

国際教育協力における住民参加

-NGOの役割

ワークショップ報告書

2003年10月

序文

本報告書は文部科学省、外務省、教育協力NGOネットワーク（JNNE）そしてセーブ・ザ・チルドレンの協力の下に実施されたワークショップの結果をまとめたものです。文部科学省の設定した「拠点システム」という枠組みとその支援の下、また同時に外務省によるNGOキャパシティー・ビルディング事業（NGO分野別研究会）からの支援を受けて、本ワークショップは実現しました。ワークショップ参加者を集めるにあたっては、教育協力NGOネットワークの助けを借り、会場はJICA国際協力事業団のご厚意で国際総合研修所を使用することができました。セーブ・ザ・チルドレンUSのフレッド・ウッド氏とデビット・クラウゼニアス氏の2名は講師ならびにリソースとしてワークショップに参加するため多忙の折来日し、世界規模の事業経験と知見をもたらしてくれました。また、リソース・パーソンとして参加したアスマン・ネパールのドウルガ・シュレスタ氏とSVAカンボジアのソ・サミー氏は極めて有用かつ啓発的なフィールドの経験と事例を紹介してくれました。最後に、そして最も重要なこととして、今回のワークショップに参加して頂いた数多くのNGO、政府機関、その他の機関の方たちよりもたらされた価値ある洞察とインプットが本ワークショップとこの報告書を可能にしてくれました。皆様の貴重なお力添えに対して、改めて感謝の意を表させていただきます。

セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

目次

1.	背景	1
2.	結果概要	3
3.	結論	7
4.	提言	9

背景

文部科学省は国際教育協力のための日本国内の支援体制ならびに国際的な協力関係を強化するための報告書を2002年7月に発表した。この背景を受けて、文部科学省は日本国内で国際教育協力に関わるNGO、政府機関そして大学を結ぶ「拠点システム」を立ち上げた。その一環としてセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンは、教育協力NGOネットワークを代表する形で文部科学省と事業契約を締結するとともに、特に地域住民の学校教育への参加をテーマとした経験共有のためのワークショップを行う運びとなった。このワークショップは外務省によるNGO分野別研究会からの支援も一部受けている。

本ワークショップの主な目的は以下の3点である。1) 地域住民の学校教育への参加に関して日本のNGOが有するフィールドの経験、教訓、学びを共有化する、2) 「拠点システム」のほかの参加メンバーに対してNGOのフィールド経験に基づいたインプットをもたらす、3) 日本のNGOの中堅の教育事業担当職員、ならびに「拠点システム」内のほかの参加者に対し、地域住民の学校教育への参加に関わるキャパシティ・ビルディングに貢献する。

ワークショップは2003年10月14-16日の3日間、JICA国際総合研修所において英語で行われた。目的を達成するため、セーブ・ザ・チルドレンUSからフレッド・ウッド氏（教育担当ディレクター）とデビット・クラウゼニアス氏（アジア地域担当ディレクター）の2名を講師として、また、ネパールとカンボジアからリソース・パーソン2名を招聘した。これら講師およびリソース・パーソンにより紹介される各国における事業経験は、本ワークショップを効果的なものとするため不可欠な要素である。それらの事例紹介に基づき、日本のNGOの経験が共有、分析、さらに深く吟味されることが趣旨である。ワークショップ参加者の大部分はNGO職員であるが、それ以外にもJICA、国連、コンサルタントなど多様な混成にすることで、様々な背景と立場からの国際教育協力経験を学びあうことを狙いとした。

ワークショップのプログラムは事前準備会合に始まり、目的を効果的に達成するためにケーススタディーと理論の紹介プレゼンテーションの間に、それらを題材に使った参加型のグループ討論を組み合わせる形で進められた。一日の最後には参加者のニーズに柔軟に対応するための反省会を行い、それらをもとに講師と主催者側で翌日のプログラムの調整を行った。

ワークショップの経過と結果をまとめた報告書はCD媒体としてまとめられ、「拠点システム」データベースに掲載するほか、参加者やその関係するNGO、政府機関、大学に配布される。報告書には添付書類としてワークショップで使われたプレゼンテーション、ケーススタディー、関連文献とウェブのリストなども掲載した。これらの媒体をとおしてワークショップの目的を次の3点において達成するものである：1) この報告書により参加者の経験と教訓が可能な限り詳細に共有化される、2) ワorkshopの結果のひとつと

して参加者がまとめた共同メッセージが「拠点システム」にとって重要なインプットとして考慮される、3) 報告書の内容は国際教育協力に関わるNGO、政府、民間の機関が将来プロジェクトを実施するにあたって参照すべき有用な材料を提供する。

さらに重要なこととして、今後どのように「拠点システム」を発展させ、また質と持続性を伴うより効果的な教育援助のためにNGOとODAの協調を強化するメカニズムを作り上げられるか、国際教育協力に関わる人々の間でこのワークショップの結果がきっかけとなって更なる議論が喚起されることが期待される。

結果概要

3日間のワークショップの経過と結果の概要は以下のとおり。

〔第1日目〕

フレッド・ウッド氏によるプレゼンテーション「国際教育協力の包括的な視点とNGOの役割」に引き続き、ビデオ「アミナターマリの女子小学生」を上映した。これらは教育協力の背景と重要課題を具体的な事例に基づいて提供したものである。このプレゼンテーションの内容を使い、参加者は小グループに分かれて討論を行った。テーマは「プレゼンテーション発表内容が各自が関わる事業に対して示唆するものは何か?」。討論の結果、課題となるキーワードが抽出され、それらが以下の4つの分類に収められた。

1) オーナーシップと持続性についての課題：

両親の関与、事業介入の長さや撤退のタイミング、除外されがちな人々、住民の動員と考え方の変化。

2) 事業計画上の課題：

状況分析、ニーズ把握、権利に基づくアプローチ。

3) 事業の構成要素についての課題：

フォーマル・ノンフォーマル教育、カリキュラム開発、幼児教育と小学校低学年への支援、教師研修と採用、モニタリング・評価。

4) 組織・制度上の課題：

NGO、政府、国際機関、民間セクターの役割、NGO-地域住民、NGO-NGO、NGO-政府間でのパートナーシップ。

上記4分類は以後のワークショップの中で基本的枠組みとして使われた。第1日目の最後には、プレゼンテーション「教育における住民参加-SVAカンボジア」がソ・サミー氏により行われ、学校建設を実例に取った住民参加のフィールド経験が紹介された。

〔第2日目〕

3つ目のプレゼンテーション「教育における住民参加-アスマン・ネパール」がドゥルガ・シュレスタ氏により行われた。このネパールの住民参加型の小学校教育事業は、住民動員キャンペーン、子どもの権利の推進、両親の教育などを含むもうひとつの実例として紹介された。プレゼンテーションに先立ち、参加者は第1日目に抽出された分類毎に4つの小グループに分かれ、実習課題を与えられた。課題は「それぞれのキーワードの視点から、ケーススタディーの長所・短所を分析し、また各自のプロジェクトへ示唆するものを考える」。抽出された課題がこのグループ実習により一般的なものから具体的なものへ、ま

た理論的なものから実践的なものへと狭められた。グループ討論の結果、住民参加に基づく教育事業の計画と実施における重要事項が以下のようにまとめられた。

1) オーナーシップと持続性についての課題：

地域住民が事業へのオーナーシップをもつことで、事業効果持続の可能性を高めることが出来る（例えば、学校建設における住民参加は建設そのものよりも、建設された学校におけるその後のプロセスに対する利益が大きい）。住民のオーナーシップを高めるための課題は大きい。どのようにして地域住民・学校が依存から脱却し、独立したオーナーシップをもてるよう自立性を形成して行けるのか、地域による経済的自立の可能性をどのようにして高められるのか、そしてNGOはこのプロセスに対してどのような仲介の役割を果たすことが出来るのか。対策としてNGOが住民の自主性を尊重しつつ方向性を導く手法（Community Sensitization）があること、NGOは常に撤退後を視野に入れ、他の資金源を確保する必要があることなどが指摘された。

2) 事業計画上の課題：

まず、事前調査の段階で基礎データの収集と計測評価可能な指標の選定と明確化が求められる。その段階で特に重要なこととして、地域の内外の関係者（ステークホルダー）の意向を確認し、反映させることがある。しかし、事業計画段階での住民参加を実現するためには課題も多い。どのようにして地域社会で阻害されている部分（たとえば低カーストなど）の人々や、社会的弱者（貧困層、女性、子どもなど）の意向を取り込み、計画に反映させることが出来るのか。NGOがこのプロセスに取り組むには、部外者としての「触媒的な役割」を果たすことが期待され、そのための特別な技能が求められる。また、地域住民の多様なニーズの中で、必ずしもいつも教育が第一義的な優先課題でない場合に、どのようにして対応すべきなのかも大きな課題である。対策として地域の課題とNGOの能力や専門性を対応させること、そしてそのために地域住民に対する密なコミュニケーションと積極的な情報提供をおこなうことが重要であることが指摘された。

3) 事業の構成要素についての課題：

グループ討論において特に教員養成研修が取り上げられ、効果的な研修のためにどのような住民参加が求められるかが吟味された。住民の参加は資材、資金、労力などの物理的な側面だけでなく、教育の重要性の理解の形成、子どもの就学への積極的な支援、学校の運営への支援、教育に住民が関与するシステムの形成、学校の果たすべき役割の理解、そして安全で快適な就学環境の整備などの非物理的な側面にも及ぶ。

4) 組織・制度上の課題：

地方分権化した事業計画と実施システムはボトムアップ型の意思決定と住民参加を促進する重要な要素である。学校運営委員会は地方分権型の教育事業の計画・実施や地域住民のエンパワメントを促進する上で有効な仕組みである。しかし、地方行政機関との関係構築や、住民参加型の意思決定が時間を要するものである点などがしばしば障害

となる。NGOが政府や民間セクターとパートナーシップを形成するためには長短両面を伴う。

〔第3日目〕

4つ目のプレゼンテーション「子ども中心の学校（チャイルドフレンドリー・スクール）と小学校による自己評価」はタイにおけるもうひとつのケーススタディーとしてデビット・クラウゼニアス氏より紹介された。これは自己評価プロセスを通じた地域住民による学校運営への参加のケースであるとともに、NGOと国連、民間セクターのパートナーシップの成功事例である。

次に、これまでの2日間の中で次第に明確化されてきた教育協力への住民参加にまつわるキーワードを基に、「組織・制度上の課題」、「事業構成要素の課題」、「事業計画上の課題」の3つの小グループに分かれ、参加者はグループ討論の新たな課題を与えられた。討論のテーマはそれぞれの抽出された課題をもとに「拠点システム」全体と国際教育協力に携わる人々に対する共同メッセージを形成すること、そして今後のフォローアップに関してセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンに対する提言を抽出することである。この討論の結果は以下のようなメッセージにまとめられた。

1) 組織・制度上の課題:

NGOの多様性の最大活用： NGOはその中心テーマ、活動地域、事業規模と能力、ビジョンなどの点で多様であることを踏まえ、「拠点システム」はその多様性を有効活用し、NGOの役割を最大限に発揮させるべきである。

住民参加型かつ持続可能な運営管理： 国際教育協力のODA事業運営を行ううえで、住民参加と持続性を確保するため、様々なセクター（政府、NGO、民間）からなる調整機関を設立し、その機関へ十分な資源を割り当てる必要がある。

効果的で生産的なネットワーク形成： 「拠点システム」はデータベースの形成に留まらず、それを有効利用した情報共有による異セクター間の効果的なネットワーク形成を促進し、教育協力の質の向上とキャパシティ・ビルディングに貢献するメカニズムを作るべきである。

提言機関としての機能： 「拠点システム」はメディア、大学、学生、政治家などを含む日本国民に対し国際教育協力の課題と重要性に対する意識を醸成するための提言機能を果たすべきである（一例として全国規模のキャンペーンやファンドレイジングなど）。

2) 事業構成要素についての課題:

質を伴う教育協力事業が備えるべき構成要素： 男女性差、権力構造、富の不平等配分、地理的な条件、産業構造、人口構造など地域の多様なニーズと状況に対応しつつ、子どもの健全な知育・発育を促進し、体罰、抑圧、差別のない子ども中心の就学環境を確保するため、地域住民が事業の計画、実施、モニタリング、評価に参加することの

できるシステムを事業構成要素として組み込むことが重要である。

3) 事業計画における課題:

ニーズ把握と基礎調査: 事業計画に先立ち、地域の文化、社会、政治的な背景を分析し、客観的な視点で住民ニーズを把握するための住民参加型調査を実施することが必要であり、そのために十分な資源と時間配分を設定する。

事業計画: 事業計画は準備、介入開始、そして撤退までを含むものであり、その計画形成は地域住民のニーズの把握、実施側組織の能力の吟味、地域で利用可能な資源と専門性の明確化、そして全ての関係者（ステークホルダー）の意向を踏まえたうえで行われるべきである。

プロセスとしての住民参加: 地域住民のオーナーシップ醸成と能力向上は事業のプロセス全体（調査、分析、計画、実施、評価）をとおして、地域住民と実施側組織の間の双方向のコミュニケーションを伴う「参加型手法」を通じて実現されうるものである。この参加の「プロセス」は効果的で持続可能な事業の必要条件でもある。

今後のフォローアップとして参加者から提案されたものは、さらに具体的な小項目ごとのワークショップやアドボカシーを題材にしたワークショップの開催、定期的なフォローアップ会議などであった。ワークショップの最後に、講師のフレッド・ウッド氏から上記のメッセージに対してのコメントと全体総括が行われた。ワークショップ全体の評価は質問表を使って行われ、今後の参考にすることができた。

結論

世界各国の政府にとって、「万人のための教育」を達成するための努力は困難に直面している。政府や国際機関の体制は時に重装備に過ぎ、運営管理費が大きくなりすぎる。これに比べ、NGOは人的能力開発に比重を置き、地域住民の参加を伴う革新的な事業モデルを形成することで、軽減された資金投資で何が達成できるのかを実証してきている。「万人のための教育」の2015年までの目標を達成するためには、政府機関とNGOが力を合わせる方法を模索することが求められる。昨今、ローカルNGOの役割の高まりを見る中で、国際NGOがその長所を最大限に生かしつつ、どのように期待される役割を果たし、同時に政府や国際機関とパートナーシップを形成できるのか、再定義が求められている。本ワークショップの主題である「地域住民の参加」と、背景としての「拠点システム」は、この効果的なパートナーシップの鍵となりうるものである。

「国際教育協力における地域住民参加」は非常に広義かつ奥の深い主題である。3日間のワークショップでそのテーマについて十分に情報共有と分析を行い、同時に個々の参加者それぞれの期待を満たしつつ、またキャパシティ・ビルディングをも試みるのは大いに挑戦しがたいある課題であった。しかしながら、今回招聘することが出来た講師とリソース・パーソンの豊富な知見と経験、さらに参加者の非常に高いレベルの経験に基づく積極的な参加と英語のレベルに助けられ、ワークショップは全体として活発かつ非常に情報価値の高いものとなった。今後もNGOにおいて継続討論が求められ、また特に個々の事業内容に関するさらに深い意見交換やアドボカシーに特化したキャパシティ・ビルディングを行うことなどへのニーズが高いことが示された。

本ワークショップは二つの点で試験的な試みを取り入れた。第一に国外のリソース・パーソンを通常のワークショップよりも多く招聘した点である。草の根レベルでのフィールドの実践経験と世界規模での成功事例に基づいて、参加者は自分の経験と照らし合わせながら地域住民参加に関する課題やアイデアを引き出すことができた。第二に今回ワークショップにNGO以外にJICA、国連、コンサルタント、大学などからの参加者も含めた点である。この混成によって、参加者が自分と異なる背景と視点に接する機会を提供した。結論として、従来の「同業者」間で学びあうワークショップとは異なる、新しいスタイルがあり得るという興味深い実例を示したといえる。

ワークショップ全体を通して改めて明確になった点の一つは「地域住民の参加」がそれ自体独立した分野でなく、教育協力の各分野に共通する横断的な課題であることである。このワークショップでは、組織・制度上の課題、事業の構成要素についての課題、事業計

画上の課題、そして住民のオーナーシップと持続性についての課題という4分野に分けて吟味した。4つの分野それぞれにおいて、住民参加が事業の質や持続性の向上に対してもたらしうる利益の大きさは計り知れない。しかしながら、これを実践する上では様々な障害や課題があるのも事実であり、それらについて参加者がリソース・パーソンの実例と自分の経験を参照しながら吟味することが出来た。結果概要に記述されたように、問題は「住民参加がなぜ教育事業に必要なのか」でなく、むしろ「どのようにそれを実践するか」であろう。その答えがNGOの経験の中に存在することは確かであり、今後更なる意見交換や学びあいの機会をもつことで深く掘り下げられ、また有効活用されることが求められる。

フィールドでの事業実施に関する討論を中心に進める中で、様々な障害や課題がNGOだけで解決し切れないものであること、そして住民参加の利益がNGOの中だけに納まるものでないことが次第に明確になった。この基本的な問題は、NGOと政府、民間セクター、大学などの間でのネットワークのニーズが大きいという認識につながるものである。さらにアドボカシーという興味深いトピックについてワークショップで十分に扱うことが出来なかったのは残念であった。

提言

今回のワークショップの結果は、文部科学省および外務省に対する以下の9つの提言としてまとめることが出来た。これらの提言は弱者が新しい生活の境地を切り開くための力としての教育の充実に奉仕する日本の個人および団体の更なる能力強化に資することを目的としている。

〔**提言1**〕 NGOの多様性の最大利用 NGOはその中心テーマ、活動地域、事業規模と能力、ビジョンなどの点で多様であることを踏まえ、「拠点システム」はその多様性を有効活用し、NGOの役割を最大限に発揮させるべきである。

〔**提言2**〕 住民参加型かつ持続可能な運営管理：国際教育協力のODA事業運営を行ううえで、住民参加と持続性を確保するため、様々なセクター（政府、NGO、民間）からなる調整機関を設立し、その機関へ十分な資源を割り当てる必要がある。

〔**提言3**〕 効果的で生産的なネットワーク形成：「拠点システム」はデータベースの形成に留まらず、それを有効利用した情報共有による異なるセクター間の効果的なネットワーク形成を促進し、教育協力の質の向上とキャパシティ・ビルディングに貢献するメカニズムを作るべきである。

〔**提言4**〕 提言機関としての機能：「拠点システム」はメディア、大学、学生、政治家などを含む日本国民に対して国際教育協力の課題と重要性に対する意識を醸成するための提言機能を果たすべきである（一例として全国規模のキャンペーンやファンドレイジングなど）。

〔**提言5**〕 質を伴う教育協力事業が備えるべき構成要素：男女性差、権力構造、富の不平等配分、地理的な条件、産業構造、人口構造など地域住民の多様なニーズと状況に対応しつつ、子どもの健全な知育・発育の促進、そして体罰、抑圧、差別のない子ども中心の就学環境を確保するために地域住民が事業の計画、実施、モニタリング、評価に参加することのできるシステムを事業構成要素として組み込むことが重要である。

〔**提言6**〕 ニーズ把握と基礎調査：事業計画に先立ち、地域の文化、社会、政治的な背景を分析し、客観的な視点で住民ニーズを把握するための住民参加型調査を実施することが必要であり、そのために十分な資源と時間配分を設定する。

【**提言7**】 **事業計画**：事業計画は準備、介入開始、そして撤退までを含むものであり、その計画形成は地域住民のニーズの把握、実施側組織の能力の吟味、地域で利用可能な資源と専門性の明確化、そして全ての関係者（ステークホルダー）の意向を踏まえたうえで行われるべきである。

【**提言8**】 **プロセスとしての住民参加**：地域住民のオーナーシップ醸成と能力向上は事業のプロセス全体（調査、分析、計画、実施、評価）をとおして、地域住民と実施側組織の間の双方向のコミュニケーションを伴う「参加型手法」を通じて実現されうるものである。この参加の「プロセス」は効果的で持続可能な事業の必要条件でもある。

【**提言9**】 **今後のフォローアップ** 本ワークショップ報告書に対し、国際教育協力に従事する人々から幅広いコメントや質問が寄せられることが期待される。それらのフィードバックはセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンを通じてインターネットや教育協力NGOネットワークなどの会合を通じてワークショップ参加者やその他のNGOに伝達され、今後のフォローアップの可能性について協議されるべきである。「拠点システム」とNGOの協働は新たなワークショップや調査研究の形で来年以降もさらに発展拡充されるべきである。ワークショップのテーマの一例として「NGO、政府、民間セクターの協働：住民参加のための共同事業ベースのアドボカシーの理論と実践」のようなものが考えられる。