

第 142 回 Brown Bag Lunch 報告書

テーマ：日本の国際協力教育の将来像

－世界銀行教育セクター戦略・研究からのインプリケーション－

講師：黒田一雄氏／早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授

日時：2006年5月18日（木） 12:30-14:00

I. 日本の国際教育協力の変遷

日本の国際教育協力は、かつて高等教育・職業教育への援助が中心であった。JICA ベースの協力では、ケニアのジョモケニアアッタ農工大学、タイのモンクット王工科大学への支援が教育支援の代表例であり、文部省でも留学生招聘 学術交流など、高等教育分野での協力が中心であった。その背景には、第一に、経済インフラ整備を中心とする日本の開発援助の傾向に基礎教育支援がなじまなかったこと、第二に、国の発展の根幹となる基礎教育に干渉することへの抵抗が強かったということがある。

90年代に入るとその状況は大きく変わり、基礎教育は日本でも主要な支援分野となった。2002年のカナナスキスのサミットで、日本が「成長のための基礎教育イニシアティブ」を発表したことは記憶に新しい。しかし初等・中等教育の案件数は増加しているものの、金額では教育セクターの約3割占める程度である。その理由の一つに、有償資金協力および文部科学省による協力が、高等教育中心であるという側面がある。

教育セクター全体を見ても、現在日本の教育協力は ODA 全体額の 5-10%であり、案件数の増加に対して金額はさほど増えていない。教育分野の割合を援助スキーム別に見ると、技術協力では 2-3割、無償資金協力では約1割、有償資金協力では平均して 2-3%程度である。よって、日本の教育協力においては、有償・無償資金協力の拡大が課題であり、同時に今後可能性を秘めた援助スキームであるといえる。

協力の内容に関しては、かつては学校建設と理数科教育が日本の教育協力の 2枚看板だった。しかし、教育分野での技術協力にも開発調査が可能になるなど、案件形成の柔軟性が増し、90年代を通じて教育政策支援や学校管理など日本の教育支援は多様化した。しかし一方で、セクター・ワイド・アプローチを基礎とするドナー協調への対応が遅れるなど、国際社会との協調という面で課題があることも確かである。

II. 世界銀行の研究からのインプリケーション

1. 基礎教育重視政策の経済開発効果の確認

90年代以降の基礎教育を重視する流れには、「人権としての基礎教育」と「開発効果の高い基礎教育」という2つの認識が大きく影響している。特に後者では、60-70年代の人的資本論の観点から教育の社会収益率を計算するなど、初等教育は有効な投資先であるとの認識を高めた。また、経済成長会計においても、初等教育の重要性は繰り返し確認された。

一方で、日本の基礎教育支援はというと、人権および貧困削減の立場からの支援が多い。しかし、初等教育を成長戦略として捉える認識も重要であり、有償資金での案件形成により努力が必要である。案件形成の難しさは予想できるが、日本側の能力強化および教育協力の優先分野を明確にすることで、克服できる課題であると思われる。

2. 知識経済における高等教育への対応

基礎教育が重視される一方で、90年代後半から、知識を経済発展の原動力と捉える知識経済への注目が高まり、高等教育の役割を再評価しようとする動きが現れた。こうした中で、日本も知識経済化の進展に対してヴィジョンを持った上で、高等教育支援を実施することが重要となる。

例えば、世界銀行の指摘によると、多くの高等教育協力は長期的・包括的な視点を欠き、一部の高等教育機関だけを支援して「アカデミックオアシス」を作り出すような、持続可能でない例が多かったという。日本も断片的な支援ではなく、高等教育財政を改革するなどの包括的改革を考える必要がある。

また、高等教育改革の政治・経済的側面にも留意したい。身近なところでは、東アジア共同体形成を、高等教育交流の中で考えてみるといった試みも必要であると思われる。

さらに、競争的資金の導入など、インセンティブ整備によって高等教育機関の教育および研究の質を向上させる枠組みの構築も必要になるとと思われる。最近では、WTOが教育を扱うなど、教育がサービス貿易として捉えられ始めている。特に高等教育においては国際的な教育市場が立ち上がっており、日本の教育協力の中にも、教育の質保証のための国際的枠組みの形成を支援し、国際公共財を提供するというようなビジョンが必要だろう。

3. 財政支援への対応

世界銀行によると、2015年までに初等教育の完全就学を達成するためには、援助額の増大、技術協力の縮小、財政支援の拡大、ドナー協調・援助スキームの調和化などによって、資金供与の効率化を図ることが必要だという。財政支援を含めたこうした動きは、日本の教育協力のあり方にも影響を与える。

まず財政支援に関してだが、教育セクターには、経常経費（教員給与）が予算の大半を占めるという特殊性が存在する。この特殊性を考慮するならば、財政支援の有効性は高いと考えられるため、開発予算にのみ援助するこれまでのアプローチには検討の余地がある。しかし同時に、援助依存、持続可能性といった問題への懸念があることも確かである。

そうした問題への対策として、EFA/FTI インディカティブフレームワークの活用が考えられる。これは、「政府財政に占める教育経常支出の規模が20%程度」、「教育経常支出に占める初等教育の経常支出が50%程度」など、初等教育の普及に成功した途上国が実現した財政構造・教育の状況をまとめたものである。こういった基準を当てはめ、ある程度自立的な財政構造を意図した国にのみ、財政支援を行うという方策が考えられるだろう。

また、世界銀行の見解とは異なるが、教育協力には技術協力も重要だと思われる。というのも教育の質の維持や、教育行政官や教育機関の能力向上には、技術協力が有効であるからである。よって技術協力独自の役割を認識して、資金協力の柔軟性を確保することが重要になる。

III. 教育開発における国際協力の本質的役割の模索

初等教育の完全普及を実現するためには、効果的・効率的な教育協力が必要なことは明らかである。その中でも特に最貧国および援助依存の高い国に対しては、財政支援が鍵になるとと思われる。逆に財政支援を実施できないとなると、日本の教育援助の実施そのものが難しくなる可能性がある。

また、「教育分野への援助とは何か」という根本的な問題を考える必要もある。例えば比較的豊かな途上国に対する教育援助において我々が追求すべきものは、効果・効率ではなく、国際協力を通じてその国家に飛躍的な進展（ブレイクスルー）を創出することかもしれない。政治的に不安定なミャンマーで児童中心型の学習指導プロジェクトを実現したこと、ケニアの理数科プロジェクトを通じて教育関係者の自助自立に対する意識を高めたことなどは、その例にあたるかもしれない。また、成果が未知数であっても教育協力がその受益者の心の中に何かしらの影響を残すことができれば、それは「心に灯火をともし」教育協力として、意義のある支援だと考えることができる。

IV. 日本の国際教育協力の将来像

日本にとって、技術協力、無償資金協力、有償資金協力の統合は、より柔軟な教育協力を行うための大きなチャンスとなる。具体的には、技術協力の案件形成機能を面的に展開していくために、無償・有償資金を使っていくといった戦略が考えられる。また、これまで技術協力を中心に培われてきた基礎教育における経験や能力を、無償・有償資金協力で活かすことも可能だと思われる。そのためには、無償資金協力をよりソフト化し、現場のニーズに合った案件形成ができる自由度を持たせる必要がある。さらに、無償資金協力と有償資金協力とのスキーム統合が実現すれば、より柔軟な教育協力が可能となるであろう。また、基礎教育分野では有償資金協力の拡大も望まれる。

その他、「人間形成の営みとしての教育」を発信していくことも視野に入れていくべきであろう。教育の本来的な成果とは、就学率や学業成績ではなく、人間形成である。よって、国際協力においても人間形成の側面を積極的に発信していくことは重要である。

最後に、新たな教育協力政策とモニタリングの重要性をあげる。日本の教育協力政策には、教育の全体像を展望したものが存在しない。よって、日本の教育協力の理念をもう一度考える必要があると共に、その政策理念が実行されるようにモニタリングを実施すべきである。