

第4章 援助実施機関とBEGIN

4-1 国際協力機構(JICA)

JICA は、1990 年に提唱された「万人のための教育(EFA)」に対応するために、同年に「教育援助検討会」を設置し、1992 年には「開発と教育 分野別援助研究会」を設置した。開発と教育援助研究会は、JICA が取り組むべき教育の課題として、(1)教育援助を増大し ODA 全体の 15%程度にすること、(2)基礎教育を最重視すること、(3)相手国の教育開発の実情に即した教育をすること、を提言した。以来、JICA は、基礎教育協力の拡充に取り組んできた。1994 年には、「教育援助拡充のためのタスクフォース」、1995 年に「教育援助にかかる基礎研究」事務局、1996 年に「DAC 新開発戦略援助研究会」を設置し、今後の日本の教育協力の在り方に関する検討を行った⁷⁴。

1990 年代には、JICA では、こうした基礎教育援助の在り方を検討しつつ、基礎教育分野における具体的な事業としては、プロジェクト方式技術協力や専門家チームによる理数科教育改善、青年海外協力隊(JOCV)による教師派遣を行った。また、外務省が実施する一般無償資金協力による、初等中等学校施設建設の基本設計調査段階での相手国ニーズの反映や、実施・施工監理段階での維持管理に対する技術移転等、ソフト分野の支援拡充にも努めた。

1990 年代後半からは、開発調査を通じた基礎教育分野での技術協力が行われるようになった。開発調査では、主に、地方分権化が進められる途上国において、地方行政レベルの教育開発計画の策定や、教育行政官の能力向上等に対する支援が行われるようになった。具体的には、インドネシアにおける「地方教育行政改善計画」、タンザニアにおける「地方教育行政強化調査(スクールマッピング・マイクロプランニング)」、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」等、初等教育、中等教育分野における開発調査が、開発コンサルタントへの業務委託によって、1998 年以降、相次いで実施された。

2002 年には、「ミレニアム開発目標(MDGs)取組検討会」を設置するとともに、JICA 業務の拡大へ向けて MDGs を JICA 目標の一部に位置付けた。2002 年 5 月に、JICA では、「開発課題に対する効果的アプローチ-基礎教育編」をとりまとめ、MDGs 等の戦略目標の実現へ向けての開発課題体系図を整理した。開発課題体系図では、基礎教育協力を強化するための重点分野を、(1)初等中等教育の量的拡大、(2)初等中等教育の質の向上、(3)ジェンダー格差の是正、(4)ノンフォーマル教育の促進、(5)教育マネジメントの改善とした。これに合わせて、協力形態の多様化を進めるとともに、個別プロジェクトによるアプローチから、総合的アプローチ重視の方向を明確に打ち出し、援助形態の拡充が進められた。

2003 年度に、JICA は、組織体制を、地域部と課題部による実施体制に移行し、教育援助に対しては、人間開発部を中心として一層精力的に取り組まれることとなった。技術協力プロジェクトは、JICA 教育専門家のプロジェクト・チームによって実施されるだけでなく、開発コンサルタントへの業務委託による実施も導入され、教育分野の技術協力は、相手国の開発ニーズや活動内容に合わせて、柔軟な実施体制がとられるようになった。従来の青年海外協力隊の派遣、無償資金協力による学校建設、技術

⁷⁴ 開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育、2002 年、JICA

協力プロジェクトによる理数科教育改善に加えて、開発調査による教育行政官の教育統計、計画作成及び実施能力向上等、教育行政の改善、パイロット・プロジェクトを通じた学校運営の改善が行われるようになった。技術協力プロジェクトにおいても、初等教育分野の住民参加による学校運営改善や学校建設プロジェクトが開始され、識字教育等、ノンフォーマル教育におけるプロジェクトも実施されるようになった。

総合的アプローチについても、効果的実現へ向けて様々な試みが行われている。

例えば、エチオピアでは、(1)開発調査の「初等教育アクセス向上計画(SMAPP プロジェクト)」により地方教育行政官の郡レベルの教育開発計画作成能力の向上が支援され、(2)技術協力プロジェクトの「住民参加型基礎教育改善プロジェクト(ManaBU プロジェクト)」によって、住民参加による学校建設と学校運営改善、そしてそれに対する地方教育行政官による支援体制構築へ向けての支援が行われた。SMAPP で作成された郡レベルの教育計画に基づいて、SMAPP や ManaBU によって能力向上が図られた地方行政官とともに、今後は、(3)コミュニティ開発支援無償によって教育の機会確保のための学校建設が展開される予定である。

また、ネパールにおいても、教育の機会確保のために、(1)一般無償資金協力の資機材調達によって住民参加による学校建設が行われ、(2)JOCV 等による教員の指導能力向上、(3)技術協力プロジェクトによるノン・フォーマル教育及び識字教育促進への支援が行われてきた。今後は、総合的アプローチを有機的なものとするため、(4)技術協力プロジェクトによる小学校運営改善のための地方行政官及び学校運営委員会の能力向上、(5)もう1つの技術協力プロジェクトによって学校保健改善を行うとともに、再度、(6)一般無償資金協力による資機材調達で、住民参加型の学校建設プロジェクトを実施する予定である。住民参加型で建設された学校に対して、技術協力プロジェクトによって学校運営改善の支援が行われる等、総合的なアプローチのための具体的な活動が計画されている。

上述のように、2002 年の「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」発表以前から、JICA では、EFA や教育関連の MDGs 達成への貢献を目指して、基礎教育を重視する体制が既に固まりつつあったと考えられる。BEGIN の策定プロセスには、JICA も、これまでの教育援助における経験を踏まえてコメント提供等を行ったが、BEGIN 発表直後は、必ずしも、政策レベル主導のこの動きに積極的な協力体制をとったとは言えない。しかし、BEGIN との整合性を裏付けとすることによって、次第に、基礎教育プロジェクトの形成や実施の拡充を目指すことの有効性を認識し、案件形成やプロジェクトの事前評価、実施プロセス、各種評価において、BEGIN を活用するようになったと考えられる。

BEGIN の「新たな取組」の 1 つとして明示された「日本のアフリカ教育開発連合(ADEA)加盟」は、JICA を通して、2004 年に実現された。ADEA は、アフリカの教育開発を推進するため、同地域での教育政策に関する討議と情報交換を実現する目的から 1988 年に設立されたネットワーク組織であり、事務局はユネスコの国際教育計画研究所(IIEP)が務める。現在は、ADEA において、日本がイニシアティブをとり、理数科作業部会を立ち上げ、ケニア中等理数科教育強化計画(SMASSE)プロジェクトを核とした域内連携ネットワーク(SMASSE-WECSA)の知見、経験の共有化、理数科教育の援助潮流の形成に貢献している。

JICA では、日本の理数科教育協力に関する JICA の取組を体系的にとりまとめ、和文・英文で報告書を作成して、国内外への広報に努めている。理数科教育に限ら

ず、開発調査及び技術協力プロジェクトを通じた教育援助の在り方や、教育プロジェクト評価のための指標設定、ボトムアップによる学校運営改善等についても、調査・研究を行って報告書を取りまとめ、基礎教育分野の知見・経験の蓄積を図っている。

2005年5月に、JICAでは、基礎教育に関する課題別指針を取りまとめた。同課題別指針では、基礎教育の現状や援助動向、JICAの基礎教育協力の現状を整理し、JICAが基礎教育協力を行うに当たっての重点課題として、「開発課題に対する効果的アプローチ—基礎教育編」と同様の5つを掲げた⁷⁵。

同課題別指針では、基礎教育の歴史に関する部分で、EFAからMDGs採択、続くEFA-ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)の提案への流れに関する説明に続いて、BEGINについて、「日本政府としては、2002年のG8カナナスキス・サミットにおいて『成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)』を公表し、EFA達成に向けた日本の基礎教育協力の基本理念を内外に示している」と記述している。ここからは、BEGINを基礎教育分野の上位政策と位置付けるというより、むしろ、国際社会や途上国に向けて発信された日本政府のメッセージ、または宣言としてとらえられているようにも受け取れる。

4-2 国際協力銀行(JBIC)

JBICも、外務省からの要求に応じて、BEGIN策定プロセスにおいて、BEGINのドラフトに対してコメントを提供した。G8カナナスキス・サミットでの発表以後、BEGINがJBICの事業計画策定に与えたインパクトの1つとして、2005年のODA中期政策に、「人づくり支援」の重要性が掲げられてから、JBICの「海外経済協力業務実施方針(2005～2007年度対象)」において、「人材育成への支援」が重点4分野の1つに挙げられた。

JBICの「海外経済協力業務実施方針」には、MDGsやBEGINは特記されていない。しかし、JBICの「分野別業務実施方針(2005～2007年度版)」の中において、EFA、MDGs、BEGINに触れ、教育関連MDGsの達成へ向けて、教育の機会確保や質の向上に寄与するインフラ整備や、貧困削減や生計向上等、経済成長に寄与するインフラ整備を優先的な取組に挙げ、教育分野の援助を積極的に進める方針を示している。

有償資金協力事業では、教育分野に対しては様々な援助が行われているが、教育分野全体の融資額の7割が高等教育向けである。現状では基礎教育分野の割合は未だ限られている。ただし、「分野別業務実施方針(2005～2007年度版)」では、これまでの承諾件数が必ずしも多くないにもかかわらず、基礎教育にも配慮してきた。特にBEGIN以降、モロッコの「地方部中学校拡充計画⁷⁶」、インドネシアの「ジョグジャカルタ特別州ICT活用教育質向上計画⁷⁷」等の基礎教育案件が形成され、新しい

⁷⁵ (1)初中等教育の就学率向上(初中等教育の量的拡大)、(2)初中等教育の質の向上、(3)ジェンダー格差の是正、(4)ノンフォーマル教育の拡充、(5)教育におけるマネジメントの改善、の5分野。

⁷⁶ 有償資金協力の事業名は、外務省の交換公文(E/N)に従った事業名とした。

⁷⁷ JICAの「地域教育開発支援調査(RE DIP)」アプローチのように、ボトムアップによる学校運営計画策定能力の向上、教育の質の向上、ICTの促進を狙っている。また、有償資金協力対象外ではあるものの、各学校によって策定された改善計画に対して、小規模ながら「ブロック・グラント」をつけるというアプローチは画期的な取組である。

アプローチによる取組が生まれてきたことは、BEGIN の間接的な影響を受けたためとも考えられる。

返済能力のある途上国においては、教育への機会確保を効果的に展開するために、有償資金協力の活用も有効な場合があると考えられる。これまでは、案件採択において、「有償資金協力なのに、なぜ基礎教育か。無償資金協力で援助すべきではないのか」と指摘されることもあった。世界銀行等の開発金融機関が、教育分野への融資の根拠として「基礎教育の収益率の高さ」を掲げている⁷⁸ことから、こうした日本における「なぜ基礎教育か」の議論は国際的見解を理解していなかったということを示している。BEGIN において、途上国の社会・経済成長のために基礎教育を重視すること、特に、途上国の自助努力を重視するという日本の基礎教育援助の理念が打ち出されたことは、有償資金協力による基礎教育援助を進める上で意義があったと考えられる。

有償資金協力を通して財政支援を行うことは制度的に可能であり、これを利用して、ベトナム及びタンザニアにおいて、一般財政支援プログラムに対する貧困削減支援借款が提供された。これらは、教育セクターへの直接的支援ではないことから、採択の段階で BEGIN との整合性が検討されたとは考えにくい。BEGIN の「新たな取組」の1つである「国際機関等との広範囲な連携の推進」を実現したものと見えよう。

有償資金協力は、日本の二国間援助(ODA)による贈与の援助形態に比して、基礎教育分野に対しても柔軟な対応が可能であると考えられる。有償資金協力事業の特性として、先方借入国のオーナーシップにより対外債務を負って先方政府が実施するものであることから、先方政府から基礎教育案件への有償資金協力の要請がなければ支援ができず、これまで基礎教育分野には、まだ十分に活用されてきたとは言えない。

こうした中で、JBIC 開発金融研究所では、インフラ投資が教育改善や貧困削減等 MDGs 達成を促進する因果関係及び経路を明らかにすることを目的に、インドネシア農村に関する実証研究を行っている。

4-3 各種評価と BEGIN

JICA における案件形成で、BEGIN がどのように位置付けられ、活用されているかを確認するために、JICA が、2002 年以降、基礎教育分野の技術協力プロジェクト及び開発調査に対して作成した事業事前評価表 31 件(JICA ホームページで公開されている全報告書)をレビューし、BEGIN の言及について確認した。

BEGIN が、事業事前評価表において、妥当性を問う対象として初めて言及されたのは、2002 年 9 月に作成された「スリランカ初中等理数科分野教育マスタープラン(開発調査)」に対する事前調査であった。2002 年 10 月の「マラウイ全国地方教育支援計画(開発調査)」の事前調査においても、BEGIN に対する妥当性が述べられている。2002 年 6 月の BEGIN 発表後、最初に実施された事前調査が、上記のスリランカ初中等理数科開発調査に対するものであった。その事業事前評価表において、既に BEGIN に対する妥当性が指摘されていたことは、発表直後だけに、BEGIN の印象が強かったためとも考えられるものの、迅速な反応であったと言えよう。

⁷⁸ 例えば、世界銀行の Psacharopoulos (1993)によって、人的資本理論において、人的資本に投資することで、人々の知識や熟練が向上し、結果として労働の生産性も向上し、経済成長に貢献する、と論じられている。

31 件の事業事前評価表において、対象プロジェクトの妥当性検討の際に言及されている上位政策をリストアップすると、表 4-1 のとおりであった。

表 4-1 JICA が実施した事前評価が妥当性検討の際に言及している上位政策
(1 つの報告書で 2 つの政策をとりあげているケースも含む)

	国際的枠組み・目標	ODA 大綱	BEGIN	日本の国別援助計画	JICA 国別事業計画
件数	EFA:5 件 MDGs:3 件 PRSP:5 件 NEPAD:1 件	4 件	18 件	9 件	18 件

(出典: JICA 事業事前評価表 31 件に基づいて評価団が作成)

表 4-1 に示すように、BEGIN を上位政策としてとりあげ、妥当性を検討している事業事前評価表は 18 件(全体の 58.1%)であった。JICA の国別事業計画との整合性を記述している評価表も、BEGIN と同じく、31 件中 18 件であった。この他、ODA 大綱との妥当性が高いことを指摘している評価表は 4 件、日本の国別援助計画は 9 件であった。国際的枠組みや目標では、EFA をとりあげた評価表は 5 件、PRSP も 5 件、MDGs5 件、NEPAD1 件であった。JICA の事業事前評価表を見る限りでは、プロジェクトの妥当性を測る際には、日本国内の上位政策がとりあげられることがより多いという結果となった。JICA 国別事業計画と同じく、BEGIN も 18 件でとりあげられており、活用されていると言えよう。

2002 年と 2003 年、そして 2004 年の前半には、13 件の事前調査が行われたものの、BEGIN について言及した評価表は、前述の「スリランカ初中等理数科分野教育マスタープラン」と「マラウイ全国地方教育支援計画」を含め 4 件のみであった。しかし、2004 年 9 月の「マラウイ中等理数科現職教員再研修プロジェクト」に関する事前調査以降は、18 件中 14 件(77.8%)の報告書で、BEGIN との妥当性が言及されている。これは、2003 年に、JICA において人間開発部が組織され、課題部の視点から基礎教育プロジェクトの案件形成を担当し始めたことが何らかの形で影響していると考えられよう。

中間評価については、JICA ホームページで評価の概要表が公開されている「ニジェール住民参画型学校運営改善計画(2005 年 7 月)」及び「アフガニスタンノンフォーマル教育強化プロジェクト(2006 年 11 月)」において、BEGIN に対する妥当性が検討されていた。終了時評価要約表 11 件には、BEGIN は記載されていなかった。

外務省によって 2006 年度に実施された無償資金協力プロジェクトに対する終了時評価調査結果要約表(全セクター約 70 件)をレビューしたところ、BEGIN は、それぞれの事業の妥当性等に関する分析において言及されていなかった。なお、2006 年度の「無償資金協力事後評価 教育／人づくりセクター」の調査結果では、「モーリタニア国ヌアクショット小学校教室建設計画」の上位政策との整合性を検討する部分において、EFA や MDGs とともに、BEGIN に対する妥当性が指摘されていた。

4-4 BEGIN に関連した調査・研究成果

BEGIN で基礎教育を重視するという方針が明らかにされたこと、そして、BEGIN で示された重点分野や新たな取組を実践に移すためには、具体的なアプローチや手法

を明らかにする必要があることから、援助実施機関である JICA や、文部科学省が設置した「拠点システム」の活動を通じて、基礎教育援助に関する様々な調査、研究が行われ、報告書としてとりまとめられた。

文部科学省の「拠点システム」活動事例と JICA によって作成された主な調査研究報告書を表 4-2 及び表 4-3 に示す。これらの調査・研究は、BEGIN の直接的な影響を受けて、または何らかの形で BEGIN のバックアップを受けて、生み出された基礎教育援助に関する成果の 1 つと考えられる。成果品がカバーするテーマは、教育における日本の経験活用、サハラ以南アフリカ諸国での教育改善、青年海外協力隊として派遣される現職教員へのサポート、日本の主力となる教育分野における協力経験、協力経験の浅い分野の活用促進に対する支援、教育分野におけるキャパシティ・ディベロップメント等、多岐にわたる。

ただし、これらの成果の多くは、報告書としてとりまとめられながらも、個々の調査研究間のつながりがなく、また、援助実施機関によって援助の現場で活用されるまでには至っていない。BEGIN 関連の重要な成果であり、適切な費用対効果を得るためにも、案件形成やプロジェクト・デザインの際に、JICA の教育分野担当者や専門家、コンサルタントによって、これらの調査研究の成果が、積極的に活用されることが望まれる。

表 4-2 文部科学省「拠点システム」活動事例

<p>教育に関する日本の経験の活用(2007 年度)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 学校保健分野における教育協力の持続的な開発を目指す活動事業 - 開発途上国における女子教育支援のモデルの構築ー日本における女子教育経験の応用可能性ー - ライフスキル教育プロジェクト・マニュアルの開発 - 日本の学校・教育現場における教育課程・教員養成・教育行政に関する途上国用実践事例集作成事業 - 障害児教育分野における教育経験の整備・拡充と国際教育協力モデルの検証 - NGO と大学との連携による食農環境教育支援システムの構築 - 発展途上国の基礎教育開発における国際教育協力融合モデルの構築:「万人のための教育」目標達成へ向けた能力開発 - スキル・ディベロップメント分野の教育協力と経済発展に関する調査研究 - 開発途上国における小中学校用「社会・経済の理解のための」教科書作成と実証実験
<p>サブサハラアフリカ諸国の教育改善(2007 年度)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - サブサハラアフリカにおける初等教育普及政策及び行財政制度に関する比較分析 - 授業を中心とした校内研修の導入による初中等教育の質的向上
<p>青年海外協力隊派遣現職教員のサポート(2007 年度)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 幼児教育分野における派遣隊員支援と幼児教育協力の質的向上 - 青年海外協力隊派遣現職教員のサポート - 筑波大学附属小学校を拠点とした派遣現職教員支援システムの構築 - 障害児教育分野における青年海外協力隊派遣現職教員サポート体制の構築ー現職教員研修事業とテレサポートシステムの活用ー - 家政分野における派遣現職教員の活動支援教材及び指導法の開発 - 理数科教員を中心とする青年海外協力隊現職教員派遣のためのバックアップシステムの開発と実施、及び帰国後のネットワーク構築 - 海外教育協力者に対する環境教育実践指導と教育資料の支援
<p>日本の主力となる教育分野における協力経験の共有化(2003 年度～)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 日本の教育経験に関する情報整備事業ー教育経営・教員研修分野を中心としてー - 算数・数学における協力経験のモデル化と教材開発、協力推進事業 - 理科における国際協力経験の共有化と理科教師実験技能育成のための映像教材の作成 - 教員研修制度プロジェクト等に関する協力経験の集約 - 紛争解決後の国づくりに係る教育計画モデルの開発 - NGO と大学の連携による国際教育協力事業の推進

	- 住民参加によるライフスキル教育の実践事例の収集・分析とモデル形成のための調査研究
派遣される現職教員への支援(2003年度～)	- 派遣現職教員支援と支援ネットワークの形成による支援方法の拡充事業
協力経験の浅い分野の活用促進に対する支援(2003年度～)	- 学校保健分野における教育協力についての調査研究事業 - 開発途上国における障害児教育分野の教育協力モデル開発に関する基礎的研究 - 環境教育の教員研修にかかわる途上国との国際協力プロジェクト開発研究 - 発展途上国における環境教育支援のための実践事例データベースの作成 - 幼児教育に関する情報収集と幼児教育モデルの提案 - 開発途上国における家庭科教育の推進 - 開発途上国における成人識字教育協力の実践事例の収集・分析と日本の教育経験を踏まえた成人教育モデルの適用可能性についての研究

(出典: 文部科学省ホームページに基づいて評価団で作成)

表 4-3 JICA 教育関連調査研究事例

<p>援助研究会報告書</p> <ul style="list-style-type: none"> - 『理数科教育協力にかかる事業経験体系化 - その理念とアプローチ』(2007) - 『沖縄の教育復興経験と平和構築(和文・英文)』(2005) - 『ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて』(2005) - 『日本の教育経験 途上国の教育開発を考える(和文・英文・西文・仏文)』(2003)(報告書・視聴覚教材)((株)東信堂より出版) - 『開発課題に対する効果的アプローチ-基礎教育-(和文・英文・西語)』(2002) <p>セミナー報告</p> <ul style="list-style-type: none"> - 『日本の教育経験を途上国協力でどうかすか』(2003) - 『International seminar on basic education and development assistance in Sub-Saharan Africa』(1997) - 『サブ・サハラ・アフリカにおける基礎教育開発と援助』(1997) <p>客員研究員報告書</p> <ul style="list-style-type: none"> - 『基礎教育とジェンダー教育におけるジェンダー格差の解消とジェンダー平等確立を目指して-』(2007) - 『キャパシティ・ディベロップメントから見た教育マネジメント支援』(2007) - 『キャパシティ・ディベロップメントに関する事例分析 ケニア中等理数科教育強化計画プロジェクト』(2007) - 『復興支援における教育支援の在り方』(2006) - 『万人のための教育(EFA)への挑戦: 日本の ODA に対する提言』(2005) - 『バルカン地域における民族融和と支援手法の研究 - 市民教育事業の形成 と評価を中心に -』(2005) - 『住民参加型小学校建設プロジェクト』(2005) - 『日本の教員研修と教育教材開発の経験』(2005) - 『Early Childhood Development の支援に関する基礎研究』(2004) - 『数学教育協力における文化的な側面の基礎的研究』(2002) - 『非識字問題への挑戦-国際社会の取組とフィールドからの活性化の試み-』(2002) - 『中近東諸国における身体教育の特質と国際協力の在り方に関する研究』(2001) - 『平和構築のための教育協力に関する基礎研究』(2001)
--

(出典: JICA ホームページに基づいて評価団で作成)