

## 日本の基礎教育援助の経験と展望 ・ 小学校建設計画を中心として

澤村信英 (広島大学教育開発国際協力研究センター)

### 1. はじめに

教育が一国の開発において重要であることは広く認識されている。そして、多くの開発途上の国々は、教育の拡充のため限られた資源を優先的に割りあててきた。それにもかかわらず、1980年代にはアフリカ地域を中心とする後発開発途上国の多くにおいて、初等教育就学率の改善が停滞し、教育の質も低下するという危機的な状況を経験した。このような状況の中、教育分野に対する国際協力を明確な方向性を与えたのは、1990年3月に開催された「万人のための教育世界会議<sup>1</sup>」であることは、誰しもが認めるところであろう。この会議が教育援助・協力<sup>2</sup>の観点から重要なのは、「基礎教育の完全普及が理念から政策目標になったこと」であり、そのための国際的支援が本格的に開始される端緒となったことである<sup>3</sup>。

日本も教育分野の協力を積極的に取り組むべく、国際協力事業団(JICA)は1990年6月に「教育援助検討会」を設置し、さらにそれを発展させた形で1992年9月には「開発と教育・分野別援助研究会」を発足させている。同研究会最終報告は1994年1月に取りまとめられており、教育援助の拡充、特に基礎教育援助を最も重視すべきことが提言されている<sup>4</sup>。この報告書は、日本で初めての教育援助のポリシーペーパーとして位置づけられており、その後の教育援助関係の文書に大きな影響を与えている。文部省においても1995年に「時代に即応した国際教育協力の在り方に関する懇談会」が設立され、翌1996年に教育協力を効果的・効率的に推進できるよう具体的方策等について提言している<sup>5</sup>。

このような政策研究と並行して、JICAは基礎教育に対する協力としてギニア共和国へ地方小学校建設計画基本設計調査団を1990年5月に派遣し、翌1991年には建設工事に着工している<sup>6</sup>。これは日本が無償資金協力により小学校建設を世界的に行うさきがけとなった計画であり、日本の基礎教育援助をいち早く具体化させたものである。一方で技術協力としては、これまでも青年海外協力隊員や個別の専門家が理数科教育を中心に教育分野で活動していたが、JICAとして総合的な基礎教育援助が船出したのは1993年に始まったフィリピン初中等理数科教育向上パッケージ協力である。

上述のように、1990年代は日本の教育援助において、これまで経験の少なかった基礎教育に対する協力を模索し続けてきたといっても過言ではないであろう<sup>7</sup>。そして、基礎教育に対する協力が増大してきたのも事実であろう。日本の教育援助の問題や課題についても、すでに議論はほとんどつくされているようである<sup>8</sup>。それでは、これまでの援助アプローチを踏襲すれば、国際的に国内的にも評価される日本の教育援助が進行するのだろうか。筆者には、日本政府全体としての教育援助に対する組織的な取り組みは、期待ほど前進していないように思えてならない。援助政策は国際的思潮に合わせているが、それを効果的に実行に移そうとする強い意志があまり感じられない。ユネスコへの協力が本格

的に始まった 1960 年代の方が日本側実施体制としては恵まれており、機能していたのではないだろうか。援助量とそれに関わる組織も大きくなり、逆に柔軟な対応ができなくなってしまっているように思える。

本稿では、約 30 年前である 1970 年前後の日本の教育援助政策と手法を振り返りながら、現在の基礎教育援助において金額面で大きな割合を占める無償資金協力による小学校建設計画を中心に、日本を取り巻く国際協力環境のなかでその妥当性を考察してみたい。果たして、日本の基礎教育援助は適切に拡充されているのだろうか。

## 2. 1970 年前後の教育援助

日本の教育援助は、高等教育や専門技術教育を中心に実施してきたとの認識が現在一般的であるが、これは JICA が設立されるとともに日本の援助量が急速に伸びてきた 1970 年代半ば以降の現象である。それ以前の 1960 年代後半から 1970 年代前半にかけては、資金量などは現在と比べる由もないが、初中等教育に対する協力を日本政府が強く推し進めている。1960 年代はユネスコが途上国への援助事業の比重を高めてきた頃であるばかりではなく、日本が目覚ましい経済発展とともにユネスコ事業への協力を拡充していった時代でもある<sup>9</sup>。また、教育開発のアジアモデルが脚光を浴びた頃でもあった<sup>10</sup>。

1965 年にバンコクにおいて、第 2 回アジア地域ユネスコ加盟国文部大臣経済企画担当大臣会議が開催され（第 1 回は東京で 1962 年に開催）、日本からも文部大臣が出席している。本会議において、教育は社会経済開発のための基本的要件であり、科学教育は特に開発との関連が深く、理科教育について先進国の援助が必要であることが強調された<sup>11</sup>。そのフォローアップとして、1966 年度より中等教育段階の理科教育（物理・化学が中心）担当教員や理科教員養成大学学生に指導方法を実際の演示によって行うため、海外技術協力事業団（JICA の前身）が文部省の委託により専門家を派遣するとともに、必要な理科教材を供与している<sup>12</sup>。この事業は、1989 年度まで行われてきたようであり、毎年 5 名前後の理科教育専門家が半年間程度派遣されている<sup>13</sup>。

当初の 4 年間に派遣された専門家の派遣国・本邦所属先等は、第 1 表のとおりである。所属先は大学から地方自治体の教育センター、中・高等学校など特定の機関・地域に偏らず、文部省が中心となり全国的な展開で教育援助が行われてきたことがわかる。派遣先はアジアの教員養成大学や教育センターが中心であるが、ケニアやウガンダまで含まれており、30 年以上前にこれだけの人材がすでに派遣されていた事実は驚嘆に値する。今日的な課題である地方自治体との連携なども、その当時すでに行われていたのである。

第1表 理科教育協力事業派遣専門家一覧(1966～1969年度)

年度	派遣国	派遣機関	指導科目	派遣期間	本邦所属先
1966	タイ	文部省中等教育局視学官部	物理	5ヶ月	広島県理科教育センター
	インドネシア	科学指導センター	物理	5ヶ月	金沢大学附属高校
	マレーシア	マレーシア教員養成カレッジ	化学	6ヶ月	鹿児島大学教育学部
	イラン	ダロルフォノン・ハイスクール	物理	6ヶ月	文部省初等中等教育局
	ケニア	ケニヤッタ・カレッジ	化学	5ヶ月	神奈川県教育センター
1967	フィリピン	バギオ・ハイスクール	化学	6ヶ月	新潟県教育センター
	マレーシア	マレーシア教員養成カレッジ	物理	6ヶ月	文部省初等中等教育局
	ビルマ	教育研究所	物理	6ヶ月	静岡県教育研修所
	パキスタン	アボタバード・パブリックスクール	物理	6ヶ月	三重県理科教育センター
	イラン	教員養成学校	化学	6ヶ月	埼玉県教育センター
1968	中華民国	台湾師範大学	化学	6ヶ月	鹿児島大学教育学部
	タイ	文部省中等教育局視学官部	物理	6ヶ月	東京学芸大学教育学部
	シンガポール	科学指導センター	化学	6ヶ月	武蔵大学
	ウガンダ	国立教員養成カレッジ	化学	6ヶ月	東京教育大学附属中学校
1969	フィリピン	教育省公立学校局理科教育課	物理	6ヶ月	富山県理科教育センター
	シンガポール	科学指導センター	物理	6ヶ月	宮崎大学教育学部
	セイロン	カリキュラム開発センター	物理	6ヶ月	岩手大学教育学部
	ケニア	ケニア教育研究所	物理	6ヶ月	金沢大学教育学部

(出典：海外技術協力事業団 1968年「理科教育海外技術協力事業実施報告書(昭和41～42年度)」、及び1970年「理科教育海外協力事業報告書(昭和43年度～44年度)」を参考に筆者が作成。)

さらに、1968年には東南アジア文部大臣機構(SEAMEO)が教育、科学、文化の分野において、東南アジア各国間の協力を促進することを目的に設立されている。この目的を遂行するためいくつかの地域教育センターが設置されたが、科学教育分野ではマレーシアのパナンにアジア地域理科数学教育センター(RECSAM)が開設されている<sup>14</sup>。

日本側の実施体制としては、アジア諸国に対する教育援助の基本方策について研究協議するため、学識経験者及び総理府、外務省、文部省、文化庁、海外技術協力事業団、アジア経済研究所の関係機関職員から成る「アジア教育協力研究協議会」を1971年に設立させている<sup>15</sup>。このような省庁横断的協議会が形成されたことは、日本政府が教育援助に対していかに積極的に貢献しようとしていたかを証明するものであり、その姿勢は意欲と情熱に満ちている。

1971年に文部省が編纂した『アジア教育協力調査団派遣の手引き』のなかで、外務省経済協力局が日本の立場について第一に次のように記している。「わが国としては明治以来の経済発展にとって、教育の演じた役割が大きく、明治政府が精力的に教育全般、特に初等義務教育の普及、充実をはかったことが、後日の経済発展の基礎をつくったことは、多くの学者によって指摘されているところである。かかるわが国の経験は、もとより、そのままでは現代の開発途上国に当て嵌るものではないが、一部諸国には、参考となる点を多く含んでいると考えられる<sup>16</sup>。」日本の教育開発の経験を共有しアジアの発展に少しでも役立ちたいという、謙虚ではあるが積極的な姿勢が見てとれる。この当時は、日本の経済成長とともに諸外国の研究者が日本の教育の価値を見出し、日本人自身が日本の教育に自信を持ち始めた頃でもある<sup>17</sup>。

援助国としての資金力は現在とは比べ物にならないほど小さかったが、研修員の受け入

れと専門家の派遣を通して人的交流を行い、ソフト面の協力を地道に始めようとしていた援助草分け時代の日本がそこにある。その後、1970年代半ば以降1990年前半までは、1978年のODA第一次中期目標（3年倍増計画）の発表に始まり、援助の量的な拡大へ向けて日本政府が3～5年ごとに中期目標を策定している。もし、資金力の不足が1970年前後のような人的・知的貢献が中心の国際協力を可能にしていたのであれば、1990年代の日本の教育援助は大変な問題を抱えていると言わざるを得ない。

### 3. 1990年代の教育援助

1990年代に入って、積極的に基礎教育に対する協力を進めようとする気運から、日本の援助は小学校建設や中等理数科教育といった分野で随分と増えている。1990年代前半は国際的思潮に合わせていくことがほとんどであり日本政府が主導的な行動をとることは非常にまれであったが、後半になってさまざまな国際場面で基礎教育優先の援助政策を明らかにしている。

1996年5月に採択されたDAC（Development Assistance Committee, OECD）新開発戦略は国際的な開発援助の指針として定着しつつあるが、この中で教育分野においては、2015年までにすべての国において初等教育を完全普及させること、及び2005年までに初等中等教育における男女格差を解消するという目標が提案されている<sup>18</sup>。この具体的目標設定には各国が難色を示す中、日本のイニシアティブにより盛り込まれた経緯がある<sup>19</sup>。

また、1996年4月には、南アフリカで開かれた第9回国連貿易開発会議（UNCTAD）総会において池田外務大臣（当時）が対アフリカ支援イニシアティブを発表し、人作り支援として初等教育の普及を中心とした教育支援として3年間で1億ドルを公約している<sup>20</sup>。最近では、1998年10月に日本政府が主催した第二回アフリカ開発会議で、小淵総理大臣が基調演説の中で初等教育に対する援助を優先することを言明している。同会議で採択された東京行動計画には、社会開発と貧困削減を中心に掲げ、その方策として教育分野を優先的に支援することも謳われている。このような四囲の状況からすれば、日本には基礎教育分野の援助アプローチを主体的に提示していく責務があると考えるのが自然であろう<sup>21</sup>。

1997年4月に発足した「21世紀に向けてのODA改革懇談会」は、その最終報告（1998年1月発表）において、援助重点分野の第一として、基礎教育分野を始めとする社会開発分野の援助を重視することをあげている。同報告はさらに、「その際、ハードのみならずソフト面を含めた総合的アプローチ、資金の効率的な使用、参加型開発の促進、内外NGO、青年海外協力隊等との連携・協力強化を行う。」ことを明確に提言している<sup>22</sup>。日本の援助関係機関に託されていることは、より一層の効果的・効率的援助の実施であろう。

前にも述べたように、1970年前後のユネスコを中心としたアジア地域での教育援助に関する盛り上がりには比べると、この10年間で日本はどれだけそれに組織的に取り組んできたのかには疑問が残らなくはない。確かに、教育援助の在り方を模索する調査研究は数

多く見られ政策的後押しもあるが、ソフト面の協力に対する日本国内での支援体制は、約30年前と現在を比較して組織的で柔軟な対応という点では、かえって後退しているのではないかとさえ思える<sup>23</sup>。

いわゆる技術協力を円滑に実施するためには国内の人材育成と実施体制整備が不可欠であるが、どうしても時間がかかる。本当にそのような体制が整備されるとは思えない面もある<sup>24</sup>。何よりも、それを待っているのは国際援助コミュニティから取り残されてしまう。そのような中で機動力を発揮したのは、日本の教育専門家が関わる必要のない無償資金協力による小学校建設である。

#### 4. 小学校建設計画のはじまり

日本が大規模な形で初等教育施設の建設に協力したのは、1988年度からフィリピンで大型台風により被災した校舎の建て替えのため、初等・中等学校の教室等を建設したことに始まる。このフィリピンでの協力は1998年度まで継続実施され、延べ692校で2,612教室及び便所と理科実験室が建設される予定である<sup>25</sup>。その後、1991年度から始まったギニアとセネガルを皮切りに、西アフリカと中米地域を中心に対象国を拡大し今日に至っている。これまでの国別実績は、第2表のとおりである。1997年度に実施中の案件に限っても、ヴェトナム、フィリピン、ネパール、パレスチナ、カメルーン、ギニア・ビサオ、セネガル、象牙海岸、ブルキナ・ファソ、ベナン、マダガスカル、マリ、モーリタニア、エル・サルヴァドル、グアテマラ、ドミニカ共和国、及びニカラグアの17カ国で小学校建設が行われている<sup>26</sup>。今後、スリ・ランカ、ザンビア、ボリヴィア、南アフリカ、ジブティなど新たな対象国も増える見込みである<sup>27</sup>。1990年代前半は全世界で毎年40～50億円程度の供与額であったものが、1996年度には91億円、1997年度には153億円というようにその実績は急伸している。1995年以降、高等教育や職業訓練施設の建設はほとんど姿を消し、教育分野の無償資金協力はほとんどがこの種の小学校建設に関するものになっている。

第2表 一般無償資金協力による初等教育施設建設計画一覧

国名	年度	プロジェクト名	供与限度額(億円)
ヴェトナム	1994	第一次初等教育施設整備計画	14.46
	1995	第二次初等教育施設整備計画	16.60
	1996	第三次初等教育施設整備計画	19.98
	1997	第四次初等教育施設整備計画(1/3期)	22.42
フィリピン	1998	第四次初等教育施設整備計画(2/3期)	21.64
	1988	学校校舎建設計画(第1期)	25.76
	1990	学校校舎建設計画(第2期)	26.59
	1991	学校校舎建設計画(第3期)	27.45
	1992	学校校舎建設計画(第4期)	27.95
	1993	学校校舎建設計画(第5期)	29.20
	1993	教育施設拡充計画	8.59
	1994	第二次教育施設拡充計画	28.57

	1995	第三次教育施設拡充計画	14.30
	1996	第四次教育施設拡充計画（1/2期）	12.33
	1997	第四次教育施設拡充計画（2/2期）	12.28
スリ・ランカ	1998	初等・中等学校施設改善計画	13.29
ネパール	1994	小学校建設計画（1/2期）	3.12
	1995	小学校建設計画（2/2期）	2.75
	1996	第二次小学校建設計画（1/2期）	5.87
	1997	第二次小学校建設計画（2/2期）	5.71
パレスチナ	1997	ガザ地域小学校建設計画	17.45
	1998	ガザ地域小中学校建設計画	8.57
カメルーン	1997	小学校建設計画（1/3期）	11.04
	1998	小学校建設計画（2/3期）	11.88
ギニア	1991	地方小学校建設計画（1/2期）	8.79
	1992	地方小学校建設計画（2/2期）	7.91
ギニア・ビサオ	1997	小学校建設計画（1/2期）	7.39
ザンビア	1998	ルサカ市小学校・中学校建設計画	10.01
セネガル	1991	小学校教室建設計画（1/2期）	8.49
	1992	小学校教室建設計画（2/2期）	7.80
	1994	小学校教室拡充計画（1/3期）	9.97
	1995	小学校教室拡充計画（2/3-1期）	2.17
	1996	小学校教室拡充計画（2/3-2期）	14.22
	1997	小学校教室拡充計画（3/3期）	4.83
	1998	小学校教室建設計画	25.72
象牙海岸	1995	小学校建設計画（1/3期）	8.69
	1996	小学校建設計画（2/3期）	10.25
	1997	小学校建設計画（3/3期）	12.30
ニジェール	1993	学校建設計画	6.08
	1996	小学校建設計画	6.76
ブルキナ・ファソ	1995	小学校建設計画	6.25
	1997	第二次小学校建設計画（1期）	10.47
	1998	第二次小学校建設計画（2期）	11.33
ベナン	1996	小学校建設計画（1/2期）	6.28
	1997	小学校建設計画（2/2-1期）	4.44
マダガスカル	1997	小学校建設計画（1/2期）	11.01
	1998	小学校建設計画（2/2期）	8.97
マリ	1997	小学校建設計画（1/2期）	11.09
	1998	小学校建設計画（2/2期）	20.24
モーリタニア	1997	ヌアクショット小学校教室建設計画（1/2期）	4.49
エル・サルヴァドル	1995	初等・中等学校建設計画（1/2期）	2.32
	1996	初等・中等学校建設計画（2/2期）	4.03
	1996	第二次初等・中等学校建設計画（1/2期）	4.73
	1997	第二次初等・中等学校建設計画（2/2期）	4.08
	1998	第三次初等・中等学校建設計画	3.91
グアテマラ	1996	小学校建設計画（1/2期）	3.21
	1997	小学校建設計画（2/2期）	6.90
ドミニカ共和国	1996	小学校建設計画（詳細設計）	0.38
	1997	小学校建設計画（1/2期）	1.41

ニカラグア	1995	初等学校建設計画（詳細設計）	0.24
	1996	初等学校建設計画（1/2期）	2.84
	1997	初等学校建設計画（2/2期）	6.16

(注) 建設サイトが広範囲に分散するプロジェクトのみを抽出している。したがって、亜鉛鉄板を供与するような学校施設改善計画や島嶼国で数ヶ所に施設建設を行うような計画は除外している。1998年度分は、1998年12月末までに交換公文が署名されたプロジェクトのみを掲載している。

(出典：外務省編 1998年「我が国の政府開発援助 ODA 白書下巻」、及び「国際開発ジャーナル」1999年2月号までの DATA FILE をもとに筆者が作成。)

これほどまでに急速に小学校建設計画が拡充されてきた背景には、1990年初頭より基礎教育への協力を重点化するという国際的な援助思潮の中で、教育開発分野の人材も国内関係機関の理解も不十分な状況で、「教育援助」を進めなければならないという背景があったことが考えられる。まさに、インプットすることを重視した協力であるが、日本が得意とするインフラ整備の延長で初等教育に貢献することができる、日本が取り得る現実的なアプローチでもあった。

この状況は、世界銀行が1970年代前半に50%以上の教育分野のローンを施設建設に充てていた頃と良く似ている。資金はあったが、技術的支援をできるだけの専門家が育っていなかった時期である。逆に、1995年に世界銀行から出された教育援助政策の基本となる文書(Priorities and Strategies for Education)では、学校施設に過剰な投資を行うことを諫めており、教育セクター内での資源の「誤った配分」の代表例として取り上げている<sup>28</sup>。この世界銀行の例に限らず、1970年代は学校を建設すれば自然と就学率などの教育指標は上向いていくであろうとする楽観的な時代でもあった。結果は、学校の建物の数が増えただけで、教育の質的な改善はもちろんのこと、就学率も依然低いままという国も少なくなかった<sup>29</sup>。

小学校の施設が不足しているのはアフリカ諸国を始めとする低所得国の常であり、ニーズがいたるところにあるのは間違いなからう。しかし、この日本の援助は、ソフト面を含めた総合的アプローチや資金の効率的活用といった援助の基本要件を満たしているとはとても言えない。日本の旗の立つ教育プロジェクトを増やす効果は間違いなくあったであろうが、オーナーシップやパートナーシップが前提となっている国際的援助の潮流には明らかに逆行している<sup>30</sup>。

小学校建設計画は、従来の施設・機材整備の評価基準からすれば、維持管理費をほとんど必要とせず、稼働率は高く、地域住民にも裨益していることから、優良な案件である。しかし、教室建設だけでは効果が建設サイト周辺にだけ限られ、波及効果や自立発展性もほとんど期待できない。極論をすれば、日本の従前の協力方法は、対処療法的で根本的な問題解決にならない、資金力に任せた随分と荒っぽい援助と批判されても仕方がない。このような議論に加え、日本が協力した小学校の建設コストは、他援助機関が建設する類似の計画に比べて非常に高いことが問題となっている。今日、日本の小学校建設計画は、大

きな岐路に立たされていると言っても過言ではないであろう。

## 5．小学校建設計画をめぐる論議

日本の小学校建設計画をめぐる論議には、大別して二種類ある。一つは、施設建設だけを単独で行って効果があるのか、ソフト面を含めた総合的アプローチが必要ではないかという問題提起である。もう一つは、建設コストが他援助機関による類似プロジェクトと比較してかなり高いのではないかという批判である。

### < 総合的アプローチ >

多くの援助機関は、学校建設などハード面の整備だけでは教育水準の向上は図れないという苦い経験を持っている。特に 1970 年代は、世界的に援助資金が潤沢にあり「教育援助」として学校の建設を行った頃で、今の日本と同じように資金はあったが人材が不足していた時代である。もちろん開発途上国側に立ってみれば、必要としているのはソフトではなく資金の必要なハードであるとする主張もあるが、組織や制度づくりが不十分であるばかりにハードが有効活用されないということは、これまでの経験が物語っている。円借款を担当している海外経済協力基金（OECF）は、すでに教育案件でソフト面の技術支援を組み込んでいる<sup>31</sup>。途上国の自立発展に必要な能力形成に対して、より総合的に貢献する協力を行うためにはこのようなソフトの整備が必要であることは言を待たない<sup>32</sup>。これまでは、「援助協調」という形で日本が施設の建設を行い、他援助機関がソフト面の協力を行うという方式が少なからずあったが、これからの教育援助には通用しないであろう。

基礎教育に対する協力を考える時、教室などの施設建設を中心に行うことを否定するものではない。日本の協力により建設した教室が設計や資材の調達方法が効率的で、相手国や住民の自助努力により継続的に低コストで建設できる「システムの開発」を伴うものであれば知的貢献として評価されるかもしれない。しかし、現実は無償資金協力制度のさまざまな制約から逆の方向に進んでいる<sup>33</sup>。

### < 建設コスト >

日本の無償資金協力による施設建設が、他援助機関の協力による類似施設に比べ建設コストが非常に高いことは珍しいことではない。橋や道路の経済インフラであれば、その質や安全性において日本の技術力からすれば、さほど割高感はなかったかもしれない。何より、無償であるから被援助国はクレームをつけにくい面があった。ところが、小学校の教室建設は、相手国により教室設計の標準化が進んでいるため、他援助機関あるいは自国予算により建設する場合のコストと容易に比較できてしまう。このため、日本の協力は、建物は立派であるがコストはたとえば5倍かかるという具合にコスト高を証明するような結果になっている。

日本の無償資金協力は、形式上あくまで資金協力であり教室を現物供与するのではない。その資金の用途が厳格に決められ、契約先は日本法人に限定されている。相手国はそのよ



うな制約を理解した上で日本に協力を要請しているわけであるが、必ずしも納得しているわけではない。特に建設コストの高さに関しては、限られた資金を効率的に活用し絶対的に不足している教室をできるだけ多く建設したいだけに、質より量を求める傾向が強い。

小学校の建設は世界銀行等の開発金融機関が協力を熱心であるが、日本による教室の建設コストがそれらの機関の場合に比べ、明らかに高い場合が少なくない<sup>34</sup>。施設の質や援助スキームの違いから仕方のない面も多い。ただし、常識的に考えて、許容されるのはせいぜい2倍程度であろう。無償資金協力といえども資金の効率的活用は当然のことである。経済的効率性を追求していくことがすべてではないが、限られた資源を最大限有効に活用する国際的責任が日本にもあるのではないだろうか。

この建設コストの問題について、外務省とJICAはどのように考えているのであろうか。外務省は、世界銀行方式に比べると「大幅に高い」のが問題点だという認識を持っているが、一方でJICAは「若干高い」のは建設後の維持管理経費がほとんど必要としないよう質を確保しているためだというのが一般的見解のようである<sup>35</sup>。この二者の見解の相違はJICAが外務省に比べ建設コストの高さを問題として捉えていないということではない。建設コストがもし適正に積算されていないのなら、その責任はJICAにあることがはっきりしているためである<sup>36</sup>。コストの精緻な比較はその積算基準が異なるため容易ではないが、このコスト差はどれだけの間接的効果があったとしても、日本の比較優位を説明できるものではないであろう<sup>37</sup>。

## 6. 小学校建設計画の将来展望

基礎教育に対する協力を考える時、日本の資金力や人的資源を考慮すると小学校建設を推し進めてきたことは間違いではなかったと考えられる。協力対象が施設建設であっても、現行の援助スキームの範囲内で、少しでも教育内容や就学の意欲を高めるような工夫がなされてきた<sup>38</sup>。JICAの無償資金協力業務の責任者は、「教育分野では単にハードを作るのではなく、日本の教育の経験を伝えるという気持ちで業務を行っている。」とも語っている<sup>39</sup>。徐々にではあるが、技術協力と連携した総合的アプローチも取られている<sup>40</sup>。

一方で、教育援助を取り巻く環境には、これまでの経験から得られた教訓に基づいて大転換が起こっている。特にアフリカでは、「セクター投資計画<sup>41</sup>」が始まろうとしている。教育セクターにおいてもこの計画が導入されれば、日本の援助制度上の制約を理由にして日本独自の方針で援助を行うことも困難になる<sup>42</sup>。一步間違えば国際的に孤立してしまうことにもなりかねない。いずれにしても、現在の国際協力の流れからすれば、日本の小学校建設計画はこのままでは存続し得ない。その前に抜本的改革を行い、建設コストを一層低減することが不可避である<sup>43</sup>。最悪の場合は、日本の柔軟性を欠く無償資金協力制度に起因する建設コストの高さや住民参加を求めない建設方法が世界銀行等から批判され、無償アンタイド化の議論にも拍車をかける可能性がないとは言えない。

JICAが1997年度に、特定テーマ評価として西アフリカ小学校建設計画を取り上げたこ

とは、JICA の小学校建設に関する問題意識の高さの表われでもあろう。調査団は、1998 年 1 ~ 2 月にセネガルに約 30 日間派遣されており、いわゆる評価 5 項目（実施の効率性、目標達成度、効果、計画の妥当性、自立発展性）に沿った形で多面的に評価が行われているものと考えられる<sup>44</sup>。この評価調査結果が過去のプロジェクトを正当化するための調査ではなく、本来の評価の目的である今後の計画へのフィードバックとなれば、小学校建設計画の新しい展望が開けてくる可能性がある<sup>45</sup>。

学校建設というハードを中心に支援していくという方策は、日本の資金力を有効活用できるので 1990 年代当初に「基礎教育援助」を実現するための緊急避難としては致し方なかったであろうが、恒久的に継続するには建設コストなど解決すべき問題点が多い。1998 年 10 月に日本政府主催で開かれた第 2 回アフリカ開発会議における小淵総理大臣の基調演説のなかでも、社会開発、特に初等教育に対する協力を優先することが言明されていることは先にも述べたとおりであるが、これがアフリカ地域でのこれまでどおりの小学校建設案件が増えることを意味するのであれば、暗澹たる思いを抱かざるを得ない<sup>46</sup>。

教育援助の果たす役割は、自己実現と貧困緩和の方策と考えるのが一般的であろう。小学校の教室建設は目標ではなく手段であることは当然である。学校の施設を建設すれば自然と教育の普及が図られるだろうと期待するアプローチは 1970 年代のもので、日本が援助スキーム上のさまざまな制約を特殊事情として国際社会に弁明を続けようとしても、現行方式の小学校建設計画は時代錯誤で資源の無駄使いのそしりを免れないであろう。

## 7. おわりに

初等教育の完全普及という地球的規模の課題は、主要援助国の日本が他の援助国・機関と協力してその達成のために正面から取り組まなければならない。1990 年代は JICA を中心に日本の援助関係機関が国際的援助政策とも歩調を合わせ、基礎教育援助を推進してきた。しかし一方で、国際的基準から見ればその内容やアプローチは、まだまだ満足できるものでないことは、関係者の一様な感想であろう。特に、現行の無償資金協力による小学校建設はさまざまな問題を包含している。

日本の援助を取り巻く国際的な視線には、非常に厳しいものがある。日本の教育援助の真価を問われることであり、日本の制度上のさまざまな制約を効果的・効率的援助ができない言い訳にすることは、相手国に対してはもちろんのこと国際的にも国内的にも理解されることではないであろう。日本は、援助コミュニティから「構造調整」を受ける前に、自らその方向を変える努力が求められている。

日本の教育援助をより一層推進していくためには、これまで以上に国内の支援体制を強化することが必須である。特に、日本の大学等の高等教育機関が教育援助に果たしてきた役割は、欧米諸国に比べると非常に小さいと言わざるを得ない。実務面からのアプローチに加え、大学等の研究者が共同で教育援助に対応していくことが必要である。とりわけ、評価活動を大学等の第三者機関が行うことは、その客観性を高め広範な視点から評価する

ために重要であると考えられる。これらの機関に蓄積された経験と知識を教育援助という土壌で有効活用することが、日本の援助の質を向上させるための鍵であるように思えてならない。確かに、大学側の経験不足は否めないが、既存の援助の枠組みにとらわれない自由な発想ができる強みがある。そこに日本の援助内容やその制度を改善していく原動力があるような気がしてならない。

本稿では小学校建設計画を中心とする日本の基礎教育援助の問題を系統的に整理することが十分できたわけではないが、日本の基礎教育援助の在り方を総合的に再検討する一助となれば幸いである。

### 注

1. タイのジョムティエンにおいて、教育分野の主要国際援助機関である世界銀行、ユネスコ、ユニセフ及び国連開発計画（UNDP）の共同で開催され、「万人のための教育世界宣言 基礎的な学習のニーズを満たす」が採択されている。
2. 教育分野の援助を「教育協力」としている場合も多いが、本稿では固有名詞として「教育協力」という用語を使用する以外は、原則として「教育援助」として表記する。
3. 内海成治・1995、「第3章・開発と教育」『国際協力概論 地球規模の課題』58頁、国際協力事業団。
4. 国際協力事業団・1994、『開発と教育・分野別援助研究会報告書』。
5. 懇談会報告書「時代に即応した国際教育協力の推進について」には、教育協力を推進するために、実施体制の整備、開発援助人材の養成等の方策が提言されており、そのなかの「国際協力センター」構想を受けて、広島大学に教育開発国際協力研究センターが1997年4月に設置されている。
6. 国際協力事業団・1990、『ギニア共和国地方小学校建設計画基本設計調査報告書』。無償資金協力はその援助形態として計画から実施まで短期間で行えるいわゆる「足の速い」援助であり、日本側の援助実施体制が不十分な段階でも対応が可能であったことも実施された一因であろう。
7. JICAによる調査研究には次のようなものがある。企画部『教育援助にかかる基礎研究 基礎教育分野を中心として』（1997年10月）、国際協力総合研修所『サブ・サハラ・アフリカ諸国における基礎教育の現状と日本の教育援助の可能性』（1997年12月）。
8. 牟田博光・1998は、体系的に日本の教育援助の課題を整理・解析しているので参考になる（「教育ODAの経験と課題」『国際教育協力論集』第1巻・第1号・17-30頁）。
9. ユネスコの全体像を歴史的に紹介したものとして、野口昇・1996、『ユネスコ50年の歩みと展望』（シングルカット社）がある。
10. UNESCO 1966, An Asian Model of Educational Development (Paris: UNESCO)などがその例である。

11. 海外技術協力事業団・1967, 『技術協力年報』86 頁。
12. 海外技術協力事業団・1968, 『理科教育海外技術協力事業実施報告書』及び海外技術協力事業団 1970, 『理科教育海外協力事業報告書』。
13. 1980 年に評価調査団が派遣されている(国際協力事業団・1981, 『理科等教育協力事業評価調査団報告書(タイ・マレーシア・フィリピン)』)。
14. アジア地域の理科教育を中心とした教育協力事情に関しては, 水越俊之・大隅紀和・菅井勝雄 編著 1987, 『アジアで学んだこと・教えたこと』(明治図書)に詳しい。
15. 文部省 1971, 『アジア教育協力調査団派遣の手引き』(文部省大臣官房調査課)に協議会設置の経緯やその活動が記されている。
16. 文部省 1971, 『アジア教育協力調査団派遣の手引き』74 頁。
17. 日本の教育システムの特質を国際的視点からまとめたものには, 市川昭午 1988, 『教育システムの日本的特質 外国人がみた日本の教育』(教育開発研究所)がある。
18. DAC (1996) Shaping the 21<sup>st</sup> Century: The Contribution of Development Co-operation, OECD.
19. 外務省 1996, 『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』17 頁, 国際協力推進協会。
20. 外務省 1996, 『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』76 頁, 国際協力推進協会。
21. 内海成治 1998 は, 「多額の教育援助を実施している日本は, 理論研究と実践の両面から教育協力の質を高め, 新たな手法を産み出してゆく責任を担っているのではないだろうか。」と日本の責務を表現している(「90 年以降の国際教育協力の動向 OECD DAC 基礎教育会合の意味」『国際教育協力論集』第 1 巻 第 1 号 87-98 頁)。
22. 外務省 1998, 「21 世紀に向けての ODA 改革懇談会(最終報告要旨)」(『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』329-332 頁に転載)。
23. たとえば, 1994 年に開始されたフィリピン理数科教員訓練センタープロジェクトは, 相手国の基礎教育に裨益しようとする画期的なものであったが, いわゆる 1 年以上派遣の長期専門家の所属先は「無職」がほとんどである。これは, 長期で国際協力に携わるため現職で参加することがいかに困難であるかを物語っている。
24. 1960 年代後半の海外技術協力事業団『技術協力年報』には, 人格・識見・技術・語学に優れた人材の人選難とその確保の重要性が繰り返し専門家派遣事業の課題として挙げられているが, 現在もこの問題はほとんど解決されていない。
25. 国際協力事業団・株式会社毛利建築設計事務所 1996, 『フィリピン共和国教育施設拡充計画(第 4 次)基本設計調査報告書』。
26. 1997 年度中に交換公文が結ばれた案件。
27. 1998 年 12 月までに基本設計調査の実施が予定されている案件。
28. World Bank 1995, Priorities and Strategies for Education p.59, The World Bank.
29. たとえば, 三輪桂子 1995 は, バングラデシュの事例を紹介している(「最貧層の生活実態ふまえた学校づくり」『入門・社会開発 住民が主役の途上国援助』88-100 頁,

国際開発ジャーナル社)。

30. この国際的思潮に対して、日本の外務省は「特に、途上国の主体性を持った真剣な取り組みこそ開発が成功する最も重要な要素であるという考えは、日本自身の戦後の経験や日本が中心的に支援してきたアジア諸国の経験に基づいている。」と非常に肯定的に捉えている(外務省 1997、『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』67 頁、国際協力推進協会)。
31. 海外経済協力基金(OECF)は、今後の教育分野での課題としてソフト面の強化を第一に挙げている。円借款では特に貧困地域の学校施設の整備、教員の質の向上、及び地方行政の強化等を含む総合的な初等教育強化事業を支援している(海外経済協力基金年次報告書 1997, 51 頁)。フィリピン共和国貧困地域初等教育事業(1997 年承諾, 111 億円)では、学校施設の建設以外にカリキュラムや教科書の改善、教員研修計画の作成などソフト面の技術協力が多く盛り込まれている。
32. ソフト面の協力では、1998 年度から無償資金協力の本体事業にコンサルタント等により施設の運営・維持管理について指導・啓蒙等を行うこと(ソフト・コンポーネント)を協力内容に含めることが認められ、改善の兆しが見られる。
33. たとえば、日本の会計上の問題として工期の厳守があるが、そのために資材の調達価格が割高になったり、住民参加による建築が全体計画に組み込みにくいなどが挙げられる。
34. 国際開発ジャーナル 1997, 「量から質へと向かう学校建設協力」7月号 58-66 頁、国際開発ジャーナル社。また、マリの教育行政官は、日本の建設コストは現地での通常のコストに比べ7倍との認識を持っている(筆者との面談による)。
35. 1994 年度から開始されたセネガルでの小学校教室拡充計画の基本設計報告書を見ると、512 教室の建設に 31.58 億円が見込まれている。付帯施設の工事費や設計監理費などの建築費以外のコストがかなり含まれているとを勘案しても、1 教室あたり約 500 万円のコストはかかっている。たとえば、世界銀行を中心に 1996, 97 年に協力しているセネガルでの類似の教室建設計画では、教室あたりの建設コストが 90 万円程度であることからすれば、日本のものは質は良いが非常に高いことがわかる。

建設コストに関する公表された資料はほとんど存在しないが、国際開発ジャーナル(1997 年 7 月号)のインタビュー記事として次のように掲載されている。外務省は「ただアフリカにおける建設単価は、アジアに較べるとフレート(運賃)の関係もあって高く、平均して1院当たり5~6万円、1教室当たり500万円程度となっており、世銀方式 すなわちアフリカ現地で資材を調達し、ローカル建設業者に建設を委ねるに較べると、大幅に高いのが難点である。(中略)日本が建設する学校は、採光がよく、風通しがよく、耐久性が高くて立派すぎるとの指摘もある。むしろレベルを落として、多くの教室を建設すべきではないかとする意見もあり、被援助国のニーズに合った建設内容を考えるべきなのかもしれない。」これに対し、JICA は「確かに建築単

価は若干高いと言われるが、それは後々の維持・管理面を考慮しているからだ。」という見解である。この JICA の指摘が建築工学と財務の観点から一定の耐用年数を想定して証明できれば、日本方式の合理性を裏付けることができる。

36. 無償資金協力は外務省の事業であるが、基本設計段階の事業費積算等は技術協力の一環として JICA が行っている。したがって、建設コストの審査は JICA の責任という構図が背景にある。
37. たとえば、日本人技術者が現地に赴くので現地業者に対して建築技術の移転ができることがあげられる。
38. 1997 年以降に行われた小学校建設に係る基本設計調査団員には「教育計画 / 社会環境」を担当する団員が含まれており、これは JICA が社会開発の中で小学校建設を位置づけようとする意志でもあろう（1995 年以前の調査は、建築計画や施設設計といった技術者だけから構成されていた）。また、机、椅子などの教室家具だけでなく、教材や教具が協力の対象に含まれるケースも多い。
39. 阿部英樹 1997, 「「学校建設」無償資金協力の効果論 日本のノウハウと技術がどう伝えられるか」55 頁, 国際開発ジャーナル 7 月号。
40. たとえば、グアテマラでの小学校建設計画は女子初等教育支援のため、専門家と協力隊派遣、さらに研修員受入れという事業が連携して進められている（ただし、この実現も、日米協調という米国側からの政治的圧力があつたから実現したとの見方もある）。
41. セクター投資計画は、セクターアプローチ・援助調整・オーナーシップ尊重の 3 テーマをセットにした開発計画の強化策で、アフリカ地域で世界銀行が提唱している。1998 年の JICA 年報には、同計画の動きに JICA が積極的に参画していることが記述されている。
42. セクター投資計画への対応として 1998 年度に「環境・社会開発セクター・プログラム無償」が導入されており、その効果が公表されることが期待される。
43. 一般無償資金協力が開始されたのは 1969 年であるが、最近急増している保健や教育といった社会開発分野の協力を施設や機材を供与するという形態が合わなくなっており、子供の健康無償（1997 年導入）や草の根無償資金協力（1989 年開始）のような新制度を検討することが急務と考えられる。
44. JICA が行う評価調査は、年度ごとに「事業評価報告書」として公表されているが、個別の詳細な調査結果は公開されていない。
45. C. Lacey and A. Jacklin, 1998 は、英国国際開発省（DFID）による適正な評価が困難な理由を、無視の文化（culture of ignorance）で特徴づけられる官僚的文化（bureaucratic culture）が存在するためであり、学習文化（learning culture）がないためであると指摘している（“The White Paper on International Development, Education Development Projects and Bureaucratic Cultures” Paper for the

Inaugural Conference of the British Association of International and Comparative Education, University of Reading 11-13 September 1998. 》

46. 国際開発ジャーナル 1997 には、第二回アフリカ開発会議の目玉として小学校建設が浮上する可能性が示唆されている（「無償の学校建設はアフリカを中心に展開」7月号 49 頁，国際開発ジャーナル社）。

Experience and Perspectives on Japanese Aid to Basic Education  
with Particular Reference to Facility Construction of Primary Schools  
Nobuhide SAWAMURA(CICE, Hiroshima University)

Basic education is a priority area in Japan's foreign assistance in line with the mainstream of international aid policies in education. The International Conference on Education for All in 1990 greatly influenced educational aid. Japan has been exploring new aid modalities for basic education since the early 1990s. However, Japanese aid to basic education is still biased towards the hardware aspects of education like the construction of primary schools. The energies poured into aid to basic education in the 1990s appear less than those of around 1970, when Japan was actively involved in UNESCO's work and eagerly trying to act in international development and cooperation. The increasing volume of Japanese aid capital may have hindered its human and intellectual contribution.

The Japanese Government has recently committed itself to placing priority on basic education on several international occasions. The country seems to be ready to give aid to basic education in terms of policy. Primary school construction projects have taken a lead in Japanese aid to basic education since 1990. But they have critical problems including the high cost of construction. School construction is not sufficient to increase the access to education any more than to improve the quality of education. Such an approach would be criticized as an anachronism and a waste of limited financial resources.

Japan cannot be excused any more on the grounds that its aid system is different from other countries and organizations. Much more effort should be made to provide aid more effectively and efficiently in collaboration with other development partners. It is an urgent matter to change Japanese practices and to examine more appropriate approaches.

In order to promote Japanese educational aid and enhance its quality, it seems important to increase the involvement of higher education institutions in Japan. Universities have potential to play a key role particularly in evaluation activities and may become generators to develop aid modalities more suitable for the current situations in developing countries.