

第7章 「基本理念」、「重点分野」、「新たな取組」に沿った BEGIN レビュー

本章では、第2章から第6章までの分析に基づいて、「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」の基本理念、重点分野、新たな取組について、それぞれの項目の背景や実施プロセス、成果やインパクトを検討し、阻害要因や教訓を抽出した。

7-1 支援に当たっての基本理念

7-1-1 途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援

この理念は、1990年代以降の世界的な国際協力の潮流であった「パートナーシップとオーナーシップ」重視と、日本が独自に援助哲学としてきた「途上国の自助努力」重視の双方を、基礎教育分野においても、援助の基本理念として重要であることを再確認するために、BEGINの理念に盛り込まれた。BEGINの中にこの理念が盛り込まれたことによって、多くの技術協力プロジェクトや開発調査において、相手国カウンターパート機関のオーナーシップを強化するようなプロジェクト・デザインが設定され、実現のための努力、工夫がなされた。

例えば、(1)緊急性を認識してもらうか、または、何らかの動機付けをもって、行政官や住民のプロジェクトへの主体的な参加や貢献を促す、(2)プロジェクトの名称を呼ぶときに、JICA プロジェクトという呼び方を避け、相手国政府のプロジェクトであることを強調する、(3)プロジェクトの意思決定を、プロジェクト・チームが行うのではなく、カウンターパート機関を中心に構成される相手国政府側の実行委員会(ステアリング・コミッティ)等が行う、(4)カウンターパートが主体的にプロジェクトを紹介する機会を設ける、(5)カウンターパートを中心的な指導員として、現場の行政官まで広くカバーするカスケード型⁹⁰の研修体制を整備する、等が行われている。

こうした工夫や努力の積み重ねを通して、技術協力プロジェクト等で実施される研修やワークショップで、これまでプロジェクト側が負担することが多かった参加者の日当や交通費について、必要な交通費であれば、可能な限りカウンターパート機関が負担する、あるいは住民がファンドを積立てて費用の一部をカバーする、不必要な日当や交通費を要求しない、等の成果が見られるようになってきており、一定の効果を与えたものと考えられる。

ケニア中等理数科教育強化計画(SMASSE)プロジェクトでは、研修参加者への日当・宿泊費を保護者の積立てによるファンドでカバーし、プロジェクト側では日当や交通費をカバーしなくても研修が行えるようになっている。また、現地教員・公務員の研修に対して日当・交通費を極力支出しないというような方針が策定され、実践に移されている。

一方、無償資金協力による学校建設では、コミュニティ開発支援無償資金協力の導入等によって、建設単価が高いという問題は改善されつつ。しかし、相手国政府や裨益^{ひえき}住民のオーナーシップやリーダーシップを高めるために、彼らのコミットメントや負担、具体的なプロジェクトへの参加を求めることは十分に実現されていない。ネパ

⁹⁰ 核となる指導員を養成し、彼らが、それぞれ、次のレベルの指導員の養成研修を行い、ここで養成された指導員が、さらに次の対象グループに対して研修を行うことによって、量的・面的に、より多くの対象者をカバーするための研修アプローチ。研修効果が、核となる指導員から、滝(カスケード)のように連続して末端の研修対象者まで広がっていくことを示す名称となっている。

ールにおいて資機材供与のみを無償資金協力で行い、学校建設はネパール側で住民参加により実施したプロジェクトがあるが、他国への活用はまだ見られていない。学校建設自体が中心という事業の性格上、住民参加に関する波及効果は限定的であった。

有償資金協力は、途上国のコミットメントと自助努力を喚起するために効果的な援助形態であるが、基礎教育の分野では、いまだ十分な成果が達成されたとは言えず、今後の展開が期待される。一方、技術協力プロジェクトでは、エチオピアの「住民参加型基礎教育改善プロジェクト(ManaBU プロジェクト)」で、計画から建設まで住民参加を重視した学校建設が実施された。日本人専門家を投入する技術協力プロジェクトにおいて、住民参加による学校建設を行うことは、対象地域が限定的で、面的な広がりが小さく、決して、投資効果が高いとは言えない。しかし、ManBU プロジェクトでは、並行して、地方教育行政官の住民参加へのモニタリングや指導に関する能力向上も実施されている。これは、途上国側の意識改革や能力向上には重要と考えられ、途上国コミットメントと自助努力を強化する上で、援助国側としてどのようなアプローチが有効かを検討する上で示唆の多いプロジェクトと言えよう。

以上より、基礎教育において相手国政府、学校や住民等のオーナーシップを高めるための住民参加による学校建設は、いまだ実現の途上にあり、こうした観点からは、この理念の実効性は乏しかったと考えられる。

この理念は、ドナー側で援助に携わる者の「態度の規範」としては有効であるが、途上国政府のコミットメントやオーナーシップがどのように変化したかを評価する方法は、基準やガイドラインが存在しているわけではない。また、これまで様々なプロジェクトで実践されてきたことが、体系的にとりまとめられ、教訓として共有されているわけでもない。個別のプロジェクトで、専門家やコンサルタントが個人的な知識や経験に基づいて活動しているのが現状である。相手国の自助努力やコミットメントを高める上では、個別のプロジェクトのみによる努力では、なかなか成果は上がらない。JICA 支援プロジェクトで連携すること、そして JICA 現地事務所や大使館による援助機関として、長期的戦略を持ち、確固たる支援をすることが不可欠と考える。

また、自助努力の理念を、プロジェクトの実践につなげるためのフレームワークも存在していなかった。例えば、「万人のための教育(EFA)-ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)インディカティブ・フレームワーク」の財政に関する 2 つの項目(全財政支出の中での教育予算比率や、教育財政支出の中での初等教育予算比率)のように、ある程度、客観的に図ることのできるような基準を作成して、この理念の実現を支えることが必要と思われる。

7-1-2 文化の多様性への認識・相互理解の推進

この基本理念は、もともと日本の援助に存在していた文化相対主義的な考え方と、2001年の同時多発テロ以降の国際情勢を受けて、対話や異文化理解の重要性に対する日本政府の認識を、教育協力という文化的配慮が要求され、かつ文化関連政策的に利用されやすい援助分野において、明確にすることを目的として、BEGIN に含められた。

具体的には、プロジェクトの事前評価や、プロジェクト開始時にベースライン調査⁹¹

⁹¹ 脚注 81 参照。

を行う等して、相手国の文化や伝統、社会を理解することに努めること、教育データの整備や教育開発計画を作成するための研修を行う際に、言語や文化・伝統等に配慮してデザインし、運営すること、ジェンダーやカースト、少数民族の問題等、細やかな配慮をするために現地の NGO やスタッフを活用すること、等の工夫がなされている。

しかし、これについても、理念としては分かるが、具体的には、どのような活動、成果を指し、その成果はどのようにして測るのかは示されていない。この理念を実現するための具体的なフレームワークは、BEGIN の企画・運営においても作成されなかったため、プロジェクト・チームが、プロジェクトを実施するうえでの、留意点または努力目標となってしまった感がある。

自助努力の理念と同様に、個別のプロジェクトにおいて、専門家やコンサルタントが個人の工夫や努力で実践しているケースはあるものの、相手国の文化の多様性の認識や、相互理解の推進が、体系的に行われているわけではない。このため、この理念が、プロジェクトの案件形成や実施の段階において、様々な成果を具体化し改善するプロセスに影響を与えることは、まだ限られているものと考えられる。

7-1-3 国際社会との連携・協調(パートナーシップ)に基づく支援

この基本理念は、1990 年代後半から急速に進展しつつある援助協調の流れに対して、日本も積極的に対応することを示唆したものと考えられる。特に、教育セクターでは、1990 年以降、EFA が国際的な目標として設定され、初等教育に関する目標が入ったミレニアム開発目標(MDGs)にも国際的な合意がなされ、途上国政府、国際機関、二国間援助機関、NGO 等が、これらの国際的な目標の達成を目指して援助を行っていることから、ドナー協調の基盤が明確に存在していると考えられる。

教授法の改善、教員の再研修、地方教育行政官の能力向上、学校建設や教科書配布等を行う際には、複数のドナーや NGO が、類似の活動を同じ地域で行っているケースもある。研修内容や、研修対象に重複があったり、内容的に矛盾があったり、別々のドナーが、異なる手法や考え方を 1 つの途上国に持ち込んで混乱を生じさせたりすることを避けるために、技術協力プロジェクト・ベースで、ドナー調整が積極的に行われるようになった。

例えば、ケニア SMASSE では、ケニア国教育省や関係ドナー等への粘り強い働きかけの結果、SMASSE が支援する中等理科現職教員研修が、ケニア国教育セクター開発戦略(KESSP:Kenya Education Sector Support Programme 2005 年-2010 年) 内に 23 ある投資計画の 1 つとして、政策・財政的に明確に位置付けられ、毎年約 7,000 万円に相当する現地通貨がケニア教育省予算から関連する活動等に対して割り当てられているようになった。これは、技術協力を通してセクター・ワイド・アプローチ(SWAs)⁹²に対応した好事例と言えよう。

しかし、個々のプロジェクトで、ドナー調整を行うには、権限委譲の問題や、援助形態、予算年度の問題、スケジュール管理の問題等から、比較的スケジュールに柔軟で、一括予算で実施されている他ドナーのプロジェクトと実際に連携して活動を行うことは難しいことが多い。

⁹² 途上国政府やドナーを含む参加者間のパートナーシップの下、合意されたセクター政策、投資及び支出計画を一貫性を持って実施することにより、持続的に教育改善を図ることを目標とした柔軟かつ包括的なプログラム援助の一形態。

また、途上国において、基礎教育分野の政府予算は、その大部分が行政官や教員の給与等、経常予算で占められてしまうため、政府予算から開発予算は捻出できないことが多い。このため、多くの途上国では、現在、セクター・プログラムへの財政支援や共通基金(コモン・バスケット)⁹³によるプログラム支援等が、国際機関や欧州諸国の二国間援助機関によって進められている。途上国政府側もセクター・プログラム等への財政支援を求める傾向にある中で、日本は、2007年度より貧困削減戦略無償を新規開始する等、財政支援への対応を模索してはいるものの、アフリカ諸国を中心に高まる需要に十分に対応できていない。また、制度的に提供し難いことから、こうした財政支援は、ごく限られたケースでしか実施していない。このため、現地におけるプロジェクト・タイプの援助の計画・実施については、調整が難しくなっていることが、現地調査におけるインタビューから理解された。

一方、1990年代後半より、日本の基礎教育分野における国際機関との連携も進展したと思われる。ユネスコに関しては、BEGIN以前からの信託基金による外務省や文部科学省の地道な活動、外務省のPHRD等、拠出金支援を通じたものは存在する。ドナーとの協調については、BEGIN以前ではあるが、JBICが、フィリピンにおいて世界銀行との協調融資により、1991年度及び1996年度に初等教育分野での支援事業を実施した。また、1999年度には、JBICがアジア開発銀行との協調融資により中等教育分野での支援事業を実施した。2001年には、「Out-of-School Children and Youth Project (OSCY)」に、世界銀行、アジア開発銀行、JBICが、協調融資として100万USドルを融資している。今後の更なる連携が期待される。

セクター・ワイド・アプローチに関しては、上述のとおり、セクター・プログラムへの財政支援等が中心となっているが、日本では、中央政府、地方政府の教育行政官の能力向上や制度整備等の技術協力プロジェクトで対応している。現場(大使館や JICA 事務所)への意思決定の分権化が十分でないことや、財政支援の国際的な方向性に対して日本の援助スキームの柔軟性が乏しいこと等から、必ずしも適切に対応できてきたとは言えない。この課題は今回の現地調査でも再三確認された。

南南協力に関しては、ケニア SMASSE やホンジュラス算数指導力向上プロジェクトの広域展開等がその好例と言え、一定の効果を上げたと評価できる。

7-1-4 地域社会の参画と現地リソースの活用

地方分権政策を支援するための地方行政官のデータ管理、計画作成、実施、モニタリング・評価等における能力向上や、組織制度整備の技術協力プロジェクトが、2000年以降、積極的に進められてきた。地域レベルの計画作成を行うに当たっては、地方行政官による研修実施体制の確立や、住民参加による問題分析、住民動員方法の検討等も行われており、地域社会の参画と現地リソースの活用が、工夫されている。

例えば、ケニア SMASSE、ニジェールみんなの学校プロジェクト、タンザニア、マラウイ、エチオピアでのスクールマッピング・マイクロプランニング、エチオピア ManaBU 等、近年の事例も多く、この理念については、一定の成果を上げることができたと評価できる。

⁹³ 特定の目的のための特設口座に複数のドナーが資金を投入し援助を実施する試みであり、中央政府レベルではセクター・プログラムと関連して設定されている。

ただ、これは、BEGIN の重点項目ではなく、「理念」であるので、個別のプロジェクト・ベースや、専門家やコンサルタント個人の努力にのみ頼るべきものではない。言葉だけに終わらずに、教育プロジェクト全体の運営において具体的に「理念」をどう実現すべきかを明示し、実践することが必要である。

しかし、現時点では、地方社会の参画と現地リソースの活用について、基礎研究は行われておらず、体系的に経験や成果が整理されていない。このため、ガイドラインやフレームワークは存在しない。例えば、一般無償資金協力による学校建設のように、地域社会の参加促進や現地リソースの活用という課題が長年にわたって議論されていながらも、具体化されていない等、課題の多い案件が相当数存在する。

7-1-5 他の開発セクターとの連携

世界的な動向として注目すべき理念であったが、具体的なフレームワークを策定する努力は十分になされなかったと思われる。例えば、コミュニティ開発支援無償では、セクターを越えて、コミュニティ開発が行われることが期待されたが、今のところ、学校建設、水供給等、個別のセクターの中での実施となっている。

個別のプロジェクトを見ると、例えば、エチオピアの ManaBU で建設した学校では、学校農園で野菜栽培をして、児童や教員の食料に当てたり、販売したりしているケースがある。また、ミャンマー辺境州の地域開発プロジェクト等の事例もあるが、日本の教育協力における明確な方向性を示すまでには至っていない。

技術協力プロジェクトの中で行われているパイロット・プロジェクト等においては、教育プロジェクトによる、保健衛生や、栄養改善、野菜栽培や水供給プロジェクト等との連携が工夫されている。しかし、個別のプロジェクトで工夫して実現しているのみで、小規模な成果にとどまっており、投入に対して、面的な広がりやインパクトは限定的なままであり、また体系的なとりまとめも行われていない。この理念を実現するためには、方針が見えるよう、更なる努力が必要と思われる。

7-1-6 日本の教育経験の活用

BEGIN 後、JICA において 2002 年 10 月に「教育・保健分野における日本の政策及びアプローチ」検討会が組織され、2003 年 10 月には、「日本の教育経験—途上国の教育開発を考える」が出版された。これは、英・仏・西語訳された上で Web でも公開され、日本語版は後に商業出版された。

日本の教育経験における住民に対する啓発や住民参加による学校運営改善、理数科教育強化等の経験が、それぞれの課題改善のためのプロジェクトで活用されている。

文部科学省の拠点システム⁹⁴も、予算化され、参加各大学・NGO の努力により大きく進展した。これらのことから、この理念は相当にインパクトがあったとして評価できる。今後、蓄積された知見が、援助実施機関によって、日本の教育協力の現場にお

⁹⁴ 文部科学省が、開発途上国における基礎教育開発支援のため、大学・NGO 等、日本の教育関係者等が有する教育上の知見や経験を整理・蓄積するとともに、国内外の援助関係者が活用可能な教育協力モデルの作成等を行い、国際教育協力の質の向上を図ることを目的として構築したもの。主に、広島大学と筑波大学を中核に、JICA、JBIC といった関係機関の協力のもと、「教育に関する日本の経験の活用」、「サブサハラアフリカ諸国の教育改善」、「青年海外協力隊派遣現職教員のサポート」の 3 分野で具体的な機能を担っている。

いて更に活用されることを期待する。

ただし、日本の経験がそのまま途上国に適用できるわけではないことは、十分に理解されるべきである。また、日本の経験や知見が優秀であるとして、相手国に一方的に押し付けることも避けなければならない。途上国の教育制度や教授法等は、それぞれの歴史、文化、社会の中で築かれてきたものであるから、そこに日本の教育経験を活用することが適切であるのか、どのようなアプローチが適切であるのか、十分に検討し、途上国の理解と合意を得ることが重要と考えられる。

7-2 重点分野

7-2-1 教育の「機会」の確保に対する支援

・多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設

日本は、基礎教育援助では、1990年代から、一般無償資金協力による学校建設に積極的に取り組んできた。質の高い学校を、アジア、中南米、アフリカの国々に数多く建設し、一定の成果を上げたことは評価される。しかし、住民参加で建設した場合の原材料や建造物の質の保証と構造物の瑕疵責任が明確でないこと、工期をあまり長期にわたることができないこと等、一般無償資金協力の制度上の制約から、学校建設のプロセスに住民参加を確保することが難しい。

また、現地コンサルタントや業者を使うことで、コスト削減が図られているものの、住民参加等を導入することに制約が多いことから、更なるコスト削減が難しく、課題として指摘され続けてきた。こうした課題に対応する意味で、トイレや給水施設で、学校建設の付加価値を高めたり、住民参加の促進、地域社会への裨益の可能性の追求が、重点分野の方向性として盛り込まれたりしたことには、大きな意味があった。

試行的なものではあるが、ManaBU やネパールの機材供与による学校建設、草の根・人間の安全保障無償による学校建設において、一定の方向性を指し示すことはできたと言える。しかし、エチオピアの現地調査では、一般無償資金協力における制度的な制約を乗り越えるために新たに設立されたはずのコミュニティ開発支援無償においても、プロジェクト管理や工期、建設物の質をある程度確保するために、住民参加を取り入れることは困難だということが判明した。

現在も、学校建設に関しては、コミュニティ開発支援無償が設立され、無償のソフト化が進んだものの、いまだ厚い制度上の壁が、この理念の実現を阻んでいると言えよう。また、「地域に開かれた施設としての利用の促進」は、プロジェクトごとの工夫、対応があると推察するが、明確な方向性として、これまでの日本の学校建設プロジェクトには、取り入れられてこなかったため、ガイドライン等の策定が求められる。

・ジェンダー格差の改善のための支援(女子教育)

教育におけるジェンダー格差の是正は、EFA や MDGs においても最重要課題の1つとされている。また、ジェンダーの問題は、社会的・文化的・宗教的にセンシティブな課題であることから、例えば、イスラム教国において、日本のような非キリスト教国が、この分野の教育協力を提供することには、相手国側からも受け入れやすいと考えられる。ジェンダー分野の案件が、当初はグアテマラのみであったが、パキスタン、アフガニスタン、イエメンというイスラムの国々を対象に拡大していったことは、日本独自の貢献として一定の意味があったと言えよう。

しかし、「ジェンダー格差の改善のための支援」には、ニーズの高い地域での女子

校の建設、ジェンダー差別を改善したカリキュラム、教科書、教授法の開発支援及び女子教育に関する教員研修が挙げられているが、女子校の建設並びに教員研修以外は、直接的な事業は実施されていない。一方、アフガニスタンでは、ジェンダー格差改善のために、下記のような努力がされている。

- 教師用指導書開発チームの編成において、男女のバランスを考慮し、可能な限り女性の執筆者を選定している。特に、「理数科は男性に優位のある教科」というイメージを払拭するために、算数・理科においても、女性の執筆者を意識的に選定している。
- 教師用指導書や教員養成校における授業案及び生徒用教材に関し、性別役割分担を助長するような記述や挿絵がないよう配慮しながら作成している。
- 教師用指導書開発プロセスにおいては、男女両方の教員から内容改善のコメントを得ている。また、男女両方の教員による教師用指導書の活用状況をモニタリングしている。

教育の機会確保を実現する上で、ジェンダー格差の是正は、重要な課題である。国際的には多くの研究蓄積がある分野であるが、日本の教育援助としては、いまだプロジェクト経験や知見が、個別のプロジェクトにとどまっており、今後は、知識の集積と体系化を進める必要がある。

・ノンフォーマル教育への支援(識字教育の推進)

パキスタン・パンジャブ州識字行政改善プロジェクトや、開発パートナー事業等を通じて、NGO との連携案件が実施されており、JICA も、「ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて」を出版する等、キャパシティの向上にも力を入れてきた分野である。

アフガニスタンやネパールでは、現地 NGO を活用して、成人女子や、中退した児童を対象とした識字教育を改善するための技術協力プロジェクトが実施されている。しかし、案件数や投入資金量は、他の重点分野と比して限られている。

識字教育を含めたこの分野において、日本には、(財)ユネスコ・アジア文化センターという非常に実績のある組織があるにもかかわらず、残念なことに ODA との連携は必ずしも十分に進んでいない。

また、途上国政府は、フォーマル教育改善のための活動に比較して、ノンフォーマル教育への活動には積極的ではない場合もあることから、彼らのコミットメントを高めること、NGO を活用していくことが重要な課題として挙げられる。

・情報通信技術(ICT)の積極的活用

重点分野としてとりあげられているが、基礎教育分野の情報技術の活用に関しては、本評価で事例研究の対象としたモロッコ地方部中学校拡充計画⁹⁵等、一部の案件で見られるものの、まだほとんど実績がない。パプアニューギニアやエチオピア等における視聴覚機材による授業改善計画はあるものの、ICT の積極的活用を目指したプロジェクトは、今後の積極的な推進が期待される。

⁹⁵ 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。

7-2-2 教育の「質」向上への支援

・理数科教育支援

理数科教育分野は、学校建設と並んで、1990年代後半以降の日本の基礎教育援助の柱の1つであった。フィリピン、インドネシア、カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマー、バングラデシュ、ケニア、ガーナ、南アフリカ、ウガンダ、ザンビア、マラウイ、ホンジュラス、コロンビア、ドミニカ、チリ、エジプト、パプアニューギニア、アフガニスタン等、この分野での援助実績は、歴史的にも、地域的にも広範にわたる。

日本国内におけるこの分野の援助経験の蓄積も、関係大学、関係諸学会、文部科学省⁹⁶等の努力により進んでいる。アフリカ教育開発協会(ADEA)では、理数科教育分野の研究グループを日本が企画提案し、主導する等、国際的にもユニークな展開を行っている。この重点項目については意図した成果が上がっていると考えられる。

JICAと文部科学省の双方で、これまでの協力経験を整理・体系化する等、今後の協力基盤の確立に向けての活動が進展していることは、評価できる。ただし、このような成果をどのようにして自立発展性の高いものとしていくのか、どのようにして効率性を高めていくのかについて、更なる検討が必要と思われる。

・教員養成・訓練に対する支援

教員養成や現職教員訓練は、上記の理数科教育関連プロジェクトの多くで採用されてきた手法であり、実績を数多く有する。1990年代から、教育の質向上プロジェクトとして、主に前期中等教育分野で実施されてきた。BEGIN発表以降は、ホンジュラス等、初等教育分野でも現職教員研修に対する支援が行われるようになった。

また、授業研究を中心に、日本の経験が生かされた協力が進展しているのも、この支援形態の特徴である。拠点システムやJICA、関係大学において、現場での実証と調査研究の双方で、知識の体系化が進展したと考えられる。

・学校の管理・運営能力の向上支援

学校の管理・運営能力の向上を支援するために、地域住民の積極的な参加を促すという方向性は、ニジェール、エチオピア、マラウイ、タンザニア、ポリビア等々の学校運営住民参加プロジェクトとして、成果を残している。現状では、学校校長や教員に対する学校出席簿や記録管理、学校改善計画の作成と実施、学校運営活動のモニタリング及び住民動員の方法等に対する研修が行われている。こうしたプロジェクトの多くは、主に2000年に入ってから、BEGIN発表以後に開始されており、BEGINの影響があったものと考えられる。

多くのプロジェクトが技術協力プロジェクトで実施されており、技術協力として日本側からの投入を基にプロジェクト運営がなされてきた。しかし、学校運営にかけられる予算は、どの国においても非常に限られており、研修や改善活動の実施、モニタリングに対する支援を行うに当たって、その効率性や自立発展性に課題が残る。

⁹⁶ 表4-2のように、「拠点システム」において、「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」活動(2007年度)、「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」活動(2003年度～)、「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」活動(2003年度～)等、数多くの活動を実施している。

7-2-3 教育の「マネジメント」の改善

・教育政策及び教育計画策定への支援の強化

教育政策アドバイザーの派遣は、フィリピン、インドネシア、カンボジア、ガーナ、ブルキナファソ、バングラデシュ、スリランカ、ホンジュラス等で実績がある。また、インドネシア、ベトナム、ミャンマー、モロッコ、マラウイ等の開発調査で作成した地方レベルの教育開発計画が、相手国の教育政策や教育計画にとりあげられた例も多く、一定の成果があったと考えられる。

この重点項目と後述の「教育行政システム改善への支援」に関しては、1999 年以降に教育分野の開発調査を開始したことが、大きな成果を生んだと考えられる。

・教育行政システム改善への支援

教育政策及び教育計画策定への支援の強化と同様に、1999 年以降に進展した教育分野の開発調査が、この重点項目の成果を生んだ、と考えられる。

タンザニア、マラウイ、エチオピア等におけるスクールマッピング・マイクロプランニング・プロジェクトは、開発調査としては珍しく、全国または広範な地域をカバーし、面的な広がりのある教育協力となっている。また、これらの開発調査は、単なる調査ではなく、地方教育行政官や校長等に対する研修の集積、研修システムの構築、研修を通じた教育統計データベースの改善と地方レベルの教育開発計画策定としての側面も有しており、その重層的かつ広範なインパクトは特筆に値する。

しかし、これらのようなプロジェクトが、自立発展性をどのように確保していくかは、今後もさらに研究・検討が必要となる。JICA は、2004 年に、教育分野開発調査に関して、総合評価を行っており、総合的なフレームワークの研究・確立にも一定の成果が見られる。

7-3 日本の新たな取組

7-3-1 現職教員の活用と「拠点システム」の構築

青年海外協力隊への現職教員の参加は、文部科学省の政策的な努力により、飛躍的に進展しており、BEGIN 発表以降の実績として評価できる。世界の中でも高水準にある日本の初等中等教育の知識や経験を積極的に活用するとして、現職教員の派遣数は大幅に増加した(表 7-1)。

表 7-1 現職教員派遣数の推移

	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年
派遣数	35 人	63 人	56 人	64 人	83 人	87 人	84 人

(出典: 文部科学省ホームページ)

http://www.mext.go.jp/a_menu/kokusai/genshoku/05030701.pdf

拠点システムについては、2003 年に、広島大学と筑波大学を中核に「拠点システム構築事業」が開始された。本事業の主な役割は、協力経験の共有化、派遣される現職教員への支援(共有化された協力経験の伝達)、協力経験の浅い分野に対する経験活用への支援である⁹⁷。

ただし、援助実施機関により、援助の現場において本事業成果が十分に活用され

⁹⁷ 文部科学省事業概要、http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/020908/048.pdf

ていないこと、対象とされている課題間におけるつながりが希薄であること等、事業開始時に目的や成果の活用方法について、必ずしも明確でなかったこと等、課題と反省点が挙げられている。一方、現職教員派遣に際しての研修の充実という点では大変評価されている。

拠点システムの一環として、同 2003 年より文部科学省と外務省の共催による「国際教育協力日本フォーラム」が開催されており、諸外国の大学、政府、国連関係者等の間で教員の質の向上についての積極的な意見交換が行われている。2007 年、この拠点システム構築事業は、文部科学省が推奨する「国際協カイニシアティブ」に組み込まれ、基礎教育のみでなく高等教育までを対象とするようになった。ただし、個々の事業は、いまだに、質的なばらつきがある。JICA、JBICを中心とした援助実施機関と連携は十分に進展しておらず、今後、「国際協カイニシアティブ」との連携を期待する。

7-3-2 国際機関との広範囲な連携の推進

・ユネスコ支援

日本がユネスコに拠出している各種信託基金は、第2章に示すとおり毎年提供されており、日本とユネスコの協力関係の成果として評価できる。BEGINが新たな取組に挙げられたことも、拠出金提供の後押しとなっていると思われる。また、「識字教育及び学校外教育開発(ランド・アフガン)」による EFA の達成に取り組んでいる他、EFA のモニタリングについて、人的資源開発信託基金を通じて、南太平洋諸国・カリブ諸国において、教育関連指標にかかるデータ収集、分析等のモニタリング能力向上を目指す人材育成案件を実施している。さらに、万人のための教育信託基金を通じて、ユネスコ・バンコク事務所と連携しながらアジア・太平洋地域の EFA モニタリング評価に関する事業を実施している。

ユネスコとの連携では、今後、ノンフォーマル教育や女子教育支援等をさらに積極的に展開していくことが重要と考えられる。

・UNICEF 支援

日本は UNICEF に対する有数の拠出国であり、日本 UNICEF 協会は、民間 UNICEF 機関として、世界最大の寄付を集めている。

近年は、アフガニスタン、イラク、スーダンやブルンジ等、日本が直接援助を行うことが困難な紛争終結後の国々に対して、UNICEF と連携し、教育復興支援を実施する例も多くなっている。こうした傾向は、紛争後の復興のための基礎教育支援や国際社会との連携等、BEGIN の重点分野や新たな取組との整合性が高い。

なお、今回の現地調査でのインタビューでは、「日本の支出が主にニューヨークの UNICEF 本部を経由するため、UNICEF のような分権化された機関においては、現場においてプレゼンスを効果的に示していない」という話が聞かれた。つまり、地域事務所と分野を限定して、例えば、UNICEF 地域事務所の基礎教育分野に対する活動に資金提供することで、UNICEF 本部に提供するよりも、より多くの金額が、現地の教育改善にインプットされ、かつ、より日本の「顔が見える援助」につながりやすいとのことであった。

現行の日本の拠出金制度においては、例えば、UNICEF 経由で支援を実施する場合には、現地 ODA タスクフォースと現地 UNICEF 事務所の間で十分に議論し、以下

のアプローチの推進により、より「顔が見える援助」につなげることが重要と考える。

1. 対象国における日本の二国間援助(ODA)との連携構築に留意した案件形成を実施する
2. 事業において日本人専門家、青年海外協力隊、UNV 等の活用を積極的に推進する
3. 現地ODAタスクフォースが UNICEF 事業の実施に関する会合やモニタリングに参加しインプットを行う

こうしたアプローチの有効性を検討のうえ、導入することが望まれる。

・EFA-ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)への配慮

EFA-FTI について、日本は、二国間援助と国際機関を通じた援助を通じて支援を行ってきた。2007 年度からは、FTI の 2 つの関連基金である触媒基金(外務省)及び教育計画開発基金(財務省)への拠出を開始した。これは、いまだ他国に比して小額であるが、日本の取組が大きく進展する可能性が出てきた。FTI に対して、日本政府としての支援の在り方が工夫されており、これも BEGIN に新たな取組としてとりあげられた成果の 1 つと考えられよう。

しかし、BEGIN における FTI の位置付けは、当時の援助潮流・ドナー動向を考慮した前向きなものであったとは言えない。また、2002 年の設立以降、日本は FTI メカニズムの制度改善に積極的に知的貢献を行ってきたとは言い難く、途上国の自立的発展性の確保のため、日本国の援助理念を生かした制度の改善に向けて、提言を行う必要がある。

2008 年は、日本が FTI の共同議長国になる年である。今後の取組には、ますます工夫と強化が必要となる。

・アフリカ教育関連連合(ADEA)への参加

BEGIN を受けて、日本の ADEA への加盟は 2004 年に実現した。BEGIN において、明確な加盟の意思表示がなされたにもかかわらず、加盟に 2 年間も要したことは、日本の政策実行力の課題であろう。ADEA 参加後は、理数科教育の作業部会を設置し、SMASSE がリードをしており、今後も、その成果やインパクトには広がり期待される。BEGIN の成果として評価できよう。

7-3-3 紛争終結後の国づくりにおける教育への支援

紛争終結後の国々における教育復興に対する援助は、治安の問題もあり、実施上の困難が大きな課題である。

そこで、日本は UNICEF や NGO と協力して、アフガニスタンでの「Back to School Campaign」や、イラク、スーダンやブルンジ等での教育開発を行ってきた。また、拠点システムを通じて、「紛争解決後の国づくりに係る教育計画モデルの開発」事業の実施等により、BEGIN 発表以降の成果のあった分野であると考えられる。

近年は、人間の安全保障の枠組みの中で、アンゴラ、シエラレオネやスーダンにおいて、技術協力プロジェクトが実施され、日本人の専門家やコンサルタントによって、教育分野の支援活動が行われている。これは、日本が人間の安全保障を推進していること、そして紛争後の国づくりに関する教育への支援が、BEGIN にとりあげられていることもインパクトがあったと考える。