかを調査することも行いました。これは非常に大変な作業ですが、この過程で、例えば村長さんが未就学児童の親を説得するというようなことも起こりました。こういったことはまさにそれ自体が効果発現になったのではないかと考えております。

援助総合化への課題ですが、もちろんインドネシア、タンザニア、マラウイだけでなく、いろいろな開発調査が行われております。私はこういった実際のプロジェクトとしての教育分野開発調査が、JICAの全体的なスキームのあり方に影響を与えていく必要があるのではないかと考えています。教育分野が率先して機構改革をやっていくのは、決して他のドナーでも珍しいことではありません。例えば世界銀行でもナレッジ・マネジメントを最初に立ち上げたのは教育分野でしたし、セクタープログラムでも教育分野、あるいは保健分野が先行しています。日本の中でもこういった議論を「教育」という、ある種まとまりやすいところから発言していく

ことによって、他のセクターにも広げていくことができるのではないかと私は思っております。

従来型の技術協力や無償協力は、そのスキームの中で一生懸命努力されて、現地のニーズに総合的に対応していけるように、今変容してきているのだと思います。これからのスキームを否定的に見るのではなくて、どうやってより良いものにしていけるのかということ、やはり真剣に考えていかなければなりません。プロジェクト方式技術協力と呼ばれていたものが、いまは「技術協力プロジェクト」という形で総合化が進んでおります。また、無償資金協力こそ、援助の総合化のためには、まさに大きな可能性があります。いま牟田先生のほうからお話がありましたように、「ソフト無償」というようなことを是非、実現していくことが必要ではないかと思えます。

理想的には技術協力と無償が合流すること。これも豊間根さんから「知識とお金」というお話があったわけですが、これは非常に重要なことです。知識とお金を一緒にすれば何でもできる。しかし実際には、もう1つ非常に必要なものがあるのです。それは知識とお金と「やる気」が必要なのです。このやる気というのは精神論ではなくて、いかようにでもプロジェクト形成の仕方によって喚起することができるもの、ということに、タンザニアでの開発調査を通じて実感いたしました。ですからプラスアルファ、技術協力と無償が、知識とお金が、一緒になり、もっとフレキシブルにプロジェクトを形成、運営していくことによって、やる気もプラスされる、ということを実現していかななくてはならないのではないかと思います。

また、援助総合化のためには優秀な国内リソースが必要です。このためには、やはり市場の形成が必要であり、民間コンサルタントの方々も育成されていくことが必要です。また、少し

我田引水ですが、国立大学の方も独立行政法人化を控えておりますので、こういったことに果敢に参入していかななくてはならない。また、これは後で広田課長の方からご説明があるかと思いますが、NGO と JICA が対等なパートナーシップを築くことによって、NGO が事業を受注してやっていかななくてはならない。これによって援助の総合化が進んでくるのではないかと思います。

それから最後に、援助総合化を考えるときに最も重要なのは、例えば顔の見える援助、国民参加型の援助、援助の国益論、日本の教育経験の活用などは、近ごろの援助の議論の中でキーワードになっている言葉なのですが、これと援助の総合化がどのような関わりを持つのかということ、これを詰めていかなければならないと思っています。これについては一つひとつ話をしたいのですが時間の関係で省略します。総合化というところだけを見ても、現地のニーズのことだけを考えていくと、いまのキーワードというのは矛盾するとか、対立概念として捉えられることもあるのかなというところがあります。援助の総合化は、長期的に見ていけば国益に対しても、国民参加型もできると思いますし、顔の見える援助にもなっていくだろうと思います。しかし、短期的には難しい。二国間援助である以上、国民の税金を使って援助をやっていくわけですので、そういった議論と合わせた形で援助の総合化・効率化を考えていくことが、とても重要なことではないかと思えます。

萱島：ありがとうございました。ここ数年の間に始まりました教育分野の開発調査の先駆的な事例、例えば総合的な取り組みや地域社会にアプローチする取り組みなどというところからお話を始めていただき、もう少し大きい話、例えば教育協力分野の国内リソースをどのように育

成するか、日本の教育経験を援助の中で活かしていく必要があるのかなのか、さらには、教育分野が援助の改革の扉を開くのではないかと、いった非常に心強いお話もいただきました。

また、いくつかの論点は後ほど予定しておりますがフロアとのディスカッションの中でも、取り上げられる部分があると思いますので、続けて神長先生のご発表をお願いいたします。

神長：私は「セネガル国子供の生活改善計画調査」に作業監理委員として参加しております。いま3年計画の中の2年目を走っておりますので、まだその過程です。私は本来、文部科学省の中の幼児教育課という所で、いわゆる日本の幼稚園の先生のための研修を企画したり、小中学校でいいますと「学習指導要領」ですが、教育課程の基準を示す「幼稚園教育要領」というものを改定したり、それをより良く広めるという立場での仕事をしております。

私は午前中からここにおりまして、先生方やパネリストの方々のお話をたくさん聞かせていただきながら、私の知らない言葉がいくつも飛び交いましたが、ある意味では国際協力という立場というよりは、日本の教育の中で教育の充実をいかに図るか、という立場から仕事をしてきた人間ですので、ちょっと角度を変えた形で、今回の「援助の総合化」についてお話をさせていただきたいと思っております。

私はこういった国際協力を携わったのは今回が初めてで、私の担当は就学前の教育ですので、積極的にできることは支援していこうという立場から関わってはいるわけです。就学前教育援助というのは新しい分野ということですし、私自身も初めてですので、手探り状態でここ1年半から2年近くの関わりとなります。

セネガル国の生活改善計画調査についてちょっとお話をしますと、子供たちが置かれている

生活環境を分析把握するという、もう1つは子供センターという、日本で言いますと幼稚園、または保育所の両方を含んだような形の子供センターを4カ所設立し、それを運営することが主な仕事です。私が特に専門として関わっているのは、子供センターの設立にはどういったことが必要なのかという教育の内容と教員の資質の向上に関して、必要なことをアドバイスしていく仕事をしてまいりました。

今年、11月、12月と続きまして、4カ所のうちの2カ所が開園いたしました。大変な好評で、大勢の親子が集まり、地域に根ざしたという意味では大変成功しているのではないかと思っております。まだ途中ですので、この辺りは最終的な報告書を見ていただければと思います。

これまで参加しながら感じたことをいくつかお話ししたいと思います。体験を話すような形になりますが、そこから先生方に問題を掘り下げていただければと思っております。

やはり最初の段階として、一応いろいろな状況を聞きます。セネガル国では就学率も低く、なかなか識字率が上がらない状況にあるとか、いろいろな状況について聞きます。私は教育分野に長くおりまして、特に学校教育、その中の幼稚園教育という枠の中におりまして、数字をたくさん言われまして日本とはだいぶ違うことは分かるのですが、実感できないのです。

子供センターというのは、いわゆる3歳から5歳に関しては幼稚園の教育機能を持ち、0歳から2歳の子供たちは親子で登園をしながら子育て支援や母子保健に関わる事業を行う0歳から6歳までの教育福祉施設です。

その施設に対してどのような機能を整えていかなければならないかが気になりましたが、それに携わる専門家にはどういう方がいらっしゃるか、カリキュラムに関してはどうかという回

答は全くありませんでした。それは住民の中に、いわゆる幼稚園に通った人が全くいない地域につくられるので、何をする施設かという理解がないのです。手探りの状態で作業監理委員会が何度か開かれましたが、全く日本とは事情が異なるので、初めは何を助言したらよいのか分からなかったのです。

昨年3月に1週間、現地調査に参加しました。そこで初めて「何もない」というところで、どうやって子供センターを設立して、その運営を自分たちの力で行っていくところまでこぎつけるのか、どのようなプロセスを踏まなければならないのかについて理解できました。今まですべて並列してきたものが、現地調査の中で初めて自分の中で整理できてきたということが正直なところです。見てすべてが分かったというよりは、むしろコンサルタントの方が、ここが候補地です、この候補地の中ではこういう傾向がありますと、その地域に行っているいろいろな情報をくださるので、「住民の方がここまで意識があるのであれば、こういったこともできるのではないのでしょうか」という助言ができる段階になりました。

住民の方々にこれは自分たちのための教育施設であって、自分たちの子供たちの幸せのためにある施設なのだ、ということを実感していたくことが何よりも必要なことであるし、そこに何よりも力を入れなければいけないのだということを実感しました。建物は JICA で建てていますが、それを運営するのは自分たちですし、3年間経ったら自分たちの力で運営費も賄っていかなければいけないわけですので、やはり自分たちのものなのだ、ということはいかに理解してもらおうかということ、その一点に絞って話を進めていこう、ということを実地調査の中で実感しました。

「啓発活動」というのだと思うのですが、こ

の中で、「日本の幼稚園教育を紹介するものを持って来てくれ」と JICA の方から言われ、私が持って行ったのは皆さんの所にお配りしてあるパンフレットです。これは、このために作ったというよりは、日本の幼稚園教育充実のためのパンフレットで、いちばん活用できるものではないかということで持って行きました。「教育要領」の英訳を持って行くこともよいのですが、住民の方に理解してもらうためには、やはりみてすぐ分かるビジュアル的なものと思い、パンフレットを活用しました。[資料-8]

このパンフレットそのものは、日本の幼稚園教育のために作ってありますので、幼稚園教育には教育要領がありますよ、幼稚園の先生の資格はこうですよ、指導計画を立てなければいけないのですよ、と説明的に書いてあるのですが、現地の方にいちばん理解していただいたのはこの写真の部分、特に幼稚園の子供たちが活動しているところです。ピンクとブルーの2段になっていますが、この写真の上のピンク側にありますのは子供たちが幼稚園で活動している姿です。下は、先生がする仕事ということで分けています。もちろん日本語が通じませんので、この写真を見ながら説明しました。

その中で、総合化というよりは相手にあわせた援助が必要だと思ったことは、幼稚園教育の専門家という立場からすると、どうしても目的はこうですよ、方法はこうですよ、というところから入ってしまうのですが、住民の方がいちばんこの中で関心が寄せられた写真は右端にあります、おじいさんが子供たちと話をしている場面です。折り紙をしている場面ですが、「これは誰か」と聞かれたので「これは地域の方が幼稚園に来て子供たちと一緒に活動しながら、子供たちも楽しい、おじいさんも楽しい、そういう生活をしているのですよ」と説明をすると、「これはとてもいいことだ」と、とても関心を

持っていました。

つまり、セネガル国でも就学前教育施設を持つということは大変嬉しいことなのですが、同時に、セネガル国に従来からあるものをどう引き継いでいくかということに関心を持っていただけです。自分たちも幼稚園の中に入って一緒に活動することができるのか、ということからこの話が広がったということがありました。

いろいろなことをやらなければならないし、日本のこれまで 100 年間の学校教育の蓄積を提供していくというとき、どこからどのように提供していけばいいのか分かりませんでした。しかし、きっかけを作ったのは、現地調査で相手と話しながら、相手は何を求めているのかということに初めて気づき、今度はそれにあわせて、こういう関係をつくるためにはどの様な援助の仕方が必要なのか、という話ができたとのことです。

どうしても、あれもしてあげなければ、これもしてあげなければとってしまうのですが、やはり相手が必要なもの、相手が求めているものに対して確実に、これはこうすればできると、相手にあわせて提供していくことが大変重要であることを 1 週間の現地調査で本当に実感いたしました。

あれもこれもと言うよりは、幼稚園に毎日子供たちが来る、親子が毎日充実した生活ができることを理解できたときに、法律も必要になるだろうし、いろいろなものが必要になってくるわけです。充実した援助をするためには、相手国にある何を活用したらよいか、何がいちばん必要なのかについて、相手にあわせて考えることが必要ではないかと思いました。また、焦点化した確実な援助ができるのではないかと思いました。そういった意味でパンフレットをフルに活用した実践です。

今感じていることは、その後カウンターパー

トの方が日本に来て、日本の教員養成や教育委員会の制度、幼稚園の実態、保育所の様子などをすべて参観して帰りましたが、3年間というのは非常に短いと思います。学校教育でも小学校教育は割合目的がはっきりしており、方法もある程度共通な部分があるので伝わるのだと思うのですが、特に就学前教育、幼児期の教育というのは、世界をいろいろ見ますと、それぞれの国の、いわゆる子育て文化によってずいぶん違うのです。

また、小学校教育との関連についても、幼稚園と小学校の関係がそのまま現地の中に溶け込んでいくわけではなく、やはり現地の学校教育の考え方の中に求められる幼稚園教育というものがあると思います。そういった意味も含めますと、3年間という期間で幼稚園が全くない地域に就学前教育を立ち上げて、その施設を作り運営をすることは非常に難しいことです。限られた期間の中でできることしかできないと割り切っておりますが、本当に大変だなと思います。

実際に調査団の方が「よく2年半で開園まで持ち込んだな」と感心しています。本当に短いと思います。特に教員の養成に関しては、全く素人の方が、ある資格を持って行くわけですので、3年間では難しいと思います。今の段階では、限られた中でしていかなければいけないという JICA の支援の方法があるわけで、期間が短いのは仕方がないと言われればそれまでです。

ただ重要なことは、教員の資質の向上を常に考えることです。教育が定着していくのには非常に時間がかかると思います。日本の教育の中でも1つの考え方が定着していくのには、やはり10年かかるといわれている中で、3年間で一つの業を成し遂げていかなければなりません。そのことを思いますと、やはり熱意を持った先生、いわゆる教員の資質というものを確保していくことが必要ではないかと思います。教師と

しての使命感とか熱意を持っている、そういう人たちを育てていく。そういう人たちに対しては、その後も未永く援助していくような支援が、何年かして花が開いていくようになるのではないかと考えています。

子供センターに関して言いますと、まず地域の人を活用しながら研修を行い、その方々が今教師として、保育士として活躍しております。やはり、そういった人々が自分たちの地域の子供たちのために一生懸命やっという気持ちを持つことで、この子供センターのプロジェクトが成功するのだと思うのです。ですから、できるだけそういう人たちが活躍できるような支援の仕方も考えなくてはいけないのではないかと考えています。

私の立場から言いますと、教育という立場から、セネガル国のこういったプロジェクトに参加して、日本とはずいぶん異なることがあり、その国の実情に応じた援助を考えねばならないということを実感したということをお話したいと思います。

萱島：ありがとうございました。就学前教育はいま基礎教育分野で非常に脚光を浴びてきている領域で、JICA としても就学前教育の開発調査はテーマとして非常に新しく、手探りで始めている状態です。その中で個別のニーズをどのように現場で把握し、かつ日本の姿を見せながら、いかに現地の人々にオーナーシップを持って自分たちのニーズを認識してもらうかという作業に直接関わっていただき、ご苦労をされているところだと思います。続きまして、廣田課長からお願いいたします。

廣田：私は2つ肩書きがあります。一つは分野・課題別ネットワークの「教育」チームというのが JICA の中にあり、本日の会議を主催して

いるのがこのチームです。まずチーム長として、皆様方ご参集いただきましたことに対して御礼申し上げる次第でございます。

もう1つの肩書き、こちらがよりオフィシャルな肩書きということになるかと思うのですが、社会開発協力部の社会開発協力第2課長ということで職務をしております。本日は開発調査について様々なお話をいただいているように、今回のシンポジウムの名称は「基礎教育協力の新しい潮流－援助の総合化に向けた取り組み」ということですが、新しい潮流というものがあるとしたら、多分、古い潮流というものもあるだろうと、また、総合的でない断片的な援助もあるだろうと薄々お感じになっておられるかとも思います。その古い潮流の代表的なものとして恐らく想定されますのが、従来の「プロジェクト方式技術協力」です。今は「技術協力プロジェクト」と名称も変わり、若干柔軟になってきておりますが。

本日は開発調査の方で非常に素晴らしい事例の発表がありましたので、それへの対抗上、チーム長ではなく、技術協力プロジェクトを主管しております社会開発協力部の課長として、技術協力プロジェクトについてもお話を申し上げたいと思います。

資料「パネルディスカッション「JICA 教育セクター協力の方向性と課題」－技術協力プロジェクトによる基礎教育協力について－」に沿ってお話いたします。[資料-7] 先ほどからスキームのお話がありましたが、スキームというのは独特な言葉ですけれど、技術協力プロジェクトというのは形が非常にカチツとしていて、専門家の派遣・機材の供与・研修員の受け入れという3点セットです。先生方等の専門家の派遣、教育の場合はあまり大規模な機材の供与はないのですが、機材の供与、研修員の受け入れです。それから、PDM (Project Design Matrix)

で活動計画を定めて、プロジェクトの成果はこれ、目標はこれ、それによって達成される上位目標はこれ、ということで最初に枠組みを定めて3年なり5年なりの長期にわたって継続的に取り組むというものです。

最初の柱として「基礎教育分野での協力の歩み」とありますけれども、実は、今行っております教育協力については全て「理数科教育プロジェクト」なのです。フィリピンに始まってケニア、インドネシア、ガーナ、カンボディアと。その中身としていろいろあるかと思うのですが、「1、基礎教育分野での協力の歩み」の(2)にその特徴を挙げています。途上国の授業も「知識伝達型」といいますか、悪い言葉で言うと「暗記詰め込み型授業」のようなものから脱却して実験を重視したような理数科教育に改善しなければいけない。それによって学力が向上し、教育の「質の向上」を図ることが重要であるとされるわけです。

ただ、質の向上というのも点みたいなことではいけないわけで、専門家の派遣や機材の供与はかなり大がかりなものになるものですから、億単位の投入に見あう、全土に普及を期待したり、大きな州をいくつかカバーするなど、面的な「量の拡充」が必要になってきます。なおかつ、全てを同時に達成するのは非常に難しいことなのですが、プロジェクトが終了した後も「持続的」に定着して発展していくためには、教員養成課程と現職研修の両方を対象とするような包括性も求められます。

そうしますと、プロジェクトもかなり大規模なものになって、専門家として理科や算数の先生を何人も派遣します。国内支援体制としても、いくつか教育系の大学あるいは学部などにコンソーシアムを組んでいただいております。一方で先方政府も、現職教員研修などを新たに主催し、毎年開催してもらおうことになると、予算等

の恒常的な負担も相当大きなものになります。ある種、非常に大がかりなやり方でやってきているわけです。この理数科教育プロジェクトは今、世界各地で盛んにプロジェクト形成が進められておりまして、私の立場としては、これをどんどん振興するという事かもしれません。

私は文部科学省から出向して、一昨年7月から1年半ぐらい JICA で働かせていただいているわけですが、我が国の優れた理数科教育を途上国に広めるようなこと、それは少し大袈裟な言い方かもしれませんが、そういうことにも努めることが期待されているのかも知れないと思います。日本の理数科教育は国際的にも確かにレベルが高く、到達度テストは世界的にトップクラスにあるわけです。それで現在の日本の高度産業社会が実現しています。この素晴らしい日本の理数科教育を途上国に普及すると、必ずやその経済社会の発展に役立つであろうと、そういう論理があるかと思うのです。

しかし、私は JICA に参りまして、「暗記詰め込み型授業からの脱却」とか「学力の向上」とか、今申し上げたような要素がいろいろ言われていることについて、少し疑問を持つようになってきました。「2. 検討すべき諸問題」として書いていますが、実際、日本が国際的に高い学力レベルを維持しているのは確かなのですが、それはどちらかというと知識伝達型の授業、40人位の学級で先生が「こうだ」と教える、そういうやり方の持つ有効性が案外と強いのではないかと思います。

それで、国際到達度評価テストで非常に示唆深いものが出ておりまして、ご存知の方が多いかと思いますが、成績では非常にトップクラスだけれども、理数科嫌いでもトップクラスだというねじれ現象があるのです。そういうことで、理数科を好きになってもらわないといけないと、児童中心型の授業や、興味深い実験

をする等の試みが展開されています。

理科や算数を好きになってもらうというのは、非常に高度な産業国家として存立している日本として大事なことです。深い意味でサイエンスに関心を持って理解してもらおう。いま産業社会で日本はトップランナーの位置に来ているわけですがけれども、これまでキャッチアップで欧米の製品を安い労働力で一生懸命作っていて、これからは自分で作っていかなくてはなりません。そのためには「サイエンスする心」みたいなものを子どものうちから育てなければならず、そのため児童中心型の授業で実験にも力を入れてきているかと思うのです。

しかし、それは直接的な学力というレベルに必ずしもつながらない、平均的な学力を上げるという面では一斉授業型のほうが効率的な面もあったりするわけです。途上国でプロジェクトとして行っていることが日本の「確立した経験」かどうかというと、必ずしもそうではない面もあるように思います。

理数科教育を導入する意味としても、高度な産業国家としての日本では非常に大事だけれども、途上国では、平均的な底上げが大事かと思うのですが、そういう面で検討すべき課題があるのではないかと考えているのです。

だからといって、やっていることは意味がないということでは決してなく、理科をする心、数学をする心を育てる、これはものすごく大事なことです。ただ、それは日本の特別な確立した経験とか知見、比較優位ということではなくて、世界的な潮流として取り組みが進められていることでもあろうかと思うのです。だからこそ普遍性があって、途上国でもそういう芽を育てることは大事でしょう。子どもたちに学ぶ喜びを提供し、充実させることは意味のあることだろうと思います。しかしそれは、日本の確立した固有の知見を途上国に移植して産業を発展

させるということでは必ずしもないと思っております。

また、「児童の創造力を伸ばすような授業」、あるいは「児童中心型の授業」というのはそだけ切り取って移転できるようなものではなかなかないわけです。これは、教える側の力量が要るわけです。子どもに自由に討議させて、あるいは、子どもに自由に質問させて、「それは、なかなかいいアイデアだね。でも、こういう考えもあるんじゃないかな」と、ミスリードしないようにうまく受け止めてやる。実験などを行っても期待どおりに出ないこともあるかと思うのですが、そういうこともうまく説明しながらリードしていく。先生自身が深く理科や算数を理解して、なおかつ献身的に子どもたちの主体性を尊重しながら導いていく必要があります。そういう意味で、実はものすごくハイレベルなもので、この難しさを十分に理解することが非常に重要であると思います。

日本でも、最近、総合的な学習の時間が導入され、あれは本当にすべてが応用編みたいなものですがけれども、導入に当たって教育現場では、「何をしたらいいんだ」という戸惑いの声も現れるかと思うのです。それと同じことで、こういう児童中心型学習の授業は、先生の力量が高くないと難しい。そういうことをよく見極めて行う必要があるでしょう。

それから、2の(3)で、世界的な潮流として「EFA (Education for All)」という万人のための教育、教育の機会拡充が非常に大事だと提唱されているわけですが、このような問題に対しても技術協力プロジェクトとして対応していかなくてはならないのではないのでしょうか。

特に昨年、世銀が強力に FTI (Fast Track Initiative) として、EFA の 2015 年までの達成を目指して、各ドナーはとにかくファンディ

ングを強力にしてくださいと言っていて、こうした流れに技術協力プロジェクトも対応していかななくてはならないのではないかという問題があります。そこで、今までは理数科教育プロジェクトの形成を進めていただいているわけですが、それだけでよいのかということも考えざるを得なくなってきました。

そこで「3. 技術協力プロジェクトの新たな展開」ですが、まず目標を限定して投入を絞り込む、事業の「意味」の再検討をするということが大切です。児童中心型の授業は難しいけれどもとても大事なことであるので、そういうことを十分認識したうえでやりましょう。ですから、新しいエジプトのプロジェクトでは非常に小さい規模で、面的な広がりを一きなり求めることをしません。それは往々にして不適切な混乱を招くことにつながりかねないということで、ある程度慎重に行わなければなりません。

それから、ホンデュラスの算数教育向上プロジェクトは、算数で落ちこぼれている子どもがたくさんいて、そういう子どもたちに役立つよう、教師が手軽に使えるような指導書を作りましょう、というプロジェクトです。そういう意味や規模などの趣旨を個別によく考えて、理数科教育プロジェクトを展開していきます。

次に(2)ですが、「理数科」以外の技術協力プロジェクトをいろいろやりたいと考えております。ここに書いてあるものはすべてこれから始めるもので、まだ構想の段階です。グアテマラの「楽しい学校」プロジェクトは、今日のREDIP 的な考え方もありまして、住民の発意を支援するような形で学校の質をよくしていくことができないか、エティオピアの住民参加型小学校建設プロジェクトではEFA の要請にもっと直接的に対応したいと考えております。ただし、NGO が行っているものとどう違うのか、話が長くなるので割愛しますが、いろいろ考え

なくてはならない課題もたくさんあります。

(3)として「公募型」の技術協力プロジェクトの試みがあります。これはネパールとアフガニスタンと2つあります。もう公募を締め切っているのですが、ある程度幅広いテーマを掲げて、NGO だけではなく会社や大学なども含めて提案をしていただきます。例えば、ネパールで基礎教育の改善で何かできないか、ということでもテーマを掲げて、これから審査をします。最もよい提案をしていただいた所を採択させていただき、一緒にプロジェクト形成をして、実施は責任を持って行っていただくという、そういう国民参加型の技術協力プロジェクトをやるということも考えています。

最後に、目に見える「成果」を上げることはなかなか難しいことだと思われま。私は文部科学省でも、実は初等中等教育に直接携わったことは一度もなく、教育委員会では文化課長をしておりましたが、教育の質ということがいかに難しいことかは何か肌身的に感じられるものがあるように思っています。

先ほどの神長先生のお話の中で「善意の先生方を育てて、そういう人たちを支援していくことが大事だ」というお話があったのですが、全くそれに同感で、そういう面がものすごくあるのだらうと思います。そういうものは数字的にも測りにくく、すぐに目に見える形での成果を上げるのも難しいのですが、だからといって「やらない」ということでは決してないと思うのです。数字も大事だとは思いますが、子どもたちや地域の住民の方々など生身の人間が受益者として本当に喜んでいただけるようなプロジェクトをできるだけ行っていきたく思います。そういったことを古い潮流の技術協力プロジェクトとしてもいろいろ考えているところですので、どうかよろしく願い申し上げます。

萱島：教育開発を考えるとときに避けて通れないのが、教育とは一体何なのだろうか、誰のための教育をしているのだろうか、何が一体よい教育なのだろうかというような視点だと思います。この点は今まで、どちらかというと援助のスキームの話とか JICA の制度の話もからめて、開発調査もしくは地域社会との関わりの話を議論してきた中では、あまり中心にはふれていなかった部分ですが、今指摘していただいて、非常に重要な部分だと思います。それは、日本の子どもたちや日本の教育を見ても、まさに私た

ちが日々感じていることであって、それと同じような視点を途上国の教育を見るときにも持っていないと、どこかで大きく失敗してしまうところもあるのかなと個人的にも感じております。

技術協力プロジェクトサイドのほうでも古い流れというお話がありましたが、いろいろ変わってきております。今日は細かい点についてふれていただく時間はありませんでしたが、またいつか機会を改めて皆様とも議論したいと思います。

質疑応答

萱島：パネリストからの発表が終わりましたので、是非ここで参加者からのご質問やご指摘、もしくはご提案などをいただいて、インタラクティブな時間を持ちたいと思います。挙手をした方の中から5人の方に発言していただき、それに対して4人のパネリストそれぞれがまとめて回答するという形で、少し効率的に進めさせていただきます。ご意見ご質問ご指摘などございますでしょうか。

参加者：マラウイ教育行政アドバイザーの中山と申します。パネリストの先生方に伺います。今日のシンポジウムのテーマである「援助の統合化」ですが、個々のスキームを単発で行うのではなく、いろいろなメニューを組み合わせ実施していかないと、教育の問題というのはなかなか質もアクセスも向上できない、というお話には私も非常に同感です。

私はアフリカをベースに活動しておりますが、実際にモダリティの変化というか、援助も日本のやり方では受け入れられません。統合化というのは、その中で調整がうまくいけば非常に望ましいことだと思うのですが、実務的な問題と

して障害になっているのが、各開発パートナー、昔ドナーと呼ばれているところの投入のタイミングです。共通の目標を持っている、アプローチも同意はできた、では実際やりましようと言ったときに、なかなか投入のスケジュールが噛み合わなかったり、アプローチの中身もそれぞれの文化にあう方法があったり、そこにはコミュニケーション不足や、相互の理解不足という、非常に基礎的なことが障害になっているような気がしてなりません。

世銀や USAID、DFID などが、アフリカの私がいる国では特に DFID などがイニシアティブを取っているのですが、彼らもはっきりと統合化に向けた取り組みを行っています。方法としては自分たちの方針を明確にして、それに周りの人たちを巻き込んでいくというものです。

日本が今後もっと取り組まなければいけないことは、フレキシブルな開発調査の形態で、日本の今後の取り組みをもう少しオープンに、はっきりと国や事務所なりがもっと明確にしている、開発パートナーとのドナー調整会議などでもイニシアティブを取っていく、そういうことが今求められているのではないのでしょうか。

自戒も込めて、なかなかイニシアティブを取り切れません。それはなぜかという、本部なり日本をバックとして「これでやっていきます」と現場でなかなか発言ができるところまでいっていないのではないかと考えております。今後の方向性に関して、日本の援助の統合化だけではなくて、他のドナーも含めた形で、援助全体について日本として全体的に発言していかねばいけないのではないのでしょうか。以上の意見に関し、今いらっしゃるパネリストの方々にそれぞれご意見を伺います。

また、廣田課長が目に見える「成果」というのは難しいが、「やらない」ということでいいのかとおっしゃいましたけれども、到達目標を持たない教育というのは存在しないのではないかと私は思います。それぞれの授業には目的があって、それを子どもたちが理解することが、その授業を行う目的です。教育開発のプロジェクトに関してももう少し、子どもたちの成績がどれだけ上がるかという視点や評価を増やしたほうがよいのではないのでしょうか。就学者数が伸びるとか、先生として研修を受けた人たちが増えるなどもいいのですが、最終的には、子どもたちの学習能力が目に見えて上がらない限りは、教育の支援というもどこかポイントを外しているのではないかと思います。

今後の「新たな展開」の中に、「目標の限定と投入の絞り込み」とありますが、その中にもっと、学校や子どもたちの学習能力の向上をプロジェクトの目標として、はっきりと掲げてもよいのではないかと私自身は思います。それについて、パネリストの方にもご意見を伺いたいと思います。

参加者：国際協力銀行の吉田と申します。本日のシンポジウムのテーマが「基礎教育協力の新しい潮流－援助の総合化に向けた取り組み」

ということで、開発調査などにおける従来の取り組み方法と比べた場合の革新的な部分と、そこから得られる今後の方向性についてこれまで議論されてきたかと思いますが、「総合化」というふうにテーマづけると、少し他スガズれた問題提起になっているような気がしました。

むしろ牟田先生がご指摘されたような、今後の援助の中での成果重視、インプット・アウトプットということよりもアウトカムに向けた取り組みとして何を注意しなければいけないのか、その中で、総合化ということではいろいろ出てくる示唆の少しずつがアウトカム・オリエンティッドの中にどう反映されていくか、というように見ないと議論が収束していかないのではないかと思います。

順序が逆になりますが、国際協力銀行という所からこれまでの教育協力の取り組みを眺めて見た場合と、今回こうして JICA さんの取り組みの流れと今後の見据え方というところを比較しますと、非常に中身の充実した議論になってきています。それは、これまでの取り組みから十分に教訓をくみとって、あるいは世の中の趨勢を非常に的確に把握されて、今後の取り組みの方向に向けているということで、非常に素晴らしいことだと思います。しかし、仮に総合化ということでもくった場合、例えば、支援の中身を総合化することなのか、あるいは中身といってもいろいろな切り口があって、アクセスの向上からラーニング・アチーブメントも含めた質の向上や教育、行政、学校レベルでの運営の改善などを指す総合的な意味なのか。それとも、廣田課長のお話の中から読み取れたような、学校現場でのスクール・エフェクティブネスといわれる、より児童中心の視点での総合化なのか。聞いているうちにだんだんわからなくなってきたように感じました。

それから、総合化というと、REDIP で行っ

ていたような地域拠点型の手法と総合化という言葉はどの様に捉えたらよいのか。あるいは、我が国が持っている比較優位性というものがあるのであれば、それをどのように効果的に援助の中に取り入れ、そういうものと総合化はどの様に結び付けたらいいのか。おそらく、JICAさんだけで全部やるという意味での総合化ということではなく、いろいろなパートナーとアウトカム・オリエンティッドに向けて協調していくための仕組みづくりも早急に着手しなければいけないのではないかと。

最初に申し上げましたように、成果を確実に実現することを、側面から我々がどのように支援できるのかということに向けて議論を進めると近道なのかな、と感じた次第です。質問の部分もあるとは思いますが、コメントということで締めくくらせていただきます。

参加者：筑波大学大学院地域研究科の細川と申します。本日はいろいろなお話をお伺いでき、とても勉強になりました。ありがとうございます。

プロジェクトにおける案件の計画立案における調査の重要性についていろいろとお話がありましたが、牟田先生がおっしゃったように、成果の重視ということで、その成果に対する調査も重要になってくると思うのです。特に、教育分野の成果においては、先ほど廣田様がおっしゃったように、なかなか目に見えない部分が多いと思うのです。そういった成果に対して、量的な調査だけではなくて、質的な部分での成果に関する調査を JICA で行っていることがありましたら教えていただきたいと思っています。よろしくをお願いします。

参加者：国際協力銀行の桜井と申します。今回例に挙げていただいたマラウイとインドネシ

アの調査については、どちらも地方分権というコンテキストがあつての調査だと理解しております。どちらも非常にうまくいったという話で、特にマラウイですと教育のプランニングが最初にできて、他のセクターが教育で行った手法を取り入れて地方の開発を進めていくということです。教育は、途上国の場合ですと必ずしもそうではないかもしれませんが、皆、一応学校に行つたことがあつて、学校という所がどういふところかわかつていて、かつ、目的も結構明確で、その計画作りが非常にやりやすいセクターなのかなと思います。

援助のプロジェクトを行うときに、とっかかりとして教育が非常に有効だと思うのですが、教育セクターでの計画づくりのノウハウを他のセクターにも移転していくなり、または地域を巻き込んだ形での開発を行っていくという点での教育セクターの役割という視点から、今後の JICA ないしは日本がどの様に取り組んでいったらいいか、ご意見などをお聞かせいただければと思います。

萱島：ここでパネリストからの発言をいただきたいと思っています。特に関連する部分を中心にお願いします。

牟田：すべてについてはお答えできないと思いますが、何点かだけお答えをしたいと思います。中山さんから、国際協調ということで、JICA がもう少しイニシアティブをとるにはどうすればいいかというご発言があつたかと思っています。午前中に豊間根さんから、REDIP の成果がアジア開発銀行や USAID で利用されているといったお話もありました。

REDIP の場合には、初めての開発調査ということもありまして、成果についてはできるだけ英語でレポートを書く、中間の発表について

もワーキングペーパーを書くことで、成果を明確に出し、それを広報するよう努めました。「何かやっていますよ」というだけではなくて、各節目で成果について英語でレポートを書きドナーに配るということを行っていました。

そうした活動でプロジェクトを行っているチームも自信がもてますし、他人に宣伝する内容ができるということだと思います。成果という実績があれば、他のドナーに対しても非常に強い意見が言えるということです。実績がないのに、他のドナーに自分の意見を言って言い伏せるということはなかなかできることではありません。大事なことは、自分たちが実績を上げて、それを今の時代ですから英語のペーパーにまとめて常に広報活動をする。そのような背景の中で、ドナーミーティングがあればずいぶん発言の力が違うのではないかなと思います。これからどのプロジェクトもそういったことを考えていくべきだろうと思います。

それから、教育のプロジェクトの成果が出るには時間がかかるということで、成果についてはなかなか難しいというお話もありました。例えば、10年待ってくれといったようなことです。しかし、10年待てるとして納税者が納得するかというとそうではない。確かに、教育の成果ですぐに成果の出ないものはあります。それをどうするかということです。

私がよく例に挙げるのですが、例えば種を蒔いて水をかければ10年で大木になります。しかし、1年か2年すれば、少なくとも双葉ぐらいは出るはずで。そうしたら、この双葉を見て「1年、2年で双葉が出た。あと8年待てばこれが大きな木になる」と言えば誰もが納得すると思うのです。1、2年経っても双葉も出なければ中で根腐れしているのです。それは10年経っても何も出ないということだと思います。

例えば、先ほど廣田課長が「受益者が喜ぶ」

ということをおっしゃいましたけれども、私はこれは大事な双葉だと思います。成績という形ではなかなか出ないかもしれませんが、例えば「受益者が喜んで勉強していますよ」、「子どもが勉強するようになりました」と、それは大事な双葉だと思うのです。そうしたら、それを「こういう短期間で成果があった。もう少し待てばきっとこれが学力向上につながる」、その様に言えばいいと思うのです。ですから、一足飛びに目に見える点数の改善がないから教育は難しいということは全然ないわけで、最終的な成果に行く中間の成果がいろいろあるはずなのです。それを上手に発掘していくことが大事なのだろうと思います。

また、吉田さんがおっしゃったことはそのとおりで、私は総合化が大事だと言っているのでは決してなく、成果が大事で、成果を上げるために必然的に総合化になるだろうと言っているのです。総合化しなくても成果が上がるというのであれば、それはそれで結構なのだろうと思います。そういった点で議論をしていけば、確かにこのまとめもわかりやすいのではないかと思います。

それから、「地域拠点型」というお話がありました。これは総合化と関係していると思います。総合化をしますと、どうしてもプロジェクトが複雑になります。そうしますと、広い地域でそれを実施することはなかなか難しい。例えば、就学率の改善といっても、考えればわかることですが、学校をポツポツとあちらこちらに1校ずつ建てて、就学率がどう改善したかということマクロ指標で見ても何も出てきません。地域をある程度限定して、そこに総合的なことをやらない限りマクロ指標で示すことは不可能だと思います。もちろん、途上国側の政治的な事情でそれがなかなかできなくて、「そういった良いプロジェクトであればいろいろな所

でやってくれ」ということに大体なるのです。それでは成果がなかなか出ないということですので、ある程度地域を限定して、そこで確実に成果を上げて、確実に成果が上がってから展開をする、これが基本的なやり方なのではないかなと思います。

比較優位性のお話がありました。比較優位ということであれば、先ほどの廣田課長の話ではありませんが、比較劣位というのもあるはずで。私は、成果が上がるために何をすればいいかということが大事だと先ほど申しました。そうすると、あれをしなければいけない、これをしてしなければいけないというリスト、やらなければいけないことのプロジェクト・コンポーネント・リストが上がってくるはずで。上がったプロジェクト・コンポーネント・リストの中に日本の得意なものもあれば不得手なものもある。あるいは、これまで経験のあったものもあれば経験のないものも当然出てくるわけです。

そのときに、これは日本が比較優位で経験があるからやる、これはやったことがないからやらない、ということになれば、全体としては成果を上げるという面では具合が悪いと思います。長期的には、人材を養成して全部を日本ができるようになるのがいちばんいいと思います。しかし、今はそれができないということであれば、例えば先ほど午前中にお話のありました2つの開発調査は、全部を日本人が行っているわけではありません。足りない部分は外国の人を使ったり、現地の人を使ったりします。

そうやって、日本で十分できる場所は日本のインプットを使えばいいし、不可能なところはよそのインプットを使えばいい。そして、ここはどうしても日本のインプットでやりたいということであれば少し時間をかけて人材を養成していく。そういうことではないかなと思っています。今の問題は、日本としてやり

やすいところだけをやるから全体として成果が出ないということです。

桜井さんからは、教育のこのようなプロジェクトを他に広める方法はないか、というお話がありました。教育は難しいというお話がありましたけれども、私の立場からすれば、教育プロジェクトは非常にやりやすい。先ほどから言っていますように、私は成果重視主義者です。成果が出るということが大事、アウトカムが出るのが大事。基礎教育のアウトカムは何か、これは「量の拡大」であり「質の向上」です。

ところが、従来からの例えば職業訓練とか高等教育は、訓練をした人が社会に出て働いて経済発展に役に立たないと駄目なのです。それが最終的なアウトカムなのです。基礎教育の場合には、医療・保健と同じようにベーシック・ヒューマン・ニーズですから、教育を受けた人、質の高い人が増えればそれでいいのです。それは医療と同じです。ここに病人がいるとします。

「この病人を手当てして健康にする」、「健康にして仕事がありますか」と。「いや、仕事はないかもしれない」、「では、病人のままにしておきましょう」と。こんなことは誰も言わないわけです。

基礎教育もまるっきり同じ理屈です。基礎教育を受けるということはベーシック・ヒューマン・ニーズです。その意味でいえば、アウトカムというものがプロジェクトを行っている人だけの努力で比較的達成できます。職業訓練所をつくって人材を養成し、最終的には経済発展してほしいのですが、経済発展というのは、他の要因が多すぎます。それに比べると、基礎教育は医療と同じようにプロジェクトを行っている人の努力だけで、かなりアウトカムを達成しやすい分野なのだろうと思います。

そういう中で、この基礎教育の新しい手法を工夫していくことが、私は医療・保健等にすぐ

に適用できると思いますし、アウトカムの達成がなかなか難しいような他のプロジェクトにもだんだんと応用ができるのではないかとということで、是非この基礎教育の援助についてもっと工夫をしていただいて、こういうものをテコに全体として日本の援助の質的向上が図れればと考えております。

黒田：教育にとって何が最も重要かという問いかけや、成果が上がらなくてもやらなければいけないのではないかと、成果を重視してやるべきではないかと、質的に見える成果と見えない成果があるのではないかなど、論点が少しずつはつきりとしてきたように思います。私は「教育にとって最も何が重要か」と問われたら「教育は愛だ」と答えます。ここで笑っていただかないとその後につながらないのですが、でも、本当にそうだと思います。

教育という営みは人間形成の営みで、それは例えば貧困撲滅とか経済成長というところに結び付けられるものばかりでは当然ないわけです。文化の伝承とか、人間が人間として生きていくための自己形成をしていくお手伝いをするということが、教育の目的にも当然入るわけです。人的資源開発という言葉がありますけれども、開発のコミュニティの方々はいつも人的資源開発の中に教育が入ると思っていらっしゃると思うのですが、教育の立場から見れば、教育の1つの目的が人的資源開発なわけです。

そういう意味で、教育の成果を考えるときには非常に多様なものを相手にしなければいけないのではないかと思います。教育経済学で初めてノーベル賞を取ったシカゴ大学のベッカーという方が「人間の行動はすべて経済学的に解説できる」と言ったのですが、これにはアメリカ人であっても教育学者は反発を感じていたようです。私は教育経済学もチラッとかじってアメ

リカから帰ってきたわけですがけれども、日本では「教育経済学」という言葉を使わないようにしています。

というのは、教育に携わる者がお金のことを考えるなんてけしからん、という方が教育学部の中に結構いらっしゃいます。そういう方々は教育の成果をどのように測るかで、また全然違った見方をする。成績ですら、日本は成績の非常に良い国なのですが、教育学部の中で、どういうふうにすると成績はよくなるか、という研究は多くないと理解しています。

アメリカでの途上国教育研究では、例えばどのようなことに1ドル使うと何点伸びるかという研究が多く存在します。それに基づいて「校長研修をやりましょう」とか、「カリキュラムをどのように組んでやりましょう」とか、そういったことを決めます。それを教育開発の中で使っていくということを、例えば世界銀行的な枠組みの中では行っているわけです。ですので、まさに成果重視で行っているわけです。

日本は全く反対で、これは廣田課長にお伺いするのがいちばんいいと思いますけれども、文部科学省の中で教育経済学的な分析で政策がつくられているとは全然思えず、ある種、場当たりのように思います。でも、そこに見えるニーズに対して対応してきて、日本はこれだけの効率的なシステムをつくってきたわけです。日本と、例えばアングロサクソンの援助アプローチとでは非常に掛け離れた考え方があることは事実だと思います。それが途上国のフィールドの中でぶつかり合うわけです。

そこで、例えば中山さんのようなご意見が出てくると思うのですが、完全にアングロサクソンに吞まれてたまるか、ということも当然あるわけです。私は世銀にも少し勤務したことがありますので、世銀的な成果主義に疑問は持ち続けるべきかなと思っております。

ただ、一方で、日本はあまりにもそういったことの考えなしに援助プロジェクトが形成されているわけです。例えば、レート・オブ・リターンは近ごろ世銀でもあまり使われませんが、私はレート・オブ・リターンのような考え方を専門家養成研修で講義したりすることがあります。こんなものやっても JICA の中で何の意味も持たないことがわかっているにも関わらず何でやるのかというと、この観点から見るとおかしなプロジェクトが、JICA にいくらでもあるではないかと思うからです。

途上国にとって何が問題か。いちばん端的な問題はリソースがないことです。援助というのはそこにリソースを出しているわけです。それを考えるときに、当然、最低の費用で最大限の効果を上げていくということを考えないでどうするかと思うわけですが、現在のスキームに縛られた援助には、そういった大きな枠組みが欠落していると思います。

多分、牟田先生も教育は愛だと思っていらっしゃると思うのですが、こういったコンテキストの中では「成果、成果」と言っていかなければ、日本の援助は良くなっていかないということがはっきりしているものですから、その様に言われているのだと思います。当然、こういったことがわかった上で、今、成果ということを議論しているのだと思います。

最後に、桜井さんがご質問になった教育セクターの取り組みを他のセクターにということについてですが、私はスクールマッピングに携わって、スクールマッピングは、医療とか他のセクターに持っていったとしても十分通用する手法だと思えるようになりました。ある意味で、医療と保健と教育というのは非常につながりのある分野でありますので、一緒に行っていくほうがいいなと思ってまいりました。これからは総合化という、いろいろな理解の仕方があると思います

が、そういう意味では教育分野で例えばスクールマッピング・マイクロプランニングで築いてきたものを他のセクターに、特に保健は面白いと思うのですが、やっていくことができると思っております。

神長：私の立場からすると、教育の評価で話さなければいけないと思いながらメモを書いていた。学校教育の中で評価をどのように考えるのかについては、いろいろな課題があります。実は、私は国立教育政策研究所という教育課程研究センターという所にも在籍しております。そちらでは、幼稚園と小学校と中学校と高等学校までの教科調査官が同じ組織の中にいまして、今教育の評価を課題としています。教育の評価をどうするのか、子どもたちの変容をどのように捉えていくのかということで評価規準を作ったり、ペーパーテストを実施したりということに取り組み始めたという段階です。

今のお二人の先生の話の中にも教育の評価についてのお考えがありました。教育の評価は、1つの考え方では測れないものをたくさん含んでいると思います。多様な側面があるので、1つの評価方法で測れません。特に、子どもの変容を捉える、学力を捉えるといったときに簡単なテストで測れるものもあれば測れないものもあります。

各学校園で現在取り組んでいる、自己評価、自己点検はそれぞれの枠組みのなかに、いくつかの評価項目を持っています。運営面に関するもの、教育の内容に関するもの、教員の資質向上に関するもの、いくつかの枠組みをつくり、評価項目をつくりながら、今どういう状況にあるのかということを知る、そういった指標です。

子どもの学力に関しては、「見えるもの見えないもの」という表現がありましたけれども、テストで測れる数量化可能なものもあればテス

トでは測れないものもあります。それに対しては評価規準を持って、子どもたちの成長、学力を測っていくことが必要だろうと思います。ただ、幼稚園教育は3歳からということで、就学前教育は3歳からスタートしておりますが、3歳の段階ではそれは非常に難しいことです。

評価規準を持ったとしても、一人一人が持つ個性があり、その1年間でどれだけ飛躍・発達してきたかということは、1つの規準の中で測ると、その子の良さや可能性が消えてしまって、折角伸びている部分が見えないものとなってしまいます。同じ子どもの変容を捉えるといっても、子どもの発達段階によってずいぶん捉え方が違います。教育課程実施状況調査も行っているのですが、その中でもペーパーテストで測れるものと観察調査によって測れるものと分けながら、特に幼児期や、生活科を行っているところは観察調査を非常に重視した評価の仕方を工夫している段階です。

廣田：私も成果についてお話ししたいと思います。10年ほど前に、旧文部省のあるセクションで働いていたのですが、外国の政策などを見ると「国家の産業競争力の強化のために教育が大事」、「労働者の再教育も大事」ということでいろいろやっているようでした。当時、10年前は、教育を経済発展の手段として考えるようなことはけしからんこととされていて、文科省がやりたいと思っても口にするすらできない社会状況でした。冷戦の前と後の世界は日本もたいへん変わっていますが、当時はこんな牧歌的なことだけでいいのかと思っていました。いまは逆に世の中のほうが、もっと学力を上げないと国際競争についていけない、文部省は何をのんびり考えているんだというように、いつの間にか風向きが変わってしまいました。どちらも大事なのだらうと思うのです。教育を単

にある種の数字、経済指標だけに還元するようなものではない考え方も、それはそれでものすごく大事なのだと思います。

黒田先生は先ほど「教育は愛だ」とおっしゃったわけですが、私も世の中でいちばん大事なことは、人の心に灯を点すようなことなのではないかなと思っています。一方で、給料が上がるとうれしそうだったりするわけですが、どなたかからのご発言で目に見えない成果を測っていくことが大事だというお話がありました。そのとおりだと思います。

教育ではないのですが、タンザニアの地域開発プロジェクトで、大学に地域開発センターをつくって活動するというプロジェクトを、京都大学の先生方に行っていたのですが、初めは何を行っているのかよくわかりませんでした。それで、「先生、わかりやすくいくつかまとめていただけませんか」と言ってまとめていただいたのですが、理念としては住民主体の開発、在来性の尊重や地域の事情を考慮する、計画の見直しを途中で必ず行うということでした。それで「よくわかりました。いままでの行政主導的なやり方にすべて逆らうということですね」ということで、まあ、言い方はともかくとして、大変素晴らしいプロジェクトで、私も大好きなプロジェクトです。

そこのタンザニア側のカウンターパートに、センターのヘッドでマテーさんという素晴らしい教授がいらっしゃいまして、そういうプロジェクトですから数字的に成果が出てこないのではないかという問題があるのですが、「どういうふうにしたらいいのでしょうか」というお話をしたら非常に印象深いお話がありました。貧困には目に見える貧困と目に見えない貧困があるということです。言葉はよく思い出せないのですが、目に見えない貧困というのは無力感とか孤独とか悲しみとか、そういった要素にも目

を向けていかなければならないということで、なるほど、とても大事なことだと思いました。教育というのはそういう価値が大事なのですが、技術協力プロジェクトで今までそういうことはやっていないので、これからやりたいと思っているわけです。1億円を投入したから最終的にGDPが1.5億円にならないといけないとか、必ずしもそういう論理だけではないだろうと思うのです。

今は目に見えないから仕方がないという面がかなりあるのですが、目に見えないこともこれからは評価していく、特に、今日お集まりの若い方には是非そういったことを手がけていただくことをお願いしたいと思います。

また別の話になりますが、以前旧科学技術庁におりました際に、ちょうど世紀の変わり目だったものですから、20世紀の科学技術と社会のあり方を振り返って今後の21世紀のあり方を考えるという、政策検討会をつくりました。そうすると、当然、科学技術に対する反省がいろいろ出てきます。何が申し上げたいかといいますと、20世紀の科学技術、DDTの撒布、レイチェル・カーソンが『沈黙の春』で告発したようなこと。あるいは、「緑の革命」で高収量の単一作物を導入したけれども、科学肥料の投入で地味が収奪されたり、塩が上がってきた、あるいは農民は高価な種を買わなければならなくなったとか、地球温暖化が進むとか、いろいろと科学技術の反省があるわけです。

そういう中で、要素還元主義的な手法だけではなくて、これからは学問の統合、自然についての有機的な連関みたいなものにもう一度目を向けることが必要なのではないかと、そういう方面でいろいろと新しい研究が出てきています。教育の目に見えない成果というのも同じような面があるのではないかという予感みたいなものがしています。今は科学技術の自然に対す

る働きかけというのは非常にいろいろなことを考えなければいけない、ということで新しく様々な研究が発展してきているわけですが、その前はDDTを撒けば収量が増加して万々歳というように、非常に単純な発展論理のようなことだったと思うのです。

外なる自然、地球環境、自然環境については今そういう反省が芽生えてきています。おそらく、見えない成果というのは内なる自然と申しますか、人間の心あるいは人間がつくり出す社会、そういったものについての研究が今後すごく大事なのではないのでしょうか。まだまだそれは手が着けられていなくて、その成果を測ることはとても大事なことで、是非やらなければいけないことだと思います。

たぶん、今の物差しはまだ半分しか出来ていなくて、それで測ることも大事ですが、物差しは両方なければいけないように思います。これは、先生方には是非お願いしたいこととして、そういった目に見えないものを測るような定性的な物差しをこれから一生懸命作っていただきたいです。今の発展途上にある物差しだけで全てを測ろうとするのは、非常に荒々しい、場合によっては乱暴ともとられかねないような面があるように思います。もちろん、だからといって、今は何もやらないということではなくて、暫定的に発展しつつあるものとして行っていくということです。いろいろと話が飛んでしまいましたが、そういうことが大事なのではないかと思います。

萱島：教育の持つ多様な側面について参加者、パネリスト双方から発言がありました。「教育とは何か」、「教育は愛だ」というような発言もあり議論は盛り上がってきているところです。これだけは皆で共有しておくべき視点あるいは論点がありましたら、あと一人か二人の参加者

の方からご発言していただきたいと思います。

参加者：牟田先生にお伺いすることになるのだらうと思います。ベーシック・ヒューマン・ニーズだから、その成果がどういう社会構造にインパクトを与えるかは無視してもよい、というように牟田先生がお考えになっているとは思わないのですが、例えば乳児死亡率を劇的に減少させれば学校に進学する子どもの数が増えますし、また、中学校への進学が増えれば高等学校あるいはその先と続きます。多分、その先は就職の問題、場合によっては社会不安が起こるというように、決してそのアウトカムは単純ではないだらうと思います。お尋ねしたいのは、基礎教育もしくはベーシック・ヒューマン・ニーズを満たすスピードと社会開発全体のスピードを合わせるべきかどうかという点です。

萱島：他にご発言はありますか。では、今のご質問を最後のご質問とさせていただきます。

牟田：良い質問をありがとうございます。私は話を少し単純化して申し上げましたので誤解があったかと思います。私の話の最初の方で申し上げましたように、基礎教育の最終の目的が「量の拡大」であり「質の向上」だというわけではなくて、その先には貧困の減少とか社会経済の発展があるのが当然だと思います。ただ、私が申し上げたかったのは、ベーシック・ヒューマン・ニーズということで質の拡大あるいは向上、量の拡大、そういうものの重みがかなり大きいということです。

社会経済発展とのバランスというところ、これはなかなか難しいことだと思います。例えば、社会経済の発展段階が非常に低いところで、無理やりに基礎教育を100%に拡大するということが本当に維持ができるか、という問題が当然

あると思います。

すべての資源を全部教育にかけるわけにはいかないわけですから、必然的には、社会経済発展と、基礎教育といえどもその発展にはバランスが必要だと思います。そうは言っても、基礎教育が、健康から社会経済に至る様々な発展の大きな基礎になっていることを考えれば、多少なりとも社会経済の発展よりは先行してあるべきだという考えは持っております。

ただ、極端に社会経済レベルの低いところで、急速に義務教育をしなければいけないか、他のものを犠牲にしてもしなければいけないかと言われれば、それはないと思います。しかし、いろいろなコンポーネントの中では、基礎教育の優先順位は非常に高いのだらうと思っております。

萱島：ありがとうございます。フロアからも非常に積極的なご意見をいただくことができました。特に教育そのものについてどう考えていくのか、教育と開発の関係、教育と子供の関係といったものを個々のプロジェクトの中でどのようにとらえ抜っていくべきなのかということは、途上国援助の仕事の話でもあり、かつ、同時にわれわれ個人の問題でもあり、自分の周りの子どもたちの問題でもあるということで、私自身も大変示唆深く、深く受けとめることができました。

今日は、午前中に3人の方の発表を、午後は4人のパネリストを迎えてのパネルディスカッションを行いました。たくさん話がなされたので、参加者の方は一人一人が違った視点で何らかの情報を得ていただくなり、感じるところがあったものと思います。それはそういう形で是非持って帰っていただければと思いますが、最後にここで午前と午後をとおしての簡単なまとめをさせていただきたいと思います。

1点目は、先ほどのご指摘にもありました「総合化」です。確かに、「総合化」という言葉は漠然としていて、人によって受けとめ方も意味するところも違ったかもしれません。ただ、このシンポジウムの企画の意図は、教育セクターをセクター全体として、もしくはその社会の中で捉えていく必要があるということを訴えることでした。特に、基礎教育開発は面的な広がりをもつ、教師や教科書、教育施設、教育予算、教育行政、社会環境などの多くの要素から成り立っています。そして、面的な広がりだけではなく、それが中央政府から地域社会まで重層的な構造を持っており、かつ、ステークホルダーも非常に幅広くいろいろな人たち関わっています。そういう意味では、基礎教育開発にあたってはセクター全体を見ていかなければいけない。これは非常に当たり前のことなのですが、JICAの中で事業をしてきての反省点として非常にそれを強く感じて、今JICAは事業のやり方を変えてきています。統合化には、例えばドナー協調が必要だとか、学校と県の両方にアプローチするとか、パイロットプロジェクト的にアプローチをするとか、いろいろな考え方ややり方がありますので、そこからの議論はまたいろいろに発展していく訳ですが、少なくとも、もっと複合的な幅広い視野で見ていかなければいけなかったというJICAの反省がありました。上流で計画を立てる、上流できちんと全体を把握する、それがまず第1点です。

2点目は、これは特に午前中にでた点ですが、基礎教育開発にあたっては地域社会にアプローチしていく必要があるという点です。実は、これはJICAの中では比較的新しい取り組みです。日本の援助は技術移転による人づくりを長い間唱えて行ってきました。しかしながら、技術を移転することだけで本当によかったのかというのが基礎教育開発を実施する中で私たちが感じ

てきた反省点です。例えば、豊間根氏のお話にもありましたように、やる気も能力も地域社会の中にあるのではないかと、それを何かの触媒をもって揺り動かすことが必要なのではないかと、日本側は黒子になり現地の人たちがオーナーシップをもって主体的に活動するのを手助けすることが重要なのではないかと、そしてこのためには今までの技術移転のスタイルとは違うアプローチが求められるのではないかとというのが、特に教育分野の開発調査に取り組む中で見えてきた点です。これは今までの日本の援助の中では新しい部分だと思います。JICAはオーナーシップという言葉が1990年ごろから盛んに用いてきましたが、実際にどうやって現実のプロジェクトの中で展開するかについては必ずしも十分な経験を持っていなかったというのが私自身の個人的な印象でもあります。それが、地域社会に直接アプローチする教育開発調査のなかで実践できたのではないかと思います。

3点目には、基礎教育開発についての知恵や経験を着実に積み重ねていくことが重要である点にふれたいと思います。本日の議論の中でも、事業スキームの制約を外していく必要性があげられました。その通りだと思います。ですが、スキームというのはルールの話ですからそういうルールを設定しなければスキームの制約はなくなるわけですが、私が日本の援助機関の中で仕事をしてきて思うのは、スキームの制約がなくなるためには実施主体であるJICAにきちっとした専門性や専門的な蓄積が必要だということです。スキームの制約を外していくということは、最も必要なニーズを把握しニーズに応えるような事業を展開していくための知恵や知見、何が本当のニーズでそのニーズを満たすためには何をしなければいけないかについての知恵や知見がなければいけないというのが、JICAの中で教育協力を携わっている者たちの実感です。

そのための努力を今非常に苦しみながら続けております。

JICA では国別アプローチが若干先行して始まりましたが、今開発セクター別のアプローチについて取り組み始めています。JICA は基礎教育をどのように考えていくかというようなどころから始めて、どういう課題に対してどういう様な方法をとれば、どの様な結果が期待されるのかについての、きちっとした知恵を身につけたいと考えています。お手元に「開発課題に対する効果的アプローチ〈基礎教育分野〉」という報告書をお配りしてあると思います。これは1年ほど前に JICA が作ったものですが、基礎教育開発にはどのような取り組みが必要かということ、大きな目標からプロジェクト・レベルのものまでピラミッド型にリストアップしたものです。基礎教育開発の最も重要なアジェンダとして、先ほど出ました量的な拡充なり質的な改善なり格差の是正、さらには就学前教育やマネジメントやファイナンスに対する支援といったものをあげています。その中で、個々のプロジェクトが一体どこに位置づけられて何を目標としているのかを明確にする、基礎教育セクターの中で分析的に把握する、このことが本日のテーマでもあります「総合化」の第一歩ではないかと思います。また、本日の議論の中でも評価の話が多くでしたが、この「開発課題に対する効果的アプローチ〈基礎教育分野〉」には指標も盛り込んでおります。様々なレベルでの目標設定を、例えばどのような指標を使ってやればいいのかということの参考に付けたものです。この報告書は JICA の職員と専門員の手作りなのですが、いろいろなドナーや国際社

司会：最後に、閉会に当たりまして当事業団アジア第一部部長の佐藤から、今後の JICA の取り組みなどについて報告していただきます。

会が教育開発について述べていることを大いに参考にして作成しました。報告書を作成したグループの人間としてはこれを作りながら、JICA の基礎教育分野の専門的な蓄積について忸怩たる思いがありました。話が少しそれてしまいましたが、この報告書について広告したかったというよりは、私自身、20 年間 JICA で仕事をきて、JICA 自身が知恵や経験を積み重ねる必要性をいちばん重く感じているという点をお伝えしたかったものです。

しかしながら、JICA が知恵を蓄積していくには JICA だけではできません。大学の先生方や NGO や学生の方々、ひいて言えば日本全体の開発関係者の屋台骨の上に、もしくはその後ろか中に JICA はあるものだと思いますので、互いに協力し切磋琢磨して実力を高めていく必要があります。そうやって、基礎教育協力についての実力を日本全体でつけつつ、ドナー協調の場でも日本のプレゼンスを高め、また個々の REDIP とかマラウイスクールマッピングといったプロジェクトで実際に成果が上がったという知恵を蓄積して、そういうものを外部に発信する努力を積み重ねるといったことの地道な繰り返しによって、身となり血となっていくものかなと思います。

いろいろな視点を今回皆さんと共有できたことを、パネルディスカッションの司会をした者といたしましてもありがたく思っております。どうもありがとうございました。

8. 総括「今後の JICA の取り組みについて」

国際協力事業団 アジア第一部部長
佐藤 幹治

私は 12 月末まで JICA の社会開発協力部長を務めておりましたが、1 月からアジア第一部へ異動となりました。これまで「教育」チームと一緒に仕事をさせていただきましたので、総括というよりはお礼のご挨拶を申し述べたいと思います。本日は、新春早々であります、多数の皆さんに長時間にわたりまして、私どものこの「基礎教育シンポジウム」にご参加いただき誠にありがとうございました。

午前の部では、基調講演に続きまして、実際に JICA の教育セクターの開発調査を担当していただきました代表的なコンサルタントのお 2 人の方より、インドネシアとマラウイのプロジェクトの事例を非常にわかりやすく紹介していただきました。プロジェクトを進める過程で得られた有益な教訓につきましてもお話をいただきました。

午後の部では非常に熱心なパネルディスカッションをしていただきました。会場の皆様方からも大変良いご意見を賜りました。パネリストの皆様方からは、JICA に対する非常に率直なご意見やご提案をいただき、深く感謝申し上げます。これまでに JICA の事業に直接的にご協力をいただいた方々ばかりでありまして、そのご意見、ご提案は非常に示唆に富むものであり、今後、私どもは JICA の事業にできるだけ反映させていきたいと思っております。

会場の皆様方も、本日のシンポジウムを通じまして、JICA が基礎教育分野において従来のスキームにとらわれない形で成果を上げるため、援助の総合化に向けて様々な新しいチャレンジ

をしているということをお分かりいただけたかと思っております。その中でも一部が確実に実を結び始めているということもご理解いただけたと思います。

教育分野、特に基礎教育分野というのは、現在の我が国の途上国援助の中でも最重点分野の 1 つとされております。JICA は組織的にも、この分野の協力をより体系的に実施していく方向でいろいろな取り組みを進めております。

具体的には、本日のシンポジウムを主催しました「教育」チームです。JICA の中ではスキームごとで教育案件の担当部署が異なっているということで、いろいろな不都合が生じることがあるわけです。そういったものをいかに乗り越えるか、蓄積された知識やノウハウを一元的に蓄積することもなかなか難しかったわけですが、これを今後はきちんとしていくため今年の 1 月より始まったものであります。試行的ではありますが、非常に地道な活動をしていただいております。基礎教育協力のガイドラインの策定などの作業も現在行っております。この「教育」チームは、JICA の教育協力に関する一元的な窓口機能を果たしていくことが十分期待されているわけです。

ご存知のように、JICA は本年 10 月 1 日をもって、新しい独立行政法人「国際協力機構」になることが既に正式に決定されています。独立行政法人になりますと、私ども JICA は成果重視、情報公開、企業会計原則の徹底など、新しいものを取り入れ、皆様の期待に応えるよう進めていかなければならないと十分認識してお

ります。これから 10 月 1 日まで、見直しを行う必要がある仕事が残っております。例えば、従来の事業のあり方や組織全体のあり方について抜本的に見直しております。本日のお話の中に出てきましたように、成果を上げるための援助の総合化を図るため、教育セクターという形で取り組むには組織の見直しが当然必要になってくると思います。部署の名前も「教育課」あるいは「教育開発協力部」などとして打ち出すことが、この協力を続けていくのに最も望ましいということも認識しております。

本日、会場には多くの方に出席していただきました。大学生の方、大学の関係者の方、NGOの方、マスコミ関係の方、コンサルタントの方、非常に熱心に聞いていただきました。私どもは、今後この JICA の事業を進めていく中で、日本の ODA の質を高めてまいりたいと思います。特に、援助は予算も非常に厳しいし、成果を上げているのかという国民の厳しい声もあります。こういった声にきちんと応えていくためには、会場におられる JBIC の方、大学の関係者、NGO の方、コンサルタントの方々と益々連携をとって協力を進めていくことが大事だと考えております。

文部科学省でも教育分野の国際協力を積極的に進めるために、個別対応から組織的な対応に移していくことを検討していただいております。まもなく国立大学も非公務員型の独立行政法人化がなされると聞いております。そうなりますと、欧米諸国が行っておりますように、ODA が大学やコンサルタントと非常にいい連携を図りながら協力を進められるようになってくると思います。

JICA の中では既に、事業も従来のように直営型ばかりではなくて、プロジェクトそのものを民間に全面委託するものもあります。これからはこういったタイプの事業がどんどんできる

ようになってきますので、これまで以上に連携をとることが可能になると思います。その意味でも、協力・協調が非常に大事だと認識しております。是非、今後とも皆様のご支援とご協力を得ながら、JICA はより良い事業を続けてまいりたいと考えております。本日は誠にありがとうございました。

司会：これで本日のシンポジウムを終了させていただきます。本日は大変長時間にわたりご参加いただきましてどうもありがとうございました。