

国際協力銀行から見る日本の教育協力と大学との連携

吉田和浩

(国際協力銀行 開発セクター部)

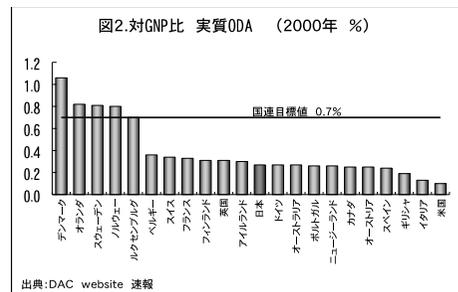
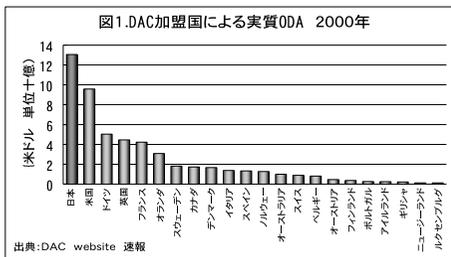
本稿¹では、わが国 ODA の一翼を担う国際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation : 以下 JBIC) における教育協力の実態を概観し、これを踏まえて今後のわが国の教育協力がより効果を高めるために有効であろうと思われる点をいくつか指摘する。同時に日本の大学、及び研究機関に期待される役割に関する提案もこれに含める。

JBIC とその教育協力

JBIC は、1999年10月に旧海外経済協力基金 (OECF) と旧日本輸出入銀行が統合して設立された政府系金融機関である。統合後は2国間 ODA 有償資金協力 (円借款) を担う海外経済協力業務と、主に日本企業の対外進出を資金面で支援する国際金融等業務を引き続き実施している。円借款業務は貸付残高10兆7千億円 (2000年末現在) で、これは世界銀行の約4割にあたり、またアジア開発銀行、米州開発銀行、アフリカ開発銀行、欧州復興開発銀行の4地域開発銀行を合わせた合計残高の約7割に迫る規模となっている。

2000年の日本の ODA 総額は130.6億ドルで、2国間援助としては1991年から10年続けて世界最大の供与国である。OECD の DAC (開発援助委員会) 加盟22カ国の総額530億ドルの約4分の1を占める (図1)²。なお、図で言う実質 ODA とは、当年中に途上国が受け取った政府間贈与の額、並びに借り入れた額の総額から、返済金分を差し引いた額、をいう。

総額では世界のトップレベルを保つ日本だが、これを国の経済規模との比較でみると、日本の実質 ODA は対 GNP 比0.27%と、DAC22カ国中で12番目にまで下がる。また、国連で定められた目標値である対 GNP 比0.7%にはるかに及ばない (図2)。図からはまた、北欧諸国の貢献の度合いが際立っていることが読み取れるが、一方いわゆる経済大国 G7 の各国のそれは低く、アメリカは同比わずかに0.1%である。DAC 加盟国の平均値は0.22%であるから、国連目標値は ODA 総額を現在の3倍強に増やすことを目指すものである、といえる。



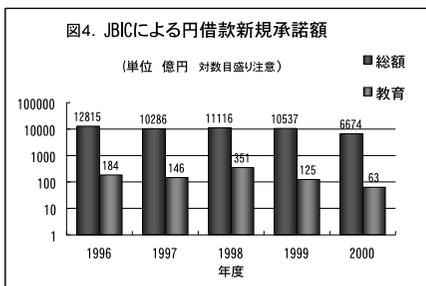
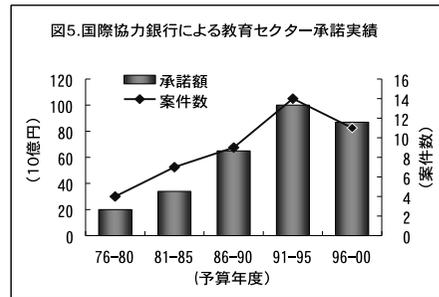
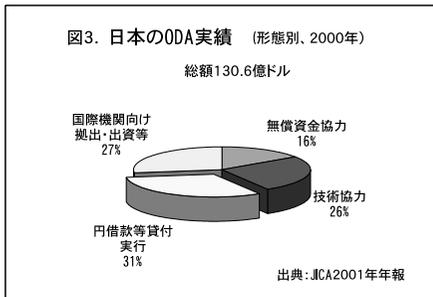
¹ 本稿は第5回国際教育協力フォーラムでの著者の発表を基に書き下ろしたものである。

² 2001年度は総額96.8億ドルで、アメリカに次いで第2位となった。

日本の ODA はその内容から主に次の 3 つのカテゴリーに分けられる。1 つめは 2 国間グラント、これには技術協力と無償資金協力が含まれる。JICA はこの一部を受け持っている。2 つめは 2 国間政府貸付け。JBIC が行う円借款はこれである。その他に国際機関（国連や世銀など）への出資や拠出も含まれる。具体例として昨年の数値をみると、先に触れた通り、2000年のわが国 ODA の実績総額は 1 兆 4080 億円（130.6 億ドル）。このうち国際協力銀行（JBIC）による円借款は実質 4409 億円で、総額の約 3 割。この実質額は、すでにこれまで承諾された案件のなかで当年度に貸付を実行した額 7432 億円から回収額 3306 億円を差し引いた額で、これが OECD の DAC 開発援助委員会に報告される日本の ODA に数えられている（図 3）。

ここ数年円借款の新規承諾額は 1 兆円を超える規模で推移してきたが、2000 年度は 6600 億円余りまで減少している。この期間、教育セクター向けの借款は毎年 2 - 3 件程度で、金額的にも全体の約 1 パーセントと、依然として極めて低水準である³（図 4）。これを 5 年ごとの傾向として以下に見てみる。

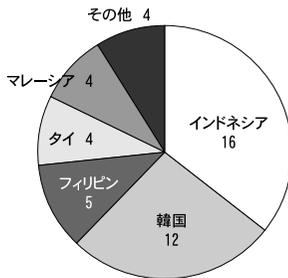
OECD 時代を含めて JBIC による教育セクターへの借款第 1 号は、1977 年、インドネシアの開発資機材事業による教育資機材向けであった。その後 90 年代前半まで概ね順調な伸びを示した後、最近の 5 年間はピーク時をやや下回る実績となっている（図 5）。この減少は教育セクターだけの傾向と言うよりは、特に昨年のように、JBIC 円借款の総額が一時期に比べて少なめで推移していることと関係付けられる。



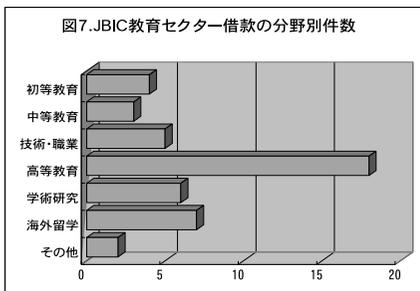
減少の背景としては、97年のアジア通貨危機や、その後の世界同時不況の下で、途上国の経済も大きな打撃を受け、債務問題も浮上するなど、借入れ国の Creditworthiness が低下したことも一因と言える。また、そのような減少要因のなかで、アジア危機に対応して緊急支援的に貸付けを行ったことの反動が来ている、とみることもできる。

³ JBIC による教育セクター承諾額を、無償資金協力・技術協力を含めた教育セクターにおける援助実績額の比率としてみると、6% (96年), 5% (97年), 11% (98年), 4% (99年) で、やはり低位で推移している。(2000年度版 ODA 白書より)

図6 JBIC 教育セクター借案件数の国別分布



案件数の累積ベースで見ると、地域的には圧倒的に東南アジアが中心で、なかでもインドネシアと韓国の2カ国だけで全体の6割以上を占めている⁴（図6）。海外からの支援に対するニーズが高いと思われるサブサハラ・アフリカや、やはり地理的に離れたラテンアメリカなどには実績がない。年次供与国⁵を含め、わが国にとって政策的に重要な国に向けた借案件が多くなっているように見受けられる。わが国の円借案件が要請主義に基づいていることを考えれば、これらの国々は自ら教育を優先課題に取り上げていたとも言える。その一方で、少数ながらも、ヨルダン、パキスタン、ウズベキスタンなどにも貸し出している。



次に教育セクター内部における分野別案件数を同じく累計値からみる。世銀、地域開発

銀行などの国際機関、あるいは2国間援助機関の多くのあいだでは教育の中でも初等教育に対する支援が、特に貧困削減支援との関連からも重点分野となっているのに対して、JBICの初等教育支援はこれまでにわずかに4件で、むしろ高等教育に対する支援の比重が高い。これに海外留学借案件も含めると、これだけで教育セクター借案件のうちの過半数を占める（図7）。これは従来の教育セクター支援が、自主的な経済発展への協力を主眼としての、人材育成に対する協力、という基本方針に沿っていたことの現れ、とみることができる。

一方、JICAの年報によるとプロジェクト技術協力案件を件数で見ると、2000年度の教育・人材育成案件は22件ほどで全体239案件の約1割、同じくJICAによる無償資金協力においては249件中24案件とやはり約1割が教育案件となっている。しかも教育向け無償資金協力24案件の中で初等・中等教育支援が10件に上っている点、JBICとは対象的だと言える。

JBICの教育協力に求められるもの

(1) ハード中心の支援からソフト、

デマンドの配慮へ

JBICは教育の何に貸付けているのか。一言で言えばこれまでは校舎・設備・資機材といったいわゆる「箱もの」およびハードウェアや、留学生借案件などが主体であった。今後もこの傾向は続くものと思われるものの、いくつか重要な変化が内外で起こりつつある。そのひとつとして、教育セクターに対する効果的な円借案件のためにはソフト（教員訓練やカリキュラムなど）の部分に対する配慮と、デマンド・サイド（社会・家庭の教育に対す

⁴ なお、2001年度には中国向け人材育成事業が6件（高等教育）、約490億円が承諾されている。

⁵ 年次供与国は バングラデシュ、中国、インド、インドネシア、マレーシア、モンゴル、モロッコ、パキスタン、ペルー、フィリピン、スリランカ、タイ、チュニジア、ベトナムの14カ国。

る需要)への配慮が不可欠である、とする認識が強まっていることである。仮に校舎建設を行うこと自体は従来と変わらないにしても、教育現場やこれを取り巻く社会のニーズに対してこれまで以上に注意を払わなければならない。

(2) セクター・アプローチや PRSP など 広い枠組み支援への対応

また、近年、セクターワイド・アプローチや特に低所得諸国において作られている貧困削減戦略ペーパー (PRSP) といったより大きな枠組みの中で、政府と複数のドナーが協力してセクター支援をする機会が増えていて、これに対応できる体制を作ることが急務となっている⁶。なかでも政策フレームワーク作りの過程でこれまで積極的に発言できていないことは、日本の国際協力の制度的な弱点にも起因していることで、ぜひ改善されなければならない。具体的に言えば、援助政策立案部分と援助政策実施機関とのディスコネクト、さらには実施段階における監督の弱さ、あるいは特に教育セクターにおけるわが国の援助実績として経験の浅さと実施能力の国際比較上の弱さ、などがそのボトルネックとなっているのである。また、他のドナーとの協調を進めるため、時間と労力を惜しまないこと。その際、ときに通常とは異なる業務方法が求められることもある(プロジェクト準備に費やす時間、資金の流れ方・使われ方など)ので、これに対する柔軟な対応も必要である。セクター・アプローチについてはすでに JICA では経験を重ねていて、今後の主要課題として取り上げられている。

(3) 人的資本から貧困削減へ

こうした流れに対応して、JBIC としても従来の、経済成長に不可欠な人的資本の蓄積

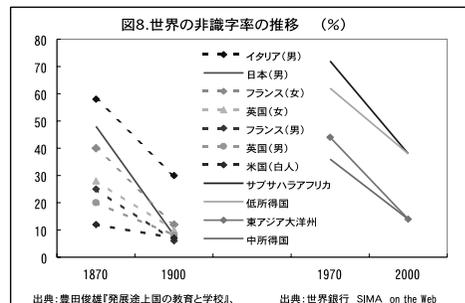
のための人材育成、という視点に加えて、貧困削減に対する支援の一環としての教育、あるいは教育のもつ様々な外部経済性の重要性に鑑みる、という要素を今後の海外経済協力の実施方針に盛り込むべく現在、関係各所と調整しているところである。

このように教育をより広い意味で捉え、しかもドナー協調のなかで JBIC の、ひいては日本の教育協力がその出資額に見合った存在感を示すためには、さらに幾つかの課題がある、と感じている。

(4) 日本の良さをしっかり整理する

とりわけ重要なのは、日本からの支援に期待する途上国からの熱いまなごしにどう答えるかである。日本はアジアのなかで経済的な先進国にいち早く仲間入りした国として、多くの国から注目されている。また、欧米からも彼らのモデルとは異なる考えを反映させた社会・経済の特徴に関心が寄せられている。

わが国が歴史的に、あるいは今日の世界で持ってきた教育における優位性、特殊性がどのようにしてもたらされたのか、それを可能にした周囲の諸環境も含めて、しっかり理解する必要がある。ただし、これは日本の経験を途上国に適用する、といった単純な図式ではなかなかうまくいかない。むしろまず途上国が今日抱える問題点についての確に調査、把握したうえで、異なる環境にある彼らの視



⁶ 今年6月世界銀行は Education for All 支援の中心として18か国を Fast Track 重点国に指定しているが、ここでもドナー協調、セクターアプローチ、PRSP との関連性が強調されている。

点から日本に何を求めているかを察知する努力が必要である。その過程には途上国からの参加も不可欠であろう。

すでによく指摘されている通り、日本が20世紀の前半、さらには第2次大戦後に遂げた急速な経済成長を支えたもののひとつに、識字率の高さがある。図8でみる通り、明治初期の1870年当時、日本の非識字率は48%。アメリカの12%、イギリスの20%、フランスの25%（いずれも男性の）と比べてかなり水を開けられた格好であった。これが開国、明治5年（1872年）の学制発布を経て、1900年にはすでに10%未満へと、当時の先進国にまったく引けをとらないところまで一気に向上している。

図の右の部分では現在の途上国が非識字率において先進諸国の100年前とどのどのような位置関係にあるかを示している。識字率だけから言えば、当時日本が辿った教育の普及過程は東アジア太平洋地域の途上国、並びに中所得国の1970年から2000年までのそれと似ている。

また、裏返せば江戸時代の終わり頃までには識字率が5割を超えていたということである。武家の子供を中心に展開されていた藩校や、庶民の間はかなり広まっていたと言われる寺子屋などの普及がその背景にあったわけだが、その当時の産業構造や都市化率を想定すれば、寺子屋に通っていた子供の相当部分が農村の子供であったという仮説が立てられる。

読み・書きやそろばんなど実生活で役立つ知識・技能を教えていたと言われるがその当時の農村で本当にそれらの技能が求められていたのか、農村の子供の両親は寺子屋に何を求めていたのか、さらに進んで、明治期にこれほど急速な教育の普及を可能にしたものは何か、当時は農村社会特有の価値観が色濃く存在していたこと―農村社会の変動期は第1次世界大戦（1914-19年）の後であること―などを考えれば、興味深いテーマが山積みで

ある。これらの点は今日のサブサハラ・アフリカ諸国、あるいは低所得諸国の問題を考える上で参考になるかもしれない。

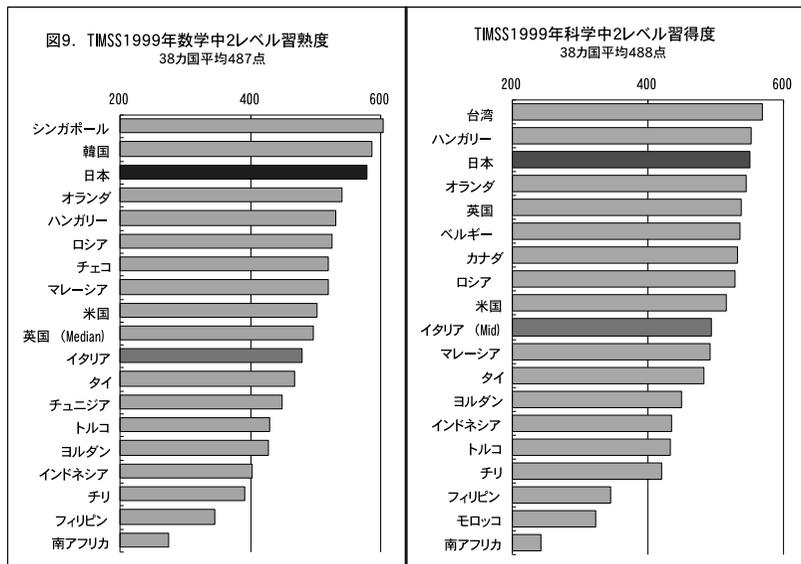
目を転じて職業訓練を見てみれば、日本の戦後経済成長期に公立の職業訓練学校が一定の役割を果たしたことは事実であろうし、また日本の徒弟制度のなかでは「教えない」ことによって学ばせるところがあったり、より近年ではトヨタ自動車のカンバン方式など、日本の風土が生み出した世界に誇るべき人材育成の秘訣も目白押しなのではないか。

こうした点に関する研究は膨大な量にのぼっているし、その質も高い。では、これらをどうしたら今日の教育協力の場に生かせるか。もちろん、日本が発揮しえた教育分野での偉業のうち、ある面は歴史上のいろいろな要因と重なってこそ可能であった部分もあろう。しかし、より基本的な部分では今日の途上国にも生かせるものがあるはずである。それが、必要条件と合わせて、分かりやすく整理してあるか。今日の途上国を巡る環境ではどのようにそれをアジャストすべきか。こうした点の整理が必要なのである。

国際協力に携わるわれわれ日本人としては、ただ最新の国際協力の傾向（セクターワイドアプローチ、ミレニアム開発目標、コンプリヘンシブ・デベロップメント・フレームワーク、PRSPなど）に明るいだけでなく、日本でこそできる協力の仕方を確立したいと考えているわけである。

もうひとつ、最近のデータを示す。

IEA：教育習得評価国際協会の第3回国際理数科調査の結果でも日本は中学2年生レベルの数学および科学の両方において上位5カ国に入る好成績を収めている。これと似た結果は、先日公表されたOECD31カ国の間で行われた高校1年生向け調査においても示され、理数科ともに先進國中最高レベルの得点を上げたのは日本であった⁷。これは日本の教育のある一面を伝えているに過ぎないが、それ



でも考えるべき点を示している。

日本の理数科教育がこのような試験で測定される限り世界的にも極めて優位にある理由と背景は何か。肯定的な面についての評価と分析はまず必要であろう。

その一方で、今日の日本の社会が抱えている様々な問題に関連して、学校教育、あるいはもっと広い意味での教育のどこがおかしいのか、どう変えなければならないのか。日本の中での教育改革の議論についても無関心ではいられない。自分の問題について答えを見出せずに、どうして相手の問題解決に効果的に協力できるだろう。その意味では、国際協力、分けても教育協力は、単に途上国の開発ニーズに応えるためのものと考えるのは当たらない。むしろ日本自らの制度が持つ強さと弱さを理解し、それらを意識しつつ途上国の抱える問題に対して共に取り組み、共に学ぶ姿勢が求められている。

(5) 相手に上手に伝えるために必要な人材とネットワーキング

以上みてきたように、JBICの教育協力の今後を考えるにあたっては、日本の良さをしっかり理解することが強く求められる。その上で、その良さを上手に伝えるのに必要な人材を確保することである。このいずれの点においても、国際協力の一実施機関の中にそうした人材を抱えることは、教育セクター支援が全体の1%しかないJBICにとってはまったく望むべくもない。ノウハウを持っていることと、これを必要としている人々の需要に合わせて提供できるというところとは、大きな隔りがある。それには途上国の教育セクターが抱える主要な問題点とその要因についての的確に理解し、これまでに得られた教訓を整理すること。その上に日本の独自性を持たせた支援戦略を構築する必要がある。従って、すでに貴重な情報と人材を擁する大学、研究機関、民間、などとのより積極的な協力が不可欠である。この点は今回のフォーラムのテーマとも大きく関連するところであ

⁷ OECE : Programme for International Student Assessment 2000 より。

る。

(6) 日本独自のノウハウとコンテンツを

教育協力に実現できる実施体制

また、そのようにして日本の教育協力の中身が今以上にはっきりさせることができたならば、次にはこれを援助の場で効果的に実施するために必要な体制を確立しなければならない。しかも先に触れた、ドナー協調と広い政策枠組みのなかで、である。それには研究レベルだけでなく、実施、評価段階でも日本に存在するものを総動員できるネットワークを構築し、これを活用できる仕組みづくりが重要となる。前述の援助政策担当、援助実施機関、実施関係者の間にあるディスコネクトを改善するには制度的改善も必要である。現在議論されている ODA 改革や特殊法人改革を大きなバネにして欲しいものである。

以上の個々の点についてはすでに必要な情報は日本の中に存在しているし、どこをどう変えなければならないかについても合意が形成されつつある。また、これらの各点は、単に JBIC による教育協力についての今後の可能性を示したのにとどまらず、日本の教育協力全般の質を高める上でも有効な視点であるように思える。日本の ODA が量から質の時代へと移りつつあるなか、教育分野においても関係者のより緊密な連携と改善に向けた努力が求められている。

発表の中で、事実の解釈や、今後の教育協力のあり方について私的な見解を示している部分があるが、これは JBIC のそれを反映するものではないことをお断りしておく。