

## 総合的国際教育協力の可能性と問題点 - マラウイ国前期初等学校プログラムを例として -

牟田博光

(東京工業大学)

### 1. はじめに

国際協力の効果を挙げるために、各種協力スキームの有機的連携をはかり、開発途上国にとって最適の協力を実施していくことの重要性は、行政監察結果でも指摘されている(総務庁 1997)。我が国でもこれまでもいくつかの協力スキームをパッケージにした教育協力がなかったわけではないが、独立したプロジェクトを束ねるというのが実体で、一つのプロジェクト/プログラムの中で多様なスキームの協力を行うものではなかったのは事実である。

一つのプロジェクトの中で総合的な協力を行うという考え方による国際教育協力の実施例としては、我が国では JICA が行っているインドネシア国地域教育開発支援調査(フェーズ : 1999-2001 年、フェーズ : 2001-2004 年)が最初であるが(IDCJ & PADECO, 2001)、「開発調査」というスキームや予算の制約上、学校建設など費用のかさむ協力は含まれていない。英国国際開発省(DfID)がマラウイ国で行っているコミュニティを中心とした前期初等学校プログラム(PCOSP: Primary Community Schools Programme)はハードとソフトを組み合わせたプロジェクト

として有名である。本稿ではこの PCOSP を例に取り上げ、総合的国際教育協力の運営や評価方法だけではなく、問題点についても考察を行うことによって、我が国の今後の国際教育協力のありかたを考える手がかりとする。

### 2. 問題

#### (1) アウトカム重視の動向

国際教育協力プロジェクトのみならず、すべての国際協力プロジェクトについて、プロジェクトの成果である具体的アウトプットがどの程度達成されたかよりも、協力の直接の成果(アウトプット)が社会の中でどの程度生きて効果を発揮する(アウトカム)かを問題にしなければいけない、アウトプットからアウトカム重視へということが言われるようになった(牟田、2001)。さらに、アウトカムが累積することにより社会的な影響を及ぼす(インパクト)ことが最終的には望まれる。アウトカムやインパクトという言葉は具体的な成果が社会の中で影響を与える程度に応じて使われ、厳密に区別するのは困難であるが、その及ぼす影響の範囲や程度によって使い分けられる。我が国が数多く手がけて

いる基礎教育学校建設プロジェクトの例で言えば、アウトプットは新設学校数、アウトカムは就学率や質の向上、インパクトは機会均等の実現や社会開発への寄与と言うことができよう。

学校建設プロジェクトを例に取ってみれば、近くに学校がないために学校に行けない子どもが沢山いるのでその地域に学校を作る、ということに通常誰も疑問をいだかない。プロジェクトの直接の成果は完成された学校である。しかし、学校を作ることが協力の最終目標ではない。無人の荒野に学校を建てても役に立たない。学校を建てることは、そこに児童・生徒が集まってきた、先生が授業をして教授・学習が成立し、教育効果をあげ、児童・生徒が進級、進学していくことが前提となっている。教育へのアクセスは始まりに過ぎず、その質が鍵である（World Bank, 1999a）。

現実問題として、期待とは異なり、せっかく建てた学校に十分な数の児童・生徒が集まらない、質が高く必要な数の先生が確保できない、中退率や留年率が高い、教育効果が上がらない等の場合がめずらしくない。それでは国際協力の意味が薄い。すなわち、学校という物理的な施設ができても国際協力の成果があがったことにならない。

もし、国際教育協力の目標が教育機会の拡大、教育の質の向上にあるのであれば、学校建設協力プロジェクトの場合であっても、学校が予定通り建ったかどうかはもちろんとし、学校建設により子どもの就学率が上がって教育の機会拡大に役立ち、さらには快適な学習環境の下で、教育の質が本当に向上したかが問われなけれ

ばならない。学校建設は手段の一つにすぎない。

わが国の国際教育協力で多い教員養成支援も同様である。教員養成支援に関するこれまで多くのプロジェクト評価報告書では「何人の教員を訓練したので、教育の質的改善に役立つだろうと」書かれている。確かに、教員養成支援は子どもの学習成果の向上、教育の質向上を目標として行われる。しかし、教員を訓練することが子どもの学習成果の向上を保証する物ではない。

教員を訓練することが子どもの学習成果の向上に至るまでには多くプロセスがすべてうまくいくという前提がある。例えば、訓練を受ける 教員の教育能力が高まる 高まった能力を教室で発揮する 子どもの学習成果が向上する、といった因果連鎖が仮定される。しかし、現実には訓練のカリキュラムが適切ではなく訓練を受けた教員の能力が高まらない、せっかく習った新しい授業方法を実験設備がない、面倒だという理由で訓練を受けた教員が教室で実践しない、家事手伝いが忙しくて子どもが勉強する時間がない、教科書がない等の理由で、授業を受けた子どもの学力が伸びない等、教員養成支援プロジェクトがアウトカム、インパクトとして開花しないことも多い。

このように、重要なことは学校をいくつ作ったかや、何人訓練したかではなく、それが役に立っているかどうかであり、プロジェクトの評価を行うときには、単なるアウトプットではなく、アウトカム、インパクトの評価を行わなければ、本当の評価はできないということがますます強調されるようになっている。これまで行われてき

た学校建設や教員訓練のプロジェクトが、実は期待されたようには役立っていなかった、という事例は多い。

これまでは、プロジェクトの遂行が自己目的化し、アウトプットが達成されればそれで責任は済み、後は予定調和的に目標が達成されるという、楽観的、単純な期待があった。目標が達成されなくても、それは条件が悪く、一生懸命にやった自分たちの責任ではないという態度も見られた。そこで最近では、意識的にアウトカムやインパクトを強調するようになったのである。モニタリングや評価を行う際にもアウトカムやインパクトといった、高次の目標の成果を具体的に測定する立場が強調されるようになってきた（CIDA, 1999; USAID, 2000）。

## （２）総合的協力の必要性

具体的なプロジェクトを先に考える視点を逆にして、高次の目標を先に考えてみよう。国際教育協力の目標は、特に基礎教育レベルでは、量的拡大、質的向上につきる。量を拡大する、すなわち、就学率を向上させ教育機会を拡大するために何ができるかを考えれば、学校建設の他に、親の教育に対する理解を促して就学を促す、就学率の低い女子の就学を支援するプロジェクトを実施する、スクールランチ・プログラムなど学校に来るインセンティブを作る、貧困者に就学補助をする、学校建設の代わりに２部授業を開始する等、多様な方法が考えられる。すなわち、同じ目標に至る道筋がいくつもある。その中で、学校建設が最も効果的なプロジェクトであるかどうか問わなければならない。あるいは、

どのようなプロジェクト・ミックスが効果的であるかを考えなければならない。当然、目的を達成するために必要な費用の見積もりと比較が必要になる。

場合によっては、学校建設プロジェクトだけでは目標の達成にそもそも期待がもてないかも知れないし、費用対効果が悪いかも知れない。学校建設より教員研修や就学キャンペーンを行ったほうが効果的ということもある。あるいは、学校建設に教員研修や就学キャンペーンを組み込む方法が望ましい場合もある。学校建設がまずアプライオリにあるのではなく、教育機会の拡大や教育の質の向上のためには、他の類似の目標をもったプロジェクトと比較して、学校建設計画が最も効果的、効率的だという比較があってはじめて、学校建設プロジェクトの正当化ができる。単一のプロジェクトの成否を問うのではなく、より大きな立場で、プログラムの中にプロジェクトを位置づける視点が重要である。あるいはさらに上のレベルで、ある国に対する日本の援助政策に即して考えることも必要となっている。

重要なことは、施策(プロジェクト)は目標(アウトカム、インパクト)を達成するための一つ的手段にすぎず、他にもオプション(選択肢)がありうるという認識である。まず目標があって、それを達成する為にどのようなプロジェクト、あるいはプロジェクトを複合させたプログラムが必要か、わが国と相手国、あるいは他の協力国との分担をどうするかという事を、プロジェクトを始める前に真剣に考えなければならない。最初にプログラムの、政策的な視点から十分な分析を行い、これから行うプロ

プロジェクトの位置づけを明確にすることが必要である。各プロジェクトはあくまでも選択肢の一つにすぎないからである。さらにプロジェクトによって目標が達成されるまでのメカニズムについても、事前に十分解明、認識されなければならない。

それでは、総合的な協力を行えば、望む成果が得られるかと言えば、そう簡単ではない。協力の成否は協力期間中のできばえにではなく、最終的には協力終了後の自立発展にかかっているからである。以下 PCOSP の例を見てみよう。

### 3 . マラウイの教育現状

#### ( 1 ) マラウイの教育行政

国民一人当たり GDP は 1997 年には統計のあるアフリカ諸国 49 カ国中、下から 6 番目と極めて貧しい ( Europa Publication, 1999 )。1998 年の国民一人当たり GNP は US\$200 にしかならず、アフリカ平均 US\$688 の 29% である ( World Bank, 1999b )。主な輸出商品は農産品であり、中でもタバコは輸出総額の 60% ( Malawi Economic Council, 1998 ) を占めるといふ典型的なモノカルチャー経済であり、価格変動に脆弱である。

教育システムは基本的に 8 - 4 - 4 制を採用している。初等教育は 8 年間であるが、前半の 4 年間だけの前期初等学校も農村部には多い。中等教育は前期 2 年、後期 2 年に分けられる。

マラウイの教育行政区分は一般行政区分とは異なり、1999 年現在、3 州 ( Region )、33 郡 ( District ) からなっている。州教育事務所 ( REO : Regional Education Office )

は州内の郡教育事務所 ( DEO : District Education Office ) を管理すると同時に、郡と教育省間の調整を果たす。また、中学校、教員養成学校の管理を行う。DEO は郡内の初等学校を管理する。現在行政の地方分権化が進められているが、進捗は遅い。

#### ( 2 ) 初等教育

1994 年、30 年間の一党政治の後、初めて民主的選挙により選ばれたムルジ大統領の新政府は、選挙公約であった初等教育の無償化に着手した。実際には、1990 年初頭までに小学校 1 年生まで、1994 年までには 4 年生までの授業料が無償になっていたが、制服等の他の経費は残されたままであった。しかし、1994 年の改革は、制服の廃止も実現し、就学率は急増した。就学者 ( 登録者数 ) は 1993/94 年の 190 万人から 1994 年度初頭には 320 万人にまでなり、同年度内には 286 万人、1997 年には 291 万人に落ち着いた。特に 1 年生は 1993/94 年の 63 万人が 1994/95 年には 101 万人になるなど、無償化のもたらした影響は大きかった ( Malawi Ministry of Education, 1999 )。ユネスコ統計によれば、小学校の粗就学率は 1990 年には 68% と全アフリカ平均の 79% を下回っていたものが、1993 年には 89%、1994 年には 134% と短期間に就学率が急上昇した ( UNESCO, 1999 )。マラウイ政府の統計では 1995 年の純就学率は 83% である ( Malawi Ministry of Economic Planning and Development, 1996 )。

この児童数の急増に対し、教育省は 1993/94 年の現員約 2 万 5 千名に対し、約 2 万人の教員を大量に新規雇用し、1994/95 年の教員数はほぼ倍近くになった

が、新規雇用分の1万8千人は無資格者であり、従来からの無資格者も含めて、無資格教員比率は42%に達した。さらに、教室の増設、教材の供与を行ったが十分ではなかった。多くの無資格教員を雇用せざるを得なかったことから、その後これらの無資格教員に対し必要な研修を与える事が急務となった。1997年でも無資格教員は全国平均で49%に上る。

### (3) 教育開発の課題

初等教育の量的拡大は実現されつつあるものの、児童数の急増に伴い、就学率の地域間格差、質の低下も問題となっている。1992/93年の教員一人当たり児童数は平均72人と極めて高く、政府目標値の35人の達成は不可能なため、現実的策として2005年に60名を目指した。1994/95年のあらゆるタイプの1教室当たり児童数は平均130名にも上るが、都市部の恒常的な教室では平均210名にものぼり、欠席率は高いとは言っても、児童は教室の床に座って授業を受けたり、屋外で授業を受けたりしている。机、椅子などの家具の不足は著しい。低学年ほど教室は混雑している。また、1994/95年の恒常的教員宿舎当たりの教員数は3.9人であり、新設校の建設の際には教員宿舎を付設することを基本としている。

教育の内部効率は悪い。1997年の1年から2年への進級率は54%であるなど、中途退学率、留年率、欠席率はいずれも高い。平均23%の児童しか8年間の初等学校を卒業できず、女子は男子と比べて退学率や留年率が高いなど男女格差の問題もあり、8年の初等教育を終了するのに平均12年か

かると言われている。2005年までに中退率、留年率を1～7年は5%以下に、8年生は15%以下にすることが目標とされている。

公的財政支出に占める教育支出の割合は1990年には11.1%であったものが、1997年(改訂予算)には経常予算の19.1%、開発予算の19.6%になっている(Malawi National Economic Council, 1998)。また、GNPに占める公的教育支出の割合は1990年には3.4%であったものが、1995年には5.4%と増加した。ケニアの6.7%と比較すれば、まだ努力の余地があるものの、経済力に比して、教育を重視する姿勢を見せている。

1994年には教育分野における政策および投資枠組みとしてPIF(Policy Investment Framework)(Malawi Ministry of Education, 1994))を作成しドナーの支援を求めたが、予算確保に問題があるとして、ドナーの批判を浴び、見直しを余儀なくされた。改訂されたPIFは1999年に承認された。PIFは以下の5つを提案している(JICA Project Team, 2000, p.4)。

すべてのマラウイ国民の教育機会へのアクセスの増加

特に辺境地のコミュニティや女性のアクセスとアウトカムの公正さの改善

国が提供する教育の質と適切性の維持と改善

国の教育システムを維持する制度的、財政的枠組みの開発

国の教育システムを支える政府外団体(ドナー、NGO、私的セクター、コミュニティ)の参加の増加

主な教育関連のドナーにイギリス(DfID)、ドイツ(GTZ、KfW)、デンマ-

ク(DANIDA)、アメリカ(USAID)、カナダ(CIDA)、世界銀行、ユニセフ、アフリカ開発銀行などがある。ドナーの多くは、ニーズの高さから初等教育に焦点を当て、教育機会の提供に加え、無資格教員への訓練や教科書・教材供給等、質的向上の課題への取り組みを支援している。

DfID はジンバブエの首都ハラレに中央アフリカ事務所(BDDCA: British Development Division in Central Africa)を置き、教育の専門家を配置するなどして、中央アフリカの教育協力を支援する体制を作っている。マラウイ国ではブリティッシュ・カウンシルのマラウイ事務所を現地コンサルタントとして利用している。

#### 4. PCOSP (前期初等学校プログラム)

##### (1) 概要

PCOSP は、1994 年の初等教育の無償化を含む新しい政府の方針を踏まえ、DfID の支援によるコミュニティ主体(住民参加型)の前期初等教育(小学校 1 年生から 4 年生まで)を改善するプロジェクトである。コミュニティ主体により実施・運営が可能で、かつ費用対効果の高いモデル開発、ならびに、コミュニティ主体の学校運営を支援できる教育省のキャパシティ強化、および両者のパートナーシップの構築を目的としている。具体的には、校舎建設、給水施設設置(井戸)、授業改善、学校運営支援、住民に対する啓蒙など、前期初等教育改善に資する施策を総合的に展開している。

1999 年 7 月現在、建設計画 4 フェーズの

うちのフェーズ に至っている。協力形態は無償資金協力(£15.1 million)と技術協力(£3.2 million)の組み合わせで、協力年度は 1995 年 9 月 - 2002 年 7 月である。

PCOSP は、前期初等教育において、物理的のみならず質的状況改善を図ろうというものである。学校建設は入札によって選ばれた建設会社が行うものの、その際、地域住民を未熟練労働者として雇用する事を義務づけており、所得創出活動の一面も持っている。

PCOSP においては、進捗状況を把握・監理するとともに、経験ならびに教訓をプロジェクトの進展に反映するために、ほぼ半年毎に「評価」(Review)および「モニタリング」(Monitoring Review)を実施している。前者は、後者よりも規模が大きい。1999 年 7 月に行われた評価は、1995 年 5 月、97 年 6 月、98 年 6 月に引き続く中間評価として、また、DfID 案件を評価する最初の日英合同評価としておこなわれた。

なお、当初は計画書、報告書等には PCOSP (Primary Community Schools Project)と記されているが、1999 年以降の印刷物には PCOSP (Primary Community Schools Programme)と記載されている(PCOSP, 1998; 1999a)。プロジェクトの総合性を強調してプログラムと呼ぶように変えたと思われるが、ここでは以下「プロジェクト」に統一して記述する。

##### 1) 総合的、包括的な活動

マラウイ全土で小学校 100 校を上限として建設(増築、改築を含む)することに加え、その対象校において、教科書・教材の

提供や、校長や教員への訓練実施による質的改善、さらに、学校運営・維持へのコミュニティの参画を促すことで、持続可能性の担保や、就学率の向上や中退率の抑制に努めている。4棟8教室（1年生から4年生までを各2教室）、倉庫、職員室、3～4棟の職員用住宅、トイレ、そして井戸（給水施設）を有することを基準としている。DfID は一方で、末端の教育官吏である初等教育視学官（PEA：Primary Education Advisor）ならびに学校のシニア・スタッフの強化を目的に学校教員支援プログラム（MSSSP：Malawi School Support Systems Programme）という別のプロジェクトを実施中であり、今後 MSSSP との連携が強調される予定である。プロジェクト対象地域は、すべての教育郡（Education District）について、最寄りの学校から遠い、またはアクセスできない、学齢人口が多い、非識字率が高い、水の確保が可能である、コミュニティの参画意欲が高い、他の学校プロジェクトの裨益対象外であること、という基準に基づいて、地域を限定しないで全国的に選定することで政治的に公正度の配慮をしている。

校舎建設は予定よりいくらか遅れ気味ではあるが、建設計画フェーズ（1996-98）では10郡において30校、フェーズ（1998-99）では11郡において31校、フェーズ（1998-2000）では11郡において35校の建設を終了/建設中であった（Malawi Ministry of Education, UK-DfID, 1998, 1999a）。

## 2) モデル開発

プロジェクトの経験や教訓を、次フェー

ズ以降に反映させようとする姿勢は自明である。最適な建設技術や教材・教具の選択をはじめ、体験学習や教員と児童間でフィードバックのある学級運営、学校の近くに井戸（給水施設）を設けての保健衛生教育の実施、および、開校・学校運営のための訓練を含む社会的支援の在り方の模索等を行っている。持続可能性の観点から、職員用住宅の提供を教員定着への報償策とすると同時に、家賃収入を学校の運営費として活用している。

以下は、このような事例の一部である。

建築技術：建築資材を費用や耐久性の面から吟味

教具の仕様：費用、耐久性、入手可能性、調達手段などを考慮

開校のための訓練：校長、教員などに必要な訓練をほどこす

社会的契約：親を含めた学校関係者の間で、役割分担に関する契約を取り交わす

マニュアル等の作成：学校の管理運営、現職教育などに関するマニュアル作成

雇用機会の創出：学校建設の下働きに地域住民を優先的に雇用する

## 3) コミュニティの参画

学校の施設維持管理のみならず、学校運営、さらには、就学率・出席率の向上や中退率の低下には、保護者やコミュニティの学校教育に対する肯定的な支援が必須であるとの認識から、コミュニティの参画を促し、オーナーシップの醸成とともに、啓蒙や能力強化を図ろうとしている。具体的な活動には以下のような事がある（PCOSP, 1999b）：郡開発委員会および地域開発委員会を通して学校の位置の決定；コミュニテ

ィの参加による学校のサイトの決定；学校プロジェクト運営委員会の組織化；サイト確認のための、水資源・土壌調査；コミュニティの参加による学校のデザインやレイアウトの決定；水管理委員会の組織化；学校の建設；教員のための住居の確保；机他の教具、教材の配布；校長、教員の確保（ジェンダーを配慮）；開校のための訓練（郡教育事務所、校長他）；開校；学校運営委員会の選出；水管理委員会の選出、訓練；維持管理委員会の組織化、オリエンテーション；社会的契約の交渉；学校運営委員会の訓練。

#### 4) ジェンダーへの配慮

校長や教員の配置、学校建設にかかる契約者の決定や労働者の雇用、さらにコミュニティにおける各種活動においても、女性の登用を積極的に行うなどジェンダーの配慮をおこなっている。

## (2) 中間評価の結果

### 1) 評価手法の特徴

#### 参加型評価手法

評価団は、日本国側から団長（筆者）以下5名、英国側から団長テリー・アルソップ以下7名、マラウイ国関係省庁から8名（教育省7名、女性青年地域サービス省1名）、英国コンサルタント4名、さらにプロジェクト実施チームの13名を加えた大規模な評価チームにより構成された。従って、DfID やコンサルタント等、直接プロジェクトに関わっていない人々のみによる評価ではなく、プロジェクト実施チームや関係諸官を包括し、評価のプロセス、結果等を共有できるシステムであった。参加型

評価はプロジェクトの改善や参加評価者のオーナーシップの向上には効果的な評価手法であるが（三好・田中、2001）、情報や経験の共有にとどまらず、共通理解に基づき、評価の結果を肯定的に今後のプロジェクト運営に反映出来るようなネットワークの強化に役立ったと思われる。

#### 目的別サブグループ

一方で、参加者の役割や専門性に基づくいろいろな異なる視点や経験が共有できるよう、目的別のサブグループを形成した。評価団は目的別に、担当グループとフィールド視察チームという2つのタイプに分けられた。前者は文字どおり、その分野に焦点を当てて業務担当内容に基づき評価する課題が課せられたのに対し、後者はフィールド視察のための班であった。担当グループには、学校施設・設備、インスティテューション開発、社会開発、経済・財政、訓練・教育、の5つが設けられ、所属先や役割において片寄りがないようグループが形成された。

フィールド視察チームとしては、専門性を考慮して、特に学校施設状況に焦点をあてるということで、学校施設・設備、および、経済・財政の専門家からなる施設・設備視察チームを構成した以外は、各グループメンバーを必ず含む3つの混成のチームがつくられた。施設・設備視察チームは、首都リロングエを中心に、マラウイ政府や他のプロジェクトによる学校を訪れ、1日2校のフィールド視察をおこなった。それに対し、混成チームは、1日1校、計3校を訪問し、学校の見学他、村のチーフ、学校運営委員会、水管理委員会等のメンバー、

教員にヒアリングをおこない、定量的および定性的な評価に資する情報入手に努めた。筆者は学校施設・設備/経済・財政グループに属した。

#### ログ・フレームの活用

評価はログ・フレーム(ロジカル・フレームワーク)に基づいて行われた。ログ・フレームは1970年代に開発され様々な援助機関によって用いられている「論理的枠組み」であり、活動、成果、プロジェクト目標、上位目標といった、プロジェクトやプログラムの様々なレベルでの構成要素・目標間の因果関係を論理的に示し、それらを測定する指標やその入手方法、成功に影響するであろう外部条件などをマトリックスの形にまとめて示す。ログ・フレームはプロジェクトやプログラムの実施時だけでなく、計画、評価時にも使用される(Commission of the European Communities, 1993, pp.14-15)。

ログ・フレームそのものを改訂することも中間評価の目的の一つであった。担当グループ毎に、ログ・フレームを活用し、8つのアウトプットについて、指標や外部条件を明らかにしながら、評価を行った。アウトプットは、費用対効果の高い学校建設・増築、効果的な学習、効果的な教員配置、学校運営における積極的なコミュニティの参画、教育省の能力の強化、出席や在籍他にかかわる柔軟なアプローチ、効果的な学校運営システム、効果的なモニタリングと評価システム、である。

各グループはアウトプット8項目について、プロジェクトの進捗状況にコメントに加え、グループ毎の共同作業により評点

をつけた。評点は、1の「ほぼ達成」から、2の「かなり達成」、3の「いくらか達成」、4の「ほとんど達成されない」、そして5の「実現されそうもない」まで5段階あり、評価をするには早急である場合には×を記した。

#### 2) 結果の概要

1998年度の評価に基づく改善提案は概ね達成された(評点1、2)。評点が3「いくらか達成」であったのは教育省のキャパシティ強化とプロジェクトの効果的なモニタリング及び評価システムの構築だけであった。

学校建設自体、目に見える成果であった。PCOSPは施設支援にとどまらず、教育の質にも焦点を当てているが、その成果は健全な学校経営、教師に対する専門的な支援、教室内の豊富な教材、学習しようとする雰囲気、満ちた多くの学校として現れている。学校のデザインにおいても、女子児童の就学や成績・達成度の向上を図れるよう、状況や環境に配慮している。男女別のトイレの設置や、女子教員の配置はその一例といえる。

また、保健衛生教育の実施や、教員と児童とのやりとりのある学級運営支援がなされ、プロジェクト開始から時間が経過した学校程、概して教室や職員室の内装に掛け図やポスターなどの工夫が凝らされるなど、プロジェクトのインパクトをみる事ができた。

コミュニティと政府の効果的なパートナーシップも形成されている。また、コミュニティが自分たちの学校を開発するのに参加しようとする意志は確認できるが、

まだ十分ではないようである。PCOSP の学校建設は効率的であるが、これは地方の契約者の入札による競争が厳しくなった事による。その結果として、同じ予算で教員住宅を増加させる事を可能とした。

ただ、就学や出席については問題もあり、通学圏内にいるすべての子どもを就学させるにはまだ至っていない (Malawi Ministry of Education, UK-DfID, 1999b)。詳しい統計は十分取れていないが、見かけ上の就学率は 1995 年で 83%と高いものの、現実には退学率、欠席率が高く、実際に学校を利用している者の数は当初の予定を下回っていることも、児童一人当たり実質運営費を高くしている。

PCOSP では出欠状況の記録を保持するようにしている。それによれば、欠席率が 50%を越える日も多い。近所に市が立つ日には家族総出で品物を売りに行ったり、学校に着ていく服がないといった経済上の問題、雨期には川の増水やぬかるみで通学路が確保できないといった物理的なアクセスの問題等多くの問題もあるが、マラウイはエイズ罹患率が極めて高く、葬式が日常的にあることも理由の一つと言われている。親類縁者の葬式に参列するのは社会的な義務と考えられているところから、児童だけではなく教員も頻繁に学校を欠席する。学校を大事に考えないという意識の問題では片づかない問題である。

### 3) 問題点

#### 建物の効率性

PCOSP の学校建設の使用建材は、フェーズ からフェーズ 、 を経るにしたがって同等の品質を保ちながら、建設単価を減少させる努力をしている。フェーズ では南アフリカから輸入したコンクリート・ブロックを使用した。フェーズ 、 では住民参加を図り、低コストを実現するため、初等学校の建設現場にある赤土にセメントと少量の水を混ぜて人力で型押しして固めた赤土ブロック (SSB: Stabilized Soil Blocks) を用いた。建設費用はサイトの条件、仕様、請負会社などによって異なり、標準的仕様の学校であってもその費用を推計するのは容易ではないが、入札資料など各種の資料をつきあわせて計算してみると、フェーズ の 2 教室 1 ブロックの建設単価は US\$104/m<sup>2</sup> にまで、低下している。この金額は、同国内外の類似プロジェクトの中では、最も低いものの 1 つである。

ちなみに、ブロックを組み合わせて積み重ねるために溝をつけ、機械で固めた赤土ブロック (Hydraform Interlocking Soil Blocks) を用いたドイツの KfW の協力で建てた教室の建設単価は US\$108/m<sup>2</sup>、焼き煉瓦を積み上げて建てたユニセフの協力で建てた教室は US\$119/m<sup>2</sup> と計算される (表 1)。

表1 標準建物の費用 (US\$1 = Mk 43 換算)

P C O S P -		Stabilized Soil Blocks	
	Unit	Total	US\$/m2
Duble classroom blocks	4	60,000	104
Pit latrines	20	12,000	
Administration	1	6,500	
House,3 beds	1	10,000	
House,2 beds	3	22,500	
Pit latrines	4	6,400	
External works		19,958	
Total		137,358	
+ Professional fees(+ 15%)		157,962	
U N I C E F		Burnt Bricks	
	Unit	Total	US\$/m2
Double classroom + Adm.blocks	2	40,000	119
Pit latrin(1 unit has 8 holes)	2	6,000	
House,2 beds+pit latrin	2	16,000	
Environmental restoration	2	20,000	
Total		82,000	
+Free labour \$ materials(+ 20%)		98,400	
KfW		Hdraform lterlocking Soil Blocks	
	Unit	Total	US\$/m2
Double classroom blocks	4	62,087	108
Pit latrines	20	16,595	
Administration	1	8,144	
House,2 beds	2	17,344	
Pit latrines	2	2,553	
External works		6,684	
Total		113,407	
+ Supervision of works(19,034)		132,441	

注：標準仕様はプロジェクトによって異なっている

同一仕様であれば、PCOSP 方式の建設費用は、オーナー シップを高めるために20%の労働力を地域住民のボランティア活動に依存している UNICEF の方法と比較して高くはなく、むしろ経済的でさえある。UNICEF で使っている焼煉瓦は燃料として樹木を伐採することから、環境破壊につながるとして PCOSP では用いていない。何よりも、煉瓦の原料の赤土は建設現場の表土の下に無尽蔵に存在し、セメントさえ購入すればいくらでも必要なときに追加生産できる。しかも、強度は焼煉瓦と同等以上である。

#### 自立発展性

総合的、包括的なアプローチをするための投資は決して小さなものではない。先進国の基準から考えれば、建物の建設コストは最小限に抑えられている。そうは言っても、簡単な木枠に泥を塗っただけの農村の民家に比べれば、はるかに豪華であり、高価でもある。さらに、教育の質を維持するために学校開設に合わせて準備された豊富な教材も近い内に消耗せざるを得ない。

PCOSP で建てる標準的な学校は2教室から構成される建物4棟、児童用トイレ20個、管理用建物1棟、教員宿舎4棟、教員用トイレ4個からなる。収容児童数は480名である。敷地の整備や設計料などを含めないと合計 US\$117,400 の建設コストがかかる。建物の耐用年数を35年とすると、利子率を10%と仮定して、減価償却費(年間経費)は年間 US\$12,173 だけ必要である(Levin, 2000)。1ドルを43クワッチャ(1999年7月値)として計算すると523,439クワッチャになる。

減価償却費は施設を将来立て替えて、永

久に保持するための年間費用と考えることが出来るが、立て替えのためにこれだけの費用を毎年支出することは地元では不可能である。しかし、立て替えのための蓄積はしないとしても、破損部分の修理は必要となる。少なめに見積もって、経験的に最初の5年間は建設費の0.5%、次の5年間は1%、11年目以降は2%程度必要である。最初の5年間に必要な修理費は年間減価償却費の4.8%にしか相当しない。大規模な補修や将来の立て替えは考えないことにする。

この修理費の内、労働力相当分は20%で、これは地域住民の労働奉仕によってまかなうこととするが、計算上収入に計上する。その他の収入として、教員に対して支給される給与の15%に相当する住宅手当を学校に納入する事とする。

建物の維持の他に、PCOSP は総合的な教育活動への協力であるので、教育の質を維持するために紙、チョークなど、基本的な教材費が必要である。必要な教材費の一部は政府から支給される学校予算で処置されるが不十分である。通常使われているこれらの教材単価(British Development Division in Central Africa, 1996, Table C2)に児童数をかければ、年間の必要経費が計算できる。

以上の収支を表したのが図1である。教員給与を除いて、学校を運営するのに必要な年間経費は最初の5年間は年間130,202クワッチャ(US\$3,028)、11年目以降は205,925クワッチャ(US\$4,789)になる。児童が収容力一杯存在すると仮定して、一人当たりそれぞれ271クワッチャ(US\$6.31)、429クワッチャ(US\$9.98)になる。しかも、

年間経費の半分以上は建物の維持ではなく、  
 であることがわかる。  
 く、実は教育の質を維持するための教材費

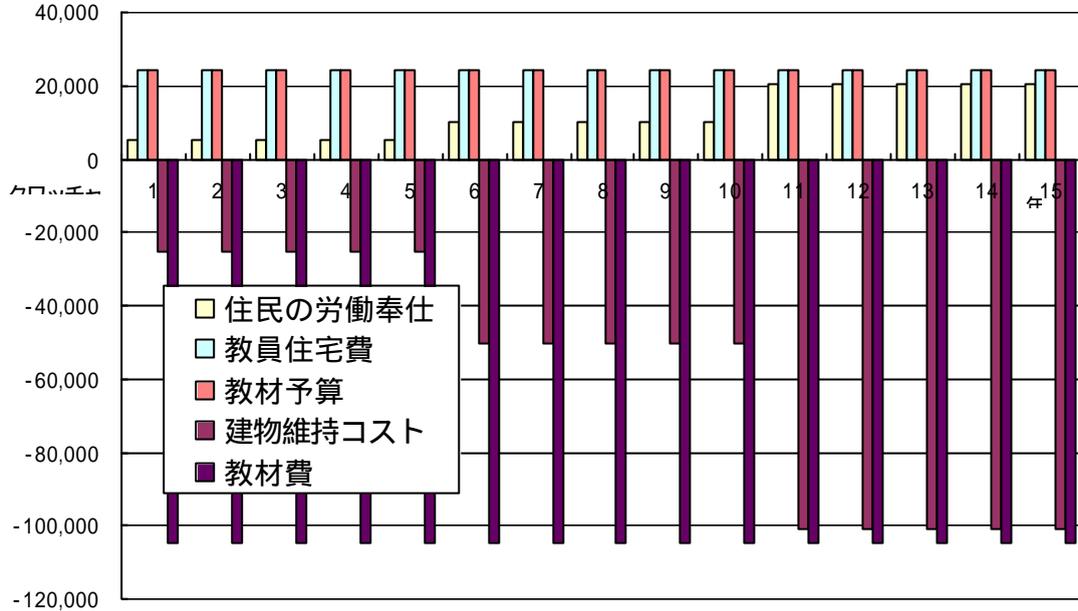


図1 PCOSPの維持費収支バランス

すべての収入を勘定しても1年目から赤字になる。赤字総額は最初の5年間で年間77,154クワッチャ(US\$1,794)、11年目以降が137,732クワッチャ(US\$3,203)になる。児童一人当たりではそれぞれ161クワッチャ(US\$3.74)、287クワッチャ(US\$6.67)となる。実質児童数が収容力を割れば、一人当たりの負担はさらに増える。PCOSPの学校はアクセスに恵まれない地域に建てたこともあってか、視察した学校では収容力を割っていた。

日本の常識から考えれば何でもない額の維持費である。しかし、調査したある学校のスクール・コミッティの年間予算は300クワッチャ(US\$6.98)であり、児童一人分にしかない。この学校では1学期5クワッチャ(US\$0.12)のPTA会費がなかな

か集まらないという。教員は薄給とは言え現金収入がある。基本給の平均は年15,832クワッチャ(US\$368)で、教員住宅に入居すると月に100-150クワッチャ程度スクール・コミッティに納めている。政府予算の教材費は児童一人当たり年間20クワッチャである。

このような数字を前提として、図1から判断できることは、建物維持費、教材費とも地域住民が負担できる限界を超えていることである。これらの学校を運営する維持費は住民の所得に比して高価であり、政府の特別な支援無しには住民の自助努力だけでは維持できないのが現状である。しかし、政府に他の伝統的小学校と比較してお金のかかるPCOSPの学校を特別扱いする気はない。

建物の建設コストは過去の類似例から判断してもぎりぎりの水準であり、これ以上の改善の余地はあまりないよう見受けられる。それでも地域住民の住む泥壁の小さな家と比べれば豪華である。教材も必要最低限に限っているとはいえ、紙やチョークなど各家庭にはなく、現金がなければ購入できないものを使用している。質を維持するための必要経費と調達可能な資源との格差があまりに大きい。

このシミュレーションが示すところは、DfID が手を引き、政府が特別な補助をしないという、最もありそうな近い将来においては、教材は消耗してなくなり、建物は壊れたまま修理をしないで使うという、一般の学校と同じ状況が生まれるのではないかという恐れである。世界銀行の援助で7年前に建てられた煉瓦造りの学校も視察した。窓ガラスはすべて割れ、教室からは机や椅子がなくなり、子どもが床に座って授業を受けている。教材らしいものは何も見あたらない。10 あった水道の蛇口もほとんどが壊れ、今でも水が出るのは1個しかない。

PCOSP と同様の初等学校を 50 校建設（無償資金協力）している KfW の担当者に聞くと、学校を建ててマラウイ政府に引き渡すだけで、学校の運営はもちろん、維持管理のことは何も考えていないという。これらの学校は数年で世界銀行の援助で建てた学校と同じ状態になるであろう。

住民を中心として、何とか学校の維持管理を図ろうとする PCOSP の姿勢は正しいが、質の向上も考慮した総合的な協力であることが、必要な維持管理費を倍以上にしている。総合的な協力は内容が複合的であ

るだけにコストがかかるということである。マラウイの場合の問題は、地域住民が教育に対して無知なために、学校に対して十分な協力をしないということよりも、絶対的な貧困の中で、協力したくても協力できる資金がないということからきている。

マラウイの地方部では自給自足の経済が主で、現金収入はほとんどない。しかし、学校の維持には現金が必要である。鶏や羊を売れば現金が手にはいるが、それを売るための市場さえ近所にはない場合が多いのである。

もし、PCOSP を国や援助機関等による他のプロジェクト、たとえば地域開発や経済開発の活動と連携することができれば、コミュニティの所得向上を促し、持続性に寄与すると考えられる。小さな橋や幹線道路への取り付け道路を造るだけでも効果はあるかもしれない。また地域開発の直接の裨益者である地域住民の社会・経済活動がロールモデルになることで、非就学者が就学の意欲をもち、就学を通じて自己の実現を図ろうとするなど、間接的なインパクトも期待できるであろう。

PCOSP は総合的な協力ではあるが、協力は教育の中に限定されており、プロジェクト専門家も教育関係者だけである。自立発展をどう担保すればよいかを議論しても、住民に訴えるぐらいしかアイデアがうかばない。自立発展するためにはある程度の財政基盤の確立が必要であるが、その部分がプロジェクトには含まれていないことが、自立発展の見通しを困難にしている。

## 5 . おわりに

PCOSP は、マラウイ国側のオーナーシップの育成やプロジェクトの持続性を高めることを目指している。また、質の高い教育の実現にも焦点をあてている。プロジェクト実施チーム 12 名のうち 3 名のみが施設建設にかかわるアドバイザーであることからわかるように、小学校建設・増設のみを目的としているわけではない。包括的プロジェクトとして、例えば、女子が就学しやすいような環境整備にも配慮している。実際、能力および経験のあるプロジェクト実施チームをフィールドに配置することで、対象コミュニティそれぞれの教育ニーズに柔軟に対応している。さらに、モニタリングと評価に基づく所感と提言が、プロジェクトの実施や必要な変更を生かされている。

PCOSP は就学率の拡大といった量的な普及、学校成績の向上といった質の改善という教育目標の達成のためには、学校を建設するだけでなく、教材の供給、教員の訓練、父兄の参加などを含めた総合的な支援が必要という、総合的教育協力の一大実験であり、プロジェクトが稼働している現状ではうまくいっているように見える。しかし、プロジェクト関係者もプロジェクトの範囲も教育関連に限られている。親の所得を高めるような他の社会開発プロジェクトなどの支援を得ずに、教育プロジェクトだけを実施することの限界も示している。基礎教育は基本的な人間のニーズであり、最も恵まれない人々に直接支援するという理念と、自立発展の原則との間には大きな距離がある。

首都リロングエの教育省で行われた教

育省幹部と調査団との会議では、プロジェクト期間が終わって、イギリスが完全に手を引いた後の自助努力の状態について、さめた見方が多かった。質は高くてもこれまでの学校教育と比較して費用のかかる PCOSP の維持を長期に（永遠に）イギリスに求める意見がマラウイ政府の中に強かったこと、コミュニティ主体の学校建設・運営、地方分権という耳当たりの良い錦の御旗が、中央政府は財政支援しないという意味で使われていたように感じられたことも印象的であった。

経済発展の程度が低い発展途上国に対して教育協力を行う場合、次のような方法があるが、それぞれに固有の問題がある。

協力の質は劣るが、発展途上国の経済力で維持可能な協力に限定して協力を行う：例えば、泥壁づくりの学校を建設すれば維持は簡単だが国際協力としての魅力に欠ける。地元住民にとっても魅力的に見えない。

ある程度の教育協力の質は維持し、発展途上国が自力で維持できるようになるまで、協力を続ける：協力をいつまで続けなければならないか保証がなく、自立発展を阻害する事がある。

教育協力と同時に地域開発を行うなど、教育の質を維持できる経済力を付けさせるプロジェクトを同時に行う：協力が大規模になり、関係各省庁の調整も大変になる。極端に言えば、プロジェクトチームが地方自治体の代わりにしなければならなくなる。

質の高い協力を行い、プロジェクト終了後は発展途上国の責任と割り切る：プロジェクト終了後は質の維持ができない。

多くの資源を投入すれば何らかの成果が見られるのが普通である。資源の投入量が少なれば成果が見られないであろう。しかし、多くの資源の投入が必要であれば発展途上国にとって自立発展は不可能である。そこで効率性を高めると共に、成果が上がるぎりぎりのレベルに資源の投入を押さえることが必要であるが、それでもまだ自立発展できるレベルを越えているとすれば、どうすれば良いだろうか。

どの方法が良いかを一概に決めることはできない。国際協力において、自立発展・自助努力が重要なことは言うまでもない。しかし、協力対象国の経済水準を考慮せず、5年といったプロジェクト期間終了後に自助努力で協力時と同じ水準の活動を一律に期待し、要請するのが現実的であろうか。自立発展は被援助国の意識の問題であると同時に、それを可能にする経済的体力の問題でもある。様々な事情がある発展途上国を一括りにせず、経済水準等の事情に応じた協力のあり方、目標設定を考えるべきではなかろうか。

## 参考文献

British Development Division in Central Africa (1996), Malawi Primary Community Schools Project 1995-2002, Resubmission.

CIDA, Results-Based Management Division, Performance Review Branch(1999) Result-Based Management in CIDA: An Introductory Guide to the Concepts and Principles .

Commission of the European

Communities (1993), Manual Project Cycle Management -Integrated Approach and Logical Framework-.

Europa Publication (1999), Africa, South of the Sahara 2000.

International Development Center of Japan, PADECO Co. Ltd. (2001) Regional Educational Development and Improvement project (REDIP) Final Report.

JICA Project Team (2000), Wrap-up Report of the First Period of the First Visit to Malawi of the National School Mapping and Micro-Planning Project.

Levin, Henry and McEwan, Patrick J. (2000) Cost-Effectiveness Analysys 2nd Edition, pp.64-70.

Malawi Economic Council (1998), Economic Report.

Malawi Ministry of Economic Planning and Development (1996), Social Indicators Survey 1995.

Malawi Ministry of Education (1994), A Policy and Investment Framework for Education in Malawi 1995-2005.

Malawi Ministry of Education (1999), Education Basic Statistics 1997 version.

Malawi Ministry of Education, UK-DfID (1998), Report of the Joint Monitoring Team.

Malawi Ministry of Education, UK-DfID (1999a), PCOSP Joint Review Report.

Malawi Ministry of Education, UK-DfID (1999b), PCOSP Joint Review Mission Report.

三好皓一・田中弥生「参加型評価の将来性

- 参加型評価の概念と実践についての一考察」『日本評価研究』Vol.1., No.2, pp.65-78.

牟田博光(2001)「日本のODA評価の課題と今後の展望」『国際開発研究』Vol.10、No.2、pp.316.

PCOSP (1998), Project Overview and Issues.

PCOSP (1999a), General Overview and Issues.

PCOSP (1999b), Manual for Training School Committee.

総務庁行政監察局編(1997)「ODAの仕組みと問題点：有償資金協力について - 総務庁の行政監察結果から - 」、大蔵省印刷局。

The World Bank (1999a), Education

Sector Strategy, 黒田一雄、秋庭裕子訳『世界銀行の教育開発戦略』、広島大学教育開発国際協力センター、CICE 叢書1, pp.10-11.

The World Bank (1999b), African Development Indicators 2000.

UNESCO (1999), Statistical Year Book 1999.

USAID, Bureau for Policy and Program Coordination (2000) The Performance Management Toolkit - Guide to Developing and Implimenting Performance Monitoring Plans.

## **Possibility and Limit of Comprehensive Educational Cooperation : The Case of Malawi DfID PCOSP Programme**

**Hiromitsu MUTA**

Tokyo Institute of Technology

Primary Community Schools Programme, which the UK Department for International Development has been operating in Malawi, is well known as a project contributing to the improvement of primary education in a comprehensive manner, because it aims not only at offering hardware-type assistance in terms of the constructions of schools but also software-type assistance such as providing textbooks and teaching materials, training principals and teachers, and enlightening the public.

A mid-term evaluation of the project found that the proposals on the improvement of certain areas made in the previous year had been achieved and the project had been highly productive in most part. The construction of schools itself is evidence of visible achievement, which meets the needs of the target community.

Special attention has been paid to making the environment conducive for the improvement of female children's enrolment rate, achievement and performance. For example, separate washrooms are provided for boys and girls, and teaching staff includes female instructors.

However, it has also been discovered that the operation of quality education with good textbooks and teaching materials is quite costly in the light of the present condition of the Malawi economy, even though efforts have been made to cut the educational costs, such as, minimizing the construction costs of school building.

It is expected that the parents of the children will bear the educational costs because the central government has little assets and decentralization is still in progress. However, the amount of funds necessary to maintain the level of education equivalent to that of the education provided by the project even after the project is over, will be beyond the capacity of the parents. Another problem is that the Malawi government is unlikely to conduct projects modeled after PCOSP in other parts of the country.

International cooperation is meant to assist developing countries to improve themselves, and the target countries are expected to continue to achieve the objectives set by the projects after the projects are over. However, it is nearly impossible to do so for the poorest countries such as Malawi. This case suggests that it is necessary to

design projects for international cooperation suited to the economic levels of the target countries.