

パネルセッション 2 後の質疑応答

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

たいへん順調に進行していますので、もう一つのパネルではやりませんでした。パネリストの皆さんから、それぞれ1分ずつ各発表についてご意見をいただきたいと思います。マーク・ブレイ氏が言われたように、彼のプレゼンテーションに関する報告書のコピーがありますので、それをお読みいただき、報告書の所見についても討議したいと思います。特に自国の経験から学んだこと、非常に重要なケースや自国の例など、様々な話題があると思います。

ガバナンスの状況と国際協力の役割は多くの国々において今でも重要な問題です。ウガンダでもそうで、アルバート・ビャムギシャ氏は、ウガンダのSWApのプロセスと地方分権化について結論部分で指摘されました。タイも含め多くの国々で、SWApや地方分権化が提唱されています。このような政策により、ウガンダでも教育の提供が改善したとビャムギシャ氏は言われました。これをいかに教育の質向上に結び付けられるのでしょうか。地方自治体が教育を提供する役割を担うことで、地方自治体はより大きな権限を持つようになります。タイでもそうになってきています。質問ではなくコメントですが、ウガンダの成果の一つが教育スポーツ省の改革であり、その詳細を学ぶことは非常に興味深いと思います。ウガンダが質の高い教育を提供するために、どのように抜本的な改革をしているのか、皆さんが関心を持たれているところだと思います。

ジョセフ・チモンボ氏はマラウイの教育無償化政策についてウガンダと比較しながらお話し下さいました。タイでも4歳児から15年間、無償教育を提供することに着手しています。タイ大使館の同僚は、今、タイの首相が投資促進のために日本の官僚の方々と会うのに同行しており、残念ながらここに参加できませんでした。タイで15年間の無償教育を提供するのにあたり、無償化政策の様々な問題が露呈しています。異なった背景や状況ではどうなのか、どのようにすれば成功するのでしょうか。少し私のコメントを述べさせていただきました。ここでパネリストの皆様から1分か2分ずつコメントをいただき、それから会場の皆様に討議に加わっていただきたいと思います。

マーク・ブレイ (ユネスコ IIEP)

またお話しできる機会をいただきうれしく思います。この機会にパネリストのチモンボ氏に質問をしたいと思います。私が間違っていなければ、無償初等教育とは、

- ・ 授業料無償
- ・ 学校整備費なし
- ・ 制服なし

を意味すると言われたと思います。それに加えて

- ・ 質が低い

と言われたように思いますが、そう解釈していいですか。実際、私たちは量と質の問題に直面しているので、お尋ねします。事実、無料のものなど何もありません。必ずだれかが払わなければなりません。無償教育といえども、どこから資金を調達しなければなりません。また、これらの財源はどのように管理されているのか、どのような説明責任のメカニズムがあるのかも考えなければなりません。またチモンボ氏は、真の意味での分権化についても話されました。どのような分権化が真の分権化で、どのような分権化が真の分権化ではないのでしょうか。マラウイの教育無償化は中央政府による集権的な政策のように思いました。これは地方分権化とは矛盾します。質を維持するために授業料を集めたいとコミュニティが望んでも、授業料を取ることができないからです。

ジョセフ・チモンボ (マラウイ大学)

私はわが国の政府に提言すべき立場、提言できる立場にあることから、無償教育という考え方は忘れて、どうすれば教育を提供できるのかを真剣に考えるべきだと言いたいです。政治家は無償初等教育を公約に掲げて当選しますが、実際は何も無料ではありません。私たちはいろいろ研究しました。結果は、練習帳や鉛筆や給食など貧しい家族にとって大切なものは何も政府は提供できないということを保護者に示すものでした。もちろん、これらがすべて無料になると政府が保護者に言っても、実現はたいへん困難です。無償教育だから政府が提供するべきだという期待だけが煽られます。

アルバート・ビヤムギシャ (ウガンダ教育スポーツ省)

教育省の改革を実施して成果をあげたことから何を学んだかをお話するのがよいと思います。まず教育スポーツ省は、わが国の教育戦略計画に基づいて改革を実施しました。これによってセクター・ワイド・アプローチを管理する同省の能力が高まりました。その他にも国内セクター全体の能力を高める活動によって、中央政府から地方のレベルまで切れ目なく能力が向上したように思われます。第二に、制度的なメカニズムを取り決めました。これにより国際機関は教育資金提供機関グループ (Education Funding Agencies Group: EFAG) に属し、教育スポーツ省は教育セクター諮問委員会を設立しました。このような制度と共に教育セクターを見直すプロセスを導入し、様々な関係者が教育セクターの活動に関する政策対話や計画、管理、モニタリングに協調的に共同参加する仕組みが強化されました。第三に、計画と予算が改善されました。毎年3月に計画・予算ワークショップが開かれます。これはドナー、関係省庁、市民団体、地方自治体、学校・カレッジ・大学、教育スポーツ省の参加者からなる高度な諮問機関で、その主な目的は、現行会計年度の予算執行状況を検討し、交換条件の交渉を通じて来期の予算割り当てに合意することです。財務計画経済開発省が予想する財源に合わせて、財政上の優先順位、来期の予算支出、パフォーマンスの目標に関する合意が形成されます。最後に、教育セクターは善政が敷かれており、優先順位が高い項目について、少なくともいくつかは財政的に保証されています。

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

チモンボ氏はプレゼンテーションの中で、北の隠れた意図について指摘し、アフリカとその他の国際社会との間に相互の信頼と尊敬が欠如していると言われました。その証拠は何ですか。また国際協力の役割は何でしょうか。互いに信頼し尊重し合える関係をつくるために、私たちは失敗からも学べると思います。これは非常に興味深いことと思います。

ジョセフ・チモンボ (マラウイ大学)

マラウイでは、DANIDA が今までに何を国民に対して行ってきたか、記憶に新しいところです。DANIDA は中等教育の大規模な改革を進めておきながら、ある日突然、このような政府ではやっていけないと言って帰ってしまいました。ここでこうして話をしているときも、DANIDA がマラウイは民主的ではないと言って帰ってしまったために、マラウイの学校は困難な状況にあります。TICAD などの活動に参加するときには相互信頼が必要です。国内レベルでも信頼関係が大事です。マラウイの人々はほとんど自立しておらず、非常に貧しい状況です。マラウイに来るほとんどの人は、人々が家族を支えるために苦勞しているのを目にします。ウガンダが5年以上も FTI を成功させているのに、なぜマラウイはできないのだろうか、私はときどき思います。何が問題なのでしょう。答えははっきりしています。極度に貧しい生活状態では、どうしようもできないのです。DANIDA がひどいことをやってきたので、援助者に対する信頼が

必要です。

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

会場には楽観主義の方々もたくさんおられると思いますので、会場の皆様からコメントをいただきたいと思います。できるだけ多くの方々に発言いただけるよう、おひとり 2、3 分以内でお願いいたします。

質問 1

西村幹子 (神戸大学)

質問があります。私はガバナンスと、政治的な要素と地方自治体のバランスについて特に関心があります。初等教育無償化 (UPE) 政策はたいへん政治化され、人気も高く、急速に改善されています。しかし適切な戦略がなければ、現場が混乱します。政治の指導者に関して調査した結果、様々な対立があることがわかりました。地方レベルでは地方分権化はよいことですが、地方の委員会が予算の執行権を与えられても、その専門家ではない場合もあります。他の部門との縦割りのため、学校を建てる場合も、専門的に調査して選んだ場所ではなく、政治的な理由で場所が選ばれるかもしれません。無償教育なので保護者は何も払わなくてよいと政治家が言うために、保護者の参加が妨げられています。政治指導者が地方でどのような役割を果たしているのか非常に関心があります。

質問 2

デミス・クンジェ (マラウイ大学)

もう少しわが国の状況をご理解いただくために、同僚のチモンボ氏の発言に、いくつか付け加えたいと思います。地方分権化とは名ばかりです。中央政府は、教員の給与や採用など、地方分権化されるはずの機能の多くをいまだに掌握しています。そのため、地方自治体は教員の採用すらできない状態です。学校の管理職でさえ、資金を待たねばならない状態です。思うように予算を執行できないのに、学校を管理しなければならず、地方自治体も校長も大きなプレッシャーを感じています。例えば学校に 2 人しか教員がおらず、地方自治体の課長もその状況をよく知っているのに、教育省が教員を配置してくれるのを待つしかないというのが現状です。写真で見たように、地方にもっと権限を委譲しなければなりません。そうすれば、地方の人々が自分たちで、ずっと良いものを建てるでしょう。権限が与えられればそうするでしょう。教育省がそこまでやることは、ほとんど無理です。地方分権によって状況は変わるかもしれないと思いましたが、そうなっていません。

質問 3

北村友人 (名古屋大学)

ありがとうございます。ガバナンスの問題について 2 つ質問があります。開発途上国について議論するときには常にガバナンスが話題となりますが、「(国際機関と先進国を中心とする) 国際社会のガバナンスはどうでしょうか。国際社会ではほぼ同じアプローチを取っており、単純な一つのグローバル・ガバナンスの方向に向かっているように思います。そのような中、国際協力のガバナンスの多様性をどのようにすれば確保できるのでしょうか。第二に、自分の国のことを振り返っても、先進国でさえ完全なガバナンスがある国はありません。どのようなレベルのガバナンスがよいのか意見がまとまっていないときに、どのようなガバナンスがよいと考えたらよいのでしょうか。国際社会はガバナンスのレベルを指標としているので、私の 2 つの質問は関連しています。開発途上国だけでなく国際社会において、ガバナンスの問題をどのように議論す

ればよいでしょうか。

アノップ・ボンワット (チェンマイ大学)

政策決定権を与えられた地方自治体も存在しますが、そうでない地方自治体もあります。日本では地方自治体の権限だと思います。他の国々と似ているかもしれません。タイでは地方分権化について非常に混乱しています。教育省の地方出先機関は自分たちの管轄だと主張しますが、公約が地域内で支持されて当選した地方政府にとって、教育省のこのような姿勢は問題となります。比較対象はたくさんあり、先進国の経験を話し合うのもよいと思います。もう一つ質問をどうぞ。

質問 4

ミャグマル・アリウントヤー (一橋大学)

非常によい発表をありがとうございました。たくさん質問がありますが、時間が限られているので、最もお聞きしたい質問をアルバート・ビヤムギシャ氏にお尋ねします。私の理解で間違いなければ、ウガンダの地方分権化は政治的に成功しただけでなく実施面でも成功したと言われたと思います。私の国のモンゴルにとっても、それは非常にいいことと思います。ご存じのようにモンゴルにも多くの問題があります。成功するまでに多くの問題や課題があったに違いないと思っていましたが、発表をお聞きして、地方分権化の改革や適応の過程で、何も制約や問題がなかったように聞こえました。いかがですか。

パネリストの回答

アルバート・ビヤムギシャ (ウガンダ教育スポーツ省)

最後の方のご質問からお答えしたいと思います。私のプレゼンテーションは楽観的です。ブレイ氏は問題あるところに課題が生まれると言われました。問題はどこにでもあります。それを私たちは課題と呼んでいます。私がいちばん取り上げたのは、初等教育のガバナンスと国際協力の役割です。もちろんいくつかの課題を挙げることもできますが、時間がありませんでした。会場の西村博士も指摘されたように、一つは実施上の課題です。

ウガンダの中央政府は、2008年教育法（初等教育の部）を施行しました。この法律はウガンダの初等教育のガバナンスを改善するもので、具体的な目的は1) 政府の教育政策および政府が果たす機能やサービスの完全実施、2) 教育サービスの完全な地方分権化、3) 政府の初等教育無償化政策の完全実施です。UPEに関する神戸大学の研究からもわかるように、最初は学校や地方自治体に多くの課題がありました。この研究によって、少なくとも中央政府の予算はあり、地方自治体を通じて学校に人数あたりの補助金が出ていることがわかっています。問題は、それがなかなか学校に届かないこととアカウントビリティが欠如していることです。

初等教育に絞って話をしたのは、ウガンダでは初等教育が予算の最大の部分（60%）を占めているからです。初等教育は完全に地方分権化されており、教員の数も最大です。中等教育以上に比べて、児童生徒数も最大です。そのような理由から、初等教育の質について話をすることが重要です。次に大学が重要です。

マーク・ブレイ (ユネスコ IIEP)

よい質問です。答えを出すことができれば、もっとよいのですが、明快な答えを出すのは困難です。なぜなら多くはバランスと判断の問題だからです。完全なガバナンスの制度を持つ国はありません。自国の教育

制度に100%満足している国はありません。世界中、実際すべての国が改革を実施しています。それが人間の常です。改革によって改善の方法を模索し続けるので、よいことかもしれません。

二つ目に気づいたことは、語彙に関することです。地方分権化、中央集権化、ガバナンス、汚職などの言葉は、しばしば曖昧に使われています。私たち自身もこれらの言葉を曖昧に用いているかもしれません。そして他の人々も自分と同じ意味でこれらの言葉を使っているはずと思っているかもしれません。地方分権化の理論と実践に関する様々な意味について、研究者たちは分厚い本を何冊も書いています。会場にも大勢の大学関係者がおられますので、これらの言葉の概念化を助けていただけるとは思います。研究者は問題を分かりやすくするのではなく、分かりにくくすると現場の人々は思うことがあります。もちろん研究者は現実的な政策を提言する責任がありますが、実際の状況が思いのほか複雑なときに、研究者にお聞きすると状況がよくわかります。

アノップ・ポンワット (チェンマイ大学)

大学の教授を弁護しますが、professorという言葉自体、反対のことを表明する(profess)人という意味です。答えを求めて大勢の人々が研究しています。建物や橋の建設は成果が見えやすいですが、教育は非常に多岐にわたる問題です。私たちには、これらの問題に答えるよう努力する任務があります。

ジョセフ・チモンボ (マラウイ大学)

座長、ありがとうございます。政治の指導と管理について質問されたお二人に感謝します。これを一つの問題として考えると、権限委譲の問題だと思います。実際、地方のレベルでは国会議員がたいへん強く、自分の選挙区の事業に力を入れます。しかし、地方自治体の職員が、自分たちの仕事が正しいと分かっているならば、地方議会に対して自分の意見を主張できるでしょう。国際機関も同じです。問題は、ワシントンから来る人たちが、私たちの国のことを私たちよりよく知っているというふりをしていることです。もちろん私たちは、自分たちが望むことを決められるべきです。ドナーが来るのは、もちろん資金を持っているからですが、私たちは自分の利益を守る余地がなくなってしまうかもしれません。もちろん、私たちの国について、よりよく知っているのは私たちです。

アノップ・ポンワット (チェンマイ大学)

これらのご意見をお聞きし、まだ多くのお考えがあると思います。学術的な考えや実践的なアイデアをもっとお聞きしたいと思いますので、ご質問はありませんか。

質問5

ケネディ・シェパンデ (ザンビア大使館)

ウガンダの経験についてお聞きしたいと思います。特に初等教育の管理について、国内および国際的な宣教師の役割はどうか。ウガンダは植民地時代から教育制度が非常に成功しており、わが国の指導者の多くもマケレレ大学に留学しています。マケレレ大学は多額の支援を宣教師から受けています。

質問6

マリア・テレザ・フェリックス (アンゴラ大使館)

マーク・ブレイ氏にお聞きします。私は500年間植民地だったアフリカのアンゴラの出身者として、歴史の影響は知っていますが、それを定義するのは難しいです。皆様のすばらしい発表をお聞きし、ウェブサ

イトでアクセスできるあなたの報告書についても考える中、チモンボ氏の発言が頭から離れません。マラウイで何が起きたか、どれだけの人々が HIV で亡くなったことでしょうか。教員が全員亡くなった村々があります。時には子どもたちも亡くなっています。私たちは、間違ったところから答えを見つけようとしているのではないのでしょうか。問題は実際、あまりに大きくあまりに複雑です。そのような問題に私たちは取り組んでいるのです。評価や査定のために外からアフリカに来る人々は、私たちのことや私たちが置かれた状況について、あまり知りません。彼らは到着すると、私たちにはこれが足りないとか、あれが足りないなど、表面的なことしか見ません。しかしこのように大きな問題を抱えながらも、私たちは最善を尽くそうと努力しているのです。お尋ねします。チモンボ氏の発言に応えられる方が、この場におられるでしょうか。私たちは現実的な目標を見て、各国で起きている様々な政治的変化を認識したうえで戦略を立てるべき時に来ていると思います。

質問 7

岡本聡子 (システム科学コンサルタンツ株式会社)

アルバート・ビヤムギシャ氏にウガンダの状況、特に SWAp についてお尋ねします。私のように開発の仕事に携わる者にとって、SWAp が実現すれば、同じ書類を持ってあちこち回らなくてもよくなります。しかし私が仕事をした多くの国では、セクター・ワイド・アプローチがうまく機能しませんでした。高等教育は職業教育なども含むと言えますが、労働省と教育省の管轄が重複しているところもあります。ですから職場の中にテリトリーがあるはずですが、このような問題にどう対処し、どう解決しましたか。

パネリストの回答

マーク・ブレイ (ユネスコ IIEP)

これらは根本的な問題です。私たちはどの方向に向かっているのか、どのモデルを使うのか、全体的な方向性を明らかにしたいと思います。私たちは好むと好まざるとにかかわらず、学校教育のグローバルなモデルについて話すことが増えてきています。同時に、学校が教育を提供する地域社会の状況に合わせる必要もあります。つまり国やコミュニティによって異なるべきです。しかし他の国のモデルや経験を検討することからアイデアを得ることもできます。適切なバランスを取りながら判断するべきです。

アルバート・ビヤムギシャ (ウガンダ教育スポーツ省)

私に対して 2 つの質問があったと思います。まず、初等教育の管理者に関するザンビア大使館のシェパンデ氏の質問に簡単にお答えします。はい、ウガンダの小学校は公立、コミュニティ立（主に宗教団体）、私立があります。公立小学校の過半数は宣教師が設立した学校です。宗教団体がこれらの学校の管理に関与しており、今でも宗教団体が校長の任命を左右しています。

第二に、ウガンダがどのようにして SWAp によって普遍的初等教育を維持できているかについてですが、他の国では失敗したのにウガンダで成功しているのは、次のような理由があります。

SWAp は、ドナー主導のプロジェクト援助アプローチに代わる協力方法として採用されました。ドナー主導のアプローチでは、政策立案や資金の配分が断片化され、新しいイニシアティブに関する自助努力や自立発展性が乏しく、制度上の能力開発が不十分で、計画・関係者の参加・報告・モニタリング・評価の全体的な視野に欠けます。

地方分権化によって SWAp のプロセスを制度化することにより、実際にマクロレベルでもミクロレベル

でも教育サービスの普及が改善し、関係者の参加が向上し、官僚的な傾向の欠点を回避できるようになりました。しかしそれと同時に、SWApのプロセスによって責任の範囲や課題も大きくなり、あらゆるレベルで人的能力や制度上の能力の格差が付随的に起きました。中央政府や地方自治体の職員は、新たに課せられた今までより大きな役割や責任を果たすために働きすぎている人がいる一方、必要な能力がない人もいます。

また政府は初等教育の普遍化のために現在必要な政策を実施するだけでなく、小学校を卒業した人々のために初等教育後の機会を拡大しなければならない圧力が高まってきています。そのため、拡大しつつある教育部門のプログラムの自立発展性を保障するために十分な資金を国内で調達することが現実的に難しく、ウガンダ政府は当分の間、外国の財政援助への依存から脱却できないかもしれません。

アノップ・ポンワット (チェンマイ大学)

たいへん興味深い議論となってまいりましたが、残念ながら時間がまいりましたので、個別に話し合いを続けていただければと思います。このパネルを代表して、パネリストの皆様にご挨拶するとともに、発言の機会がなかった方々も含めて、会場の皆様にご挨拶申し上げます。皆様ありがとうございました。これもちまましてこのセッションを終了させていただきます。

吉田和浩 (広島大学)

議論が白熱してきたときに終了しなければならないのは非常に残念ですが、時間がなくなりました。限られた時間ではありましたが、所期のテーマについて理解が深まったことと思います。皆様とともに様々な価値観を共有でき、教育に対する希望を話し合えたことをうれしく思います。SWApやFTIなどの具体的な例も取り上げ、ガバナンスを理解するためのアプローチも共有できました。皆様からご意見をいただき感謝申し上げます。この討議を通じて皆様が刺激を得ることができたなら幸いです。

これにて第6回国際教育協力日本フォーラムを終了させていただきます。皆様ありがとうございました。主催者を代表し感謝申し上げます。アフリカから遠路ご出席くださった発表者の皆様にも感謝申し上げます。皆様一人ずつに感謝申し上げます。また、この機会をお借りし、通訳の皆様にご挨拶いたします。また、技術者の方々もありがとうございました。このような会議の時には機械的なトラブルがありがちですが、今回は何も問題がありませんでした。予定の時間を超えてしまいますので、皆様一人一人に感謝できないのが残念です。本会議の報告書を皆様にご送付しますので、ご住所をお書き下さい。また、フォルダーの中にアンケート用紙が入っています。今後の会議を計画する上で参考とさせていただきますので、アンケートもよろしくお願いたします。本日はご参加いただき、ありがとうございました。