

カンボディアにおける日本の教育協力 - 日本の援助システムについての断想 -

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

カンボディアは1953年にフランスから独立したが、1970年にベトナム戦争に巻き込まれるような形でクーデターが起こり、それ以降1991年10月に包括和平合意が締結されるまで、およそ20年間内戦状態であった。周知のとおり、1992年3月から国連カンボディア暫定機構(UNTAC)による停戦監視活動を経て、1993年5月に議会選挙が実施され、同年9月には新憲法が制定された。その後も政情の安定は二大政党間の武力衝突により達成されなかったが、1998年7月に総選挙が行われ、同年11月にフン・セン新政権が誕生した。このように、カンボディアに本当の意味での平和が訪れたのは、つい最近のことである。

日本はカンボディアに対して、その援助が本格化する1993年以降、国際機関を含めても最大の援助供与国である。教育分野の協力(プロジェクト)が本格化するのは2000年以降であるが、これは、それまでに国際協力事業団(JICA)が教育省に対し個別専門家を継続的に派遣するなど、将来の協力案件形成を地道に行ってきた成果であろう。詳細には後述するが、専門家派遣や研修員受入以外に開発調査も行われている。青年海外協力隊事業としては、識字教育の隊員も活動している。また、日本のNGOも1991年から学校建設などを行い、古くから教育分野で協力してきている。草の根無償資金協力では小学校建設を1995年度から一定の規模で継続実施しており、留学生無償資金協力も2000年度から新たに始まっている。

このようにカンボディアにおいては、日本の教

育分野の協力が様々な形態で行われている。このような例は世界でも珍しいのではないだろうか。本稿は、2001年3月25日から30日までの限られた期間の現地調査をもとに取りまとめたものであり、十分な考察がもとより出来ているわけではない。ただ、ある国に対する教育分野の協力を日本が実施するには、これほど多種多様な「援助形態」を組み合わさなければならない現実を理解していただければ幸いである。

2. 日本の教育協力事業

日本政府のカンボディアに対する教育協力としては、外務省の無償資金協力、JICAによる技術協力、文部科学省による留学生交流事業がある。この他にNGOも積極的に教育分野で事業を展開している。NGO活動は別にしても、政府による主要な開発援助が別々の3機関以上で行われているのは、国際的には珍しいことである。さらに複雑なのは、JICAに限っても教育分野の事業には複数の部署が関わっており、援助の「形態」別に分担されている。このことは、教育セクター全体への包括的な働きかけが難しいことを意味している。すなわち、他援助機関では常識であるプログラム型の協力を行うことが容易でないのである。それらの援助形態がシステムとして自然に協調するようになっていないので、現地で働く専門家等に求められる余分な調整のための労力は大変なものであり、他援助機関の人々には容易に理解しがたいことである。

このあたりの事情は、筆者が言及するまでもないことであるが、一般には意外と知られていない

ことでもある。したがって、JICA内部の部局間の調整が特に教育分野の協力を効果的に進めるためには非常に重要になる。2000年1月に行ったJICAの組織改革は、そのような背景もあってすべての事業を地域部の中で取り込み、それまでの事業形態により担当者が変わることを避け、効率的な協力を実施しようとするものであった。ただし、この改革は理想どおりには進められず、今も大部分はこの「形態」別の組織が残ったままである。

ここでは、日本の対カンボディア教育協力の中心である外務省による無償資金協力、JICAによる技術協力(プロジェクト方式技術協力、開発調査、青年海外協力隊派遣など)およびNGOの活動を概観する。

(1) 無償資金協力

教育分野の一般無償資金協力は実施されていないが、草の根無償資金協力により小学校建設が1995年度から本格的に行われるようになった。カンボディアに対する草の根無償は、1999年度25案件が実施されているが、そのうち11件が小学校建設であり、小学校への教育備品の供与や職業訓練センターの修復を含めると過半数の13件が教育分野の協力になる。

1999年度から新たな制度として導入された留学生支援無償資金協力は、カンボディアに対し2000年度から割り当てられ、毎年約20名の留学生を日本で受け入れる計画である。2000年度は574名の応募があり、法律・経済・国際関係などの社会科学分野で20名を受け入れた。このように競争率は高く、かなりの選考をくぐりぬけた候補者であるが、これまで教育機会が十分でなかった特殊な状況にあった国民であり、学力面での不安も少なくない。また、英語力重視の選考にならざるを得ず、どうしても留学経験者が候補者の大部分になっている。このようなカンボディア側の事情だけではなく、日本の大学側に英語での授業やカウンセリングなどの留学生を受け入れる態勢が十分に整っていないことも、円滑な事業実施の障壁になっている。

(2) プロジェクト方式技術協力

「理数科教育改善計画(Secondary School Teacher Training Project in Science and Mathematics)」が2000年8月から3年間の計画で実施されている。日本国内では名古屋大学が中心となり協力・支援している。プロジェクトの目標は、中等教員養成校における理数科分野の教員養成課程が改善されることに置かれている。プロジェクトの協力期間が通常の5年に比べて短いこと、およびプロジェクト名の和文が最後の段階で「中等理数科教員養成・訓練計画」から上記の名称に変更されたことからわかるように、非常に確かな情報が少なく四囲の情勢も流動的であることから、まずプノンペンの拠点となるべき高等教育機関としての教員養成校を強化し、教員の資質を改善し、さらに協力を続ける中で、学校レベルの授業改善に結び付けようという計画である。この案件形成には、1994年のプロジェクト形成調査から、実施にたどりつくまで6年間を要している。

(3) 開発調査

住民参加型学校建設計画調査が2000年10月から「在外開発調査」として行われている。1998年度から新たに導入された形態の調査である。在外開発調査は比較的小規模な案件について日本からコンサルタントを派遣する代わりに、現地で雇用可能ないわゆるローカルコンサルタントにより実施されるものである。この調査では、住民参加による小学校建設をレビューし、日本の援助スキームに合致した建築システムを、パイロット・プロジェクトを実施しながら検討しようとしている。その意味では、この調査自体も大切であるが、その後のプロジェクトとして日本側がこの結果をどのように取り込んで具体的な学校建設に結んでいくのかがより重要になってくる。特に、建設コストの低減と住民参加を取り入れようとするものであり、これまでの一般無償資金協力による業者発注による方式では限界のあった点を補うようなシステムの開発が期待される。

(4) 青年海外協力隊派遣

2001年3月現在28名の隊員が活動しているが、教育分野の職種としては、教育省派遣の日本語教師などと農村開発省への識字教育がある。識字教育隊員は、これまでのところ他の国も含めてその派遣は極めて希であるが、カンボディアには1994年から本格的に始まった三角協力（カンボディア難民再定住・農村開発計画）- 日本の専門家・協力隊員とASEANの人材が共同で協力する - の枠組みの中で活動している。

(5) その他の技術協力

技術研修員受け入れとして1998年度から地方教育行政官を対象とする国別特設の集団コースが日本で行われている。技術協力専門家としては、現在まで二代にわたりアドバイザー型専門家が継続的に派遣されている。この他、1999年度に新たに発足した「開発パートナー事業」として、シャンティ国際ボランティア会（SVA）が「住民参加型農村地域基礎教育改善事業」に2000年10月から3ヶ年の予定で取り組んでいる。スバイリエン州をサイトに、就学前教育、識字教育、職業訓練、学校建設などを行う計画である。

(6) NGO活動

教育分野で活動をする代表的なNGOは、上記のSVAである。1991年から小学校建設を開始している。当初、NGOはUNHCRの基金を利用し学校建設を中心に行うような条件があったようである。これまでに5教室タイプの校舎を91棟建設している。原則として、基礎作りを地域住民が分担したり、住民にいくらかの経済的負担をしてもらうようにしてきたが、プノンペン市内ではこの方式が難しいことから業者委託も行っている。この他、SVAは職業訓練を通じた人材育成と図書館事業により基礎教育を支援している。前述のとおり、JICAなどから資金を得たり、あるいは連携した事業も少なくない。

3. 日本の国際教育協力システム

これだけさまざまな形態により教育協力が実施され、さまざまな組織が関与しているのであるから、相互の連携を完全に行うのはそもそも無理な話である。カンボディアの場合、一般無償資金協力および国際協力銀行（JBIC）による有償資金協力が教育分野で行われていない分、まだ連携は容易な方かもしれない。JICAにとっては、外部機関との調整だけでなく、内部での調整も必要である。JICAは毎年のように制度改革を行っているものの、協力システム自体が特定の場所に拠点をつくるセンター方式をベースにしているためその努力にも限界がある。日本の教育専門家として活躍するには、JICAの援助スキームを熟知している必要があるとよく言われるが、これも国際的にはかなり違和感のある専門性である。また、単年度主義の会計制度も諸外国からすれば援助が非効率であるとは写らないであろう。

たとえば、フィリピンの理数科教育「パッケージ協力」は、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力、青年海外協力隊派遣等を連携させた独特の協力であったが、これ自体を新しいアプローチと呼ばざるをえない点がJICAの苦悩を感じさせる。さらに、日本の厳格な予算制度が国内と同じように海外での国際協力プロジェクトにも適応されることになる。昨今の参加型開発の重要性が叫ばれている中、相手のリズムとは別に、待つことができず日本のプロジェクト・マネージメントの大きな問題点の一つである。さまざまな援助機関がプロジェクトを動かしているが、自国の会計年度末になって急に事業を前に進めざるを得ないのは、日本ぐらいのものである。国際的には、予算の執行に数年間の余裕があるのが一般的である。日本のプロジェクトの長所について、予定通り施設が建設され物事が行われることを相手国から特徴として挙げられることが少なくないが、これは上記のような日本側の事情によるものであり、日本人としてはあまり素直には喜べない。日本の経験や知識を正当に評価されることは、増えつつはあるがまだ稀である。

カンボディアの教育案件として特筆すべきは、

JICAを中心として相手国政府からの要請に依存せず、両国間で共同で案件を地道に形成してきたところである。どの案件も、資金力よりも知力と労力を要するものばかりである。良くある教育協力の事例は、教育施設の建設等を一般無償資金協力で行うものであるが、これは日本企業に利潤があるために民間企業がプロジェクトを積極的に推進するのが一因である。逆に言えば、組織や制度作りを含むソフト型の案件は、それらの企業に利益がほとんどないことから、JICA主導で案件形成することになる。ここでの議論は、日本の民間企業のビジネスとしての活動を決して批判しているわけではなく、建物などのハードと技術協力のソフトがうまく連携して一つのプログラムを創りあげることが、日本の協力システムの中では非常に難しいということである。個人の努力だけに頼る現行のシステムでは、日本の教育協力の質的改善にも限界がある。

現行のシステムの中でも、それをよりよく機能させるためには援助従事者だけではなく、国民側の見識が必要である。日本が協力して建設した建物や供与した機材が使われているか使われていないかで援助の成否を判断する従来の「評価」方式から脱却し、事業の効果と効率性にもっと目を向けなければならない。これまでは、日本国民が援助に対して比較的好意的であったことが幸いしていたのかもしれないが、今後は少なくとも国内の公共事業と同じ程度に関心を持ってもらい、健全な批判を受け、より効果的・効率的な援助を行う必要がある。さらに、教育分野の国際協力を実施する意義は、国益や人道主義、さらに国際理解のためといった観点だけではなく、相手国との経験や知識の共有できることにある。国際教育協力は日本の教育を改善するために有効であると考えるのは、穿った見方でもないであろう。

4. おわりに

グローバル化に取り残されるのは途上国だけではない。日本の国際協力においても顕著に現れつ

つある。援助協調が大切であることは言を待たないが、前述のように日本の協力システムが国際標準に合致していないだけに、期待したようには進まない。国際的潮流に合わせることに正しいか否かの議論は別にしても、国際的な論議に入り、日本の独自性や主体性を出すためには、枠だけは欧米標準に合わす必要が出てくる。広島大学教育開発国際協力センターが2001年2月に開催したシンポジウム「国際教育協力の新時代」でも識者から提言されたように、日本が効果的な教育協力を行うために必要なことは、国際協力事業に参加しやすい環境をつくることであり、これは日本の社会システム自体の構造とも大きく絡んでくる。たとえば、終身雇用が一般的なもとでは、現在の職場を離れて海外の国際協力の働くことは、ほとんどの場合、正当には評価されない。

これからの教育協力は官が主導するだけでなく、ますます民間との連携が必要になってくる。大学も協力の内容によっては、民間企業と競争する時代がやってくるであろう。そういう中で、産学連携もいっそう促進されるかもしれない。日本の大学も欧米諸国の例にしたがえば、国際協力をビジネスとして行える時代が到来するのであろうか。その賛否は別にして、発展途上の国々が国際協力を踏み台として、主体的な国造りができることを望むばかりである。

謝辞

現地調査にあたっては、国際協力の現場で活動される多くの日本人の方々からご協力を賜り、またご教示いただいた。ここに記して、謝意を表したい。