

論説

日本の国際教育協力の歴史的変遷と展望¹萱島信子
JICA 研究所副所長

1954年に日本のODAが開始されてから60年余りが過ぎた。人の人生に例えるならば、幼少期から青年になり、壮年を経て老年期が始まるそのような時期である。その間、教育開発は常に重要な開発課題であったが、日本の教育分野の国際協力はどのような幼少期や青年期をたどり、壮年期にはどのような成果を上げてきたのか、さらにこれからどこへ向かうのだろうか。本稿では、日本の教育協力の変遷をたどり、最後に今後の課題と展望を述べたい²。著者の所属するJICA研究所では、現在、教育開発分野の研究者や実践者の協力を得て、日本の国際教育協力の歴史を振り返り、その変遷や特徴を含めた教育協力の歴史を包括的に記録するとともに、そこから今後の政策策定と実施への示唆を導くことを目的とした研究を実施している³。この研究成果は2018年末頃に書籍として出版される予定であるので、日本の国際教育協力の歴史にご関心を持たれた読者の方におかれては是非この書籍も手に取っていただくと幸いです。

1. 教育協力の始まりの時代（1950年代～1970年代）

日本の教育協力の歴史は古く、その始まりは、ODAの始まりの時代にまでさかのぼる。日本のODAは、1954年のコロンボ・プランに基づく専門家派遣と研修員受入れから始まったが、単発の専門家の派遣や研修員の受入れでは新興独立国の膨大な人材育成ニーズにこたえることはできないとして、1957年には現地技術者をより大規模に継続して養成するための海外技術訓練センター設置構想が打ち出された（海外技術協力事業団 1973）。これは途上国に人材育成や技術開発のための新たな機関を開設して、日本から専門家派遣/研修員受入/機材供与などの支援をおこなうもので、現在の技術協力の主要な協力方式である技術協力プロジェクトの原型をなすものである。この構想に基づいて1959年～1960年に開始されたのが、カンボジア・畜産センター、カンボジア・農業センター、東パキスタン・農業機械化訓練センター、タイ・電気通信技術訓練センター（のちのモンクット王工科大学）、イラン・小規模工業技術訓練センターのプロジェクトであったが、いずれも技術教育・職業訓練（TVET: Technical and Vocational Education and Training）分野の協力であった。日本の技術協力の目的は、「開発途上国の各種開発の主要な推進力である人的資源の開発、技術水準の向上に資することによって、開発途上国自身の自助努力を支援する」ことであり（対外経済協力審議会技術援助部会 1971）、途上国の産業振興のための人材育成が日本の技術協力の重要な課題であったのである。

¹ 本稿は、執筆後の研究において、技術教育・職業訓練（TVET）を再定義したことにより協力の実績額に差異が生じたので、図1と図2を改定した（2020年3月12日）。

² 一般的に広義の教育分野には技術教育・職業訓練（TVET: Technical and Vocational Education and Training）が含まれることが多いので、ここでは、日本の基礎教育分野や高等教育分野の協力に加えて、TVET分野の協力にも言及している。

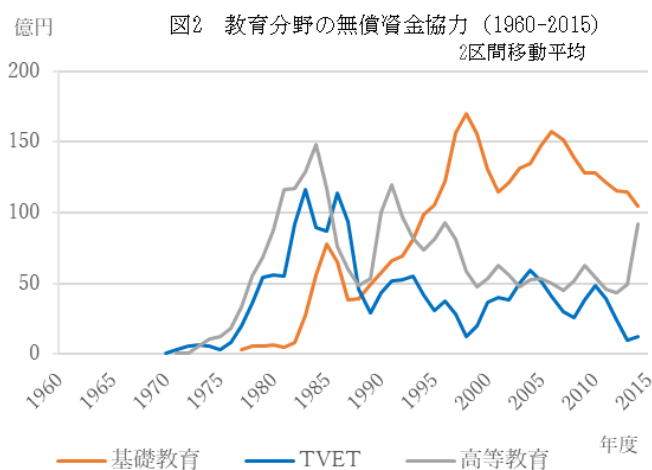
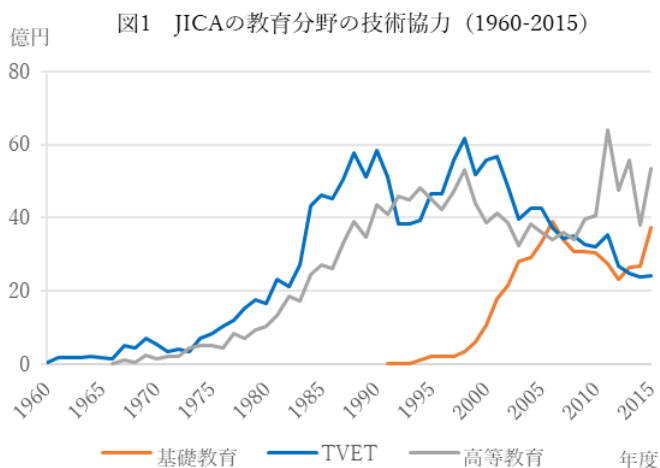
³ 本稿の一部はこの研究プロジェクトの成果に負っている。

1950～1970年代に開始された TVET 分野の技術協力プロジェクトは主に鉱工業分野と農林水産業分野の人材育成プロジェクトであった。鉱工業分野では、初期の段階の工業開発に必要な電気通信、小規模工業（板金、溶接、木工など）、繊維産業などの分野の中堅技術者の育成がおこなわれ、農林水産業分野では食糧増産のための稲作・畑作技術普及、漁業訓練などが主な協力内容であった。

一方で、途上国の大学に対する協力も同時期に始まった。1965年に開始したタイ・マヒドン医科大学熱帯医学部プロジェクトが JICA の高等教育協力の第 1 号であるが、その後もインドネシア・バジャジャラン大学歯学部プロジェクト（1966 年～）、イラン・テヘラン大学公衆衛生学部プロジェクト（1967 年～）などの高等教育分野の技術協力プロジェクトが実施された。これらの多くは医学分野のプロジェクトであり、工学と農学部のプロジェクトはわずかに数件のみである。1950～1970 年代には、工学と農学分野では大学卒の技術者よりも中堅技術者の育成が急がれたために、むしろ TVET 分野での協力プロジェクトが多く、一方、医学分野では途上国の圧倒的な医師不足や医療専門家不足に対処するため医学部への支援がおこなわれた。

図 1 は JICA の教育分野の技術協力プロジェクトの協力実績（金額）の推移を、図 2 は無償資金協力のそれを、TVET、高等教育、基礎教育のサブセクターに分けて示したものである。図 1 からわかる通り、日本の教育分野の技術協力は、1960 年頃にまず TVET 分野で始まり、やがて高等教育分野での協力も開始された。無償資金協力では、それからやや遅れて 1970 年代に始まり、TVET と高等教育の分野で、職業訓練機関や大学の施設機材整備の協力がおこなわれた。この時期には、基礎教育分野の協力はまだおこなわれていなかった。

1960 年代から 1970 年代の世界の教育開発思潮としては、ユネスコの提唱のもとに地域別の教育事業計画の策定が進み、1960 年にカラチ・プランを、1961 年にアジスアババ・プランを、1962 年にサンチアゴ・プランを決議して、



（出典）JICA 研究所「日本の国際教育協力の歴史と現状」検討会調べ

（注）図 1 は JICA の教育分野の技術協力プロジェクトの実績額を、図 2 は教育分野の無償資金協力プロジェクトの約束額を示す。教育協力には、基礎教育、高等教育、TVET 分野の協力を含む。また、JICA 設立以前に実施された技術協力事業の実績も含む。

地域の国々とともに初等教育完全普及を謳う一方で（斎藤 2013）、アメリカや世界銀行などを中心とした主な援助機関の間では途上国の近代化や工業化に必要な人材育成を中等教育や技術教育によっておこなうべきだとの考え方が支配的であった（江原 2001、佐藤 2005）。当時の日本の教育協力が、世界の教育開発思潮の影響をどれだけ受けていたのかは定かではないが、国家開発のための人材育成に重きをおく当時の日本の教育協力の姿は後者の考え方に近かった。

2. 人づくり協力の時代（1980年代）

1980年代の教育協力を最も特徴づけるのは、人づくり協力の考え方である。日本の開発援助の特徴として常に言及される人づくり協力の概念が初めて明確に示されたのはこの時期であった（国際協力事業団 1997）。1979年のUNCTAD総会において大平総理大臣は、『人作り』のための協力を今後の我が国援助政策において一層重視して参り、教育協力の充実、専門技術者の育成、人的文化的国際交流の強化を通じ、開発途上国の人的資源の開発に貢献する決意であります」と述べて（外務省 1980）、人づくり協力を援助政策の柱にすえた。さらに1981年に鈴木総理大臣はバンコックでの演説で、「ASEAN諸国は近年目ざましい経済成長を遂げており、今後『人作り』の必要性は一層高まっていく」としてASEAN人づくり構想を発表した（外務省 1981）。ASEAN人づくり構想は、技術協力と無償資金協力を結びつけたセンターをアセアン各国に1か所ずつ設立するもので、フィリピン人づくりセンター、マレーシア職業訓練・上級技能訓練センター、インドネシア職業訓練指導員・小規模工業普及員養成センターなどの協力がおこなわれた。人づくりの考え方の背景には、「人づくりは国づくりの基本であるという、日本自身の戦後の経験、そして東アジアでの国際協力を通じての経験に根ざした日本の信念」があり（外務省 2004）、技術者や行政官の人材育成こそが開発のための自助努力を可能にし、自律的な開発につながるという考えがあった。

では、1980年代の教育協力をデータからみるとどのようなになっているのだろうか。1980年代は、1970年代までのTVET分野や高等教育分野の教育協力が、ODA予算の急速な拡大のもとでいっそう拡大した時期である。図1と図2からも、TVETと高等教育分野の技術協力や無償資金協力が急速に伸びていることがわかる。この時期のTVET分野の技術協力は農林水産業分野が減り鉱工業分野のプロジェクトが大半を占めている。これは、1980年代にはアジアを中心とした途上国の工業化が進み、工業分野の中堅技術者育成ニーズの拡大にこたえるためのものであった。高等教育分野のプロジェクトも工学分野、農学分野、医学分野がそれぞれ1/3ずつで、1950～1970年代には少なかった工学や農学分野の協力が増えている。途上国の産業の成長にともなって、農業分野や工業分野の大卒レベルの技術者が必要とされたためである。1980年代の教育協力の内容は、医療や農業の分野から工業分野にやや軸足を移しつつも、TVETと高等教育の分野を中心として、基本的には、1950～1970年代の教育協力を引き継ぐものであった。「人づくり」の言葉は1970年代末に初めて日本のODAに登場したが、その内容は基本的にそれまでの人材育成や技術者養成のTVET・高等教育分野の協力内容を踏襲するものだったのである。

1980年代の教育協力については、文部科学省による国費留学生受け入れ事業についても言及せねばならない。国費外国人留学生の受け入れは、コロンボ・プラン開始と同年の1954年に始まり、当初は東南アジア諸国を中心に毎年数十名の受入れ規模であった（工藤他 2014）。しかし、1980年代にその規模は、1980年の約1360

人から1990年の約4730人と3.5倍にまで急速に拡大した⁴。1983年には、国際交流と国際協力のための留学生10万人計画が作成されて、留学生拡大の方策が講じられるとともに、ODA予算の拡大と軌を一にして国費留学生予算の規模も大きくなった。国費留学生受け入れ事業は、将来有望な途上国の若者に日本の大学で学んでもらうことで途上国の人材育成に貢献するものであり、現在も日本の教育分野のODAの重要な一部をなしている。

大学などの高等教育機関を対象にした協力やTVET分野の協力事業は1950～1960年代に始まり、1980年代には人づくり協力として大々的に取り上げられようになったが、1990年代以前は教育協力や教育開発とよばれることはほとんどなかった。おそらく援助関係者の間では途上国の教育セクターを支援しているという意識は希薄で、むしろそれらのプロジェクトは特定分野の人材育成や産業支援の手段ととらえられていたのかもしれない。その結果、プロジェクトは高等教育セクターやTVETセクター全体を視野において取り組むべき協力とは必ずしも認識されず、特定の教育・訓練機関への支援として実施されることが多かった。これらの教育分野の協力が教育協力と認識されるようになるには、1990年以降の「万人のための教育(EFA: Education for All)」の時代の到来を待たなければならなかった。

3. 万人のための教育の時代（1990年代～2000年代初め）

1990年に、タイのジョムティエンで「万人のための教育世界会議」(World Conference on Education for All)が開催された。この会議では、基礎教育の普及が幅広い経済社会開発の礎となるのみならず、すべての人々に保障されるべき基本的な人権であるとして、基礎教育の普及が強く訴えられた。この会議はユネスコ・ユニセフ・世界銀行・UNDPが共催し、155の政府、20の国際機関、150のNGOが参加する大規模なものであったが、規模が大きいだけでなく、多くの開発途上国や援助国のその後の教育開発の考え方を基礎教育重視へと導いたという点で、大きなインパクトをもたらした。黒田・横関は、これによって「BHNもしくは基本的人権としての基礎教育という人権アプローチと、最大の社会的収益率・最大の開発効果・投資効果が期待できるサブセクターとしての基礎教育という開発アプローチが合致し、基礎教育普及の重要性が再認識された」としている(黒田・横関 2005)。

これを受けて、1980年代には人づくり協力を重視し基礎教育分野の協力実績は大変少なかった日本も、基礎教育重視へと大きく舵を切ることになる。1990年代には、日本のODAにおいても、初中等教育レベルで就学率の向上や教育環境の改善のために小中高校の校舎を建設する案件や、科学技術振興の基礎でありまた日本が得意とする理数科教育分野の教員研修や教材開発をおこなう基礎教育案件が急増した(国際協力事業団 2002)。1990年代の基礎教育分野の協力実績の急拡大は、図1と図2の技術協力和無償資金協力のサブセクター別推移にも表れている。対象地域は、それまでの人づくり協力ではアジアが中心であったが、アフリカでも協力プロジェクトが増えていった。また、この時期、日本や現地の非政府組織(NGO)と連携してODA事業を実施する制度が整備され⁵、それまでは手が届きにくかった

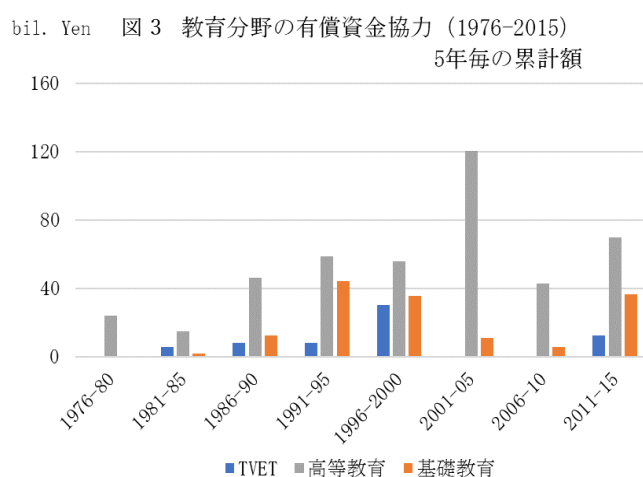
⁴ ここでは、学校基本調査のデータに基づいて、高等教育機関に在籍する国費留学生数を示している。

⁵ 1989年に草の根・人間の安全保障無償資金協力(外務省主管)が、2002年に日本NGO連携無償資金協力(外務省主管)や草の根技術協力事業(JICA主管)が、2003年にNGO事業補助金(外務省主管)の事業が開始された。

草の根レベルでのノンフォーマル教育や女子教育への支援もおこなわれるようになった。

1990年代初頭を境として、それまで TVET 分野と高等教育分野にほぼ限られていた JICA を中心とする日本の教育協力は、基礎教育分野へと大きく舵を切った。こうした政策変更はどのようにしておこなわれたのだろうか。斎藤は、「かつて、わが国では基礎（初等）教育援助に対して、消極的姿勢、禁忌的態度が支配的な時期が」あり、「1990年代半ばという最近に至るまで、こうした基礎教育援助タブー論が半ば公然、あるいは暗黙裡に支持された時期が、確かに存在していた」こと、さらに、こうした「潮流を大きく転換させる契機となったのは、1994年（平成6年）1月に公表された国際協力事業団（JICA）の「開発と教育 分野別援助研究会」（飯田経夫座長）の報告書であったことは明らか」と記している（斎藤 2008）。ここで言及されている「開発と教育 分野別援助研究会」の主査を務めて委員会の議論を実質的に取りまとめた内海によると、委員のなかには「教育援助そのものに反対であり、特に基礎教育は ODA になじまないという意見」や「高等教育への支援こそが大切で、当該国の高等教育機関がその国の基礎教育の面倒を見るべきである」との主張があって、意見のとりまとめは困難を極めたが、最終的には、「教育援助の二国間援助の 15%の目標や基礎教育の重視などを盛り込んだ（報告書の）ドラフト」が作成された（内海 2017）。

実は、筆者はジョムティエンでおこなわれた「万人のための教育世界会議」（1990年）に出席し、さらに内海主査のもとで「開発と教育 分野別援助研究会」にタスクフォース・メンバーとして参加していた。その時には、基礎教育重視の国際的な開発思潮の大きなうねりと基礎教育協力をタブー視する日本の国内環境とのギャップに驚くことが多かったが、1995年頃からは急速に基礎教育分野のプロジェクトが増えて、基礎教育協力をタブー視する意見がすっかり影を潜めてしまったことにもまた驚いたものである。日本が基礎教育協力に取り組む契機となったのは確かに「開発と教育 分野別援助研究会」報告書であったが、その背景には、1990年頃からの日本の ODA の変化もあるのではないかと筆者は考えている。日本の ODA 全体の流れを見ると、1990年前後は、それまでの急速な ODA の量的拡大の時期から、ODA の援助理念の明確化の時期へと変化した時であり、日本の ODA は、さまざまな開発の国際的イニシアティブを取り入れるようになっていた。基礎教育協力への転換点も、日本の ODA が量だけでなく質的にも世界水準を目指し始めた、そのようなタイミングに位置していたように思われる。



（出典）JICA 研究所「日本の国際教育協力の歴史と現状」検討会調べ

（注）図3は教育分野の有償資金協力プロジェクトの約束額を示す。教育協力には、基礎教育、高等教育、TVET 分野の協力を含む。

1990年代は、有償資金協力による教育協力が増加した時期でもある（図3）。それまでインフラ整備が中心で教育分野の協力実績が非常に少なかった円借款事業においては、1990年代になると人づくりの重要性が謳われるようになり、主にアジアにおいて、初中等教育の学校施設建設、高等教育のキャンパス建設や留学事業などのプロジェクトが実施された。

さらに、日本政府は、2002年に「成長のための基礎教育イニシアティブ」（Basic Education for Growth Initiative, BEGIN）を発表した。ここでは、低所得国を対象に、向こう5年間で2,500億円以上を基礎教育を含む教育分野支援にあてることを約束した。このイニシアティブは、教育分野に特化した、しかも基礎教育をタイトルにいただく初めての援助方針の表明であった。「米百俵の精神⁶」の言葉から始まるBEGINは、基礎教育重視の方針を明確にするとともに、教育は人間開発の観点から重要であるのみならず、教育への投資こそが最も重要な国づくりへの投資であり、途上国の貧困を削減しつつ経済成長を促進する有効な手段であると述べている。

4. 人間の安全保障と知識基盤社会のもとでの教育協力の時代（2000年代中頃以降）

2000年代には、改訂ODA大綱（2003年）や開発協力大綱（2015年）に見られるとおり、人間の安全保障が日本のODAの援助理念としてあげられるようになる。人間の安全保障の理念のもとでは、教育開発は開発途上国の個人、ひとりひとりの幸福と尊厳の追及にとって重要であると位置づけられるようになった。BEGINに続く教育支援方針として2010年に発表された「教育協力政策2011-2015」では、「人間の安全保障を実現するために不可欠な分野として教育支援を推進する」としており、基礎教育や高等教育への支援を重視する一方で、加えて国際機関やNGOとも連携し、紛争や災害で影響を受けた国に対する教育支援を重点分野のひとつにあげている。

また、2000年代は、知識基盤社会やグローバル化の急速な進展のもとで、高等教育の役割が新たに見直された時期でもある。知識基盤社会では、知識の創造や活用、普及が社会経済開発の鍵であり、途上国でも知識を活用出来る人材が求められている。一方で、グローバル化のもとで、研究者や学生を含む頭脳の世界的な獲得競争が起きている。こうした中、多くの開発途上国が高等教育開発を再び重視し始めた。日本の教育協力では、これらのニーズに応じて、先端的な大学の設立や強化、大学間の学術ネットワークの形成支援、科学技術分野の共同研究の促進、日本への留学生の受け入れといった高等教育支援事業が増加している。

2015年9月に、国連はミレニアム開発目標（MDGs）の後を継ぐ「持続可能な開発目標」（SDGs）を採択した。これに呼応する形で、同年、日本政府は新たな教育協力の戦略「平和と成長のための学びの戦略～学び合いを通じた質の高い教育の実現～」を発表した。この戦略では3つの基本原則を掲げている。一つ目は人間の安全保障の考え方のもと、人間一人ひとりの尊厳や生存に着目して、質の高い教育を提供すること、二つ目は、科学技術教育や職業訓練を推進するとともに、防災・環境教育支援を含む「持続可能な開発のための教育（ESD）」の推進を支援すること、三

⁶ 明治初期の長岡藩小林虎三郎が、貧困にあえぐ藩にとって貴重な米百俵を学校建設にあてて、将来のための人材育成を優先したという逸話。

つ目は、グローバル化のもとでの開発課題に効果的に対応するとともに、国際機関や市民社会、民間企業、大学等と連携して教育開発を進めることを謳っている。一つ目の方針は、SDGs の教育目標への貢献をめざし、2000 年以降日本の ODA の中心的な援助理念となった人間の安全保障の考えをベースにしたものである。他方、二つ目の方針は、今世紀に入りグローバル化や知識基盤社会化がいつそう進展する中で、社会経済開発の基盤としての教育開発に取り組もうとするものであり、国家や国際社会の発展に必要な人材を育成するという点において、人づくり協力という日本の ODA の古くからの流れを受け継ぐものでもある。

5. 今後の課題と展望

最後に日本の国際教育協力の今後の課題と展望として次の 2 点を述べたい。

一つ目は、多様化する教育開発ニーズへの対応である。近年、途上国の教育開発ニーズが多様化している。中進国の仲間入りを果たし高等教育の大衆化段階を迎えている途上国もあれば、初等教育の純就学率がまだ 60% 台のサブサハラアフリカの途上国もある。基礎教育段階で教育の質を改善するとともに、残された社会的に脆弱な子どもたちに教育の機会を確保することは人間の安全保障の観点からも非常に重要である。その一方で、高等教育段階では、グローバル化や知識基盤社会の進展に対応する教育の質向上や研究能力の獲得が求められる。さらに、急速に発展する国においても都市スラムやへき地に住む子ども、そして障害を持つ子供への支援が必要である。同時に、最貧国においても世界につながるができるトップレベルの大学を持つことが、知識や情報が世界を駆け巡る現代においては重要である。

かつては、中等技術教育や高等教育に援助のプライオリティがおかれたり、逆に基礎教育のみに光があたる時代もあったが、今はどちらかに優劣をつけるのではなくバランスよく協力する必要がある。さらに、中進国では高等教育協力を、最貧国では基礎教育協力をというような単純な二分法ではなく、対象国の課題や対象グループのニーズに応じて中進国でも最貧国でも基礎教育協力や高等教育協力が必要になっている。日本はこうした途上国の多様化する教育開発ニーズにどのように対応していくのであろうか。日本政府の「平和と成長のための学びの戦略」に示されている通り、日本は基礎教育から高等教育まで、アジアからアフリカまで、これまでの国際協力の蓄積を活かして、多様なニーズにこたえる努力が必要である。その際には、すべてのニーズに日本の ODA だけで応えることはできないので、他の援助国や中進国、日本や現地の NGO、民間企業などと、連携し分担し協力していくことが重要である。

二つ目は、教育協力と日本のグローバル化についてである。グローバル化は日本でも重要なキーワードの一つになっているが、教育協力は日本自身のグローバル化にも貢献するのではないだろうか。たとえば、日本の大学が協力している途上国の高等教育支援事業は、同時に日本の大学の国際化にも貢献している。また、基礎教育支援事業は、途上国の劣悪な環境下におかれている学校の改善をおこなっているが、これら遠い国の学校の様子や子どもの様子を、日本の小学校の子どもたちが共感をもって知る機会があれば、日本の未来のグローバル化の一助になるかもしれない。グローバル化する世界では、途上国の開発問題と日本が抱える課題との違いが小さくなり、双方の課題はより強く関連するようになってきている。日本による途上国への教育協力が世界に貢献しつつ、同時に日本自身のグローバル化にも役立っても

らいたいと思う。

(参考文献)

- 内海成治. 2017. 『学びの発見』. ナカニシヤ出版
- 江原裕美. 2001. 『開発と教育—国際協力と子供たちの未来—』. 新評論
- 海外技術協力事業団. 1973. 『海外技術協力事業団 10年の歩み』
- 外務省. 1980. 『わが外交の近況』
- 外務省. 1981. 『わが外交の近況』
- 外務省. 2004. 「ODA50年の成果と歩み」 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/pamphlet/oda_50/seika3.html, アクセス日: 2015年8月26日)
- 工藤和宏・上別府隆男・太田浩. 2014. 「日本の大学国際化と留学生政策の展開」. 日本私立大学協会附置私学高等教育研究所. 『日韓大学国際化と留学政策の展開』. 日本私立大学協会. 13-52
- 黒田一雄・横関祐見子. 2005. 「国際教育協力の潮流」. 黒田一雄・横関祐見子編. 『国際教育開発論』. 有斐閣
- 国際協力事業団. 1997. 『人造り協力研究のあり方に関する基礎研究』
- 国際協力事業団. 2002. 『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』
- 斉藤泰雄. 2008. 「わが国の基礎教育援助タブー論の歴史的ルーツ」. 『国際教育協力論集』. 第11巻. 第2号. 113-127頁
- 斉藤泰雄. 2013. 「カラチ・プラン再考—アジアにおける初等義務教育普遍化への夢と現実—」. 『国立教育政策研究所紀要』. 第142集. 209-223頁
- 佐藤真理子. 2005. 『アメリカの教育開発援助—理念と現実』. 明石書店
- 対外経済協力審議会技術援助部会. 1971. 『開発途上国に対する技術協力の拡充強化のための施策について (報告)』