

教育ODAの経験と課題

牟田博光

(東京工業大学)

(広島大学教育開発国際協力研究センター客員研究員)

はじめに

1990年は国際識字年に定められ、世界に多数存在している非識字者に焦点が当てられた。同年タイのジョムティエンにおいてUNESCO、UNICEF、UNDP、世界銀行等が共催で「万人のための世界教育会議」を開き、2000年までに非識字水準を半分にすることを宣言した。この会議により改めて世界に対して、人間の基本的なニーズである基礎教育に対してアクセスできない人々が存在していること、また国際社会はそうした人々が直面している困難を除去する必要性があることがアピールされた。

1992年には経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC: Development Assistance Committee)が主催して「基礎教育に関する援助国会合」が開催され、教育協力援助拡大の目標値として1970年代のDAC諸国の平均教育協力援助比率である16~17%を回復することが論議された。国際的に教育協力援助の重要性が認識され、各援助国・援助機関は教育協力援助重視の姿勢を強めている。さらにDACは1996年5月、施策方針「開発協力が寄与する21世紀の形成」を発表し、加盟国に対し開発目標の達成に向けてさらに協力するよう呼びかけ、援助協調を求めた。

このように国際的な教育協力ニーズが高まり、協調関係が深まる中で、日本も協力対象地域の拡大と基礎教育分野への領域の拡大、援助諸機関との連携が求められている。本稿ではこれまで我が国が行ってきた教育ODAの経験を振り返って、今後のODA

実施上の課題について考える。

1. 教育ODA経験の分析

外務省は1982年以降、毎年各分野のODAの事後評価結果をまとめた「経済協力評価報告書」を発行している。教育分野に関わる事後評価は1985年度~1997年度版に記載されている。その中で、個別援助案件の評価を行ったのは63である。但し同一援助案件を別の年度に異なった評価者が評価を行った場合は、それぞれ独立の評価として勘定する。

この事後評価事例をDACの評価5項目(妥当性、達成度、効果、効率性、自立発展性)の観点からそれぞれ5点満点で評点(評点の基準は; 評点5=非常にある; 評点4=かなりある; 評点3=いくらかある; 評点2=あまりない; 評点1=まったくない)してみると、「達成度」の評点が最も高く、次いで、「効果」、「妥当性」、「効率性」、「自立発展性」の順になっている。「自立発展性」や「効率性」の評点が低いのは、評価時点で自立発展したかどうかの判断が困難で、肯定的な判断が難しいこと、効率性についての記述が少なく、肯定的な判断が難しいこと、等もその理由の一つとなっている。

評価5項目別の評点結果を分野別に見たのが図1である。全ての評価項目について、分野間の評点の平均値間に統計的な有意差(「効果」は危険率5%水準、他は1%水準)が認められる。特殊教育と高等専門教育は全ての項目で評点が高い。特に、「効

率性」と「自立発展性」については他の4分野とは際だって異なっている。基礎教育は「達成度」が高いが、他の項目はそれほど高い訳ではない。学校建設や施設整備が中心なため、ハードの導入が完成すれば目標達成度は高いものの、それが教育の質を高めたり、自立発展を約束するものではな

いたためである。ノンフォーマル教育は全ての項目で評点が低い。正規の学校として位置づけられないため、その社会的意義や緊急性がどうしても明確ではなく、また、達成度をはかる基準があいまいであることにもよろう。

図1 分野別評点

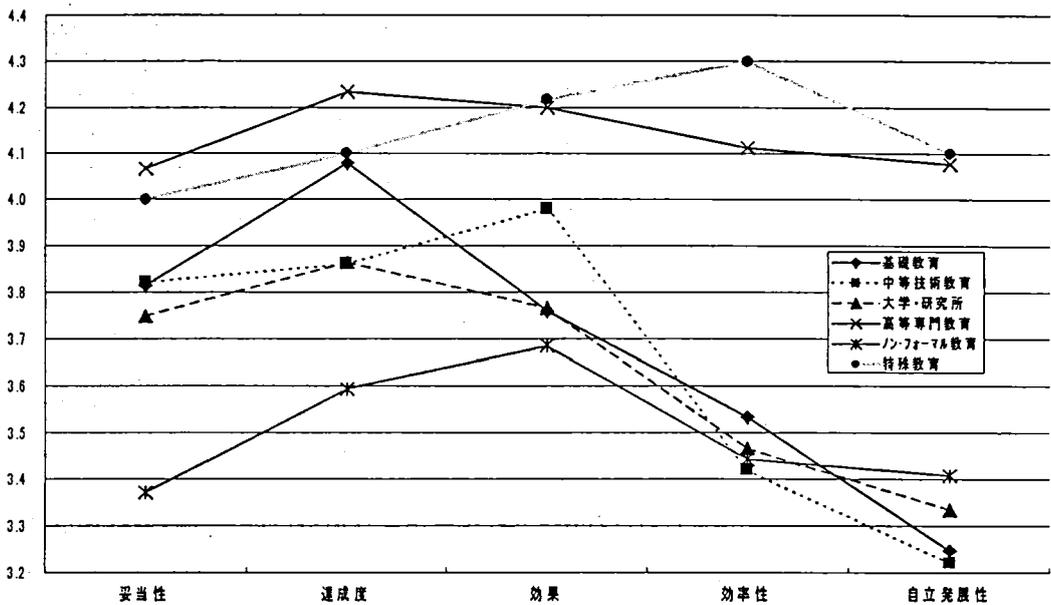


図2は評価案件がハード中心のものか、ソフト中心のものか、あるいはハードとソフトの組み合わせかによって評点の差を評価5項目ごとに見たものである。現実にはソフトがまったく関与しない案件も、供与機材が全くない案件もほとんどない。しかし、案件全体の中で、ハードやソフトの位置づけが非常に弱い案件は多数存在する。

図2から明らかのように、ハードとソ

フトを組み合わせた案件は評価5項目すべてについて評点が高い。「妥当性」と「自立発展性」については、3群間の評点の平均の差が、危険率5%水準で統計的に有意である。援助案件形成においては、ハードとソフトのバランスが重要であるとよく言われているが、このデータからもそのことが実証されたと言って良い。

図2 ハード・ソフト別評点

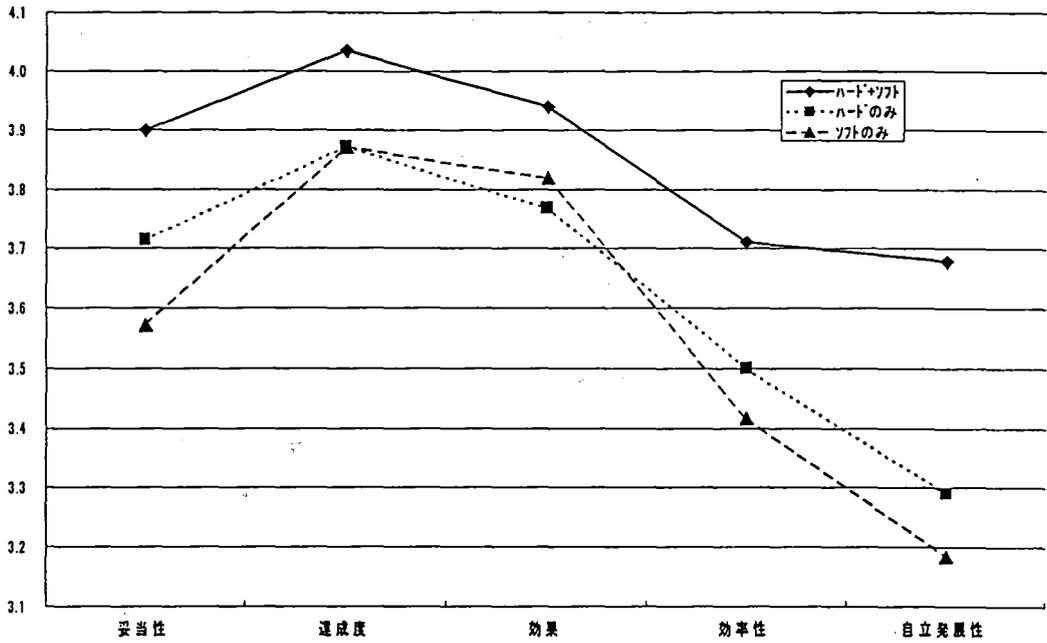


図3 地域別評点

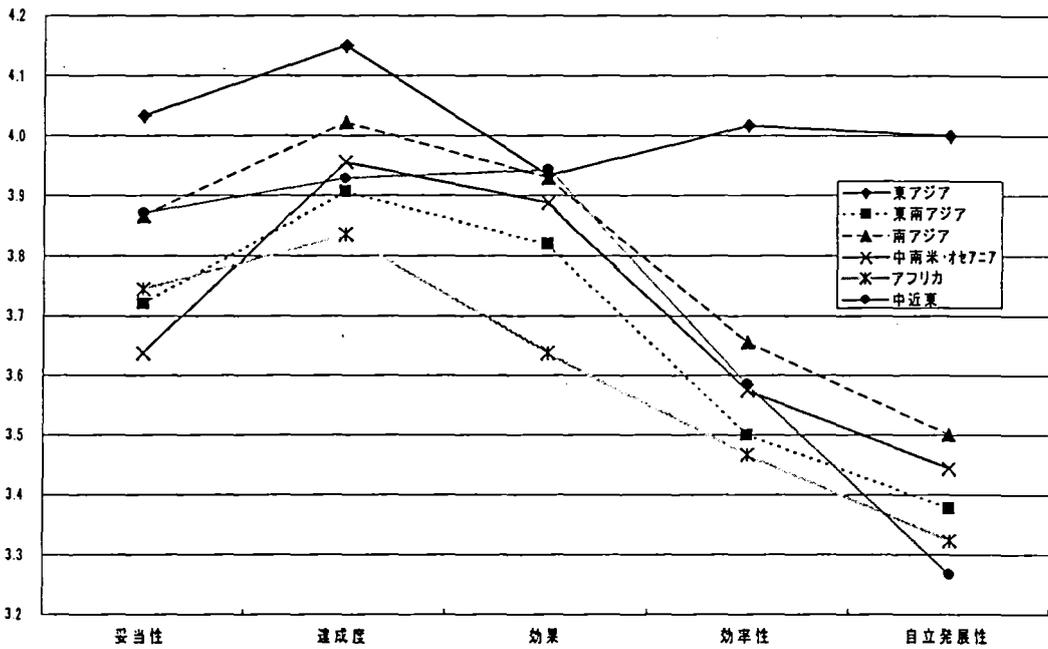


図3は地域別に評点の差を見たものである。東アジアだけが他の地域と比較して、多くの項目で際だって評点が高い。社会経済がめざましく発展したところが

大きい。特に、「自立発展性」については、社会経済水準の向上が伴わなければ絵に描いた餅にしかならない。東アジアでは幸運にもその様な条件がそろった。しかし、サンプル数の関係もあり、地域間に統計的に有意な差は見られない。

また、評価 5 項目間の相互関連としては「妥当性」と「達成度」が高いことが「効果」を高める事に寄与し、「効果」が高いことや「効率」が良いことが、「自立発展性」の向上に寄与していると判断できる(牟田, 1998)。

これら外務省による事後評価結果やこれまで筆者が関わってきた事後評価案件の中から重要な課題を拾い出せば、次のようなまとめをすることが出来る。

2. セクターレベルの課題

2-1 妥当性、効果・効率向上のための課題

目標達成度は高いものの、妥当性や効果・効率が低いプロジェクトが多くある。改善のためには以下の課題について留意が必要である。

セクター分析

これまでのわが国の援助機関による教育分野の実体把握は十分であったとは言えない。今後教育分野への援助の重要性が増すことを考えれば、案件をよりの確に選択し、対応していくために、実態のより詳細な把握を目指して、教育分野でのセクター分析・調査が重要である。

援助を実施する前に援助対象分野についての十分なセクター分析・調査をすることは、援助資源の有効配分の観点からも極めて重要である。調査結果を踏まえ、わが国の援助スキームを横断的に組み合わせ、被援助国側にとって最も必要であり、日本側としても取り組み可能な分野を十分検討し、絞り込んだ上で協力内容を

を検討していくことが可能となる。セクター全体の中での案件の位置づけが明らかになり、妥当性を高めるのに役立つ。

学校が無いところに新しい校舎をつくれば教育機会の拡大につながる。校舎新設の効果は就学者の増大という指標で測定できる。既存の学校に校舎を新設した場合には快適な学習環境を与えて、教育の質的改善に寄与するところが大きい。中退率の減少、学力の増加などの指標で測定できる。しかし、教授方法、カリキュラム、学校運営、教育機器利用、宿題の有無、父母の協力なども教育の質的改善に関連する重要な要因である。セクター内の重要な要因の現状と要因間の関連の把握がなければ、案件の効果は予測できない。

セクター分析が十分であれば、これまでのように、高等教育、職業教育だけへの援助ではなく、基礎教育の充実、及びその後の高校、大学の拡充・充実といった展開に対し、どの時期にどのような協力が望ましいかについての具体的な議論ができる。さらに、援助国は日本だけではないところから、各国援助活動の重複の減少、または相互関係の強化を促し、より効率的な資源投入を行うための、国際援助機関間の調整にも必要となる。

ニーズに合った援助

援助の効果を高め、援助終了後の自立発展性を高めるためにも、援助案件は相手の真のニーズにあったものでなければならない。被援助国や学校現場のニーズをよく調査し、画一的でない、きめ細かい、役に立つ、無駄のない援助が望まれる。立案・設計段階から相手国と日本との間で十分な打ち合わせをし、援助が独りよがりにならないようにしなければならない。国レベルばかりではなく地方または地域レベルでの協議も重要である。

地方分権化が進んだ国では、国と地方の協議もまた必要である。また、プロジェクトの立案・設計と実施段階では発生する問題を解決できる柔軟性が必要である。実際、実状に合わせた柔軟な計画変更が、案件を成功に導いた例も多い。

例えば、現在多くの途上国が抱えている学校建設のニーズは、生徒の収容力の増強である。こうした場合、援助の記念碑になるような豪華な建物よりも、とにかく廉価な教室・校舎の供給を大幅に増大させることが教育援助に期待されている。

学校建設でまず必要なのは、どの場所にどのような学校を建てれば良いかの十分な検討である。スクールマッピング等の手法を利用して、学校を維持するのに十分な数の児童生徒が確保できる場所に、適正な学校を建てなければならない。農村や山間の地に不釣り合いな立派すぎる校舎でも困る。用地選定や業者決定に時間がかかったり、用地選定ができて、用地買収予算や用地買収期間が限定されているため、スクールマッピングの成果を十分に生かせず、条件が悪いが安い土地を購入するほかにないような事態も避けなければならない。校舎新築だけではなく、用地買収が困難な地域では既存の学校の校舎増築を行うなどといった柔軟な手段も考えられよう。

資機材供与の場合、相手国のニーズや管理能力に合わせた、利用度の高い資機材を供与することが重要である。資機材供与に関しては次のような点に留意しなければならない。

①高性能であっても相手国の技術水準では不要な性能である場合もある。相手国の技術水準や耐用年数も考慮して、費用対効果の高い機材を選ばなければならない。

②供与された機材の到着と、その使用法を指導する専門家の任期がうまくマッチしていない例が多く報告されている。機材と専門家の有効活用を図るためにも、このようなことがないように、関係諸機関との連絡を密にしなければならない。

③機材を長期間効果的に使用するためには日頃のメンテナンスが必要である。適度な経費で現地におけるアフターサービスや修理が可能かの確認が必要である。また、機材を現地調達することは地元の収益確保、地域振興につながるだけでなく、援助期間終了後の機材の保守も容易にするので、現地での機材調達の可能性を十分調査する必要がある。

④メンテナンスを外部の業者に依存するだけではなく、簡単なメンテナンスができる人材の養成を援助プロジェクトの中にはじめから組み込んでおく必要がある。

⑤機材の維持管理は受け入れ国の責任としても、現実問題として、援助をより効果的にし、長期的に持続するためには適切なフォローアップが重要である。機材の保守・管理の指導のための専門家の派遣、または研修の受け入れを行わなければならない。供給した機材の修理部品の調達、使用法の理解に手間取っているケースが多く見られる。納入資機材を有効に活用するために、所要の修理部品を一定期間供給することも必要であろう。

効果を重視した立案

重要なことはどれだけ投入したかではなく、その投入によって何がどれだけ向上したかである。援助の効果を重視した案件形成を行わなければならない。学校を作っても、設備を供与しても、教育の機会が増え、施設・設備が適切に使用されて、学力が増進してはじめて意味がある。学校を作ることや設備を供与する

ことは教育改善のための手段でしかなく、それ自身が最終目標にはなりえない。ODA も限られた財源を利用する国家事業として、アカウンタビリティを求められる時代となった。適切な評価活動によって、当初目的とした効果が達成されたかどうかを調べ、公表しなければならない。

そのためには、効果が測定できるような仕掛けをプロジェクトの中に仕組むことが重要である。プロジェクトに先立って、必要な指標を集め、プロジェクト終了後にそれらがどのように変化したかを、プロジェクト対象校、非対象校について比較しなければならない。

まず基本設計調査の中に評価の視点を入れなければならない。多くの場合、基本設計調査の中で効果として書かれていることは、単なる希望であり、具体的に測定されないし、測定が可能のように援助の条件を整えてもいない。

教育分野への援助はインフラを整備すれば後は自然とうまくいくというものは少ない。日々の活動への資金援助の方が効果的な場合も多い。基礎教育はもちろんのこと、高等教育への援助も、施設・設備だけに限らず研究費のような資金協力も効果的である。これまで経常経費への援助はしないことになっていたが、仕組み作りのために必要で、将来の自立発展性が見通しがつくのであれば、ある程度の援助も行った方が効果的な場合がある。

長期的視点

地域住民の年齢構成、地域の社会経済状況、動向などにより、将来の学校規模を予測することは可能である。もし日本の援助による校舎が50年間持つならば、その間期待される役割が果たせなければならない。校舎を建設する学校を選ぶ際、現状の分析だけでなく、将来の動向も

見極めた上で学校選択をしなければならない。

2-2 案件形成の課題

ハードだけでなく、ソフトも

これまでの援助案件は、教育施設・設備等インフラ整備が主であった。教育内容への援助はその国の歴史や文化に踏み込むところが大きく、また、自助努力の範疇に入ると考えられたことも理由の一つである。しかし、どのような立派な施設・設備も十分な利用がなされなければその効果を発揮することは出来ない。資機材供与後の効果的な運営や活用を確保するためにも、ハード面の援助とともにソフト面での援助が必要である。

学校を建てただけで、児童・生徒が大勢集まってくるわけでも、立派な教育が行われる訳でもない。ハードだけではなく、教育の質の改善といったソフトの部分も含めた、総合的な援助を目指さなければ、援助の効果は高まらない。例えば教育に関しては、カリキュラムの策定、教科書作成・配布、教員の育成と現職訓練、周辺の人々が学校に通いやすい仕組みづくり等を施設の建設、機材の供給とともに作り上げることが大切である。

また、教員の定着化をはかり、多くの教員に対して指導法の伝達を行う事も、援助を長期間にわたり有効なものとするために必要である。組織的な研修制度を作り上げる他にも、教員同士の情報交換の場を確保する等、あまり費用をかけずに工夫できることも多い。

資機材だけへの援助効果は耐用年数が過ぎればなくなる。しかし、ソフト面への援助は被援助国の人々の知恵として残り、長期的な効果は大きい。

案件間の関連

援助の効果を高めようとする場合、案

件と案件とを有効に結びつけることも大事である。援助は限られた財源に基づいて行われている。その際関係者同志のネットワークキングが非常に重要になってくる。一つ一つのプロジェクトを無関係のものとして実施するよりも、さらに大きな効果が期待できる。

例えば、無償資金で建てた学校を中心に協力隊員が入って理数科教育の巡回指導を行ったり、これらの学校の教員を研修に出したりして、地域の理数科教育の核にするなどの連携が進めば、ハードとソフトを組み合わせた効果の高い援助ができる。

フォローアップの重視

援助をより効果的にし、長期的に持続するためにはフォローアップが重要である。機材の維持管理は受け入れ国の責任としても、教育の効果を考え、機材の保守・管理の指導のための専門家の派遣、または研修員の受け入れを行い、利用する人に対する訓練も行わなければならない。

教育援助案件は校舎建設などハードな案件が先行しやすい。これらの被援助校に対して、質的向上、内部効率向上のためのプロジェクトをフォローアップの援助として行えば、全体として総合的なプロジェクトにすることができる。

住民参加による意識の向上

教育分野への援助は、相手国の長期的な自助努力がなければ成功しない。また、相手国の歴史、文化、習慣、価値観等の社会的背景への理解が不可欠である。せっかくの援助が文化的侵略のように誤解されたり、制度的問題に対する配慮が足りないために、成果が上がらなかった例は多い。

アジアの多くの国々では、伝統的共同体において農業労働や家屋建設などにお

いて助け合い、協力し合うことが慣行となっている。また、各学校においてもPTAが活発であり、施設の維持管理からドラッグ防止運動、衛生運動など、実に活動が多岐にわたっている。今後の援助はこうした地域住民が主体的に関わり、地域住民自身のものとして案件が地域に定着していくことが必要である。

さらに、たとえ施設や機材等ハードの案件であっても、地元の人々の意識に働きかけながら、地域における教育への関心を向上させ、地域住民が積極的に教育活動に参加したくなるような情勢を作ることが重要である。言い換えれば、地域住民のオーナーシップを高める案件づくりが必要である。

途上国では地域間格差や民族・言語問題が大きな問題となっていることが多い。貧困に悩む地域の住民にとって、子どもを労働させずに学校へ送ることは、大きな決断である。まして、教授言語が地域言語と異なる場合には、学習が一層困難になるため子どもの就学をためらうケースもある。地域において教育への関心を高めることがこのような問題の解決に対する糸口となる。親たちに教育とは子どもの幸福を実現するための重要な道具であるという認識が広まるのが大切である。地域住民の計画段階からのプロジェクトへの参加を促すことは、完成後の学校への就学・保全の意識を持たせる点からも重要である。

住民参加による学校の維持管理

住民参加は住民に負担をさせることにより、援助コストを低減させる効果もあるが、むしろ重要なのは、住民参加型の援助が、住民側の教育の重要性に対する認識を高めることによって、学校の運営・維持管理に大きく寄与し、自立発展性を保証すると考えられるからである。地域

住民の参加は校舎の適性度、工事にも目配りを与えてくれる。

元気のよい生徒が大勢いる学校となれば、何かにつけ窓ガラスが割れたり、内壁などに穴やヒビが入るなどということが起こりうる。これらを放置せずに、学習者、教職員、ときには父母が適時、適切に対処・補修することが、新設校舎の質を落とさず、学習者にとって魅力的な環境を維持することにつながる。そのためには生徒、父母、教職員に「自分たちの学校なのだから、自分たちで維持管理する」という意識がどうしても必要である。こうした意識醸成のためには、住民参加を生み出すような建設方法などが検討されなければならない。

学校は長期的に使用するものであるため、メンテナンスを考慮して建設しなければならない。メンテナンスを容易にするには、地元で調達可能な材料や技術で建設するという、構造や材料の問題だけではなく、費用や労力の負担を含めた、メンテナンスをたやすくする仕組みをはじめから作っておかなければならない。

被援助国の発展を望む、援助という性質を考えると、足りないからもらうという気持ちを誘発させるのではなく、夢や努力の実現を手助けする形で援助を拡大することが望ましい。その面からも何らかの形の住民参加を考えることは重要である。

工夫の必要性

これまで誰も試みなかったような教育援助の処女地はない。他国の援助の中に類似の案件がある。なぜこの教育援助を日本がやらなければならないのかを考える時、プロジェクトの中に、他国にはない日本らしい工夫が求められる。過去に他の援助国が失敗した案件に日本がチャレンジする場面も出てくる。成功するた

めには、新しい工夫がなければならない。

学校建設ではないが、ザンビアのジョージ・コンパウンドの給水プロジェクトは、これまで他の援助団体が失敗した中で、給水塔建設に住民参加方式を取り入れて地域住民にオーナーシップを持たせ、成功に導いた例として、国際的にも高く評価されている。

日本の経験

最も容易に日本らしさを出すには、日本で実践している方法を輸出する事である。教育改善の大きな鍵は教員であることは、多くの教育生産性研究が実証してきたところである。どのように教員研修をおこなうかが問題である。我が国の実体に最も近いのはいわゆるカスケード方式（伝達講習方式）である。各地方から数人ずつ教員を選んで、中央の研修施設に送る。中央研修では、もっぱら研修員を地方での講師にするため訓練する。訓練の終わった教員は、地方の研修所で、こんどは教官として役割を果たし、地方の教員を研修する。研修を受けた地方の教員は習った新しい教授法や知識を自分の勤務校で実践する。

この方式を用いると、中央での知識伝達が比較的短時間に効率よく全国に広まることが期待される。日本のこの種の援助は中央研修のための建物供与、機材教材の供与、講師の派遣、中央研修所教官の日本での研修受け入れ等、多岐にわたる複合的プロジェクトとなる。この方式がうまくいけば、研修を受けた現場教員の比率は毎年高くなり、児童・生徒の成績もそれに応じて高まってくると考えられる。

しかし、この方式が成功するにはいくつかの前提条件がある。第一に地方での研修の充実である。中央研修は日本の直接の援助もあり、組織もしっかりしてい

るので、あまり問題がない。研修生である学校の先生は全国から集まり、工夫しながら新しい教材、教具も作り出す。しかし、これらの研修生が自分の受け持ち地域に帰って、講師として習ったことを伝える仕組みがきちんとできているかどうかは疑問である。この地方研修の段階がきちんとしていなければ、いくら中央研修を充実しても学校現場では何も変わらない。通常地方段階での研修の充実、現地政府の責任で行うことになっている。地方研修が機能しないのは被援助国の責任で日本の責任ではない、と言ってみても仕方がない。地方分権が重視される国ではなおさら、このような中央集権的研修はうまくいかない。

地方段階での研修がうまくいったとしても、学校現場でそこで得た知識や技術を活用するかどうかは疑問が残る。現場には十分な設備がなく、研修で習ったことを実行できなかつたり、実験実習の経験を必要としない試験の対策を念頭に置いた、暗記一辺倒の授業をせざるを得ない場合もある。

このように、条件が整わなければ、中央研修にいくら力を入れても、児童・生徒の学力増加というアウトプットは出てこない。見ばえは良いが、効果が証明できず、効率が低い援助となる。

これに対して、モデル学校、モデル学校群造り方式は少ないインプットに対して、明確な効果が得られやすい。特定の学校や学校群を選び、学内で直接研修を行い、研修内容を授業に応用するよう指導する。したがって、学力向上など効果測定が容易である。研修の効果が現れるようになれば、その学校や学校群を核として、同様の試みを近隣に広めていく。この方式の利点はインプットとアウトプットの距離が短く、インプットの変化に

よるアウトプットの変化が測定しやすいこと、小さな規模でも効果的な援助が可能であることである（例えばUNICEF, 1996; World Bank, 1996）。

このように、日本の経験を途上国へ輸出しても、期待通りの効果が得られないケースもある。日本の経験がいつも役立つ訳ではない。被援助国の現状に応じた案件形成が必要である。

評価指標

ADBは1988年から1995年にかけて、フィリピン全土で675校舎の建設を行ったほか、教育設備の充実、カリキュラム開発、教員研修も行った。その修了報告書では、費用の分析だけではなく、就学者の増加など教育の量的改善、成績・中退率・残留率など教育の質的改善について、具体的な数値目標と到達度に言及している(1996)。

これに対し、同じフィリピンで行われた我が国の援助案件では、教育の量的、質的効果に対しては期待を表明するだけで何らの指標も示さない。効果は言葉で希望を述べるのではなく、数字を挙げて、達成度を示してこそ説得力を増す。作った校舎や供与した設備が実際にどのように使われ、効果を上げたかを評価するまでを援助案件の一貫と考え、評価活動を始めから案件に組み込むべきである。

3. 政策レベルの課題

3-1 将来の日本の教育援助に係わる課題

経済開発のための教育から基本的ニーズとしての教育へ

わが国ODAの教育分野への援助は新しい産業構造を支えるための人材育成という経済インフラ整備の観点から、これまで職業・技術教育や高等教育に重点が置かれてきた。しかしながら、社会構造の

変化に対応し、バランスのとれた発展を目指す立場からは、国民の産業化社会への参加を産業面のみではなく、社会化の面から保証するため、初等教育、識字教育、中等普通教育、教員養成、など教育の根幹となる広い意味での基礎教育の重要性が指摘されるようになった。基礎教育は人間の基本的ニーズであるばかりではなく、社会における男女格差が最も早く表面化する場面でもあり、WID問題の解決としても重要である。もちろん、その後の職業・技術教育や高等教育の基盤ともなっている。

基礎教育分野の重視は職業・技術教育や高等教育への援助をやめてそれを基礎教育に振り向けるというのではなく、教育全体への援助を拡大する中で、従来援助の対象となることの少なかった、初等、中等教育への援助を多くして、教育分野全体としてのバランスをとっていかうということである。そのためには、意識的に基礎教育分野への援助を拡大する必要がある。

プロジェクト管理体制の充実、点への援助から面への援助へ

教育分野における協力実績はこれまで職業・技術教育や高等教育に集中していた。そのほかには主として理数科教師派遣等を通して中等教育の分野での協力実績がある。だが、基礎教育分野については協力実績が多くなく、しかも、施設建設・設備整備に限られていた。今後基礎教育分野への援助を拡大することが要請されているが、これまでとは異なったアプローチが必要となる。

従来援助が多かった職業・技術教育や高等教育への援助は新しい学校を作ったり、既存の少数の学校に資機材を供与するものがほとんどである。したがって、金額は多くても、プロジェクト・サイト

はたかだか数カ所で、援助の進行を管理することは比較的容易であった。しかし、基礎教育への援助と言うことになれば、ソフト面への援助はもとより、ハード面への援助にしても、サイトの数は数十や場合によっては百を超えることになる。当然のことながら、これまでの方法では援助の進行管理は不可能である。点の管理ではなく、面を管理するような、新しい援助管理方法を工夫することが必要になってくる。さらに、いくつかの個々の学校施設・設備を改善するという点の視点ではなく、ある地域全体の総合的な教育力を高めるといふ面の視点が重要になってくる。

プロジェクトサイトが点在する場合には、現地政府プロジェクトチームの組織作り、能力向上など、プロジェクトの規模に見合った管理のシステムを構築、整備していくことも必要となってくる。

柔軟な援助の枠組み

援助の有効活用の点から、教育分野でも無償資金協力や有償資金協力等と、研修員受入、専門家派遣、機材供与、開発調査、青年海外協力隊派遣といった技術協力等様々な援助スキームを組み合わせ、包括的な援助を行うことが重要である。資金協力の効果を上げるためには技術協力との連携が重要である。

インドネシアにおけるHEDS (Higher Education Development Support) 案件の試み等は参考になる。同案件は、インドネシアの地方大学のレベルを向上させることを目的としているが、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力、及びOECFによる有償資金協力を組み合わせることによって効果的な協力の方向を模索している。

様々な援助方式を総合して活用することが出来れば、包括的なパッケージ型の

援助が可能になり、地域を限定して校舎建設、教員養成、教員研修、教材開発、地域住民の啓蒙等連携を強化することによって、地域全体の教育力を高めるといった、新しいタイプの援助が可能になり、より大きな成果が生まれると思われる。

援助他分野との連携

教育分野への援助は保健衛生等他の分野への援助と関連が深い。小学校でトイレを使ったり、手を洗うことを指導することは、地域保健衛生の問題でもある。トイレや水施設の有無は女子の就学率と密接な関係があることは多くの事例で証明されている。また、学校としての立地条件に富む場所は、ヘルス・ポストとしての立地条件に富む場所でも多くある。教育施設建設にあたって、多機能を持つ施設を建設する事が有効な場合もある。複数の省庁を相手に援助を行うのは困難な仕事ではあるが、案件の種類によっては考慮すべき事柄である。

他援助機関との比較を意識

多くの機関が似たようなプロジェクトを行えば、相互に費用と効果の比較が行われるのはやむを得ない。初等・中学校校舎建設には高層ビル建設のような特殊な技術を要しない。技術的に、日本にしかできないプロジェクトというものはない。企画はほぼ類似しており、異なった援助機関間の比較も容易である。今後ますます援助案件のアカウンタビリティが問われ、他援助機関の類似の案件との比較がなされる。援助案件の策定においても、効果比較を念頭に置いた計画が立てられなければならない。

援助案件の評価基準もグローバルになる。日本国内の特殊事情は、効率の悪さや効果のなさの言い訳にはならない。

評価を生かした柔軟な援助

援助の姿勢の問題の一例として、基本

設計調査団が来て被援助国側と話し合う機会が毎年あり、多くの改善要望を聴取したにも関わらず、それらの意見が基本設計報告書にほとんど反映されず、ほぼ同じことを計画年度が完了するまで繰り返している場合がある。毎年の基本設計調査の意味が薄い。当初計画にこだわらず、やってみてだめであれば、計画の早期打ち切りも含め、大幅な仕様の改善など、改めるべき所は早急に計画変更する柔軟性が必要である。

社会開発の視点

これまでの援助はハード中心だったこともあり、社会開発の視点が不足している。校舎建設は強固な建物を建てることだけが念頭にあり、その限りでは達成されたが、社会開発の点から見れば物足りない。特に基本設計調査の段階では、社会開発に関わる様々な専門背景をもつメンバーからなる調査団を組織し、お互いが補完しあいながらプロジェクトを総合的に立案していく必要がある。

技術協力人材の養成、確保

これまでハードの援助はあってもソフトの援助が少なかった理由の一つは、そのようなことができる人材がいなかった、あるいは養成してこなかったことにもよる。しかし、人材と援助案件の有無は鶏と卵の関係である。ソフトを重視した案件が増え、そのような人材の需要が増えれば、供給も増えてくると期待されるが、計画的な養成も必要である。成功したプロジェクトの背後には優れた援助専門家が存在している。優れた人材を捜し出して送り込むと同時に、そのような人材を積極的に養成する国内の体制作りが急務である。

専門家の能力を最大限に生かすためには勤務状況や語学力に関する出発前の適切なオリエンテーションが重要である。

コミュニケーションの限界は案件目標達成の障害となる。異なる環境への適応に優れ、必要な語学力を有する優秀な人材を確保することによって技術移転の成果を上げることができる。

日本の援助はよりソフトな部分、よりキメの細かい対応が求められる部分へ移行しつつある。しかし、より細かい対応が求められるながら、マンパワーは不足しているのが現実である。長期間日本を離れることのできる派遣専門家の適当な候補者の確保が困難な場合、国外に適正な専門家を求めることも考えられる。また、人材の養成と開発には第3国での研修制度の活用が効果的である場合も多い。海外、現地を問わずコンサルタントの効率的活用も不可欠である。

3-2 他の援助国との連携・分担 連携と分担

日本はこれまでハード面などの教育インフラ整備を中心に援助を行ってきたが、それらのインフラが十分活用されているとは言えない。上手な利用を通して、教育改善を図るべきであるが、すべてにわたって援助を行うことは不可能である。他の援助機関と協力して、ハードとソフトを織り交ぜた援助ができる。

世銀のSIP (Sector Investment Program) や援助国会合等が重視され、他のドナーと協調して援助を行う必要が多くなった。案件の準備に先だって、援助国間、及び援助国・被援助国間において、分野別援助計画に関する調整を行う機会が増大すれば、各援助活動の重複の減少、または相互関係の強化を促し、より効率的な資源投入を行うことができる。政府機関ばかりではなく、NGO等民間機関との連携・協力も重要である。

こうして、被援助国政府を初めとして、

ほかの援助国・諸機関との協議に基づき、協力内容を具体化することがますます必要になってきている。しかし、わが国が主導権を握れない中で、わが国には資金やハードの提供が求められ、他のドナーがソフトを提供する場合がほとんどである。

ネパールのBPEP (Basic and Primary Education Project) は今後同国の教育分野における最優先案件となる計画であり、その内容も過去10年間にわたるパイロット案件の成果に基づく現実的なものである。ほかの援助国・機関も積極的支援の方向で相互の調整、連携を深めつつある。BPEPとの関連で、わが国は①ジャンク機材センターに対する教科書印刷機材の供与、②学校校舎の建設・修理に要する無償資金協力を行った。この例のように、わが国に対しては通常資金とハードの提供のみが求められ、ソフトの提供が期待されない。日本の役割がいつもハードばかりであるのは困る。場合場合に依じて、ハードを担当したり、ソフトを担当したりできることが理想である。

また、他の援助機関もたくさんある中で、援助地域の分担を明確にしていくことも考えられる。全国全地域に対する広く薄い援助では、学力向上などの効果測定を行うことは技術的に極めて難しい。また、管理費用がかかり、建設単価を押し上げる要因となる。それに対し、地域を限った集中援助を行えば、他地域との比較の形で、援助効果の測定が行いやすい。

合同評価

プロジェクトの遂行だけではなく、評価においても外国との合同評価が必要である。多国間の評価協力は、評価視点の多様化、客観性及び公正さの確保の面で意義が大きい。お互いに学ぶところ大で

あった。将来的にはこの関係をより成熟させていくことが望ましい。具体的にあげるならば、

- ①終了後評価だけでなく一連の評価調査のプロセスを共同で実施してみる、
 - ②書式を共有化する作業を続け、手法や教訓、改革案などの要点をまとめる、
 - ③同一国において、外国も日本も実施しているセクターの案件を比較してみる、
 - ④外国と日本とが補完的に利点をもてる援助協調の方策を探る、
- などが考えられる。

さいごに

日本の海外協力援助は農業開発、産業開発、社会インフラストラクチャといったハード部門の案件から、教育、公衆衛生といった社会開発を中心とするソフト部門の案件へ移行しつつある。

教育は比較的最近に支援が拡大している部門であるが、従来は高等教育を中心とした施設・設備の拡充や資機材供与といった、いわゆる「箱もの」支援が中心であった。これは、初等・中等教育という教育段階は当該国の文化に属する項目である、あるいは施設・設備の援助であれば相手国の文化問題に抵触しないという認識と配慮が日本側にあったからである。相手国の文化を尊敬かつ尊重すべきことは当然である。相手国側と対話を重ね、理解を深めながら共生し、協力していくことも必要である。しかし、それが

協力の分野を限定したり、得意な分野だけで満足すべきことを意味する訳ではない。むしろ、柔軟かつ機敏に相手国のニーズを把握し、効果的な協力を行う必要がある。

基礎教育への協力拡大、ソフト面での協力の充実等により、就学率向上、教育の質の向上、地域間格差の是正、男女間格差の是正などという基本的な援助目標に対し、少しでも近づくことが必要である。教育援助は量的拡大と質的充実を目指して今大きな転換期にある。しかし、これまで述べたような課題は解決できないものではない。これからが、日本が世界の教育改善にどれだけ貢献できるかの力の見せ所である。

文献

- ADB (1996), Project Completion Report on the Secondary Education Development Sector Project in the Philippines
- 牟田博光(1998)「事後評価分野別分析からの教訓—教育分野—」『ODA評価研究会報告』世界経営協議会, pp.119-139
- UNICEF (1996), Mid-term Review: Fourth Programme of Cooperation for Child Survival, Protection and Development in the Philippines, (CPC IV) 1994-1998
- The World Bank (1996), Staff Appraisal Report of the Philippines Third Elementary Education Project

Japanese Experience and Issues on Educational ODA

MUTA Hiromitsu

(Tokyo Institute of Technology)

(CICE Visiting Research Fellow)

This study examines Japanese experience and issues on ODA in the area of education which are important in designing future ODA programs.

Issues related to the administration of projects: First of all, the nature of assistance must be assessed through sector analysis. Projects should be designed from a long term point of view, while aiming at maximum effects. The evaluation of efficiency is essential. What is also called for is flexible assistance based upon the needs of the countries and areas calling for assistance. It is important to provide not only hardware (structure for the improvement of educational situations) but also software (methods for managing the structure, including personnel development). It is also important to combine projects and to follow up the projects for enhancing the effects of the assistance.

Assistance in the educational area cannot be successful unless the target countries make long-term self-help efforts. It is important to enhance communities' interest in education, and make an environment where people in the community participate in educational activities. For example, having the residents participate in the project from the stage of constructing school buildings is effective in making them interested in the school education of the children and the maintenance of the school building.

Ideas and schemes reflecting the circumstances in Japan are called for in making a project successful. However, experiences in Japan are not always applicable to developing countries. It is necessary to form policy issues based upon the present status of the target countries.

Issues on policy development: While vocational education and higher education have been emphasized in educational aids, assistance in the area of basic education has to be expanded from the point of view of securing basic human needs. Assistance in basic education may involve hundreds of sites. As traditional methods would not be sufficient in managing assistance projects, new methodology for the management of assistance will be called for.

From the view point of maximizing the effects of assistance, it is important to offer comprehensive assistance, combining various assistance schemes. Cooperation with projects in other areas will also be effective. As a number of donor agencies carry on similar projects, it is natural that comparisons of their cost effectiveness are conducted. Traditional assistance projects lack the view point of social development. It has become necessary more than ever to cooperate with other donors. Evaluation standards for assistance projects should be global. Cooperation with other assisting countries will be necessary in the area of evaluation, too. As variety of assisting projects increases, it will be necessary to establish a system for registering personnel as well as to develop the capacity of such personnel.