

第9回国際教育協力日本フォーラム

「パラダイム・シフトに直面する日本の教育援助」

山田 肖子

名古屋大学大学院国際開発研究科准教授山田肖子（名古屋大学）

多様化する国際開発のアクターと規範

(1) 規範の変化

ここ2年ほどの間に世界銀行やJICAなどの主要なドナーは、教育分野のパラダイム・シフトを反映して教育セクターの援助戦略を変えている。以前は学校の基礎教育への普遍的アクセスと質がドナー共通の目的だったのに対し、最近の戦略ペーパーは多様化している。ドナーや各国政府の調和化の努力によって、多くの開発途上国が教育アクセスを拡大する目標を達成したが（あるいはほぼ達成しているが）、まだ多数の学齢児童が学校教育の機会を享受できないでいる。そのため、特別支援が必要な児童、女子、脆弱国の子どもたちなど、困難な状況にいる人々のインクルージョンは、現在もドナーがコミットしている主要な分野である。また学校教育の質は以前よりも深刻化していると考えられ、教員、カリキュラム、学校環境などの質の改善は、今も主要な援助対象の一つである。一方、ミレニアム開発目標（MDGs）の共通認識である「基礎教育の完全普及が貧困を削減する」という前提は、必ずしも当てはまらないことが認識されるようになってきている。例えば、基礎教育を修了した子どもたちは進学の世界を求め、教育制度に対する圧力を強めている。同時に、児童の状況や雇用状況に学校教育が合っていない限り（レバンスが高くない限り）、基礎教育を修了しただけでは就職できる保証も、生活がよくなる保証もない。学べる機会は学校だけに限らないし、学齢期の子どもたちだけのものでもないことも改めて認識されている。援助戦略の新しい方向の一つは「万人のための学習」であり、その代表的なものが世界銀行の戦略文書である。このように教育開発の規範は、MDGsの達成や基礎教育の完全普及が黄金律のように合意された頃に比べると、はるかに多様化している。2004年と2008年の教育ODAの額を比べると（スライド3）、規範の変化を反映して、教育ODAのサブセクターへの配分が急速に多様化していることが分かる。

(2) 新興アクターの出現と援助構造の変化

2005年に「パリ援助効果向上に関するハイレベルフォーラム」が経済協力開発機構（OECD）およびフランス政府によって主催された。このフォーラムに参加した100カ国の先進国・開発途上国政府および国際機関は、援助効果を向上し、被援助国のオーナーシップを育成するために、ドナー間のアラインメントとパートナーシップを向上する宣言を採択した。

このようなコンセンサスは、共通の援助構造を構築し秩序を維持することを、すべての開発援助委員会(DAC)諸国が望んでいるという前提のもとに形成されている。実際、日本などはこの期待に添うように努力を重ねている。グローバルなコンセンサスはプログラム援助が中心となって

いるが、日本の援助はプロジェクトの実施を特徴とする。プログラム援助とは、具体的な活動や実施の直接的なコミットメントではなく、全体的な政策を支援するものである。ここ 15 年ほど、日本はプログラム援助をしない理由や、日本のユニークな活動の正当性を説明することを常に迫られてきた。

しかしここ数年間で、国際教育援助の様相は変わってきている。以前の被援助国が急速に援助国としての存在感を増すようになり、韓国、中国、インドなど新興ドナーのグループが出現している。韓国は 2009 年に OECD/DAC に加盟したが、その他ほとんどの新興ドナー国は加盟していない。加盟国は OECD/DAC の策定する援助に関するガイドラインに従うか、少なくとも援助効果に関する自国の見解を説明することが求められる反面、非加盟諸国は、従来のドナーとの差別化を図るために、独自の援助モデルを熱心に開発している。合意されたモダリティを採択しない国が少数しかなかったときは、これらの国々は「アウトライヤー/想定外な対象」と考えられた。しかし新興ドナーの増加に伴い、逸脱したからといって排除することは不可能になっている。その結果、援助を提供する行程も多様化し、今日の国際教育援助の指針となる規範も拡大した。2011 年 11 月に韓国で開催された「釜山ハイレベルフォーラム」では南南協力・三角協力や官民連携に焦点が当てられた。これまでの予算支援・プログラム援助かプロジェクトかという二元的な議論ではなく、幅広い援助モダリティが討議の対象となっている。このような最近の状況では、国際開発における状況、規範、行程、アクターは曖昧かつ多様化してきている。では教育分野における日本の ODA の役割を、どのように位置づけ、明らかにしたらよieldろうか。

「日本モデル」はどうあるべきか

日本の政府開発援助(ODA)の歴史では、人材育成が常にその中心となっている。この点は ODA 大綱および ODA 中期政策 (2005 年) に明確に記述されている。この二つは日本の ODA の基本政策を示す文書である。ODA 大綱は、日本が二国間 ODA 供与のトップに立ってから 3 年後の 1992 年に初めて策定された。理念の項に、「これまで我が国は、アジアにおいて最初の先進国となった経験をいかし、ODA により経済社会基盤整備や人材育成、制度構築への支援を積極的に行ってきた」とある。日本自身、アジアの途上国から援助国になった経験を踏まえ、人材育成を ODA の柱の一つとしている。この柱は開発途上国の「自助努力支援」という日本の基本方針に沿ったものである。日本は自ら開発途上国だった歴史があり、発展の自助努力をしている被援助国の側に立って支援してきた。そして人材育成は、自助努力による開発を促進する重要な要素であると考えられてきたのである。

地理的な焦点は 1990 年代初めの東アジアや ASEAN 中心からアフリカ、中南米など世界各地に広がった。また援助の種類も変わってきている。日本の教育援助は従来、産業技術訓練や、中等教育およびポスト中等教育レベルの理工学系の人材育成が中心だった。このような分野の援助は自助努力を支援するという理念と密接に結びついている。つまり産業技術の人材を育成することが自国の力で経済発展を遂げる基盤であるという考えに基づくものである。今日でも、AUN/SEED-Net や E-JUST などのプロジェクトなどにみられるように、理工系の高等教育は日本が成功してきた分野の一つである。

またここ 20 年、日本は基礎教育や教員研修の支援の経験を積んできている。日本の援助がほとんどインフラストラクチャー整備だった以前と比べて、ここ 20 年ほどの教育プロジェクトの

多くは、日本の専門家と連携した教員・専門家・教育省の行政官の能力開発を目的としている。特に理数科の現職教員研修は、これまで常に日本が強みを発揮してきた分野であり、SMASSE-WECSA プロジェクトはその一例である。また、最近では、住民参加の学校運営を支援するプロジェクトが多い。その一例としてよく引用されるのが、西アフリカのフランス語圏で実施されている「みんなの学校プロジェクト」である。

日本の ODA 関係者は 1990 年代初頭からずっと、開発援助の「日本モデル」を開発したいという思いを抱いてきた。実地における技術移転は日本の ODA の特徴である。カウンターパートの職員が積極的に自助努力するようになるために、実際的なスキルだけでなく、日本の教員や専門家の態度や精神も伝えるとされている。そのような実地の能力開発が効果を上げるためには、日本の専門家がしっかりと援助活動にコミットする必要がある。これは予算支援やプログラム援助ではできない。

日本は常に微妙なバランスをとってきた。一方では他のドナー諸国や機関と協調しながら、他方では教育援助の成果を上げるために独自の活動を実施してきた。しかしパラダイム・シフトが起こりつつあり、国際協力に関わる他のアクターとの関係が変化する中で、日本は国際協力における役割とポジションを再検討しなければならない。

教育プロジェクトの達成度をどのように検討できるか—「みんなの学校」プロジェクトの事例

「成功事例」について話をするときには、プロジェクトがどのような点を成功と考えるかを明らかにしなければならない。教育開発プロジェクトの場合、(1) グローバルな援助構造とのアライメント、(2) 開発目標の達成、(3) 援助提供者（この場合は日本）へのフィードバックの 3 つが成功要素と考えられる。成功事例と考えられている日本のプロジェクトを例に、これらの目標の各要素について説明したい。

「みんなの学校 (EpT)」は JICA が資金援助する学校支援プロジェクトで、住民参加によって学校運営や教育の質を改善することをめざしている。プロジェクトの大きな成功に寄与したと考えられるユニークな特徴の一つが、学校運営委員会のメンバーの民主的な選出である。ニジェールで小規模に始まったこのプロジェクトは、アフリカのフランス語圏のセネガル、ブルキナファソ、マリに拡大した。このフィールドに根差したプロジェクトが拡大するにつれて、プロジェクト・メンバーのネットワークも構築され、より経験の多いメンバーが経験の少ないメンバーに協力する地域内の三角協力が生まれている。さらに現場での経験が各当事国の政策対話や、ひいてはグローバルな知識開発に生かされるように、教訓と普遍的特徴を抽出し昇華するために、プロジェクト評価を実施している。このような知識形成を通じて、EpT など JICA のフィールド・プロジェクトは、グローバル・パートナーシップに貢献し、学校運営における自治と住民参加の向上という共通の目標にアラインする。つまり EpT は、目標を達成するための行程は日本独自のものだが、パートナーシップと成果重視の援助というパリ宣言の原則に従っている。援助モダリティが最近の援助構造の中で多様化している中、日本の教育援助は独自に進化を遂げる可能性がある。

援助モダリティは重要だが、援助対象の社会の開発目標に沿って、プロジェクトの効果を評価することを忘れてはならない。住民参加と学校運営の自治を推進する上で絶対的な目標は、児童生徒の間でより良く衡平に教育的成果を上げることである。これにかんがみて、EpT プロジェク

トが推進している住民参加が実際により教育成果を生んでいるかどうかを批判的に評価しなければならない。また住民参加が教育の機会と成果の衡平性を改善するのに貢献しているかどうかも検討する必要がある。同プロジェクトは成功事例として広く認められてはいるが、この意味では EpT の成果は一様ではない。住民の積極的な参加を得ること自体、容易ではなく、EpT が支援する学校には、積極的な学校もあれば消極的な学校もある。さらに、学校運営に住民が積極的に参加しても、教育的な成果が上がるとは限らない。そのため日本がリードして、この分野でグローバルな知識基盤を形成するためには、今後も試行し、経験を蓄積し、教訓を抽出する余地が残っている。

最後に、EpT が日本の教員・児童生徒・学校に与える意味についても考察する必要がある。日本へのフィードバックという、この最後の要素は見過ごされがちだが、教育援助の勢いを維持するためには非常に重要な点である。住民参加を推進する教育改革の流れは開発途上国だけでなく日本にも影響を与える。日本の文部科学省は 2004 年に「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」を改正し、「コミュニティ・スクール」の考え方を推進している。2011 年 4 月時点で 789 校が教員・校長・地域住民からなる学校運営協議会を持つコミュニティ・スクールに指定されている。EpT の経験は日本のコミュニティ・スクールとどのような共通点があるのか。日本の経験は開発途上国の学校に役立つのか。その逆はどうか。日本が EpT のような教育援助プロジェクトを実施し、日本の社会と開発途上国の社会の結びつきを強化する理由を明らかにするために、これらの問いに答えなければならない。

最後に：「開発のためのパートナーシップ」から「相互学習のためのパートナーシップ」へ

グローバルなパラダイム・シフトや日本の教育協力の歴史的な流れをみてきたが、21 世紀の「日本モデル」はどのようなものであるべきかを考えたい。教育援助のアクターや規範は多様化し、援助の構造はより制限が緩やかになってきた。日本は理数科教育、教員研修、住民参加などの分野において、よい実地経験を蓄積してきた。教育開発予算が削減されても、開発途上国の自助努力を支援する上で、これらは日本の強みとなるだろう。今必要なことは、これまでの経験を今後のために明確にすることであろう。ここで忘れてならないのは、被援助国の開発のための、ドナー間のパートナーシップや被援助国とのパートナーシップだけでは次の段階に進むのに十分ではないということである。「相互学習のためのパートナーシップ」も考えなければならない。

パラダイムシフトに直面する日本の教育援助



山田肖子
名古屋大学

グローバルな援助の議論における
最近の変化(1):

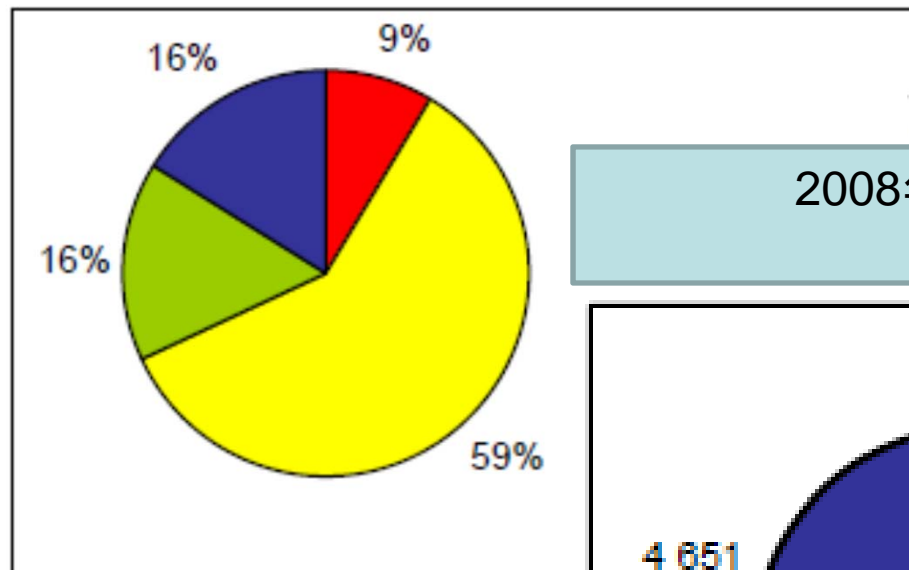
教育開発の規範

「万人のための学習」

- 基礎教育において、量的拡大から質的向上へ
- 基礎教育からポスト基礎教育へ
- フォーマルおよびノンフォーマル教育における
スキル開発
- 脆弱国
- インクルーシブな教育

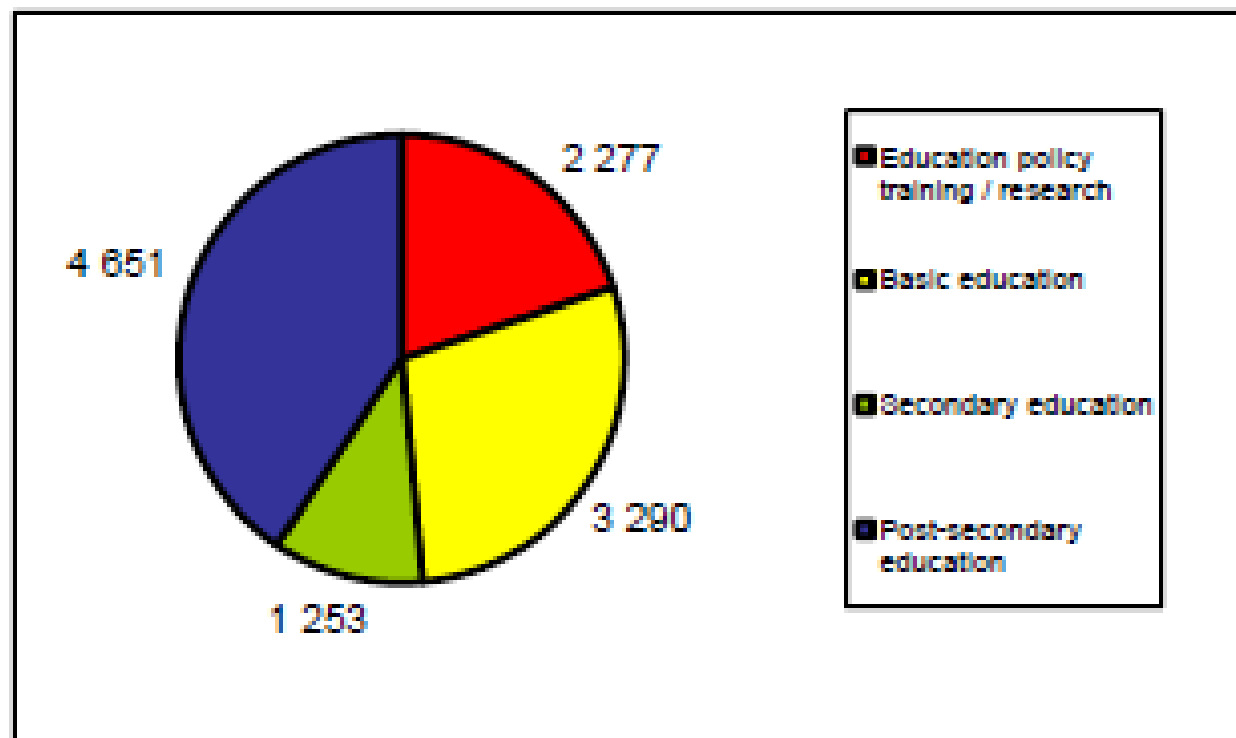
重点領域の
多様化

2004年 教育分野のサブセクター別ODA



2008年 教育分野のサブセクター別ODA

単位:コミット額(単位:100万米ドル)



グローバルな援助の議論における
最近の変化(2)

援助の枠組み

パリ宣言(2005年)

- オーナーシップ
- アライメント
- 調和化
- 成果主義
- 相互説明責任

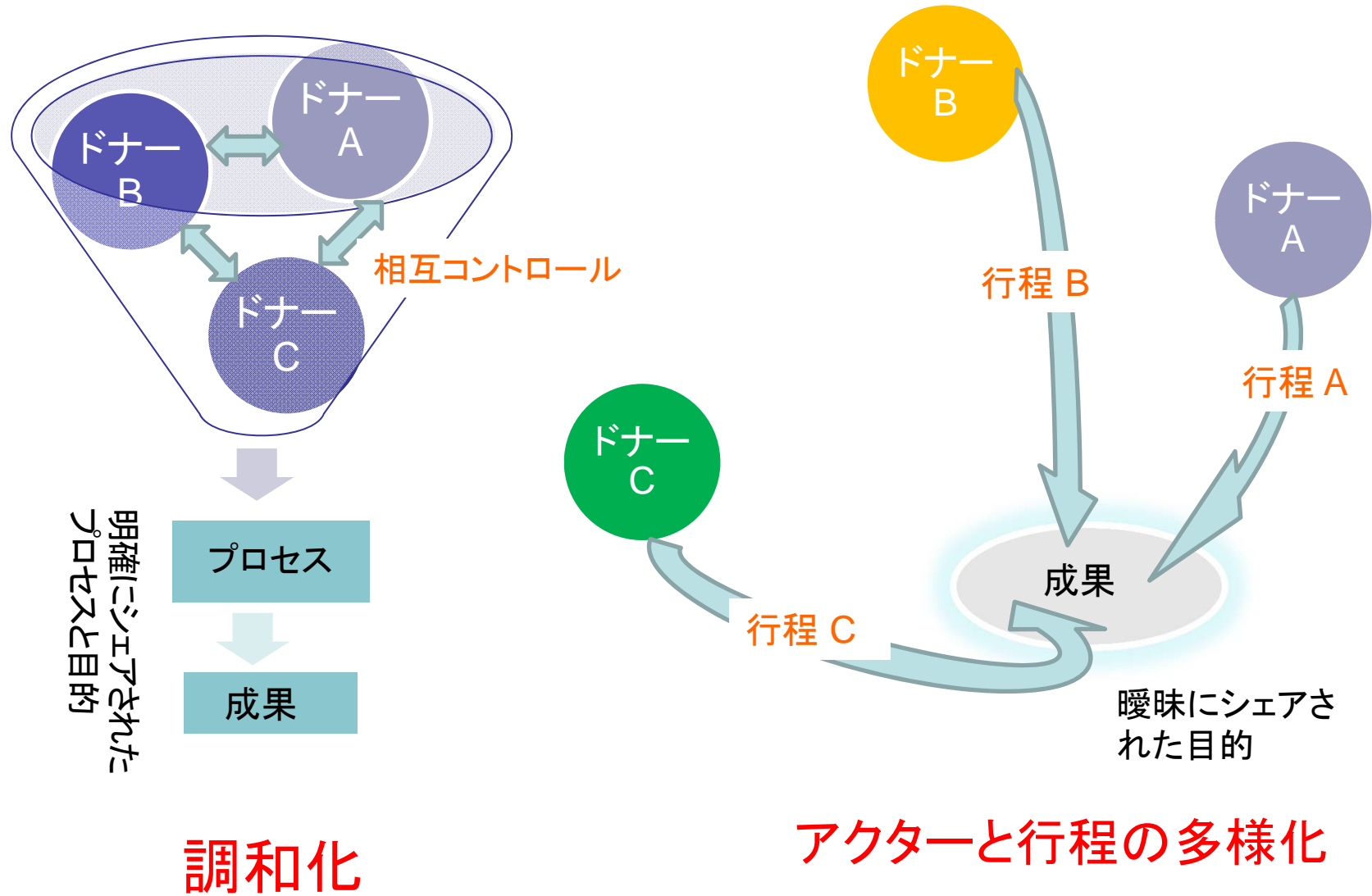
釜山ハイレベル・フォーラムの新たなテーマ(2011年)

- 南南協力・三角協力
- 新興ドナー諸国
- 官民連携

アクターとモダリティの
多様化

教育協力の規範的・構造的変化の影響

- FTI→教育のグローバル・パートナーシップ
- 「財政支援」vs.「プロジェクト支援」→ 多様な援助方法
- 「同じ考えを持つドナー」vs「それ以外のドナー」→ 「コア」グループによる規範設定が緩くなった
- ビッグ・プッシュ・モデル→ 供与できる援助の範囲内で最大限の効果を上げる



日本のODAの位置づけと役割はどうあるべきか

1990年代から日本のODAは どのように変わったか

旧ODA大綱(1992年)

- 「自助努力支援」
- 東アジアおよびASEAN
- 「要請主義」
- 重点分野:
 - 地球規模の問題(環境、人口)
 - ベーシック・ヒューマン・ニーズ
 - **人づくり**
 - インフラストラクチャー
 - 構造調整

新 ODA大綱(2003年)

- 「自助努力支援」
- 地理的に拡大
- 積極的な政策対話
- 新たに加わった重点分野:
 - **人間の安全保障**
 - 平和構築
 - 貧困削減

日本モデルの模索

日本の援助の比較優位性とは？

- 日本の援助はアジアの経済発展を支援した。
 - 経済インフラ開発のパッケージと産業技術訓練 (TVET + 高等教育) → 民間部門投資 (官民連携)
- 第二次世界大戦の敗戦から立ち上がり先進工業国となった日本自体の経験
 - 「日本の教育経験」(JICA 2004年)
 - 人材育成への投資 – 自助努力による発展を目指す能力開発
- 技術協力を通じた実地の技術移転

日本の教育援助の特徴

2010年 外務省・JICA教育戦略ペーパー

プロジェクト援助、フィールドでの活動

- 現場の具体的な状況への柔軟な対応

日本の専門家との協働を通じた、教員・専門家・教育省の行政職員の能力開発:

- 教育学的能力(教授法、科目内容の理解)
- 態度(より熱心に取り組む姿勢)
- 管理能力

日本の教育援助プロジェクトの 優れた取り組み

理数科現職教員研修 (INSET)

例 SMASSE-WECSA (アフリカ)

住民参画型学校運営改善計画

例 みんなの学校 (Ecole pour Tous) プロジェクト (アフリカ西部)

理工系の高等教育

例 AUN/SEED-Net (東南アジア) – 工業系高等教育ネットワーク

例 E-JUST (エジプト) – 理工系の日本の大学と被援助国の大学の
連携

日本の協力の1例:

住民参加

「みんなの学校」プロジェクト(EpT)

住民参加によって、学校運営と教育の質を改善

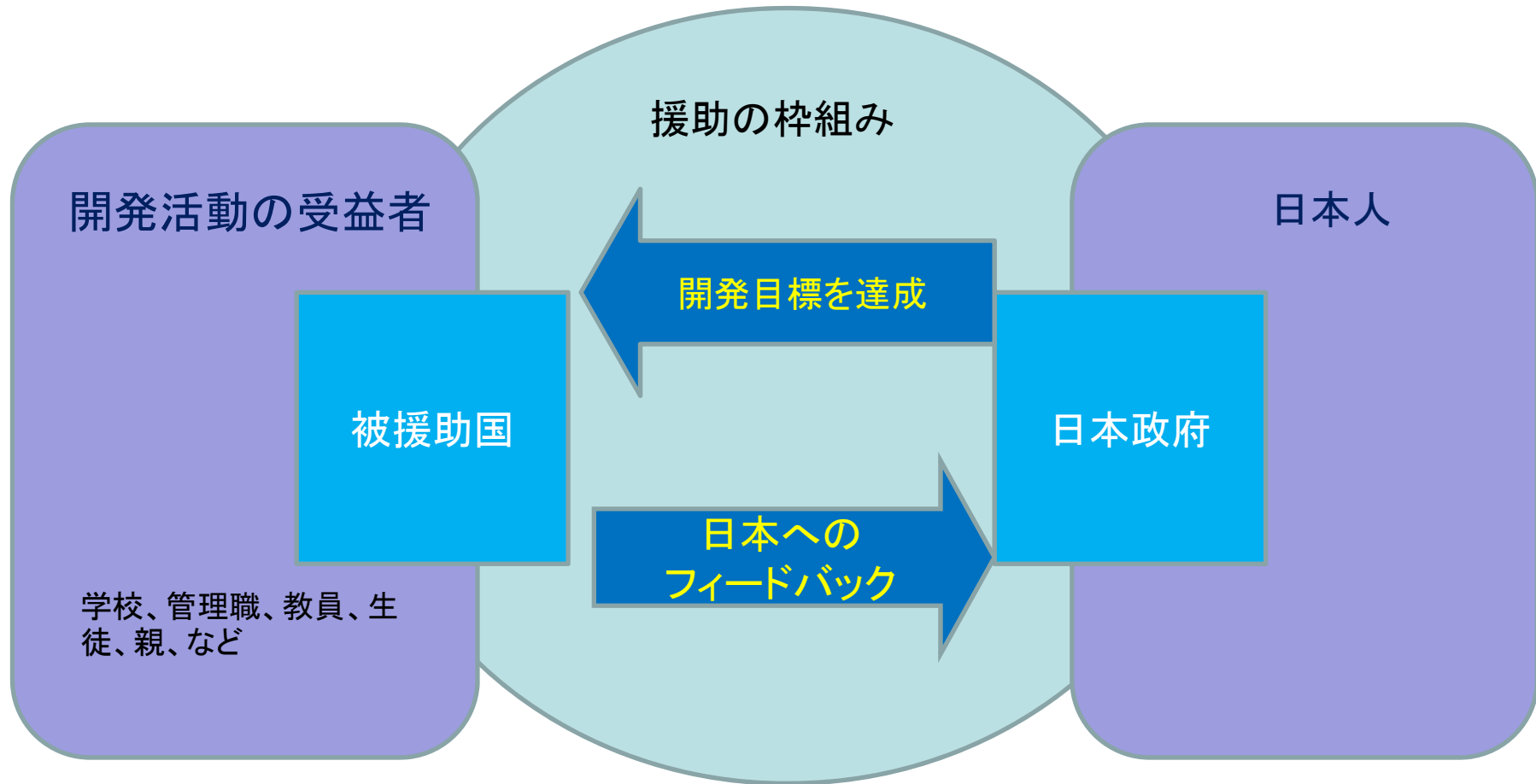
- ニジェール、セネガル、ブルキナファソ、マリにおける
フィールド・プロジェクト
- ネットワーキングによって経験を共有
 - COGESネットワーク
 - プロジェクト間ネットワーク → 三角協力
- フィールド・プロジェクトのインパクト評価 → 政策対
話とグローバルな知識開発のためのインプット → グ
ローバル・パートナーシップ; アライメント

さらなる検討

このプロジェクトはどのような目的に沿うか

援助枠組み	開発目的	日本へのフィードバック
<ul style="list-style-type: none">•このプロジェクトは目標を達成するために日本がとった行程であり、パートナーシップとアラインメントの原則と一致する。• 三角協力は日本が多く成功を経験しているモデルである。	<ul style="list-style-type: none">• EpTは住民参加の成功要素を抽出するために、試験的に様々な事例に取り組み、蓄積している。• 住民参加が成功すれば、教育成果が上がるか？• 住民参加は、より公正な教育の機会や成果につながるか？	<ul style="list-style-type: none">• EpTの経験は、日本の学校運営やコミュニティ・スクールの取り組みとどのような共通点があるか？<ul style="list-style-type: none">• 類似点と相違点• 日本の経験は開発途上国の学校に役に立つか？• 日本の学校や教員はEpTから学べるか？

様々な目的の関係



「開発のためのパートナーシップ」から
「相互学習のためのパートナーシップ」へ

- 21世紀の教育協力の「日本モデル」とは何か。
 - 予算は減っても、長い経験がある。
 - 自助努力の開発を担う人材に投資
 - ミクロな現場へのインパクト
- いかに日本の学校や教育は、教育開発活動から学び、連携できるか。