

国際教育協力長期派遣専門家に関する一考察 - インドネシアでの経験から -

黒田 則博

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

はじめに

平成12年6月の外務省の「政府開発援助に関する中期計画」にも盛り込まれているように、日本の国際開発協力において近年“顔の見える援助”の重要性が指摘されるようになってきている。日本という抽象的な概念よりも、個々の日本人が汗をかいている様子が見える国際協力ということと理解すれば、国際協力が途上国の人々にとってもまた日本の国民にとってもより具体的で身近なものとなり、その意味では歓迎されるべきことである。

しかし、まさに現地での日本の“顔”たるべき、専門家やその他の国際協力に従事している日本人がはたしてどのような“顔”をもって活動を行っているのかは必ずしも明らかではない。筆者らが行った調査¹⁾によれば、専門家は少なからず問題を抱えていることが明らかになっている。それは単に専門家個人の資質の問題に止まらず、専門家に実際に期待されていることと額面上の職務内容との乖離、専門家の養成・募集システム、事前の準備、サポートシステムなど多岐にわたっている。

さらには、専門家の役割も多様化しつつあり、従来の技術移転型専門家に加え、政策アドバイザーや調整型専門家などと呼ばれる専門家も増加している。

そこで本論では、派遣専門家の数が年々増加しつつある教育分野を事例として、自らの

1年間のインドネシアでの国際協力事業団(JICA)派遣長期専門家の経験をも踏まえ、長期専門家の活動の一端を紹介しその問題点や課題を指摘するとともに、“顔の見える”専門家に向けての若干の提言を行おうと試みる。

なお長期専門家には、プロジェクトに携わる専門家と途上国の省庁等に単独で派遣されているいわゆる個別専門家とがあり、それぞれに事情が異なるため、ここでは筆者の経験した後者に焦点を絞って論ずる。

1.何が期待されたか 専門家業務内容 (Terms of Reference = TOR)

派遣前にまず個別専門家としてどのような職務の遂行が期待されているかを知る手立てが、TORといわれるものである。私のTORによれば、私はインドネシア共和国の国民教育省高等教育総局に配属され、高等教育行政について何らかの“指導”を行うことになっている。ここで“指導”という言葉を使ったのは、このTORにおいて高等教育行政が私の“指導科目”とされているためである。明らかにこれは典型的な技術移転型専門家の発想で、高等教育行政について優れた知識・技能を有する私が、そのような知識や技能を持っていないインドネシア側(以下イ側と呼ぶ)カウンターパートに対してこれを移転するという姿が想定されている。しかし、先に述べたように専門家に期待される役割が多様

¹⁾黒田則博、澤村信英、西原直美「国際教育協力長期派遣専門家に関する一考察 JICA教育専門家に対するアンケート調査の分析から」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』1999年 Vol. 2 No. 2 pp. 155-170.

化しつつあるのみならず、オーナーシップやパートナーシップが強調され、“援助する側”と“援助される側”との関係が再考されつつある中、そもそもこのような技術移転型の専門家のみを念頭においたTOR自体が改訂される必要があるように思われる。

さて、もっと具体的に何が期待されたのか。第一に、「政策策定に際しての情報提供、助言」を行い、イ側の「高等教育に関する適切な政策決定」に貢献し、第二に、「高等教育機関の運営に関する調査研究、指導、助言」を行い、「高等教育機関の運営の改善と教育研究の活性化」を促し、さらには「JICA教育関係諸プロジェクト及び各支援機関事業との連絡調整」を行い、もって「各高等教育支援事業の効果的実施」に資することとされている。明らかにこのTORは、いわゆる政策アドヴァイス型と調整型、両方の専門家の役割を期待している。

はたしてこのようなTORに書かれている役割が、実際にイ側の期待しているものであったのか。

2. 何をしようとしたのか

(1) TORは正確だったか

1) 政策アドヴァイスが必要というのは本当?

赴任するまでは、当然カウンターパートである高等教育総局長に対して政策アドヴァイスを行うことが、私の主たる職務であると固く信じていた。実際私自身、高等教育の国際化やグローバル化と呼ばれる現象についてここ数年資料も収集し、わずかではあるが研究もしてきたつもりであったので、ある意味で総局長とインドネシアの高等教育政策につい

て議論できることを楽しみにしていた。

しかし私が初めて総局長に会った時の彼の第一声は、「黒田さんはここでいったい何をしたいのか」というものであった。私は一瞬耳を疑ったが、黒田という人間がインドネシアの高等教育について何ができ、何をしてくれるのかという、いわば私に対する値踏みであると理解した。プライドの高いインドネシア人、しかも高等教育総局長という高い地位にある人ならではの言い回しであった。決してこれをして欲しいとか、あれが必要だというような“懇願”はしない。それにしても、インドネシアの高等教育政策策定への私からの何らかの貢献について、彼が一切言及しなかったのはなぜだったのか。

実はインドネシアは、高等教育政策についてはすでに既定の路線を歩み始めており、いまさら高等教育政策について特にアドヴァイスを必要としていなかったのである。つまり、規制緩和、独立法人化、アカウントビリティ、公的部門への市場原理の導入等々に特徴づけられる、いわゆる新自由主義に基づく高等教育の構造改革路線が進行しつつあったのである。この路線については、1996年に総局が作成した「高等教育長期発展計画 1996 - 2005」²⁾の中にその萌芽的なアイデアが散見され、さらには、2000年7月の「高等教育戦略：ニュー・パラダイムの実施」³⁾において一層鮮明な形で提示されている。

それでは、これらの政策形成について誰が助言しどのような影響を与えたのであろうか。少なくとも、日本からこれまでにこのポストに派遣されたアドヴァイザー⁴⁾ではなさそうである。日本において構造改革の流れの中で、国立大学の独立法人化が本格化してき

²⁾ Ministry of Education and Culture, Directorate General of Higher Education, *Framework for Long-Term Higher Education Development 1996-2005*, pp. 1-299, 1996.

³⁾ Ministry of National Education & National Development Planning Agency, the Republic of Indonesia and the World Bank, “New Paradigm in Higher Education”, *Education Reform in the Context of Regional Autonomy: the Case of Indonesia*, pp. 164-281, 2001として再録。

⁴⁾ 本ポストに派遣された専門家は黒田で6人目である。

たのはここ2～3年のことであり、よほどの構造改革推進論者でないかぎり、このような政策の助言を行う日本の大学関係者や教育行政官はいないであろう。むしろ、世界銀行の影響がちらほら窺える。例えば先に述べた「高等教育戦略」は、1999年に世銀の支援を得て国民教育省等が組織した、教育タスクフォース報告書の高等教育に関する部分である。また1990年代の中頃から、イギリスやオーストラリアなどの高等教育の独立法人化や民営化の最先端を行く国の専門家が世銀のコンサルタントとしてインドネシアに入り、セミナー等を通じ影響を与えたものと思われる。

しかしここで強調しておきたいことは、アフリカ諸国などでしばしば見られるように、世銀等の援助機関が政策文書を作成しそれがそのまま当該国の政府文書となるといった直接的な影響あるいは介入は、インドネシアに限ってはありえないということである。途上国とはいえ、高等教育行政については一応有能な人材を有している⁵⁾。事実先のタスクフォースのメンバーはすべてインドネシア人であるし、「高等教育戦略」の執筆者も同様である。

要するに、イ側に政策立案能力もあり、さらには既に高等教育政策が策定されていることから、そもそも最初からこのポストに政策立案へのアドヴァイスなど求めていなかったのである。

なお、TORの第二に掲げられている「高等教育機関の運営に関する調査研究、指導、助言」は、上記の高等教育の構造改革の実施に関わることと理解されるが、これについても調査研究を除いては、イ側としては、それは自分たち自身の仕事であって、外部の人間が関与すべきことではないとの態度であった。

2) JICA 等との連絡調整が仕事？

TORの最後に書かれている「JICA教育関係諸プロジェクト及び各支援機関事業との連絡調整」が、まさに連絡調整型専門家に期待されている重要な役割である。この職務内容の前段は、赴任当時実施されていた高等教育分野での3つのプロジェクトを中心とする、JICAの高等教育関連事業全体についてアドヴァイスを行うとともに、実際に連絡調整(事業間及びJICAと高等教育総局との)に当たることであり、後段は高等教育分野で協力を行っているJICAを含む援助機関の間の連携を図ること、すなわちドナー間協調を促進することである。

これらは教育協力を進めていく上で確かに重要なことではあり、後述するように、実際に私の仕事の少なからぬ部分を占めていたが、イ側との話し合いの中でこのような役割を私が積極的に果たすよう明確に要望されたことはなく、むしろ直接的にはJICAがこのような役割を担う人材を必要としたということであろう。

さらに、そもそもイ側にオーナーシップ意識とそれを行使できるだけの能力があれば、事業間やドナー間の調整や協調は、外部の者ではなくイ側自身が行うべき性格のものであろう。

3) イ側に代わって案件の発掘・形成を行うことが重要？

案件の発掘・形成はTORにこそ書かれていないが、イ側にとってもJICA側にとっても暗黙裡に期待しているものであることは確かであった。事実前任の方々は、新しいプロジェクトを作ろうと努力されたようであり、それが実を結んで実施に移されたプロジェクトも現にある。

しかし自助努力とそれに基づく要請主義を重要な原則とする日本のODAにおいて、日

⁵⁾ 局長クラスの人材は、多くは大学の教官(大半が外国で博士号を取得)との併任、あるいはそれからの転職(引抜き)である。

本から専門家を送り当該国への援助事業案をその国に代わって作成するというのは、いかにも奇妙である。技術援助の本質は、例えば、魚の捕り方を教えることであって、永久に魚そのものを援助し続けることではないと、誰しもが指摘する。とするならばここでの本旨は、いつまでも途上国のためにプロジェクトの発掘・形成を行うことではなく、そのことができるように能力の形成を支援することである。

4) 結論

以上のとおり、最も専門性が必要と思われる高等教育政策策定へのアドヴァイスについては、実はその要望はなく、実際にイ側あるいは JICA 側が求めていたものは、連絡調整的機能と案件形成という役務提供であるということが徐々に明らかになってきた。しかもこれらの役割は本来的にはイ側が果たすべきものである、との認識を持つようになった。

そこで1ヶ月ほどいろいろ考えあぐねた末、本来のあるべき方向に私の TOR を変更すべく、その提案を高等教育総局長に提出することとした。

(2) TORの変更

上述のようにイ側は、高等教育政策の策定についてはその能力もあり大いにオーナーシップを発揮していることは確かであるが、ことその政策実施のためにいかに国際的な協力を活用するかについては、主体的な取組みも十分ではなくその能力にも欠けていることが明らかになってきた。

この国の高等教育における開発予算(事業費)は、毎年40～60%もの多くを外国からの援助(その大半が借款)に依存しているにもかかわらず、それら外国からの支援が必ずしも戦略的、計画的に活用されていないのが実情である。これだけ政策立案についてオーナーシップの強いイ側であってみれば、自らが高等教育計画の一環として外国からの支援・協力の必要性(どの政策の実施にあつ

て、どの分野において、どのような外国からの協力が必要か)を明確にしておくことが不可欠であろう。すなわちより戦略的な援助メニューの作成が必要であろう。

政策アドヴァイスという本来の役割が期待されていないというのであれば、ここにこそその職務の意義があると認識し、高等教育総局自身に“国際教育協力を活用する力”(案件形成力、調整・交渉力等々)をつけてもらうとともに、それを推進する制度やシステムを形成することを目指すこととした。

そこで、「国民教育省高等教育総局が、高等教育発展計画にマッチした国際協力事業を発掘し企画立案できるようになること」を、私の業務において達成すべき上位の目標として業務実施計画書において明記した。これは当初の TOR を変更することになるものであり、カウンターパートである同総局長との協議・合意の上で設定したものである。

本専門家の場合、1年間という短い任期でもあり、また国民教育省高等教育総局のアドヴァイザーという本来の立場から考えて、従来しばしばそうであったように、イ側に代わって個々のプロジェクトの発掘・形成を行うというのではなく、できればイ側自体にこのような意識や能力が形成されることを最終的な目標としたものである。理想的には私のようなアドヴァイザーがここになくても、イ側自身がその政策にマッチしたプロジェクトを形成・提案できるようになることが望まれるのである。いずれにしても、一貫して持続可能性(sustainability)を展望しつつ、イ側のオーナーシップを重視・鼓舞し、能力形成を促すという態度で臨むこととした。

3. 何をしたか

私が実際に行った活動は、2種類に大別される。ひとつは、新たに TOR に盛り込んだ上記の“国際教育協力を活用する力”の形成に関わる活動であり、他方は旧来型の連絡調

整的な業務である。以下に、それぞれの主な活動を記述した。

(1) “国際教育協力を活用する力”の形成に向けて

1) 現行の高等教育政策・施策及び国際協力事業のマッピング

イ側が主体的に、組織的、体系的で調整のとれたプロジェクト形成ができるように、まず現下の高等教育戦略・政策とこれまでの国際的な協力・援助が対応しているのか、それとも相互の関係が十分意識されてこなかったのかについて、いわば見取り図を作る作業を提案し高等教育総局の合意と協力を得て、いわゆる Review Table 作りを行った。総局長や各局長との数回にわたるインタビューや提供された資料を基に、2002年1月中旬に一応の完成をみた⁶⁾。本来イ側のオーナーシップや自主性を重視するというのであれば、JICA 専門家である私の協力を得て、総局自身が本作業に取り組むべきところであるが、何分総局長を含め6人の局長は極めて多忙な上、これら局長以外に高等教育政策について十分理解している人材がないことから、総局の協力を得て私に取りまとめることとなった。

しかし、各局長は極めて協力的で、Review Table 自体の内容についても大いに関心を示し、また、この作成過程でインドネシアの高等教育政策について意見交換を行うことができ、実質的にインドネシアの高等教育政策についてのアドバイスをもらえたと考えている。

この Table に基づき、今後のこの国における高等教育プロジェクトを考える上での Issues についてのメモ⁷⁾を作成し、JICA 及び高等教育総局に提出し、それぞれにおいて検討会(総局については、各局長と個別に議論)

を行った。

上記の資料は今後プロジェクトを発掘・形成していく上での基本情報として活用が期待されるものであるが、さらに、このような作業を総局長はじめ各局長とともに行うことを通じて、プロジェクト形成プロセスの一つを関係者がともに経験することになり、高等教育総局内における国際協力に対する主体的取り組みへの学習プロセスの第一歩と位置付けられる。

2) 「連携・パートナーシップ国際ネットワークワーキング・センター」(Center for International Networking for Collaboration and Partnership)の設置

上記1)の作業を進める過程で、私が高等教育政策を有効に実施していくには国際協力・援助をもっと組織的・体系的に活用すべきであると再三指摘したこともあって、2002年1月に標記センターが高等教育総局内に設置されることとなった。私がこのようなセンターの設置を直接提案したわけではないが、高等教育総局側において国際協力の組織的な推進の必要性が十分理解されたことから、このセンターの設置に至ったものである。それにしても、率直に言ってイ側の積極的なオーナーシップとイニシアティブに驚くとともに、改めてできる限りイ側のオーナーシップを鼓舞しようという私のアプローチが誤りではなかったことを認識した。

センターの設置に当たって、2001年11月7日、高等教育総局は JICA その他の関係のドナー等を招いて設置準備会合を開催した。その際、今後のセンターの在り方、特に日本との協力の進め方について発表を行った。さらに再三にわたり部内の会議に招かれ、センターの事業について助言を行った。

このセンターは、基本的には高等教育の国際交流・協力について高等教育総局における

6) "Review Table of the Implementation of the New Paradigm" (January 17, 2002)

7) “インドネシアにおける今後の高等教育プロジェクト(検討メモ)”(2002年1月21日)及び“Toward the Formulation of New Projects for Higher Education (Memo for Discussion)”(2002年2月5日)

窓口・調整機関であり、現在JICAのシルバーエキスパート、オーストラリア、オランダへの留学生の派遣等の事業に関わっている。同センターはまだ設置初年度であるが、しばしば見られがちな名前はあっても実態がないということはなく、現在積極的にその活動範囲を広げつつあり、本専門家も日常的にアドバイスを求められた。

3) Silver Experts Package Request 方式の実現

オーナーシップを持ったより組織的かつ調整のとれた国際開発援助の活用という観点から直接提案したのが、JICAのsilver expert(日本ではsenior volunteer)へのパッケージ申請というアイデアである。

インドネシアには2002年8月時点で80人ほどのsilver expertが派遣されているが、JICA側のsilver expertへの需要の発掘や要請の審査は、個々の機関等から出されるものを受けてその都度調査し検討するというのが実情で、必ずしも戦略的あるいは先方の政策ニーズに応じて決定されているわけではない。JICAとしてもsilver expertをより戦略的に活用することを模索していた。

高等教育関係(日本語教育、工学等)の派遣は20人ほどであるが、これらへの申請は事実上まったく高等教育総局を通すことなく行われていた。正式には高等教育総局の承認が必要であるが、これはまったくの事後の形式的手続きに過ぎなかった。そこで、JICAにとってもまた高等教育総局にとっても利益があると思われる方式としてこのpackage requestを提案した。

この要請方式においてはまず、高等教育総局側がJICAの重点領域(日本語教育、工学等)を考慮して5年程度の受入れ要請計画をJICAに提出する。もちろんこの際、各機関の要望をどう勘案するか、どのような政策的配慮をするかなどは総局の責任においてなされる。次に双方がこの計画について基本合意をする(むろん計画の修正もありうる)。そ

してこの計画に基づき、毎年正式申請を提出する。またこの計画はいわゆるrolling planであり毎年協議の上改定が行われる。この方式は、若干初年度は手間や時間がかかるかもしれないが、2年目以降労力と時間の節約になり、何よりもJICAの戦略的意図と総局側の政策が反映されやすいやり方と思われる。

途中様々な紆余曲折があったが、年二回のシルバーボランティア募集のうち、2002年度の前期分については試行的にこの方式を実施し、後期の募集分から本格的に実施することで総局とJICA双方の合意をみた。この事業は総局側では上記のセンターが担当することとなり、その初めての事業だったこともあってセンター側は極めて熱心で、詳細な募集要項や応募の評価基準を作成し、積極的にこの事業に取り組んでいる。募集するシルバーエキスパートはわずか数名であるが、オーナーシップ意識を高め積極的な主体的取り組みを鼓舞する一つのプロセスとして位置付けられるものである。

4)「イ - 日教育協力連絡会」の開催

さらに、国際開発協力に対するイ側の組織的・主体的対応を促すためのもう一つの活動として計画されたのが、この「連絡会」の開催である。このような会合の開催を思い立ったのにはいくつかの理由がある。第一は、イ側のオーナーシップを高めるためのひとつの学習プロセスであるとの位置付けである。教育分野に限っていえば、現在、世界銀行やアジア開発銀行のイニシャティヴによる初等中等教育に関するドナー会合(これには国民教育省初等中等教育総局も出席している)が不定期に開かれている。本専門家は直接の担当ではないのでこれに出席したことはないが、出席者(大使館担当官、初中等担当JICA専門家等)からの報告を聞くと、イ側は、自ら主体性をもってドナー間の援助を調整するというよりは、いつも援助プロジェクトの実施等についてドナー側から注文や要望を受ける立場で、いわば“宿題を忘れてばかりいる出

来の悪い生徒”のような立場だという。

率直に言って、これだけの被援助大国、しかも一方では ASEAN の盟主のひとつたんとする気概を有してきた国が、このことについてこれほどオーナーシップ意識を欠いているのには驚いた。スハルト体制崩壊後少しずつではあるが、新たな国づくりをしていかねばならないという意識が芽生えつつある中、形だけでも国民教育省側のイニシアティブでこのような会合を設けることによって、オーナーシップ意識を高めるのに役立つのではと考えたわけである。当初は国民教育省と JICA を中心とする日本側だけの会合であるが、ゆくゆくは、国民教育省が教育分野の関係ドナーを招集して調整会議を開けるようになればという思いであった。

第二に国民教育省自身における縦割り行政の弊害の問題がある。日本でも縦割り行政の弊害はつとに指摘されているところではあるが、極端に言えば、“局（総局）あって省なし”というのが少なくともここ国民教育省の実情である。

着任早々の 2001 年 9 月中旬、JICA インドネシア事務所の教育担当が事務次官に呼ばれたのに同行した。用件は要するに、ノンフォーマル教育に情報技術（IT）を活用するという同次官が個人的に担ぐプロジェクトの“売り込み”であった。しかし IT については、当時非公式ではあるが高等教育総局長から既に 4 件の提案がなされており、また、教育分野では高等教育分野の事業に重点を置くという合意が日 - イでなされているにもかかわらず、このような提案が次官から直々になされるということは、この省全体を統括する立場である次官ですら教育分野での国際援助について充分把握しておらず、省内での調整がまったく欠如していることを如実に示すものであった。

そこで、このような「イ - 日教育協力連絡

会」は少なくとも JICA の教育協力に関する限り、全省的に情報を共有できる場を提供するものであり、縦割りの弊害を少しでも除去する第一歩になればと考えた。

もちろん、従来主として個別の事業を通じてのみ話し合いが行われてきた JICA 等の日本側とイ側とが、より広く意見や情報を交換する場を設けること自体、両者の意思疎通を一層図る上で有益だと考えた。

その実現には、国民教育省側及び JICA 側に解決すべき問題が幾多あったが、結局は 2002 年 4 月 26 日になって、JICA の（プロジェクト等の）ニーズ調査説明会という形で実現することとなった。事務次官の招集でほとんどの総局長が出席したほか、主任視学官など国民教育省直属機関の長の出席も得られた。これだけの幹部を揃えた JICA と国民教育省との対話は初めてのことであり、国民教育省内において JICA 及び JICA へのプロジェクト等の要請について共通の理解が得られたこと、また次官から、今後国民教育省全体として取りまとめ、国家開発企画庁（BAPPENAS）⁸⁾に要望を提出する態勢を整える旨の発言があったことは、今後のオーナーシップの発揮にとって大きな意義を有するものであった。

（２）連絡調整的業務

１）平成 14 年度（前年度）プロジェクト 要請案件の処理

平成 14 年度の高等教育関係プロジェクト案件の形成プロセス（ちょうど筆者が着任する直前の 2001 年 8 月にそのプロセスはほぼ終了）において、イ側と JICA 側との間に十分意思疎通がとられておらず若干の行き違いが生じ、高等教育総局と JICA の間に位置する私が両者の関係修復に尽力せざるを得なかった。まさに典型的な連絡調整業務である。次のような事態が生じたのである。

⁸⁾ JICA に対しインドネシア側の要請を集約・調整する機能を有している。

この年は、たまたま事前の要望調査説明会に多くの大学関係者が出席していたこともあって、多くの高等教育機関から数十件にも上る案件が直接 JICA 事務所に寄せられた。これらの案件は、一応高等教育総局がとりまとめた形で（そして形式的には BAPPENAS を通じ）提出されたことになっているようであるが、実際は何ら精査されたものではなく、高等教育機関からの案件がそのまま JICA に提出されたものである。そのような事情もあって JICA 側が採択するに足る良質な案件は皆無であった。

しかし JICA インドネシア事務所としては、何とか優良案件を東京に提案する必要に迫られ、高等教育分野の在日日本人専門家の協力を得て7案件を作成し、“イ側の要望”として2001年8月に東京に提出した。時間的な制約もあって、残念ながらこれらの案件について高等教育総局側との事前の協議はほとんど行われていなかった。総局側がこのような提案がなされていることを知るのは、翌年の1月になってからである。

一方高等教育総局側では、2000年7月の沖縄サミットにおける日本のIT支援表明後、2001年には相次ぎプロジェクト発掘ミッションが来日したことから、日本のIT支援への期待が高まっていた。そして、2001年4月にミッションに対し教育分野におけるIT関連プロジェクトの提案を4件提出した。同総局長としてはこれらの提案は非公式なものであるが、その後日本側から何らかの反応があり、それを受けて正式なルートに乗せることを考えていたようである。しかし、日本側にいかなる事情が生じたのか不明であるが、その年の末になっても何らのフォローアップはなかった。

これらの行き違いの結果、イ側に何がしかの誤解や不信感を生み出したことは間違いない。実際総局長もある種の苛立ちを募らせているとの情報が、直接、間接に私にも伝えられた。この間双方の間に立って関係修復に向

けいろいろ尽力したが、結局2002年2月に入って、私の方から総局長に対しこれまでの事態を率直に説明し、「ITについて日本からのミッションが何度も来て、局長自らが国民教育省の取りまとめ役となって具体的な提案まで作成・提出していながら、東京から何ら反応もないことに同情するとともに、このことについて、日本に成り代わって私からお詫び申し上げる。現段階では次年度の要望調査に正式に載せることを考えることが建設的であり、私もアドバイザーとして尽力する」旨述べた。私がこのようなことを発言する立場にあったがどうか、いまだに釈然としないが、しかしこの問題についてどこかで区切りをつけておかなければ、これまで極めて良好であった JICA と高等教育総局との関係を損ねることにもなりかねないと思い、このような発言を行った。これで事態は一応収拾することとなった。

以上、昨年度のプロジェク形成過程について縷々述べてきたが、これは、スハルトの“開発独裁”体制の崩壊以降、援助に対する従来の“物乞い”的態度から“オーナーシップを持って援助を活用する”という態度へと少しずつではあるが意識変革が起こりつつある中で、今、イ日双方で合意を得ながらプロジェクトを形成していく過程そのものが重要であることを強調したかったに過ぎない。

2)平成15年度のプロジェク形成の発掘・形成

上記のような前年度の経験を踏まえ、連絡調整を密にして高等教育総局と JICA との意思疎通を図る一方、“国際教育協力を活用する力”の形成という観点から、イ側が主体的にこの作業に取り組むべきであるとの方針で臨んだ。

まず従来の専門家が行ってきたことを踏襲して、先に行った Review Table 作りや前任者が行った大学の管理運営に関する調査研究の成果を踏まえ、2002年2月の下旬から私の方で3つのプロジェクト案作りを開始し

た。これと平行して、これらの案について関係の局長やイ側大学関係者、さらには日本人専門家との意見交換を行った。この結果3案のうち、特にイ側が関心を示し、またこれまでもイ側独自に小規模ながらパイロット事業が実施されてきた、産学地⁹⁾の連携についてのプロジェクト案作成を本格的に進めることとした。

しかしプロジェクトの形成過程にできるだけイ側が主体的に関わるようにするとの観点から、本専門家がすべてプロジェクト案を書くことはせず、このテーマについてワークショップを主催するなど積極的な姿勢を示しているガジャマダ大学に対し、私の当初案を示しプロジェクト案作成の意志を打診した。同大学はこれを歓迎し、当初案をさらに発展させた総合的な産学地連携計画を作成しこれを高等教育総局に提出した。

一方2002年4月にJICAの要望調査が始まった段階で、昨年の轍を踏まないため、総局長に対しこの調査の趣旨や手順、さらにはJICAの優先課題やそこにおける高等教育の位置付けなどを説明し、その準備を行うようアドバイスを行った。同局長は、2002年4月26日に行われた「イ - 日教育情報交換会」(Need Survey説明会)において、同総局からの要望としてBAPPENASに提出を希望する6つのプロジェクト案を明らかにした。これらの提案は、基本的には昨年正式なルートに乗らなかったIT関連プロジェクト等“積み残し”案件を正規のルートに乗せるというものであった。とにかくパイプラインに詰まっているものを正規のルートに乗せ、日本側の正式な判断を求めたいという気持ちは理解できるものであった。これで前年度の若干の行き違いが一掃されることを期待した。

その後5月に入り、提案されたプロジェク

トの詳細の詰めについてアドバイスするとともに、これらプロジェクトの提案に対する本専門家なりのコメントを総局長に伝えておいた。

この過程でのJICAに対する作業としては、JICA事務所でのスクリーニングのための要請案件調査書(和文)の作成と、JICA事務所内でのスクリーニングを経た要請案件について英文の正式要請書作成があった。本年はいずれも私が他の日本人専門家の協力を得て行ったが、後者については、本来高等教育総局のしかるべき部署が行うべきことであり、この点について、担当局長に申し入れを行い次年度からこの局で行う旨合意を得た。

3) その他の連絡調整等の業務

上記の高等教育総局のために行う活動以外に、直接的にはJICA自体の業務に関わって本専門家が協力するものも少なくなかった。まずJICAが2002年度の国別事業実施計画策定を進める中、これに協力して2001年12月高等教育関係部分の案を執筆し提出した。加えて、2002年度に入ってJICA内においてプログラム協力が本格的に進められることになり、その作業への協力としてプログラム協力における高等教育の位置付けについて、2002年4月、本専門家の私案¹⁰⁾を作成し提出した。またあわせて、JICAが行った高等教育関係事業の“プログラム協力マトリクス”作りの作業に対し、同年5月データの提供を行った。さらに要望調査が本格化する中、同月、プロジェクト等のスクリーニングの基準や観点について本専門家なりの案¹¹⁾を作成し提出した。

これらの協力については、高等教育総局のアドバイザーはイ側と日本側の橋渡しの立場にあると考え、直接に協力が求められていない場合にも積極的に取り組んだつもりである。

⁹⁾ 「地」は地域社会。

¹⁰⁾ 「インドネシアにおける今後の高等教育分野の支援の在り方(私案メモ)」pp.1-7、2002年4月17日

¹¹⁾ 「プロジェクト等の提案に対する評価(選考)基準について(メモ)」pp.1-2、2002年5月21日

その他、在任期間中に実施されていた、高等教育開発(HED)プロジェクト等の関係者と折に触れ情報・意見交換を行い、高等教育総局アドバイザーという立場からの率直な助言も行った。また、国際協力銀行(JBIC)が2002年6月から実施している高等教育セクター調査について、高等教育総局のアドバイザーとしてその実施態勢の構築と調査内容の確定等に協力を行った。

4. 若干の教訓と提案

(1) TOR

先に案件形成の一つの苦い経験について述べたが、専門家の派遣もこのような案件の一つであり、TORが実際の途上国のニーズを反映しているかどうかは、案件形成の過程で当該国側といかに良好な意思疎通が図られているにかかっているといても過言ではなからう。

また途上国側受入れ省庁の能力形成の度合によっても、専門家に何が期待されるかが異なっただろう。まったく能力を欠いている場合には、当該国政府に代わってすべてのことを行うという、いわば“完全役務提供型”の専門家が必要なこともあろう。

いずれにしても、しばしば同じポストに10年あるいはそれ以上にわたり、専門家が派遣されるという現象も見られ、途上国側のニーズの変化、能力の発展の度合等を考慮したえずTORを改訂するとともに、ポストそのものについても見直しを行う必要がある。

(2) 役務提供から持続可能な能力形成へ

1) 能力形成型専門家

これまで述べてきたように、本論の一つの明確なメッセージは、政策アドバイザーといい調整型専門家といい、いつも日本から人材を提供し日本の開発協力事業の円滑な実施を図るといった発想はそろそろ止めにしてはどうかということである。むしろ、外国

からの支援を有効に組織・活用できる能力を十分有していない国の方が多いことは事実であろう。したがって、短期的には政策アドバイザーや援助調整への支援が必要であろう。しかしそれは持続するものではなく、持続可能性ということを考えると、当該国側にそのような能力が身につくようなプロセスが必要である。単なる役務提供であってはならない。今こそ、役務提供型専門家から能力形成型専門家へとさらなる発想の展開が必要と思われる。

2) プロジェクトとしての“国際教育協力を活用する力”の形成

このように個別派遣専門家の役割を捉えなおすならば、“国際教育協力を活用する力”の形成というひとつのプロジェクトを構想し得る。現在のJICAのスキームでは必要に応じ様々な投入を柔軟に活用でき、長期専門家の派遣のみならず、日本その他の国々での研修、複数の短期専門家の派遣など多くの組み合わせが考えられる。

この際留意すべき点は、単に個々に能力が身につくというだけでなく、私が試みたように、このような能力の形成とは、組織の中に国際協力のための仕組みやシステムを作っていくという過程でもある。したがって、いわば組織としての学習プロセスということもできる。

またこのような“プロジェクト”に求められる専門家は、個々の分野のスペシャリストというよりは、制度や仕組み作りとその運営に長けたマネージャータイプのどちらかといえばジェネラリストが求められるであろう。

3) 目標設定と評価

これまで、個別専門家については、雑多な役務提供が求められているためプロジェクトについて行われているような評価は行われていない。しかし上記のように能力形成という一つのプロジェクトとして捉えれば、他のプロジェクトと同様上位目標、目的、成果、活動などPDM(Project Design Matrix)を定

め、それに照らして評価を行うこともできよう。さらにプロジェクトと同じように扱えば、3年とか5年とかの期限付きであり、たえず見直しが行われることにもなる。

おわりに

私が職務を遂行する上で常に心がけたことは、私は JICA の専門家であると同時に、高等教育総局のアドバイザーであるということである。すなわち総局の一員でもあるとの意識を常に持ち続け、総局の立場に立ってものを考えることを忘れないようにした。しかし一方で、本専門家は単なる総局への役務提供者ではないという点にも十分留意した。さ

らには、本ポストは JICA と高等教育総局を橋渡しする単なる調整員ではなく専門家であるとの自覚を持つ必要があるとも痛感した。このような微妙で合い矛盾するような職務を遂行するには、やはり、インドネシア側の何を変えるために当該専門家がここに派遣されているのかを十分明確にする必要があると思います、上記「2」で述べたような活動目標を掲げ、「3」のような活動をし、そして「4」のような提案を行ったのである。

要するに優れた「顔の見える」専門家とは、いずれはカウンターパートの陰に隠れて「顔が見えなくなる」専門家ということであろうか。