

# グローバル社会における日本の国際教育協力のあり方 ラオスを事例として

水野 敬子

国際協力機構(JICA) 国際協力専門員

ラオス国教育スポーツ省付 政策アドバイザー

## 1. ラオスの基礎教育セクターの課題と日本の取り組み

ラオスは、インドシナ半島の中心に位置する ASEAN の唯一の内陸国で、中国、カンボジア、ベトナム、ミャンマー、タイと国境を接する。面積は本州と同程度であり、人口約 670 万人である。49 の民族からなる多民族国家であり、ラオ語を生活言語とする低地ラオ族（ラオ・ルム）が 6 割以上を占め、残りの 3 割は少数民族で独自の生活言語を持つ。また主要産業は農業であり、人口の 7 割が農業従事者である。2005 年以降、GDP 成長率は一貫して 7%以上を維持しており、水資源や鉱物資源といった豊富な自然資源の開発等を背景に好調な経済成長を遂げている一方で、人間開発指数は 187 カ国中 138 位にあり、国民の約 3 割が一日 1 ドル未満で生活していることなどから、バランスのとれた持続的経済発展に向けた課題が残されている。

国家の開発における最上位目標として、2020 年までの後発開発途上国（LDC）からの脱却、2015 年までの MDGs 達成を掲げている。第 7 次国家社会経済開発 5 ヵ年計画（National Social Economic Development Plan -NSEDP）では、貧困削減と持続的な経済成長の確保、政治的安定と平和および社会秩序の維持、地域経済への統合に向けた自律的・持続的な発展を大きな目標として掲げている。教育セクターは、貧困の根本的解決および近代化、産業化による国家開発の基盤となる人材開発を担う重要セクターとして位置づけられており、2015 年までの MDGs の達成を目指すなか、基礎教育の普及、改善は最優先課題となっている。

第 7 次 NSEDP に掲げられる開発目標の達成に向けて、教育分野での取り組みについては第 7 次教育セクター開発計画（ESDP）が策定され、2011 年より実施されている。2013 年には中間レビューが実施され、教育分野の主要ターゲットの進捗が確認された。主要指標として、初等教育については、純就学率および最終学年残存率が挙げられている。純就学率については、2013 年に 96.8%を達成していることから、初等教育の普及は順調に進んでいることが確認され、2015 年にはターゲット値を達成の見込みである。他方、最終学年残存率については、70%前後を横ばいの状況が続いており、2015 年の目標値となる 95%の達成は到底不可能な状況にある。残存率に影響を与える中退率、留年率については、とりわけ小学校 1 年における中退率（11.37%）、留年率（22.8%）の高さが課題となっている。また、学校教育の効果を測るアセスメントについては、世銀の支援を受け、学習到達度分析調査（Assessment of Student Learning Outcomes: ASLO）がこれまで 3 回実施されている。

ASLOII では、全国 122 郡 432 校に通う 6181 人の小学校 5 年生児童を対象に行われたが、同調査の結果から、算数の学習到達度について、小学校 5 年生の約 78%の学力レベルは、“Pre functional”

（社会の一員として機能するための最低限のレベルに達していない）であることが示された。また分析の結果から、ラオ語の能力が、算数をはじめ他の教科の学習到達度に大きく影響していること、教授言語や教師の教科知識が児童の学習到達度に与える影響は大きいことが示唆された。

上述してきたような、低学年における中退率、留年率の高さ、児童の学習到達度の低さ等の基礎教育に関する問題を取り巻く課題は、文化・社会・経済的な要因や、これらにより生じる物理的な課題、或いは、政策・制度・組織面にかかる課題など多岐に亘る領域にまたがっている。

例えば、初等教育の拡充や質に影響を及ぼす要因には、国土の多くが山岳地域という地理的困難性、多民族国家であることから生じる母語がラオ語でない少数民族の児童が入学とともに直面する言語課題や、ジェンダーに関する課題等、地理的および社会、文化的背景が深く関わっている。さらに、これらの背景により、遠隔地の学校不足（不完全校）や教員不足が生じ、セクター全体にかかるマネジメント能力の脆弱性から、教員の適切な配置・育成計画の策定と実施が阻まれている。また教員の授業力不足に関しては、教育現場のニーズと教員養成課程の乖離、現職研修における教員の職能成長の視点の欠落、教員に対する適切な評価やこれに対応した報酬・動機付けの未整備、さらには、カリキュラムの適正性、教科書の質に関する課題等も指摘される。

従って、これらの課題への対応には、課題の要因・背景を包括的に分析し、現場の実績に裏づけられた政策、制度を構築していくこと、またそれらを具体的な活動に繋げていくことが求められる。教育の質向上に取り組むためには、現場で教育を進める学校、校長、教師や教育を受ける児童の現状を視点の中心においた課題分析と、過去の実践やそこから導きだされた教訓を政策・制度設計（改善）に十分に反映させることが肝要となる。さらには、政策、制度を現場で持続的に運用していくための予算的裏づけのある計画づくりと実行力が求められる。そのためには、持続的な実施促進に向けた政府の高いコミットメントと、実施を適切に計画、進めていくための能力開発が不可欠となる。こういったプロセスを効果的に進めるには、政府のオーナーシップ、リーダーシップの下に、開発パートナーの知恵、リソースを包括的、有機的に動員することが求められるが、これには、開発パートナー側の多くの調整や連携が不可欠となる。

ラオスにおける日本の教育協力は、こういったセクターレベルの連携・調整への積極的参加と貢献を重視している。とりわけ、日本のこれまでの技術協力は、学校改善に焦点をあてたコミュニティー参加型学校運営とこれを支援する教育行政の能力強化を通じた教育マネジメント支援と、授業改善に焦点をあてた校内研修の活性化に取り組んできた。授業改善を目的とした後者の協力では、学習指導案作りとその実践を通じて、教員の授業力の強化に取り組み、専門的見地から学校に適切な指導を提供する核となる人材を育成し、今後、強化、機能化が目指される学校支援体制(Professional Development Network)の基盤形成に取り組んだ。2013年10月にプロジェクトを通じた技術支援は終了したが、引き続き、校内研修のアプローチとして授業研究を取り入れることにより、教員間の同僚性を育成し、教員自身による継続的な自己研鑽を通じた授業力向上に取り組む方針である。このようにJICAの支援は、現場を視点の中心におき、現場での具体的な変化、成果を生み出している。他の途上国と同様に、就学成果を児童の知識・学力向上に繋げていくことが大きな課題となっているラオスにおいて、現場の実績や成果に関するエビデンスを上流における政策・制度改善に関する議論の流れに着実に結びつけることが肝要となる。そのプロセスを通じて、他のプログラムや開発パートナーとの協力関係を構築し、個々のプロジェクトの成果をセクターの開発効果に繋げていくことを念頭においた多層的な支援を推進していきたいと考えている。

## 2. 共通課題への取り組み方を他の途上国から学ぶ

JICAは、質の改善、アクセス向上、教育マネジメントの改善を基礎教育分野での重点として多くの途上国で教育支援を展開してきた。

各国政府および開発パートナーによるMDGsへのコミットメントによる大きな成果として、初等教育への就学機会が順調に拡大されるなか、各国が共通して直面している課題として、就学機会を一人ひとりの児童の基礎学力獲得に着実に繋げることが挙げられる。前述したとおり、これを達成していくためには、学校や授業、児童を取り巻く環境、教科書やカリキュラム、授業を展開する教員の資質、これらに対する政策・制度・技術面からの支援、など多くの課題、要因に取り組んでいく必要がある。JICAにおいては、1990年代後半より、質の改善、教育マネジメントに関する数多くの技術協力や実証的な研究を伴った協力を積み重ね、国毎の経験は異なるものの、個々の経験に共通する様々な教訓や知見が導き出されている。そのなかでも、教員の継続的職能成長を促進するアプローチとして日本が長年実践してきた授業研究は、米国等先進国のみならず、多くの途上国における教育の質向上を目指したプロジェクトにも取り入れられてきた。学習の質を高める、という課題に向けて授業研究を効果的に取り入れていくためには、これまでの実践を通じて、以下のような教訓、成果、留意点が挙げられる。

- ▶ 学校運営・教育マネジメントにきちんと位置づける（教育行政からの支援、校長のコミットメントが不可欠）
- ▶ 授業、学校を視点の中心におく
- ▶ 教科知識不足も補う（教育大学等の動員による専門的見地からの支援確保）
- ▶ 現場での地道な実践支援と普及への手立ての両面から
- ▶ 学校・教師を取り巻く政策・制度と連携が肝要

教員のバックグラウンドや学力レベルが日本と大きく異なる途上国が授業研究に取り組むにあたっては、日本からの技術支援を通じて授業研究を既に導入し、実践、普及プロセスを進めている他の途上国の実際の経験・教訓は多くの示唆に富むものである。なぜなら、教育を取り巻く課題や背景、教育開発の発展レベルに類似性や共通性を見出すことができるからである。

本稿で取り上げるインドネシアでも、教育の質向上、またその鍵を握る教員の質向上が長年の課題であり、2000年代前半より包括的教員改革に着手してきた。また、2001年地方分権化法の施行以来、地方、学校のニーズへの対応を強化していくために教育の分権化が進められてきたが、効果的な地方分権化を実施するための地方政府や学校における課題分析能力や対応力の育成・強化が課題となっている。

こういった課題認識に基づき、JICAは、1999年より教育の地方分権化を側面的に支援すべく、コミュニティー・学校を基盤とした学校運営モデルの構築とこれを支えるための教育行政のキャパシティディベロップメント（能力開発）および制度・仕組み作りを支援してきた。こうした教育マネジメント分野での協力に加えて、教育の質向上にも取り組んできた。JICAは、1998年、3大学（インドネシア教育大学、マラン国立大学、ジョグジャカルタ国立大学）の理数科教育学部の学部教育拡充へ

の支援を開始し、この教育大学をターゲットとした協力は、15年をかけて、現場（大学と教育現場の効果的連携を通じたパイロット校での授業改善、教科別現職教員研修の活性化、校内研修の強化）および政策・制度（新任教員研修プログラム、全国現職教員プログラムへの取り込み）の双方に向けた取り組みへと段階的に拡大、多層化していった。さらに、前述した教育マネジメント分野での協力とあわせて、インドネシアの前期中等教育の質向上に貢献する包括的な協力へと発展し、現在、授業改善に向けた現場の取り組みとこれを支える教育行政、教育大学の役割、あり方を提示する好事例となっている。

インドネシアに対する基礎教育分野に対する技術協力プロジェクトは2013年はじめに終了したがプロジェクト実施中から現在に至るまで、同国は、JICAとともに歩んできたプロセスや成果、教訓について、類似の課題に直面しているアジア、アフリカ諸国と南南協力を通じて共有し、各国の教育政策の策定や実践の強化に貢献している。具体的には、プロジェクトによる第三国研修を受け入れたり、本邦研修に組み込まれた在外補完研修を実施している。ラオスについても、昨年9月、広島大学の支援を受けて実施している「授業の質改善を目指した地域別研修」におけるインドネシアでの在外補完研修にオブザーバーとして参加した。ラオス教育スポーツ省教師教育局幹部や教員養成校校長は、インドネシアにおける授業研究の導入、普及を牽引してきた教育大学の教官や教育本省、地方政府の関係者から、実践から導き出された教訓や成果、課題について学び、授業研究の実践現場を直接体験する貴重な機会を得た。現在、日本の技術協力の成果を基盤として、校内研修やスクールクラスターでの活動に授業研究を導入することを検討しており、関係者における授業研究への理解促進や導入の進め方などについて、政策、現場レベルでの議論が進められている。教員の質向上という共通の課題に対するインドネシアでの実体験に基づく実践者による研修は、ラオス教師教育局幹部に大きな刺激をもたらし、国内の議論を進める貴重な参照事例となっている。ASEAN地域統合の観点からも、JICAのこれまでの経験の戦略的活用の観点からも、マネジメントレベルの人材における域内の経験を学ぶ機会を積極的に取り入れ、地域統合を視野にいれた教育開発に取り組んでいきたいと考えている。

### 3. グローバル社会における日本の国際教育協力のあり方

グローバル社会に対応する人材育成という視点から国際教育協力を期待される役割は大きい。持続的な経済発展を牽引する人材層を広げるためには、まずは基礎教育を通じた基礎学力の獲得を確実なものとしていくことが求められる。日本の教育協力においても、授業研究をベースとした取り組みを基礎学力向上に繋げていくために、授業改善を促すための新たな取り組みも検討し、より包括的な視野から基礎教育の質向上を支援していくことが肝要。

他方、日本の教育協力は、基礎教育、高等教育を重点として取り組んできているが、現在実施されている多くの初等教育案件がパイロットフェーズから制度化、普及フェーズに進行するなか、ポストMDGsにおける教育支援の方向性を模索するプロセスにおいて、初等教育への支援のあり方については改めて検討することとなろう。その際に留意が必要なのは、初等教育の質の向上は依然として大きな課題であろうという点である。

基礎教育協力分野において一定の協力実績が積み重ねてきた現在、今後、途上国の共通課題として残されている基礎学力の向上に向けた支援の方向性として、先のインドネシアの事例で紹介したような南南協力の推進を提案する。

基礎教育、とりわけ初等教育支援の集大成として、将来的に自立発展性のある南南協力を推進していくためには、JICAの基礎教育協力支援の開始初期から年月を重ね、政策、制度、現場レベルにて取り組まれてきた課題解決に向けた効果的アプローチやプロセスについて、そこから得られた成果、教訓、課題も含めて、実践を通じて他国と共有・発信できる国や拠点を強化し、あわせてその戦略的活用を考えていくことが肝要と考える。

現行の教育協力の形態は、技術協力交換事業や、第三国研修等を通じて補完的に南南協力を取り入れている案件はあるものの、基本的には、対象としている国内で技術協力を展開するアプローチが主流である。しかし今後は、上述したようなJICAの基礎教育協力のショーケースカントリーとのネットワーク作りや三角協力についても、国の教育支援計画や技術協力事業のなかに明確に位置づけ、戦略的に取り組んでいけるとよい。そのプロセスのなかで、基礎教育の質向上における自立発展的な南南協力を新たな方向性を見出したい。アフリカの理数科教育や学校運営改善への支援においてはこういった方向性が共有されていると考える。

ラオスにおいては、前述したとおり、2015年のASEAN統合に向けた準備が進められており、教育についてもその例外ではないことから、今後、より効果の高いネットワーキングを目指した支援を検討していく必要がある。

また、三角協力やネットワーキングを技術協力の一環として効果的、戦略的に取り込んでいけるような環境づくりやプログラム・プロジェクトへの戦略的な組み入れ方も具体的に検討していくことが望まれる。

最後に、地域教育ネットワークの効果的な活用の一例として、東南アジア諸国教育大臣機構に関連して域内に設置されている地域センターとの連携も検討できるとよい。既にRECSAM (Regional Centre for Education in Science and Mathematics) とは第三国研修を通じた連携が推進されているが、こういった地域センターを途上国の共通課題に向けた実践的アプローチや教訓などの知識、情報の集積センターとして活用できるよう、戦略的な協力関係を構築できないだろうか？こういった地域の専門機関にJICAの実践的アプローチやそこから得られた教訓、知見をフィードバックし、研修コンテンツを共同開発するなど、地域機関とのより具体的な連携についても検討していくことが期待される。