

# EFA 達成に向けて 技術協力による JICA のキャパシティ・ディベロップメント支援の 成果と課題

五十嵐 和 代  
水 野 敬 子  
(国際協力機構)

## 1. はじめに

2008年は、「万人のための教育」(Education for All: EFA)の目標達成年である2015年に向けての折り返し地点となる。すなわち、これまでの進捗、成果を振り返り、国際社会や開発途上国の公約を再確認するとともに、いまだ発現されていない成果や、これまで蓄積されてきた教訓を踏まえて新たなスタートを切る節目の年である。

独立行政法人国際協力機構(JICA)においては、2004年から進めている改革の3本柱のひとつである「人間の安全保障」の考えに基づき、質の確保されたEFA達成のための教育協力を目指し、学校を取り巻く地域社会・人々(教員、生徒、コミュニティ・メンバー)のエンパワメントと、これを持続的に支える教育行政(中央・地方・末端)の組織強化や制度・政策・仕組みづくりの双方にアプローチし、途上国自身が教育開発に関する自国の課題を主体的に解決していくための総合的な課題対処能力構築(キャパシティ・ディベロップメント)に向けた支援を行い、システム構築などに寄与している。その一方で、技術協力を通じて開発されたモデル事業のスケールアップや制度化への動きかけについては、包括性、戦略性の面において課題を抱えており、2008年10月の新JICA設立に併せて、新事業として統合される無償資金協力や円借款事業との効果的な連動も含めて、これからのJICAの教育支援のあり方について早

急に検討していく必要がある。

このような背景に鑑みて、本稿では、EFAをめぐる1990年以降の国際教育協力の動向を振り返り、現在、EFAや「万人のための教育」ファスト・トラック・イニシアティブ(EFA-FTI)で提唱されるキャパシティ・ディベロップメント論を踏まえ、グローバルレベルのキャパシティ・ディベロップメントの潮流の中で、JICAが現場で推進しているキャパシティ・ディベロップメントを切り口とした教育協力の成果と今後の課題について論じることとする。

## 2. EFAをめぐる国際教育協力の動向

### (1) 万人のための教育世界会議の成果

1990年にタイのジョムティエンにて開催された「万人のための教育世界会議」(World Conference on Education for All: WCEFA)は、EFA達成が全世界の共通目標であるという合意と、EFA達成に向けて途上国、先進国が一丸となって取り組む必要性が国際的に確認される転機となった画期的な会議である。

このような動きの背景には、1980年代に多くの途上国を襲った経済危機と構造調整策の導入による教育機会の拡充の停滞と質の低下がある。WCEFAでは、基本的人権として、さらには生きるための学習ニーズを満たすための教育として基礎教育を捉え、開発の基盤

としての基礎教育の重要性に対する国際社会の共通理解を確立し、「教育機会の拡大が個人や社会にとって意味のある開発に転換される」ための「教育の質」の重要性が強調された。これにより、個々の人間のための福祉の向上に重点を置いた人間中心の開発における教育の役割の重要性と、基本的人権としての基礎教育へのアクセスが保障されなければならないことへの国際社会の理解が深まった。これ以後、「EFA 達成」は国際社会全体の政策目標として掲げられるようになり、基礎教育の拡充、教育における公平性の確保と質の拡充は、国際教育協力のキーワードとなるなど、1990年代を通して、国際教育協力における基礎教育支援の主流化が推進され、各国政府、援助機関は基礎教育支援を強化させていく。

1998年には、国、地域、グローバル各レベルにおけるEFA達成に向けての進捗状況を確認するためにWCEFAを共催した5つの国際機関（UNESCO、世界銀行、UNDP、UNICEF、UNFPA）によって、EFA 2000年評価（EFA 2000 Assessment）が実施され、約180か国参加による基礎教育分野ではそれまでに先例のない大規模な評価分析が行われた（UNESCO 2000a）。主な結果として、初等教育就学者数の増加、とりわけ、純就学率の上昇と、留年、中退率の減少、成人識字率の改善等、EFA 達成に向けての多くの前進が見られた。他方、推定1億1300万人（2000年時点）の不就学児童、8億8000万人の成人非識字者の存在、男女格差是正の遅れ、サブサハラアフリカ、南アジアにおける純就学率や初等教育修了率の低さなどが指摘された。WCEFAは、個々の人間が、平等に教育の恩恵を受ける権利を保障され、その結果、人々の生活や社会が豊かになることが重要であること、すなわち「教育の質」の重要性を国際社会が認識する機会として大きな役割を果たしたが、「平等性」や「学習成果」の改善においては、大きな課題を残すことと

なった。

## (2) ダカール行動枠組みとミレニアム開発目標

WCEFA 開催から10年経った2000年には、WCEFAのフォローアップとして、セネガルのダカールで「世界教育フォーラム」（World Education Forum）が開かれ、EFA2000年評価での定量的・定性的データ分析に基づき、「ダカール行動枠組み」（The Dakar Framework for Action）が策定され、初等教育の完全普及（UPC）を含む6つのEFAゴール、それらの達成期限、そして目標に向けての12の戦略が設定された（UNESCO 2000b）。また、EFA2000年評価で抽出された教訓（明確なターゲットと活動計画の策定、進捗達成度のモニタリング、政治、資金面での国家のコミットメントの強化、効率的なリソースの活用、途上国のリーダーシップに基づいて調整される効率的な効果的なドナー支援の強化、貧困等不利な立場におかれた子供たちの学習ニーズや質に関する視点の強化など）は、2000年以降のEFA 達成に向けての国際教育協力の潮流形成の基盤となっている。

世界教育フォーラムに続き、同年9月に開催された国連ミレニアムサミットでは、ミレニアム開発目標（MDGs）が採択され、2015年までに達成するべき8目標が掲げられた。このうち、教育分野からは、「UPCの達成」と、「2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消することによって、男女平等と女性の地位の向上（エンパワメント）に向けた進歩を示す」という2つの目標が盛り込まれている<sup>(1)</sup>。このうち、「UPC達成」は、定量的な成果の把握が可能であるが、MDGsに加えられたことで、2000年以降、同目標がEFAの達成度を測る中心指標として取り扱われるようになる。さらに、教育セクターは、MDGsが最終目標として掲げる貧困削減や、経済成長との結びつきも含めて包括的

な枠組みの中での優先分野として重視されるようになり、2000年以降、教育協力や基礎教育援助額は著しく増加した。とりわけ、低所得国への基礎教育支援は、1999年の16億米ドルから2004年には40億米ドルと2倍以上の伸びを示している（UNESCO 2007）<sup>(2)</sup>。

MDGsの折り返し年である2008年のEFAグローバル・モニタリングレポート（UNESCO 2007）では、2000年のダカール世界教育フォーラム以降、初等教育就学率に改善が見られる<sup>(3)</sup>一方で、学習成果の低さや、教育機会から取り残された地域や人々にどのように教育を届けていくかが大きな課題であると指摘している。国際社会においても、アクセス拡大と教育の質がトレードオフの関係であってはならないという認識が近年一層高まっているが、同報告書でも、教育の質確保に向けての重要な政策課題として、高い資質と意欲を持つ教員の増員と適正な配置、学習環境の整備、効果的な教授・学習のための戦略、授業時間と学習教材の確保を挙げており、教育の質の改善には、授業の実践にもっと目を向ける必要があることを強調している。

ドナーの教育支援については、個別プロジェクト型支援の反省のもとに生まれた途上国側の行政調整コストの縮減と援助の調和化の観点から、1990年代前半に手続きの調和化やコモンバスケット方式に代表される資金の一元化などの施策を含むセクターワイドアプローチ（SWAps）<sup>(4)</sup>の概念が確立され、多くの途上国でこの手法が取り入れられるようになり、2005年に「援助効果にかかるパリ宣言（以下、パリ宣言）」が採択されたことにより、援助の調和化にかかる動きが一層加速化している。これにより、途上国の教育開発におけるドナーの役割は中央政府との政策協議であり、技術面での関わりは、政策、計画の立案、必要予算の予測と予算執行状況やマクロ指標によるアウトプットのモニタリング

など、より上流部分でのマネジメント能力に焦点があてられるようになった。

このような新たな援助アプローチは、援助受け入れ国の調整負担を軽減し、途上国のオーナーシップ強化に寄与している主張される一方で、基本的には、ドナーが教育改革を援助受け入れ国政府に押し付けているという見方もある（UNESCO 2007）。また、財政支援が進めば進むほど、「教育現場」の目を持つ実務者を配置する援助機関が減少し、現場に根ざした教育の質にかかる実務レベルでの議論の場が非常に限られている。よりよい教育が公平に普及していくためには、現場から上流までを視野に入れたより包括的な能力開発が重要で、財政支援の拡充とともに、教育現場の視点に立った教育の質の改善の取り組みも平行して進めていくことがぜひとも必要である。

### 3. EFA-FTIの誕生とキャパシティ・デベロップメント

#### (1) EFA行動計画とEFA-FTIの創設

2002年4月に開催された世銀・IMF合同開発委員会は、EFA達成を加速化させるために、EFA-FTI創設を含むEFA行動計画（Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress towards Education for All、以下EFA行動計画）を承認した（World Bank 2002）。同計画は、「ジヨムティエン・ディケード（Jomtien Decade）」と呼ばれる1990年から2000年までの10年間の教訓を踏まえて策定されており、2015年までのUPC達成の阻害要因として、政策、キャパシティ、データ、資金の4つに「ギャップ」があるとして、これらのギャップを解消するために成果を重視した統合的な枠組みを提示している。

具体的な支援案としては、貧困削減戦略の枠組みとリンクした教育政策を持つ国を対象に、優先的に支援資金を集中させる「ファス

ト・トラック方式」<sup>5)</sup>が提示され、同案は 2002 年の G8 カナナスクスサミットで取り上げられ、「万人の教育ファスト・トラック・イニシアティブ (EFA-FTI)」の創設が国際社会において正式に合意された。EFA-FTI は、教育計画実施に必要とされる外部資金の戦略的な動員 (援助の予測性の強化) と、援助の調和化 (Donor Harmonization) を推進することにより、4 つのギャップの効率的な縮小を図り、EFA 達成を包括的に支援する途上国と援助国のグローバルパートナーシップと謳っており、パリ宣言を具現化したイニシアティブのひとつとして評価されている。

## (2) EFA 行動計画におけるキャパシティ・ギャップの位置づけ

EFA 行動計画で 4 つのギャップのひとつとして取り上げられている「キャパシティ」は、同行動計画の中では、EFA の主要な課題である「教育の質」に対応するものとして、「学習成果の向上のための国の能力」として捉えている。質の高い EFA 達成のためには、学校や教室、地域社会、EFA を推進する教員、生徒や教育機会から取り残されている子供たち、これを支える中間・末端行政関係者等を巻き込み、教育現場に関わるこれらのステークホルダーと政策をいかに結び付けていくかを視野に入れた「包括的」なキャパシティ・ディベロップメントが不可欠であるが、EFA 行動計画で扱われている能力とは、政策実施、調査・政策分析、EFA に関するグッドプラクティスの普及や知識創出、貧困削減戦略/包括的な開発枠組みのプロセスを通じた国家戦略策定などに留まり、これらの中央レベルの能力が、いかに教育現場の能力開発に対応し、教育の質向上に貢献していくかを示す包括的な方策に欠けており、キャパシティ・ギャップ解消の具体的な取り組みは EFA-FTI に持ち越されることになる。

## (3) EFA-FTI のキャパシティ・ディベロプメント・ガイドラインの完成

EFA 行動計画で洗い出された政策、キャパシティ、データ、資金の 4 つのギャップに対して、EFA-FTI の枠組みでは、どのような対応策が講じられているのか。最も明確な支援方法を持つのは資金ギャップへの対応で、EFA-FTI の信託基金のひとつである触媒基金<sup>6)</sup>を通じて、UPC 達成に必要な予算の不足分を支援している。EFA-FTI の信託基金の主要支援国である蘭、英国等の影響力も大きく、EFA-FTI の議論は触媒基金の拡大など、資金ギャップへの対応にかかる課題が中心である。

キャパシティ・ギャップについては、近年、援助吸収能力 (Absorptive Capacity) を含め、途上国の能力開発の重要性も指摘されるようになってきたとは言え、EFA-FTI 関連の会議の場で議論されている能力開発の意図するものは、中央レベルにおける計画策定、財務管理に集約される傾向は否めない。そのなかで、2006 年には、ドイツを中心としたキャパシティ・ディベロップメントタスクチーム<sup>7)</sup>が結成され、キャパシティ・ディベロップメント・ガイドラインの策定作業が始まった。このガイドラインは、途上国で教育計画を実施する際に求められるキャパシティの向上を目的としており、教育セクターで必要なキャパシティを計画策定や財務管理に限定せず、指導力、カリキュラム開発、教育評価など、教育の質向上に求められる要素も広くキャパシティとして捉え、現場のステークホルダーの視点も組み入れた重層的なキャパシティ・ディベロップメントの要素を取り込んでいる点で、これまでのマネジメント能力一辺倒だったグローバルレベルでのキャパシティ・ディベロップメント支援とは一線を画している (EFA-FTI 2006; Flaig & Caprio 2006)。本ガイドライン (EFA-FTI 2008) は、教育計画の策定の際に EFA-FTI の正式文書として活用していくことが、2008 年 4

月に東京で開かれたEFA-FTI会合で合意されている。今後、EFA 達成に向けての包括的なキャパシティ・ディベロプメントへの取り組みに、このガイドラインがどのように貢献でき得るかは、今後も引き続き検討していくべき課題であろう。

#### 4 . JICA の教育協力におけるキャパシティ・ディベロプメントアプローチ

##### (1) 「人間の安全保障」とキャパシティ・ディベロプメントアプローチ

JICA は、2004 年「JICA 改革プラン」を発表し、改革の3つの柱として「現場主義」、「効果・効率性、迅速性」、「人間の安全保障」を掲げ、人間一人ひとりに確実に届く援助と能力強化を支援する事業を展開している。このうち、「人間の安全保障」を実現するために近年JICAが積極的に取り入れている概念が「キャパシティ・ディベロプメント」である。

JICA では、キャパシティを「途上国が自らの手で開発課題に対処するための能力」と定義づけている。そして、途上国の主体を個人、組織、社会などの総体として捉え、キャパシティ・ディベロプメントを「途上国の課題対処処理能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」と捉えている(図1)。このような定義から<sup>6)</sup>、キャパシティは、「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素の集合体」としての包括性と、途上国自身が主体的かつ持続的に(キャパシティを)向上させていくという内発性を兼ね備えたものとして特徴づけられる(JICA 2006)。この考え方に基けば、援助機関に求められる役割は、パートナー国のキャパシティの全体像との把握した上で、重点開発課題の洗い出しや支援のエントリーポイントを決め、ファシリテーター、あるいは「触媒」として、パートナー国によ

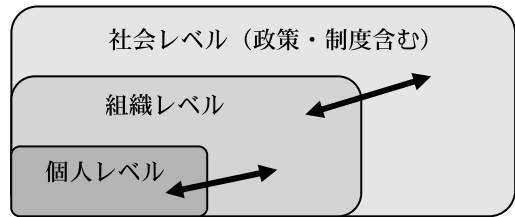


図1 キャパシティ・ディベロプメントの考え方

(出所) JICA (2004, p.ii)

る意思決定や行動を後押ししていくことであると言えよう。

このようなキャパシティ・ディベロプメントの考え方は、自助努力支援、人づくり国づくり支援を行ってきたJICAにとっては慣れ親しんだものであるが、現在の視点で異なるのは、国際的なキャパシティ・ディベロプメント論を取り込むことによって、JICAの支援戦略を明確に位置づけようとしている点である。このような取り組みを通じて、個人への技術移転に留まる傾向にあった従来の支援事業の課題を洗い出し、より有効かつ体系的な技術協力を目指している(JICA 2006)。

##### (2) JICA の基礎教育協力とキャパシティ・ディベロプメント支援の枠組み

JICA は、WCEFA で基礎教育拡充が国際社会での合意達成目標となったことを踏まえ、基礎教育協力を重点課題に置き、これまで多様なスキームを駆使して、基礎教育開発を支援してきた。2005年には「課題別指針 基礎教育」(JICA 2005)を発表し、教育へのアクセス拡充、質改善、教育マネジメント、男女格差是正、ノンフォーマル教育(NFE)強化支援の5つを重点課題として定め、世界各国で教育協力を行っている。2008年8月現在、JICAは、世界28か国で31の技術プロジェクト支援を行っている(表1)が、このうち、教育の質改善にかかる支援が圧倒的で、アジア、アフリカで理数科教員を対象

表 1 テーマ、地域別に見る JICA の基礎教育分野の技術プロジェクト型支援の分布<sup>(11)</sup>

(2008年8月現在)

	質改善		教育・学校 マネジメント改善	NFE	計
	教員研修が主	教材開発が主			
アジア	3	1	2	2	8
アフリカ	8	0	4	0	12
中近東	1	0	1	0	2
ラテン・中南米	2	5	2	0	9
計	14	6	9	2	31

(出所) JICA Knowledge Site掲載資料を基に筆者作成

とする教員研修を主軸とした技術協力が広がる一方、ホンジュラスを中心とした中南米地域やバングラデシュでは教師用指導書の開発及び配布を軸とした教師の能力向上支援が拡大している。また、教師の能力向上支援に並んで、近年 JICA の教育協力の軸になっているのが、急速な地方分権化と共にニーズが高まっている地方教育行政強化や学校運営改善支援で、コミュニティを巻き込んだ学校建設や学校運営改善支援や、地方政府の計画策定や統計管理の能力強化などにかかる技術協力を行っている。

基礎教育分野における JICA の技術協力を

共通して見られる特徴のひとつは、末端から上層部まで幅広く働きかけていることである。教育現場の主要アクターである教員、学校、及びコミュニティ・メンバーを主要ターゲットに置き、一人ひとりの能力向上支援を行うのと平行し、これらのグループの人々の能力向上プロセスが持続的に行われ、質の高い教育が提供されるために必要となる教育行政などの組織強化、さらに政策策定・制度構築にあたっての中央政府への働きかけを併せて行っている(図2)。このような JICA の支援体制は、多くの援助機関が財政支援を主要戦

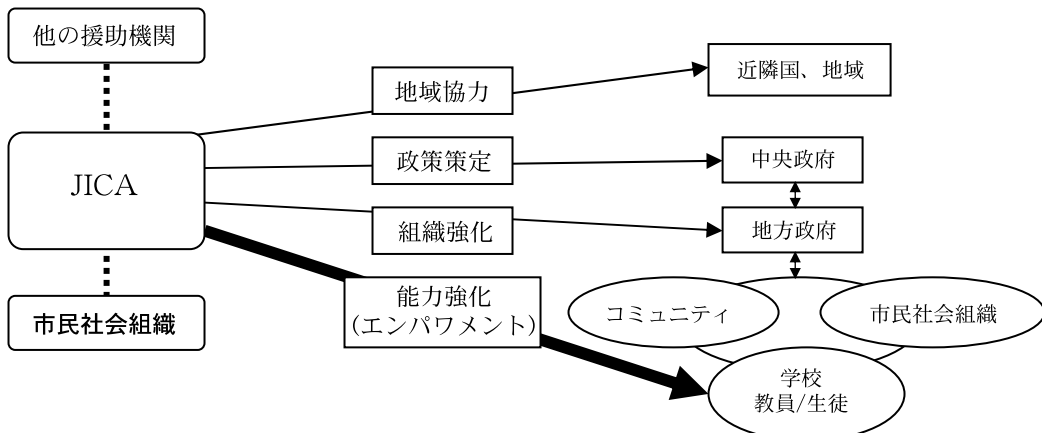


図 2 JICA の教育協力におけるキャパシティ・ディベロプメントの取り組み  
- 教員、学校教育協力の場合 -

(出所) JICA (2008b, 3 頁)より筆者が再構成

略とし、パートナー国との接点を中央政府との政策協議に集約させる中、「現場を知るドナー」として認識されている。

## 5. JICA のキャパシティ・ディベロ プメント支援の取り組み事例

多様なレベルで相互に影響しあいながら展開していくキャパシティ・ディベロプメントの支援は、支援期間や財源が限定される技術協力だけで完結するものではなく、国家プログラムとして恒常的に開発活動が行われるためには多角的な支援が必要となる。そこで、本セクションでは、現在展開するJICAの技術プロジェクトのうち、全国展開プロセスに入っている3事例を挙げ、キャパシティ・ディベロプメントの持続性という観点からどのような取り組み、工夫がなされているかを整理する<sup>(10)</sup>。

### (1) ケニア：中等理数科教育強化計画

(フェーズ1：1998年7月-2003年6月、  
フェーズ2：2003年7月-2008年12月)

ケニアで実施されている「中等理数科教育強化計画」は、カスケード式による中等理数科現職教員の指導能力強化を通じ、生徒の学力向上を目指す技術プロジェクトとして1998年に開始され、フェーズIIから国家プログラムとして全国で展開している。「SMASSE」<sup>(11)</sup>の呼び名で広く知られる本プロジェクトは、政策・制度、組織、個人の各レベルでの包括的な支援を行っており、キャパシティ・ディベロプメントの内発性、包括性という点から学ぶべき要素が多い(JICA 2007a; 橋本ほか2008)。

政策・制度面では、教育白書や中期投資計画への記載や中央研修システムの確立、組織レベルでは地方教育事務所長や視学官、学校長など地方研修関係者に対する啓発活動や研修管理能力強化、そして、個人レベルでは、ASEI/PDSI<sup>(12)</sup>という標語を下に、学習者中

心の授業の実施や、ASEIアプローチに基づく授業の計画、実施、評価、改善というサイクルの実践を通じた教師の指導能力の向上を支援している。また、研修基金の設置による地方研修経費の確保のほか、中央研修センター<sup>(13)</sup>付き教官60名は、教育省傘下の教員雇用委員会が、同センターへの教員配属とこれらの人員の給与負担をしており、受益者負担の考え方も浸透しており、研修参加教員への日当支払いを廃止する通達が教育省から出されるなどの画期的な取り組みも見られる。

教育現場から中央政府までが参加し、有機的なキャパシティ・ディベロプメントが実現した要因には、ケニア政府の強力なオーナーシップとコミットメントが大前提にあったことは言うまでもないが、日本人主導で行った方があるいは手間がかからなかったかもしれない作業やプロセスでも、あえてケニア側に任せ、彼らの主体性の芽生えを「『待ち』の姿勢」(JICA 2007a, 69頁)で支援した日本人専門家の存在も大きいと言える。

ケニア SMASSE のもうひとつの大きな成果は、SMASE-WECSA<sup>(14)</sup>ネットワークを通じてアフリカ域内でのキャパシティ・ディベロプメントにも貢献していることで、ウガンダ、ザンビア、マラウィ、ナイジェリア、ニジェールなど、各国のキャパシティとニーズにあわせて、ケニア SMASSE との連携を図ると共に、グッドプラクティスを応用している<sup>(15)</sup>。

### (2) バングラデシュ：「小学校理数科教育強化計画プロジェクト」(2004年9月-2010年3月)

バングラデシュで展開中の「小学校理数科教育強化計画プロジェクト」は、初等教育の質の向上に向けて、初等教育の教員研修主管機関である初等アカデミーの研修管理・実施能力の向上、同機関と初等教員訓練校、並びに小学校との連携強化、そして、「教育パッケージ」と呼ばれる授業案、教材、評価シー

トのセットの開発と、教員による同パッケージの活用を支援している。

本プロジェクトは、セクターワイドアプローチを通じて行われる第二次初等教育開発プログラム (PEDPII) の枠組みに組み込まれており、「プロジェクト」という名称を使わず、「JICA Support Program (JSP)」として教育の質向上のコンポーネントに位置づけられ、プロジェクト活動のモニタリング・評価も PEDPII の枠組みで行っている。これに加え、個別専門家による政府やドナー間の調整や現地 ODA タスクフォースの後方支援などによって、教育現場でその成果が認められ始めた教育パッケージは PEDPII プールファンドの資金で印刷、国内の全小学校へ配布されることになった。PEDPII を支援するドナーの全資金からみると、JICA の支援資金は 1% にも満たないが<sup>(16)</sup>、PEDPII を実際に動かす支援としては際立っている。援助協調の流れの中で行われた、これらの一連の取り組みは、バングラデシュ政府のオーナーシップ向上に寄与しているだけでなく、ドナー内での連携体制に基づく技術協力と財政支援との相互補完関係のあり方に多くの示唆を与えている<sup>(17)</sup>。

- (3) ニジェール：「住民参画型学校運営改善計画」(フェーズ 1：2004 年 1 月 -2006 年 12 月、フェーズ 2：2007 年 8 月 -2010 年 7 月)

2004 年に始まったニジェールの「学校運営改善計画プロジェクト」、通称「みんなの学校プロジェクト」は、地方分権化を背景としての学校運営強化という政策レベルでのニーズと子供を学校に行かせたいという親の熱意<sup>(18)</sup>とを原動力として、コミュニティ参加による学校運営体制作り<sup>(19)</sup>とモニタリング機能を担う行政や学校長のマネジメント強化支援を行うものである。これらの支援によって、コミュニティのオーナーシップと自立発展性が高い学校運営改善システムが構築さ

れ、フェーズ II では全国展開に入っている (JICA 2007b)。

「みんなの学校」プロジェクトが、このように自立発展性の高いモデルを比較的短期間で構築できた背景には、本プロジェクトに先行した学校運営改善を目指す日本の無償資金協力のソフトコンポーネントが事実上のパイロットプロジェクトとなり、住民参加型学校運営のニーズ分析が既にできていたこと、そして、このソフトコンポーネント実施に関わり、実施管理能力が高まった現地 NGO を「みんなの学校」の人的リソースとして引き続き確保できたこと、さらに、ケニアやバングラデシュの事例同様、ニジェール人のオーナーシップを尊重し、日本人専門家が裏方として活動を支えたことが大きい。これらの取り組みは結果として効率的で汎用性の高いモデルになり、全国展開も容易にしている (JICA 2007b)。また、全国展開期の学校運営委員会研修にあたっては、世銀の資金を同活動経費として運用したほか<sup>(20)</sup>、ニジェールで幼児教育を支援するユニセフが、JICA プロジェクトの学校運営改善活動のひとつとしてコミュニティ幼稚園を設置するコミュニティ活動に注目し、正式に JICA と連携するため、両機関での連携協定書署名が取り交わされるなど<sup>(21)</sup>、バングラデシュの案件同様に、他ドナーとの連携を通じた相乗効果を上げている。

## 6 政府プログラムへの統合に向けて - より包括的なキャパシティ・ディベロプメント支援のための課題

以上 3 つの事例から、JICA は、先方政府や他ドナーとの連携を通じて、技術協力の課題を補い、持続的なキャパシティ・ディベロプメントを目指していることがわかる。キャパシティ・ディベロプメントが持続されるためには、最終的には先方政府の制度に基づき、予算化され、中長期的なプログラムとし



て行われていくことが理想である。そのプロセスを進めていくにあたり、上記の3事例での取り組みを踏まえ、今後、より効果的なキャパシティ・ディベロプメント支援を行っていくためにJICAの支援体制に求められる課題をJICA自身で取り組めるものとこれらの取り組みを踏まえ、より戦略的に他の援助機関との連携を通じて行われるべきものの2つに分けて、以下のようにまとめる。

#### (1) JICA自身の取り組み

##### 1) 日本が持つ支援スキームにかかる情報の把握と整理

最初の課題として、日本の多種多様な開発援助スキームにかかる情報の整理を挙げる。2008年10月に完了するJICAとJBICとの統合によって、無償資金協力プログラムの一部<sup>(22)</sup>と有償資金協力がJICA事業に加わることから、これらの新事業についてのJICAの役割や基礎教育分野における使い勝手などの情報整備は急務である。有償資金協力については、基礎教育分野における世銀のIDAの運用分析や、JBICの事業分析などを踏まえ、新JICAが基礎教育分野で有償資金協力を活用していく可能性と課題を整理し、中長期的な方針を検討する必要がある。

##### 2) キャパシティ・ディベロプメントの進捗と成果の測定

2番目の課題としては、キャパシティ・ディベロプメント支援の成果測定を挙げる。キャパシティ・ディベロプメントは、個人、組織、制度が相互に影響し合いながら中長期に発展していくプロセスで、支援期間が3年から5年に限定されるプロジェクト実施期間中の成果の発現状況を示していくことは容易ではない。一方、支援をする以上、量、質、両面での一定の成果を出し、それを客観的なデータで提示していくことは、JICAの支援の有効性を先方政府や教育支援ドナーに示すだけでなく、日本国民への説明責任にもつな

がる点で大切である。馬淵・横関(2004)は、この課題に対してキャパシティ・アセスメントに基づいたターゲットグループの選定、向上させるべき能力、そして能力向上が確認できる指標を明確に設定し、キャパシティ・ディベロプメントのプロセス指標を設定し、モニタリングしていくことを提案している。

#### 3) 効率性の分析

3つ目の課題は、財務分析に基づくJICAの支援の有効性の提示である。JICAの支援評価は、概して効率性の分析に乏しく、これまでのプロジェクト評価でも客観的な数値分析を踏まえた効率性の議論はほとんどされていない(小川ほか2005; JICA 2004; 牟田2004)。精緻な費用対効果分析は、その効果の発現までに時間がかかる教育案件では現実的ではないが、成果を問わない類似コンポーネント毎の単純比較でも有用で(JICA 2004)先方政府が負担する研修予算の組み方についても把握し、このような情報を通じて、プロジェクト終了後の予算確保のための戦略を練っていくことも重要である。また、財務情報の把握し、先方政府やドナーへのできるだけ開示していくことは、JICAの協力の透明性を高め、後述する他援助機関との連携にあたって、必要な取り組みである。

#### 4) JICAの取り組みの成果、課題に関する情報発信・共有、分析・整理

4番目の課題として、JICAの支援の課題や教訓、成果等についての情報の発信・共有、分析・整理を挙げる。最初に挙げた日本の支援スキームに関する情報も含め、組織としての記憶(Institutional memory)を蓄積させていくことは、今後、より効果的な支援を実施していく資料になるだけでなく、在外事務所と在外公館、JICA本部と関係省庁との連携促進、そしてJICAの支援をより広くアピールしていくために非常に重要な取り組み

である。情報の共有者や共有方法は、コンテ  
 クストによって異なるが、大きく分けて以下  
 のようなものが考えられる。支援国内での  
 情報の発信・共有（JICA 在外事務所や在外  
 公館から先方政府、ドナーへの発信・共有、  
 現地ODAタスクフォースでの共有）、在外  
 事務所からの情報発信、本部での情報の分  
 析・整理と在外への発信（在外からの取り組  
 み成果、教訓、課題などの発信と、本部で分  
 析・整理した情報の類似プロジェクト関係者  
 への発信）、JICA から国内関係省庁や関連  
 機関への情報発信・共有（外務省、財務省、  
 文部科学省、有識者、市民社会組織など）、  
国際社会への情報の発信（蓄積した情報をも  
 とに援助機関や途上国政府への戦略的な情報  
 の発信）。これら、すべてのレベルでの情報  
 共有は大切であるが、特に在外からの情報を  
 拾い上げ、整理分析した情報を在外や国際社  
 会に広く発信していく JICA 本部が果たすべ  
 き役割は重要である。

(2) 他の援助機関との連携によって成立す  
 るより戦略的な取り組み

5) 関連開発分野の支援との連携による相乗  
 効果

他援助機関による関連開発課題支援との連  
 携促進を5つ目の課題とする。理数科教育や  
 学校基盤のマネジメント改善支援に知見を有  
 する日本は、関連開発課題を支援する援助機  
 関との連携により、より効果的な支援が可能  
 性になる。例えば、JICA の現職教員の能力  
 強化支援では、研修による授業計画表の作成  
 や授業研究などを中心に支援するが、当該国  
 でカリキュラム改訂や教科書開発の支援を行  
 う援助機関があれば、その機関と連携を図る  
 ことで相乗効果が狙えるであろう。学校運営  
 改善活動では、教室、教員宿舎、便所建設な  
 どの主要活動のほか、学校菜園作りや井戸堀  
 り、炊事場の設置や給食の提供、コミュニ  
 ティ幼稚園の開設など多様な活動が考えられ  
 る。この分野では青年海外協力隊や草の根無

償・人間の安全保障資金協力との連携がよく  
 見られるが、NGO や、ユニセフやWFP など  
 現場に強い国連機関の当該国での活動状況を  
 把握し、連携の可能性を探っていくことも一  
 案である。

6) 財政支援との連携による量的なスケール  
 アップ

6番目の課題は、5番目と若干重複するが、  
 特に技術支援のスケールアップ、持続性とい  
 う点から、財政支援との相互補完のための情  
 報収集と関係機関への働きかけを行うことを  
 挙げる。これには、当該国で管理されるプ  
 ールファンドなどや日本政府支援による国連や  
 世銀の信託基金だけでなく、ノン・プロジェ  
 クト無償やセクタープログラム無償の見返り  
 資金の活用に関する情報収集も含まれるが、  
 資金が活動に確実に運用できるよう、早い時  
 期から準備を進めていくことが必要である。

7. まとめ - より効果的なキャパシ  
 ティ・ディベロプメント支援のため  
 に

キャパシティ・ディベロプメント支援は、  
 時間のかかるプロセスである。技術協力は、  
 このキャパシティ・ディベロプメントのプロ  
 セスの土台作りには、重要な役割を果たす  
 が、その土台の上に立って、個人、組織、社  
 会のキャパシティが向上していくプロセスを  
 も、技術協力で支援していくとすれば、従来  
 の技術支援の考え方を大きく変えていかな  
 なければならない。これには、上記6つの項目へ  
 の対応のほかに、日本側の専門家要員の育成  
 や配置、中長期的な支援期間の検討なども含  
 まれるであろう。質の高いEFA 達成に向け  
 たキャパシティ・ディベロプメントには、財  
 政支援が不可欠であるのと同様、技術支援も  
 重要な役割を果たす。特に、財政支援が過度  
 に進み、セクターレベルで現場に即した議論  
 が必ずしもできていない状況にある中、技術

協力機関はどのような役割を果たしていくべきなのだろうか。基礎教育分野での JICA のキャパシティ・ディベロプメント支援はまだ発展途上にあるが、グローバルレベルでのキャパシティ・ディベロプメント議論の盛り上がりやその裏に隠されるひずみ、JICA と JBIC の統合に向けて整理すべき課題を、今後の JICA の基礎教育協力の方向性を決めていく上での貴重な参考材料と捉え、質の高い EFA 達成のための支援体制を考えていくことが大切であろう。

## 付記

本稿の見解は、筆者個人のものであり、JICA あるいは EFA、及び EFA-FTI プロセスに関与する関係省庁の統一見解を示すものではない。五十嵐は人間開発部基礎教育グループ第一課特別嘱託、水野は国際協力専門員兼課題アドバイザー（教育）。

## 注

- (1) これら2つの目標は、1996年に経済協力開発機構の開発援助委員会（OECD/DAC）の上級会合で採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（通称「DAC新開発戦略」）」（OECD/DAC 1996）で既に織り込まれたもので、MDGs にそのまま引き継がれた形となっている。
- (2) コミットメントベース。しかし、2005年には30%減少している。これは、2004年のIDA及び英国DFIDによる過度なコミットメントが一因と考えられる。
- (3) 1999年から2005年の間に世界の純就学率は83%から87%に上昇した（UNESCO 2007）
- (4) 相当額の公共予算が一歩化された教育政策と支出プログラムを支援する、政府のリーダーシップに基づく、セクターを通じて全支援援助機関が共有アプローチを採用する、支援金額に関わらず、漸進的に政府の制度に沿って全公共支出が拠出され全収支経費が明確になるなどの要素

を持つ援助アプローチ（UNESCO 2005）。

- (5) 確固たる教育政策に裏付けされたEFA達成のための方策を持ち、外部資金の援助によりこれが実現される可能性の高い国（10か国程度）を選別し、相当額の資金援助を迅速に動員し、目標を達成することで、他国への宣伝効果を期待した。FTI創設当初は、PRSPが既に策定されており、これに基づいて教育セクター計画が策定されている国として、18か国（ボリビア、ブルキナファソ、ホンジュラス、モーリタニア、モザンビーク、ニカラグア、ニジェール、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、アルバニア、ガンビア、ガーナ、ガイアナ、ベトナム、ギニア、エチオピア、イエメン）が選ばれたほか、不就学児童数の多い5か国（インド、コンゴ民主共和国、ナイジェリア、パキスタン、バングラデッシュ）が支援対象となった。現在は、原則としてUPCに向けてコミットしているIDA対象の全低所得国が対象となっている。
- (6) EFA-FTIには、教育計画策定基金（EPDF）と触媒基金の2つの信託基金が存在する。EPDFは、教育計画策定にかかる資金支援、触媒基金は、UPC達成に必要な資金のうち、国内で確保できない資金ギャップを補うものである。
- (7) 日本もメンバーとして参加し、技術的なインプットを行った。
- (8) UNDP、世銀、DFID、GTZなど多くの国際機関や援助機関がキャパシティ・ディベロプメントの定義を行っているが、個人、組織、社会など多様なレベルでの課題対処能力の発展プロセスという概念付けを行っている（JICA 2006）。尚、キャパシティ・ディベロプメントは、日本語では「能力開発」、「能力構築」、「能力向上」などと訳される場合が多いが本稿では、なるべく「キャパシティ・ディベロプメント」という用語をそのまま用いることにする。
- (9) イエメンで展開中の「タイズ州女子教育向上計画」は、女子に焦点をあてたプロジェクトであるが、学校の環境改善を通じたジェンダー格差の是正という意味から、教育・学校マネジメントのプロジェクトとして数えている。質改善の

- プロジェクトのうち、アフガニスタンで展開する教師教育は、特別支援教育教員を対象としている。
- (10) 全国展開に向けて本稿で扱う3事例と同様の取り組みを行っている技術プロジェクトもあるが、入手可能なデータ量の制約から、本稿では3事例に絞ることとする。
- (11) Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Education の略語。
- (12) Activity, Student, Experiment, Improvisation/ Plan, Do, See, Improve の略。SMASSE で導入した授業改造アプローチの理念を示すもの。従来の教師中心ではなく生徒中心の授業、実験を通じた生徒の到達度の確認、及び教師の創意工夫の発揚を目指す。ASEI アプローチに基づく授業の計画、実施、評価、改善というサイクルの実践を併せて啓発している。
- (13) Centre for Mathematics, Science and Technology Education in Africa (CEMASTE A)
- (14) Strengthening of Mathematics and Science Education in Western, Eastern, Central and Southern African Region の略語。理数科教育の情報や技術協力の共有を目的とするネットワーク。2008年現在33か国と1地域が加盟している。
- (15) CEMASTE A で行われる現職教員研修のほか、各種研修への参加、研修基金の設置(ウガンダ、マラウィ)など。
- (16) バングラデシュ政府初等大衆教育省初等教育局サイト「PEDPII Financing Plan」(Ministry of Primary and Mass Education, Directorate of Primary Education <http://www.dpe.gov.bd/PEDP%20II/index.htm>)参照。PEDPII の支援資金は、オフバジェット分も含め、PEDPII 予算として数値が公表されており、これによれば、JICA の支援金額の割合は全体の0.2%である。
- (17) ホンジュラスで展開する「算数指導力向上プロジェクト(Proyecto Mejoramiento en la Enseñanza Técnica en el Área de Matemática: PROMETAM フェーズI: 2003年4月-2006年3月、フェーズII: 2006年4月-2011年3月)」も、援助協調というコンテキスト、JICA 支援による教師用指導書と児童作業帳の開発、プールファンド資金の活用による印刷、全国の児童への配布など、バングラデシュ同様のプロセスが採られている。フェーズIで開発された小学校1-6年生までの教師用指導書、児童用作業帳はホンジュラス教育省によって国定教材に承認され、2005年に全国配布されたが、これらの教材の印刷経費は、スウェーデンやカナダが支援し、配布費用約1億円は、ドナー管理によるプールファンドが負担している。またフェーズIIでは、日本が見返り資金を活用し、同教材の印刷・配布を支援している。
- (18) 本プロジェクト開始時のニジェールの総就学率は52%(2004/05)で、教育へのアクセスはアフリカでも最低水準である(JICA 2007b)。
- (19) 学校運営委員会の設立と民主的なメンバー選出、同委員会による学校活動計画策定のプロセスを導入し、コミュニティの主体性を確保したり、非識字者にも理解できるよう寸劇などを加えた研修を開発し、コミュニティの関係者の参加アクセスを広げたりするなどの工夫がなされている。
- (20) 「Basic Education Project」。2003年の世銀の最終審査報告書では、2003年から2007年までの市電で総額30百万米ドル(IDA グラント24.38百万米ドル、クレジット5.62百万米ドル)の拠出となっているが、支援期間は2009年6月までに延長された模様(追加支援金額の有無については不明)。
- (21) これにより、プロジェクトフェーズ2終了時までの2年間、ユニセフとの連携が確定した。2010年までに学校運営委員会を通じたコミュニティ幼稚園が100園新設され、1万名以上の児童が裨益するが予想されている。
- (22) 外務省がこれまで実施していた無償資金協力プログラムのうち、一般プロジェクト、水産、食糧援助、貧困農民支援、一般文化、コミュニティ開発支援、防災・災害復興支援、人材育成支援、貧困削減戦略支援、環境プログラム(新規)の9プログラムは、JICA とJBIC の統合後、新JICA が実施主体となる。残りのノン・プロジェクト、

緊急、草の根・人間の安全保障、草の根文化、日本 NGO 支援、留学研究支援、及びテロ対策等治安は、外務省が引き続き実施する。

## 参考文献

- 小川啓一・江連誠・武寛子 (2005) 「万人のための教育 (EFA) へ: 日本の ODA に対する提言」客員研究員報告書、国際協力機構。
- 国際協力事業団 (JICA) (2004) 「評価結果の総合分析 初中等教育 / 理数科分野」国際協力機構、企画・調整部。
- (2005) 「課題別指針 基礎教育」国際協力機構、人間開発部。
- (2006) 「キャパシティ・ディベロプメント (CD) ~ CD とは何か、JICA で CD をどう捉え、JICA 事業の改善にどう活かすか ~」国際協力機構、国際協力総合研修所。
- (2007a) 「キャパシティ・ディベロプメントに関する事例分析 ケニア中等理数科教育強化計画プロジェクト」国際協力機構、国際協力総合研修所。
- (2007b) 「ニジェール共和国住民参加型学校運営改善計画終了時評価調査報告書」国際協力機構、人間開発部。
- (2008a) 「JICA における『人間の安全保障』への取り組み」国際協力機構。
- (2008b) 「バングラデシュ国小学校理数科教育強化計画終了時評価調査報告書 (内部資料)。
- 橋本ヒロ子・黒田一雄・国際開発センター (2008) 「成長のための基礎教育 イニシアティブ (BEGIN)」に関する評価報告書」平成 19 年度外務省第三者評価、外務省。
- 馬淵俊介・横間祐美子 (2004) 「現職教員研修実施能力の定着に向けて - JICA 理数科教育協力をキャパシティ・ディベロプメントで読み解く - 」『国際協力研究』 20 巻 2 号, 10-20 頁。
- 牟田博光 (2004) 「評価結果の総合分析 (初中等教育 / 理数科分野) 最終報告書 (案) に関するコメント」『評価結果の総合分析 初中等教育 / 理数科分野』国際協力機構、企画・調整部。

- Bruns, B., Mingat, A. & Rakotomala, R. (2003). *A Chance for Every Child-Achieving Universal Primary Education by 2015*. Washington, D.C.: The World Bank.
- EFA-FTI (2006). Concept Note 'the Role of capacity Development in the Education for All- Fast Track Initiative' EFA-FTI Capacity Development Task Force Team.
- (2008). Guidelines of Capacity Development in the Education Sector within the Education for All - Fast Track Initiative Framework. Washington, D.C.: EFA-FTI.
- Flaig, G. & Caprio, T. (2006). Capacity development and education quality: caught between donor commitments and absorption capacity, *Advancing in education: reaching rural people, development capacity*, A report from the IWGE, International Group on Education Rome, Italy 12-14 July.
- International Institute for Educational Planning - UNESCO (2008). Capacity development in educational planning and management for achieving EFA, Preparation of a UNESCO Policy paper, An overview of provisional findings (draft paper).
- OECD/DAC (1996). 「21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献」(日本語)/Shaping the 21 Century: The Contribution of Development Cooperation (英文)。
- (2005). Paris Declaration on Aid Effectiveness.
- UNESCO (1990). World Declaration, Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs. Paris: UNESCO.
- (2000a). EFA 2000 Assessment.  
[[http://www.unesco.org/education/efa/efa\\_2000\\_assess](http://www.unesco.org/education/efa/efa_2000_assess)]
- (2000b). The Dakar Framework for Action (Education for All: Meeting our collective commitments). Paris: UNESCO.
- (2005). What is SWAPs? Paris: UNESCO.
- (2007). *EFA Global Monitoring Report 2008, Education for All by 2015 Will we make it?* Paris: UNESCO.

World Bank (2002). Education for Dynamic Economies:  
Action Plan to Accelerate Progress towards Education  
for All (A revised report prepared for the Spring  
Development Committee Meeting:DC2002-0005/  
Rev.1, April 9, 2002).