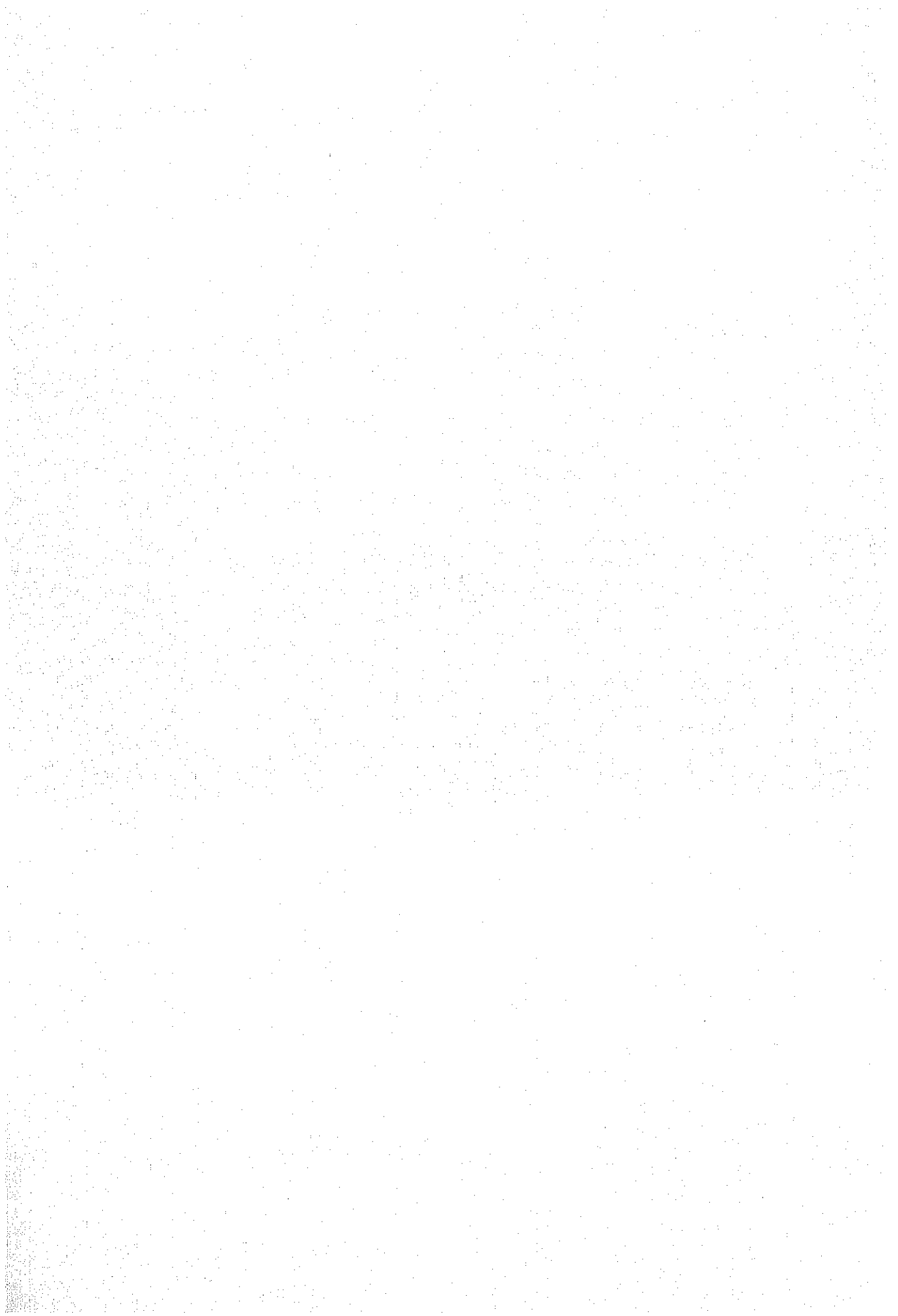


外部有識者レビュー

お茶の水女子大学 文教育学部 教育科学講座
浜野 隆 助教授

神戸大学教育推進機構 大学院国際協力研究科
川嶋 太津夫 教授



浜野 隆

(お茶の水女子大学 文教育学部教授)

本報告書は JICA の高等教育支援案件、特に大学支援案件を対象とし、評価結果の横断的分析を行ったものである。「JICA 高等教育分野協力に特有の教訓・提言を抽出し、今後の途上国における高等教育支援がより効果的に行えるよう、今後の課題と展望を整理するのに資する」ことが目的とされている。

周知の通り、1980 年代までは日本の教育援助は高等教育や職業教育が中心で、基礎教育援助はあまりなされてはこなかった。しかし、1990 年のジョムティエン会議以降、基礎教育への援助が注目されるようになると、今度は逆に高等教育はあまり関心を集めることはなくなった。しかし、1990 年代の後半には高等教育が再び注目されるようになっていく。その背景には、急速に進むグローバル化があることは言うまでもない。その意味で、本報告書が、これまでに実施されてきた JICA の高等教育支援案件の総合的な評価と、それに基づく教訓・提言をまとめていることは、まことに時宜を得たものといえよう。

私自身は必ずしも高等教育や高等教育支援の専門家ではないが、これに少し先立って実施された「初中等教育・理数科分野の総合評価」のアドバイザーとして、取りまとめのお手伝いをしたことがある。その作業を通じて感じたことは、「評価結果の総合分析はかなり骨の折れる作業であるが、すべての案件を並べてみることで、得られる教訓や提言も多く、また、有効な教訓が得られる可能性が高い」ということである。ただ、評価結果の総合分析の方法論に関してはまだ確立されたものはなく、発展の途上にある。以下、初中等教育との比較もまじえながら、いくつかの点についてコメントしたい。

1. 高等教育支援の特質と効果分析

国際的な教育協力において、長い間（少なくとも 1980 年代までは）、高等教育がその主流を占めてきたのには理由がある。それは、初中等教育に比べ、高等教育が以下のような特徴を有するためである。第一に、高等教育段階はもともと留学生なども多く、国際的な性格を持つということ、第二に、高等教育のほうが人目につきやすく援助の結果を関係者に見せやすいということ、第三に、ひとつの高等教育機関は通常は一箇所に集中しているのでプロジェクトが管理しやすい、第四に、高度な機材や器具を供与するプロジェクトが多いので、援助国産品が用いられやすい、第五に、学生のドロップアウトや教員離職が初中等教育に比べれば少ないため援助効果が出やすいこと、などである。これらの点から、高等教育は初中等教育に比べ援助関係者には好まれてきた。実際、私も、ある国で初中等教育と高等教育の両方にかかわった専門家から「正直言って、初中等教育よりも高等教育のほうが数倍やりやすい」といった本音を聞いたことがある。

しかしながら、「やりやすい」とか「援助効果が出やすい」というのは、あくまで一般的な傾向であって、だからといって「高等教育案件の援助効果が出ている」ということにはならない。評価結果の総合分析に期待されるのは、果たしてこれまでの JICA の高等教育案件は効果が出ているのかどうか（平たく言えば成功したのかどうか）、といった点である。というのは、「初中等教育の総合分析」では、まだ終了していない案件がほとんどで、効果の分析までは十分にできなかったからである。しかし、本報告書が対象とした高等教育案件の場合、ネットワーク型の 2 つの案件を除けばすべて終了しており、少なくとも終了時での効果は確

認できる。むしろ、プロジェクトの成否といっても様々な側面があり、目標もプロジェクトによって異なるので、個別にインパクトを検証し（例えば表3-6、表4-6、表5-6など）、そこから傾向を読み取るという難しい作業が総合分析には求められる。その点、本報告書においては全体的な傾向の読み取りに関してはわかりやすく、かつ適切にまとめられており、その点は高く評価できる。

2. 高等教育と労働市場

しかしながら、教訓・提言に関しては実効性の乏しいものも見られる。例えば、報告書は、大卒者の就職に関わって、「就業先のニーズ把握」の必要性を指摘している（第3章）が、はたしてそれは可能であろうか。

先に述べたように、高等教育は援助関係者からは好まれてきた分野であるが、途上国における高等教育は、次のような理由から強い批判にさらされてきた分野でもある。第一に、高学歴失業、学歴病などといった議論にみられるように、高等教育が拡大しても高等教育卒業生がそれに見合う仕事を得られていない。第二に、頭脳流出が多いため、高等教育卒業生が真の意味で自国の発展に貢献していない。第三に、初等教育に比べ高等教育は収益率が低く、また、単位費用も高いので教育投資の点からも有効でない、第四に、高等教育機関はしばしば反政府運動の拠点となり、政治的な不安定を招く要因となる、などである。このうち、第一と第二の点は特に重要で、現在においても大きな問題として残っている。本報告書の対象案件を見ると、医学・工学・農学・歯学・環境など、比較的ニーズが高いと思われる理工系分野がとりあげられている。しかし、それでも「卒業生の就労機会」が問題であるとし、大学による就職支援の必要性を指摘している。

しかし、本報告書が指摘するような、「就業先のニーズ把握」は、はたして可能であろうか。社会環境の変化も激しい現在においては、将来の予測が極めて困難である。人材需要や研究の社会的ニーズに関しても、「現在ニーズ」はある程度把握できても、「将来ニーズ」の把握は非常に難しい。もし現在ニーズに基づいてそれを教育内容に反映させたとしても、その教育を受けた学生が卒業する数年後に同じニーズは継続しているだろうか。また、グローバル化が進む今日、学生が想定する就業先も国内だけではない。さらに言えば、仮に就業先のニーズが把握できたとしても、就職先ニーズを大学の教育内容に反映させ、結果に結び付けていくことは非常に困難である。それがいかに困難であるかは、我が国の高等教育の歴史と現状を見ても明らかであろう。

3. 案件の類型化について

本報告書では、対象案件を「教育活動の改善」型、「研究機能の強化」型、「社会活動の実践」型の3つに分類している。実際には、これら3つの型のうち複数が混在した案件が大半であるが、大学の機能という点からの分類はわかりやすく、応用可能性も高いと思われる。ただ、類型化にあたっては、これ以外の視点もありうるのではないと思われる。具体的には、①高等教育の発展段階による分類、②専門分野による分類、である。

①現在の途上国の高等教育機関は非常に急速な変化の中にある。アジアでは、経済発展に伴い高等教育の拡大が急速に進んでいる。トロウの分類で言えば、いわゆる「マス型」へ移行しつつある。高等教育の拡大においては、私学セクターが重要な役割を果たしている国も多い。アフリカにおいても高等教育は拡大しつつあるが、アジアほど急速ではなく、発展段階としては「エリート型」であるといえよう。「エリート型」に分類される国の高等教育と、「マス型」のそれとでは、高等教育は質的に異なる。マス型の高等教育においては、専門化

されたエリート養成だけでなく、多方面にわたる人材養成が課題となるためである。本報告書では、高等教育の機能（教育・研究・社会活動）の点から類型化しているが、上述のような、高等教育の発展段階という観点からの整理もあってよかつたのではないだろうか。というのは、アジアのように大衆化が進みつつある地域の高等教育と、アフリカのように一部のエリートのみに関わられた高等教育とでは、教育、研究、社会活動に質的な違いがあると思われるからである。

②高等教育の発展段階による違いと同時に、専門分野による違いも大きい。一口に大学とはいっても、学部が違えば別世界ということがよくある。医学・工学・農学・歯学・環境・貧困対策では、それぞれの分野に特有の論理、研究環境、課題があり、それはまた、対象国の経済社会状況を反映している。しかし、報告書には分野による違いはあまり言及されていない。あまり個別具体の話をするると複雑になるかもしれないが、少なくとも、医学系、工学系、農学系でどのような違いがあるのかといった分析はできなかったであろうか。

4. その他

以下、細かい点について、本報告書の守備範囲を超える部分もあるが、今後の課題も含めコメントしておきたい。

(1) なぜ「大学」だけが調査対象案件か

本報告書は、「総合分析・高等教育」と題しているが、実際に分析の対象とされているのは、「大学（および関連の研究所・センター）」だけである。報告書も述べているように、これまでの JICA の高等教育支援案件は多様であり、大学に加え、ポリテクや短大、技術専門学校などへの支援も含む。報告書では、「知の拠点」に注目したので職業訓練やポリテクなどの単なる技術移転型の高等教育機関は対象にしなかった、と説明されている。しかし、「大学＝知の拠点」で、それ以外の高等教育機関を「単なる技術移転機関」と区別してしまつてよいであろうか。例えばジョモケニヤッタ農工大学にしても、もともとは技術専門学校としてスタートし、のちに大学に昇格している。歴史的に見れば、技術専門学校が大学に昇格していく例は多く、知の拠点は必ずしも現在の「大学」に限る必要はないのではないか。

(2) 「教育活動の改善」について

「教育活動の改善」型の案件においては、ロジックモデル（図 2-4）における E5 から E4 に至る構造（メカニズム）の解明が重要である。どのような投入をどのように組み合わせたら E4 が達成されるのか。案件を実施していく際に関係者が最も知りたい点であろう。その点、本報告書は教育活動改善型のロジックモデルは直線的であることを強調するあまり、E5 から E4 に至る複雑なメカニズムについて、あまり詳細な分析はなされていないように思われる。

(3) 把握できない「上位目標」について

本報告書では、大学卒業者の就職状況が把握しにくいと上位目標が捉えにくいという指摘がある。実際、私自身もある途上国で大学卒業者の就職状況を調査したことがあるが、大学に就職課が存在しないため、まったく状況が把握できないということがあった。この点について「掌握可能な目標を検討する」（54 頁）ことも重要であるが、目標のほうを変更するよりも、プロジェクトの中に、あらかじめそのようなデータを収集するような仕組みをつくっておいてはどうだろうか。それは大学の組織能力の形成、マネジメントの改善にもつながっていくであろう。

(4) 国内の大学との関係構築について

対象機関と国内大学との関係構築の重要性が随所で強調されているが、単に関係を構築す

ればよいというわけではないであろう。関係のあり方も多様である。どのような関係がどのような条件の下で有効なのかを知りたいと思った。また、これに関連して、「教授の個人的な繋がり」ではなく「組織単位での連携」が提言されているが、組織単位で連携しても実際には一部の教員に過重な負担がかかっているケースが多い。組織単位での連携にはそれに応じた組織構成原理や人事システムも不可欠であると考えます。

(5) 「初中等教育・理数科分野」で指摘された課題について

「初中等教育・理数科分野」においては、「費用効果分析の必要性」「投入量とオーナーシップの関係」などが今後の課題として指摘されたが、高等教育においても費用と効果の関係、投入の規模とオーナーシップ・自立発展性の関係は重要であると思われる。本報告書においてもそのような視点からの分析は十分とはいえ、今後の課題となりうるであろう。

(6) 高等教育と中等教育

先に高等教育と労働市場の関係について指摘したが、高等教育と中等教育の関係も重要である。高等教育問題は、後期中等教育段階における入試や選抜、職業教育と普通教育の分化などの問題と不可分である。JICA はこれまで中等教育についても多くの案件を実施してきたが、「高等教育は高等教育案件、中等教育は中等教育案件」と別個に扱ってきた。高等教育と中等教育の接続や連携は、今後の検討課題となろう。

(7) 職業教育・職業訓練について

上記(6)と関連して、今後は職業教育・職業訓練に関しても総合分析が必要ではないかと感じる。世界銀行は1990年代初めに「初等教育」「高等教育」「職業教育」に関する政策文書をそれぞれまとめており、その内容は世銀の教育援助に一定の影響力を持ってきた。別に世銀と同じようにしなければならないというわけではないが、今回の高等教育報告書においては大学以外の高等教育機関（特に、職業訓練機関）が取り上げられていないので、今後は職業教育について総合的に取り上げる必要性を感じる。

川嶋 太津夫

(神戸大学大学教育推進機構 大学院国際協力研究科教授)

開発途上国と高等教育

21世紀は「知識社会」とであると指摘されて久しい。「モノ」ではなく「知識」「技術」の創出能力が一国の盛衰を左右すると言っても過言ではない。同時にグローバルな競争環境のもとで、知識や技術の創造は一刻を争う厳しさを増している。イギリスに顕著に見られるように、知識社会を生き抜くために国民の教育水準を高め、とりわけ高等教育の質的、量的向上を国家戦略の一つとしている国は少なくない。このような知識社会におけるグローバルな知的競争は、基礎教育の普遍化さえままたま多くの途上国にとって、高等教育を国際水準まで高め、知識社会の中で生き残っていくことを極めて困難なものとしている。こうしたなか、JICAの国際協力事業において、高等教育分野が職業訓練・産業技術教育、初等・中等教育について16%を占め、教育協力事業の大きな柱の一つとなっていることは高く評価されて良い。しかし、問題は、インプットの多さではなく、その有効性 Effectiveness であろう。そこで、今回 JICA の事業評価グループが JICA の高等教育分野の有効性について、12案件を取り上げ、総合評価を行うこととなった。その『報告者(案)』を精査し、そのレビュー作業を依頼されたので、その結果を、(1) 高等教育の現状に対する理解、(2) ロジックモデル(仮説)の妥当性、(3) 評価手法の課題、(4) 高等教育支援の今後の課題、の順に記す。

高等教育の現状に対する理解

途上国の高等教育への今後の支援のあり方を検討するに際して、その評価の案件を教育・研究・社会貢献の3機能を有する、いわゆる「大学」に限定することは妥当であろうか。というのも学位授与権を有する大学が、高等教育の中核であることは確かであり、また知識社会の主要なアクターであることには異論はない。しかし、とりわけ利用可能な資源の制約が多い途上国で、知識社会で経済開発や社会開発に不可欠な高度な知識と能力を有する市民をより多く養成するためには、労働市場の変化に柔軟に対応できる「非大学部門」の高等教育機関の設置がより有効だと思われるからだ。

また、我が国に既に見られるように、「大学」そのものの機能は大学「間」で分化しており、教育・研究・社会貢献の3つの機能をともに十分に果たしている大学は、その数が限られる。高等教育分野での案件を検討する際には、高等教育の現状が世界的に見ても多様化の方向にあることの認識から出発すべきであろう。とりわけ、ロジックモデルの前提となっている教育と研究の統合(相乗効果)という「フンボルト理念」は、今日ごく少数の大学でしか実現していない、というのが高等教育関係者の一致した見解である。

また、教育、研究に続く第3の使命として報告書では「社会活動」との表現が用いられているが、それをあえて使用する理由が詳細に説明されているとはいえ、「社会貢献」あるいは「社会サービス」のほうがより定着した表現である。

最後に高等教育機関の「独立行政法人化」という表現が数回出てくるが、これは我が国に特殊な表現であり、一般に国の組織から高等教育機関を切り離し、法人格を与えることは、

「(独立) 法人化」という表現でよいのではないか。

ロジックモデル(仮説)の妥当性

教育と研究の統合という前提への疑問については、上で記したとおりである。しかし、その前に、ここで措定されているロジックモデルは、「単純」過ぎはしないか。あるいは「楽観的」ではないか。

「教育活動の改善」のロジックモデルを見ると、<大学の教育の質的向上と量的強化が実現する>→①→<当該分野の学生の能力が向上する>→②→<当該分野に優秀な卒業生が輩出される>→③→<当該分野に従事する優秀な人材が増える>とのロジックが展開されている。しかし、ことはそう単純ではない。たとえば①の関係を見てみよう。教育の向上は、ただちに「学生の能力の向上」をもたらさない。なぜならば、学生の能力の向上は、学生自身の「学習 Learning」の結果であり、教員の活動である「教育 Teaching」とは別物だからである。重要なことはいかに学生を学習に「従事 Engagement」させるかである。焦点は学生の学習に置かれるべきで、そのために教育としてできる有効な手段は、学生を学習へと動機づけ、励まし、学習する機会を提供することである。つまり高等教育において「教員本位」から「学生本位」へとパラダイム転換を図る必要があり、そのためのペダゴギーの開発が不可欠である。報告書にも記されているように、実験・実習に対する評価が高いのは、これらのペダゴギーが学生自身を学習に積極的・主体的に従事させているからである。ロジックモデルに記されている、E5-1(教員の質と量が改善される)、E5-2(カリキュラムが改善される)、E5-3(教材が改善される)、E5-4(設備施設が改善される)、E5-5(マネジメントが改善される)に加えて「学生の学習の質と量が改善される」要素が不可欠である。

「研究機能の強化」については、ロジックモデルの構築に際して、基礎研究のあり方について十分な検討がなされたであろうか、との疑念が残る。とくに、『報告書(案)』で評価の対象として医工農という応用科学に比重が置かれていることから推測されるように、ロジックモデルは基礎研究ではなく応用研究を念頭において構築されたと推量するが、いかがであろうか。たとえば、「社会のニーズに対応する研究活動が立案される」という表現、あるいは、<大学の研究能力が向上する>→<大学での研究成果がもたらされる>という関係の措定など。途上国における応用研究の重要性と意義は理解できるが、基礎研究の成果は先進国から当面は移入するにしても、中長期的に当該国の科学研究の自立した発展を目指すためには、応用研究の基盤となる基礎研究の整備、充実は不可欠である。そして、これらは短期的には成果が出るとは限らないし、また社会のニーズに直ちに結びつくものではない。たしかに、医工農といった分野は我が国の得意とする分野かもしれないが、今後の高等教育分野における国際協力事業において、基礎研究支援をどう位置づけるのか、真剣な議論と明確な戦略が必要と考える。

さらに研究を通じての「社会活動の実践」との関連で言えば、大学は、そこにおける研究がグローバル、ユニバーサルな性格を有するゆえに、当該国・地域よりも、より世界へと目が向きがちである(頭脳流出など)。いかに「象牙の塔」から脱して、国や地域に根ざした研究を開始し、持続させていくのかは、ロジックモデルに記されているほど簡単な課題ではない。

評価手法の課題

評価に関しては、事前評価と事後評価の一層の充実と精緻化が望まれる。そもそも、案件は、当該国・社会のニーズの把握から始まる。しかし、『報告書(案)』にも記されているが、

果たして正確なニーズ評価が事前実施されていたか疑わしい。たとえば、「教育活動の改善」において、共通に認識される課題は、各分野の「人材の不足」であると指摘されている（5ページ）。結果として卒業生が順調に就職しているものの、「現地調査のヒアリングでは、支援対象の大学・学部では卒業生のデータはほとんど収集されておらず、具体的な就職率やその経年変化、就職した分野や職種といった基本情報が必ずしも把握できていない」（44・45ページ）。にもかかわらず、どのようにして各分野の「人材の不足」が特定できるのか。

また「研究機能の強化」についても、『報告書（案）』にも指摘されているように、支援対象大学・学部の案件開始時点での「研究能力」の測定が十分に行われていないため、案件の効果が明確に分離できない困難を抱えている（67ページ）。今後は事前調査の段階で当該研究分野の専門家を国内のみならず海外からも招聘し、現状の研究能力をできる限り客観的に把握する努力が必要であろう。

さらに、「社会活動の実践」においても、果たして大学の教育研究の社会（産業界など）への応用のニーズが当該社会に存在しているのか、綿密な評価が必要である。我が国でも産学連携が奨励されているが、産業界のニーズと大学における研究のシーズのマッチングが必ずしもうまくいっていないのが現状である。

最後に事後評価については、教育や研究の成果は必ずしも即時的ではなく、中長期的な観点が必要であることは認めるにしても、アカウンタビリティの側面からは、アウトプット、アウトカム、およびインパクトのいずれについても、できる限り計量的・客観的な指標を開発することが求められる。そうでなければ、国際協力への国民の理解は得られないであろう。

高等教育支援の今後の課題

今後の高等教育支援案件のありかたについては、報告書の提言に全面的に賛成する。とりわけ、独立した法人として、ファイナンスのあり方を含む高等教育機関のマネジメントへの支援や、社会ニーズの把握や卒業生の動向、環境分析の手法など、マネジメントや自己点検・評価に不可欠な機関研究 Institutional Research の機能強化への支援の必要性が高まるのではと考える。また支援対象の高等教育機関についても、世界的な私学化の潮流の中で、今後ますます増えるであろう途上国における私学セクターへの支援のあり方の議論も必要である。高等教育への支援は初等・中等教育に比して必ずしも我が国の得意とする分野ではないかもしれないが、これまで我が国の私立大学と、国立大学が法人化に当たって近年経験し、蓄積しつつある大学マネジメントのノウハウには貴重なものがある。途上国の高等教育からも学びつつ、我が国と途上国の高等教育が知識社会における当該国・社会の一層の発展に貢献できるよう、今後、今回の総合評価の結果を積極的に活用し、明確なミッションのもと、より有効な手法によって、より多くの案件が高等教育分野で実施されることを強く望む。

添付資料

1.	案件概要表	1
2.	全対象案件の支援手法	2
3.	国内調査アンケート（例：日本語・英語）	3
4.	国内アンケート・インタビューリスト	15
5.	現地調査日程	16
6.	現地調査面会者リスト	22
7.	参考文献・現地調査収集資料一覧	30

