

教育 ODA の実施過程分析：インドネシア初中等理数 科教育拡充計画の事例研究

Implementation Process of Japanese ODA in Education: A Case Study of the Indonesian Mathematics and Science Education Project

齊藤 英介 SAITO, Eisuke

● (財) 国際開発センター

International Development Center of Japan



教育 ODA, 実施過程, インドネシア

Official Development Assistance, implementation process, Indonesia

ABSTRACT

本稿は、基礎教育 ODA の事例として、JICA によるインドネシア初中等理数科教育拡充計画 (IMSTEP) を取り上げ、アクション・リサーチの手法を用いつつその実施過程に関して分析を行なう。分析方法としては、インターフェイス分析を用い、より具体的には、① IMSTEP に関連する組織や要員の間で意思疎通について発生した問題状況、② その解決に向けて払われた努力について、検討を行う。分析の対象は、① 前期中等教育局との、財政措置と事業結果普及に関する交渉過程、② IMSTEP 対象 3 大学の経営級の連絡・調整、③ 評価活動の業務実施過程とする。この事例から得られる教訓として、文脈を共有しあう「場」が重要であること、事業体には関連機関に対する中間項として調整機能を果たすべきであること、また絶えず事業進捗を関係者共同で反省し、具体的な中間目標を設定する機会を持つことが重要であることが得られた。

The present paper attempts to conduct a case study to analyse the implementation process of the Indonesian Mathematics and Science Education Project (IMSTEP) through action research, as an example of the basic educational official development assistance (ODA) project in Japan. The data was collected through action research from October 2003 to September 2005, as well as through interviews and various internal reports. An interface analysis will be employed to understand the interest of, conflicting situations among, and attempts to overcome such situations by the related organisations and actors. The analysis focuses on (1) a series of negotiations with the Directorate of Lower Secondary Education for their future

funding and involvement in the dissemination of project results, (2) coordination processes among the three recipient universities at the management level and (3) the execution process of the task force for evaluation.

The results of the analysis gave rise to three findings: (1) the importance of the opportunities provided by the project to share the contexts in related organisations and to consult with each other, (2) the necessity for the project to function as a mediator among related Indonesian institutions and organisations and (3) the need for members to have a continuous reflection regarding the progress of the project and to set up intermediate and operational goals for the purpose of achieving the goals of the project, which were defined prior to the functioning of the organisation.

1. はじめに

1.1 課題の設定

日本の比較教育学研究において、発展途上国の教育問題に関する研究は、多くの研究者の関心を惹きつつある。北村(2005)は、発展途上国に関する比較教育学研究において、研究対象国における教育発展のためのコミットメント・アプローチが必要であると述べている。このコミットメント・アプローチは、研究者に対して「内部者(発展途上国の当事者)とともに実際の問題に取り組む姿勢」を求めるものである。

この北村(2005)の主張は、1940年代に提唱され、70年代以降発展しているアクション・リサーチの一形態として位置づけられよう。佐藤(2005)は、アクション・リサーチを「対象者の実践に積極的に関与し、対象者の変容過程を実践的に研究する」行為であると定義している。この定義は、いわば研究者の側から見たアクション・リサーチの定義であるといえよう。しかし、アクション・リサーチは、実践者の側から見たアプローチも存在する。実践者の観点に立つ場合、アクション・リサーチは「実践の改善が主要な目的」(Feldman 1995)となり、「実践者における業務遂行能力の改善と職業的な役割を担う上での発展」(Elliot 1991)を企図するものとなる。

日本では、授業研究や学校改革を中心に、学校教師と研究者の連携によるアクション・リサーチが推進されてきた(例えば林・伊藤 1990; 稲

垣 1995; 大瀬・佐藤 2000; 大瀬・佐藤 2003; 佐藤・佐藤 2003; 武田・伊藤 1994)。また、教育経営学(小野他 2004)の分野でも、アクション・リサーチの必要性が主張されている。様々な教育分野の研究においてアクション・リサーチが実践されるなか、北村(2005)の主張は、発展途上国に対する国際教育協力においても、アクション・リサーチが必要であることを指摘するものと位置づけられる。

このアクション・リサーチという手法は、国際教育協力の実践に関し、いかなる問題が存在し、またどのような解決策が存在するのかを検討する方策として、極めて有効である。一般に国際教育協力の実施主体形態は、政府(二国間援助機関)、国連、民間非営利団体(NGO)によるものに大別でき、本稿では二カ国間援助機関による政府開発援助(ODA)を取り上げる。2004年4月の独立行政法人国際協力機構(旧国際協力事業団、以下JICA)における機構改革でも、基礎教育担当グループ(旧事業団の課に相当)が設置されるなど、中心領域の一つとして同分野がODA実施主体も認知しつつある。日本の基礎教育ODAについて、制度(Hotta 1991; セートウング 1994)や、政策形成過程(古川 2002)、事業モデル(澤村 2000, 長尾・又地 2002)、評価(牟田 2003)に関する研究などが存在する。だが、これらは制度や構造に関する分析であり、行政活動としてのODA実施過程に関する分析ではない。加えて、授業研究や学校改革に関する研究

(Saito et al., 2006a ; Saito et al., 2006b ; Saito et al., 2006c ; Saito et al., 2007 ; Saito et al., 2008) も蓄積されてきているが、プロジェクトの運営過程、行政実施過程に関しては、十分には言及されていない。効果的な基礎教育 ODA 実施のためには、実施過程を動的に分析し、実践改善のための教訓を考察する研究の蓄積も必要である。

本稿は、基礎教育 ODA の事例として、1998 年から 2005 年にかけて実施された、JICA によるインドネシア初中等理数科教育拡充計画 (IMSTEP) を取り上げ、アクション・リサーチの手法を用いつつその実施過程に関して分析を行う。

1.2 IMSTEP について

インドネシア政府と JICA は、IMSTEP の第 1 期事業を 1998 年 10 月から 5 年間実施した。IMSTEP の協力対象は、インドネシア教育大学 (UPI)、ジョグジャカルタ国立大学 (UNY)、マラン国立大学 (UM) の各数理教育学部と数理学部である。第 1 期の目的は、対象大学学部の研究・教育能力向上を通じ、高い資質・能力を備える教員供給を実現し、初中等理数科教育を改善することである。大学を所管する高等教育総局が JICA との合意書に署名した。

2001 年の JICA 派遣中間評価団は、初中等教育総局からの要望に基づき、学校レベルに対する一層の貢献が必要と判断した (国際協力事業団 2001)。その結果を受け、IMSTEP は、理数科目の授業研究を大学教員と学校教員が共同で行うパイロティング活動を、大学所在地域に隣接する中学・高校で開始した。第 1 期事業の終了段階では、パイロティング活動に基づく学校・大学連携は円滑に進捗した。しかし、学校を管轄する初中等教育総局との連絡はほとんどなされていなかった (国際協力事業団 2003)。

その後、2003 年 10 月から 2005 年 9 月までフォローアップ協力が実施された。この期間では、第 1 期事業の成果を学校レベルと中央・地方教育行政に対し普及することを目的とし、初中等教育総局も合意書の共同署名者として参画した。

そのため IMSTEP は 2 総局の共管競争事業と位置づけられる。現在の活動内容として、①パイロティング活動、②大学用教科書作成、機材の導入による実験活動の拡充・改善、③パイロティング活動対象外の現職教員のための訓練事業がある。活動を実施するために 3 つの課題部会 (A: パイロティング活動、B: 大学用教科書作成、C: パイロティング活動対象外現職教員訓練) と評価部会を設置された。各学部は物理、化学、数学、生物の各学科を包摂し、各学科で各部会担当者が決定された。一つの部会に各学科で少なくとも 2 名、多い場合には 4 名以上の担当者が配置されたため、全体として 200 名以上の要員を抱える大規模事業となった。そのため、事業体としての統一性を保ち、共通の事業目標達成のためには、3 学問で、また各大学の内部において、良好な意思疎通を図ることが、大きな課題であった。

そこで、本稿の具体的な分析課題として、① IMSTEP に関連する組織、要員の間でどのような意思疎通に関する問題状況が発生し、②その問題解決に向けてどのような努力が払われたか、③また事例からどのような教訓を導けるか、という点について焦点を当てる。

2. 分析の枠組み

2.1 分析の手続きについて

本稿は、基礎教育 ODA 実施過程の事例として、IMSTEP を取り上げるため、学校との連携事業を重視するフォローアップ協力期間に分析を限定する。アクション・リサーチの方策として、筆者は、2003 年 10 月から 2005 年 10 月まで実践に参加しつつ観察を行うと同時に各種報告書類などからもデータを収集した。

具体的な分析方法として、小國 (2003) によるインターフェイス分析を用いる。小國 (2003) は、Long (2001) による、「異なる関心、資源や力を伴う個人同士のある種の出会い」を意味するインターフェイス概念に注目し、事業に関するアクター間の葛藤的なインターフェイス状況を内部者の観点から分析し、実践改善のための方策を

考察した。小國（2003）の考察対象は村落開発であり、比較教育学の対象範囲とは異なる。だが、この分析方法を、基礎教育分野 ODA に応用することで、事業に関連する諸アクターの利害・関心や意思決定、その結果引き起こされる状況、そして状況の打開に向けた試みを把握できる。

この分析方法は、本来的には①アクターの同定を行うアクター分析、②葛藤的状况に関するインターフェイス分析、③時系列的な変化を検討する時系列分析によって構成されている。本稿では、①アクターの同定と②インターフェイス分析が中心的な分析となる。インターフェイス分析については、表1の枠組みが存在している。この表は、事業をめぐるアクター間の相互作用の広がりを確認し、事業展開における学びのプロセスを明確化することを目的としている（小國2003, p.74）。時系列分析については、小國（2003）が8年以上に渡る期間を分析するのに対し、本稿の分析対象期間は1年半と短いため、ここでは一貫して取り扱う。なお、分析の手順として、次節においてアクターの同定を行なう。次に具体的な事業の実施過程について述べる。その後、実施過程についてインターフェイス分析を行ない、考察を加える。

表1 インターフェイス分析枠組み

分析項目	内容
アクター	アクターの同定
実施内容	アクターの事業実施内容
意思決定の所在	左記実施内容の決定者
投入	事業に対する様々な投入*)
インターフェイス	断絶や葛藤にあるアクター間の関係
断絶	学びのない断絶状況とそこでの意思決定内容
契機	後続事業の進行や意思決定を左右する出来事
学びのプロセス	相互作用による、新たな価値・認識の構築
生まれた共有知	アクター間で共有された価値、認識の内容
意思疎通の機会	意思疎通機会の有無と多寡と性質

出典) 小國(2003) 72-73 ページを参考に筆者作成。

*) ここでは資金、資材に限らず知識や技術、労働なども含める。

2.2 アクターの同定

IMSTEP は、3 大学が活動を直接的に実施し、高等教育総局の出先機関である中央事業実施本部 (CPIU) が財務運営管理を行い、IMSTEP に派遣されている JICA 専門家は助言・支援を行う。

以下、大学、CPIU、IMSTEP 専門家の総称として、IMSTEP、あるいは事業体と呼ぶ。なお、JICA 本部、同ジャカルタ事務所、初中等教育総局駐在 JICA 専門家について、本稿では「JICA」として一括する。案件全体の関連組織を、図1にまとめた。

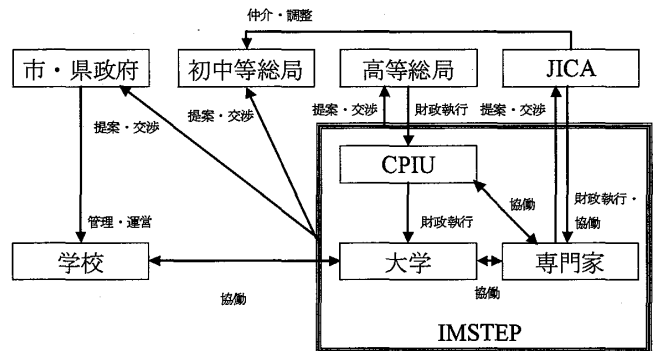


図1 IMSTEPに関する組織間の関係
出典) 筆者作成。

また、外部組織との調整、交渉、業務実施、財政支出などを執行する過程を外的実施過程、事業体内部での事業を執行する過程を内的実施過程と呼ぶ。ただし、本稿の外部組織のアクターは、行政機構である初中等教育総局、JICAに限定する。以下、外的実施過程、内的実施過程のそれぞれについて記述する。

3. 実施過程

3.1 外的実施過程

本節においては、初中等教育総局とIMSTEPの関わりについて検討する。現在インドネシアにおいて、基礎教育は初等6年、前期中等教育3年の計9年とされている。教育機会の拡大、また教育の質的改善という観点から、教育発展を推進する上で、インドネシア政府と二カ国援助機関・国連機関が現在最も力点を置く教育段階は、前期中等教育である。

そのため、JICA側も、前期中等教育における成果の制度化をIMSTEP側に期待しており、必然的にIMSTEP側も前期中等教育局との交渉を最優先課題と位置づけていた。そのことを受け、

フォローアップ協力開始当初から、大学運営級、JICA、JICA 専門家の間では、前期中等教育局との連携を促進する交渉の必要性が認知され、高い優先順位が置かれ続けてきた。したがって、本実施過程における主要な実施内容は、IMSTEP 側と前期中等教育局の間の交渉行為と定義する。二者間の交渉は、全てジャカルタにある同局にて実施された。以下、具体的な両者の交渉過程について概観する。

最初の交渉は、前期中等教育局局長と IMSTEP 側の代表として UPI 運営級、ならびに JICA 専門家が出席し、新教育課程とパイロティング活動の関連性とその効果について提示するものであった。現在、インドネシアでは新課程の導入が段階的に始まっており、その内容は、知識の多寡だけではなく、思考能力や動機、技能面での習熟を重視するものである。しかし、現職教員の新課程に対する理解には混乱が見られ、大きな課題となっている。IMSTEP 側は、パイロティング活動では、学習過程における生徒の活動、生徒と教員あるいは生徒間の相互交流が重要視されるため、新課程推進の方略を提供でき、同局からの関心と注目を得られると予想していた。しかし、2003 年 10 月に持たれた会合にて、前期中等教育局局長より「新課程は優秀な学校と教員のためのものである。基礎的な教授技術を持たない教員が多数であり、彼らに対する指導に前期中等教育局は最大の関心を寄せている」との発言があった。

2004 年 3 月に JICA 主催による、他の援助機関との共同セミナーで、IMSTEP は、パイロティング活動による理数科教育方法の改善について報告した。この際も UPI 運営級と JICA 専門家が出席した。だが同局長は、学業達成の改善に対する効果が不明瞭であるとの指摘を行った。

その後 IMSTEP 側が同局との交渉戦略を見直した後、JICA の仲介で同年 7 月に初中等教育総局総局長との会合が開かれ、前期中等教育局局長も同席した。このときは、JICA 専門家のみが出席した。その際、IMSTEP 側はパイロティング活動の学業達成に関する改善効果を報告した。

この報告を受けて、総局長は、前期中等教育局に対し IMSTEP 活動成果の普及に関する交渉の継続を強く指示し、同局側も了承した。

そして同年 12 月 2 日、初中等教育総局職員が IMSTEP に来訪し、バンドゥンの数学授業（中学校）を参観した。パイロティング活動について、職員からは好感を持って受け入れられ、今後引き続き協議を行っていくことで妥結した。同月に、前期中等教育局と IMSTEP 側の間で再度交渉が持たれ、同局側が提案書を再度検討し、IMSTEP 側に生徒の学業達成に関する効果についての詳細データを要求する一方、継続会合を持つことで合意した。この回の交渉から、3 学の運営級が、ジャカルタに出張し、前日あるいは当日の午前中などに準備会合を持ち、発表内容、見解のすり合わせを行なう、というスタイルが定着した。また、評価部会のデータを交渉の材料として使用する初めての機会を与えられることになった。評価部会については、後に詳述する。

翌 2005 年 4 月に、前期中等教育局と IMSTEP の継続会合が持たれた。IMSTEP 側からは、再度評価部会のデータを用いながら説明があり、パイロティング活動が有する学業達成に関する効果については同局側からも一定の認識が得られた。最終的には、同局から、どのようにパイロティング活動の普及展開に関する検討を行うと共に、また同局の予算のなかで類似する項目があればぜひ組み合わせて実施したい、との返答があった。

以上、前期中等教育局との交渉を概観した。2003 年 10 月から 2005 年 4 月にかけての両者における交渉は、基本的にはインターフェイスは前期中等教育局と大学運営級・JICA 専門家からなる IMSTEP との間に存在しており、同局は IMSTEP の事業効果について懐疑的である、という断絶が発生していた。この状況から、数回の交渉を経て、懐疑的であった同局が IMSTEP に一定の理解を示した、と総括できる。加えて、交渉の進展に関する契機となったのは、総局長との特別会合である。総局長が連携についての具体的な指示を出したことで、協議の継続につ

いて前期中等教育局の責任が発生したのである。

しかしその中で、(3) IMSTEP 側が、前期中等教育局の関心事項である学業達成の改善について、事業効果があるという証明が必要であることを学び、説明材料を用意したことが、交渉を前進させる上で必要でもあった。IMSTEP 側は、毎回の交渉における質疑を通して、同局の関心事項が学業達成に対する改善効果にあることを学んだ。そして、この学びは、当初は UPI と JICA 専門家だけに限定されていたが、2004 年 12 月の交渉からは、3 学が共有するようになった。加えて前期中等教育局も、IMSTEP 側の発表や回答を通じて、プロジェクト効果があることを認識するようになった。この事業連携をめざした交渉が、2 者間の意思疎通の機会となったのである。

3.2 内的実施過程

IMSTEP 内の組織枠組みについては、図 2 にまとめた。運営級での決定・実施事項（各種制度の決定と立ち上げなど）や、大学間の協働は運営級実施過程と呼ぶ。また、組織内の要員による活動参加に関する事項など各大学での具体的な活動を大学内実施過程と呼ぶこととする。

まず、運営級実施過程に関する問題点として、大学間の協調を取り上げる。当初、第 1 期から引き続いてきた問題として、各大学が独自の基準で活動を行いがちで、事業体としての調整が難しい状況が存在した。例えば、パイロティング活動の実施基準、観察評価について、第 1 期では各大学、さらには各学科独自の基準を採用しており、また、運営級で合意したパイロティング活動対象校数に関する合意事項を超え、独自に対象校数を増やして実施する事例が見られた。

JICA 専門家側は、第 1 期の反省を活かし、フォローアップ期間においては 3 学における同僚性の向上を重視した。3 学が一体となり協力しあって目標達成に努めてこそ、成果があがると判断したためである。そのため、大学側に対して、IMSTEP は 3 学の協力によって成立していること、決定の際の意思のすり合わせを重視すること、決定事項については独自裁量で破棄しない

ことを呼び掛け、徹底した。また意思疎通のため、基本的にジャカルタで開催される運営会合に加えて、1 ヶ月に 1 回の頻度で各大学に出張し、運営級と会合を持った。こうした努力の結果、例えば近接市・県政府との接触や交渉などは積極的に行われつつも、重大な取り決め事項の一方的破棄などは現在見られないようになった。

フォローアップ期間に入り、運営会合、あるいは課題部会に関する特別会合のいずれかをほぼ毎月実施し、課題や問題解決を図っている。3 学の関係者を招聘して議論を行い、課題に対する共通認識を形成する機会を弾力的に設定することで、IMSTEP としての共同歩調を取ることができつつある。また 2004 年以降、事業の成果普及のためのセミナーやワークショップ開催に関する提案交渉を前期中等教育局や高等教育総局などと積極的に行う機会が持たれている。外部資金獲得が事業体としての 3 学共通目標たりうる、という共有知が発生したと言える。運営部会内で提案書草案作成の責任分担を行い、意見交換の後に最終提案書を作成、共同で総局側と交渉という形式が定着した。とくに、前期中等教育局との折衝は、事業効果について説得することが IMSTEP 側に求められた。その準備作業に費やされた運営会議こそ、運営級が IMSTEP の目的や現状、課題や可能性を検討する、貴重な意思疎通の機会となった。外部資金獲得のために 3 学が協力しあう必要が生じたことで、フォローアップ開始当初からの課題であった、3 学間の協働意識が強化されたことは、いわば意図せざる結果であった。資金獲得という利益を運営級が期待したことで、3 学の運営級がより高い頻度で議論を行い、共同に提案内容を練り上げることができたと考えられる。

以上、ここでは大学間協調の問題について議論してきた。この問題を見ると、インターフェイスが大学運営級の間にも発生していたことがわかる。そこでの断絶は、とくに第 1 期の問題として各大学の運営級が 3 学間合意を重視しない傾向があった、という点にあった。この断絶を克服するべく、JICA 専門家は 3 学間の協働意

識を高めるように徹底したこと、また前期中等教育局との交渉に代表されるように、外部資金獲得のための交渉をもったことが契機となり、3学大学運営級の間の連携が密になり始めた。とくに、資金獲得に向けた3学協働の提案書作成作業が、学びのプロセスとなり、外部資金獲得が事業体としての3学共通目標足りうる、という共有知が発生した。この作業を行うための運営会議が、3学運営級がIMSTEPの課題や可能性を検討する意思疎通の機会となった。

次に、大学内実施過程における問題について、フォローアップ期に新設された評価部会を事例として分析する。しかし、具体的な議論に立ち入る前に、まず大学内実施過程の概要について説明すると、図2のとおり、IMSTEPの実質的活動は各課題部会が行った。各要員は、学部長から各学科長に対する指示書を根拠として、学科長が任命した。IMSTEPは、パイロティング活動を中心に一定の成果を収めている (Saito et al., 2006a; Saito et al., 2006b; Saito et al., 2006c; Saito et al., 2007)。パイロティング活動や大学共通教科書作成については、第1期からの継続事業ということもあり、円滑に業務実施がなさ

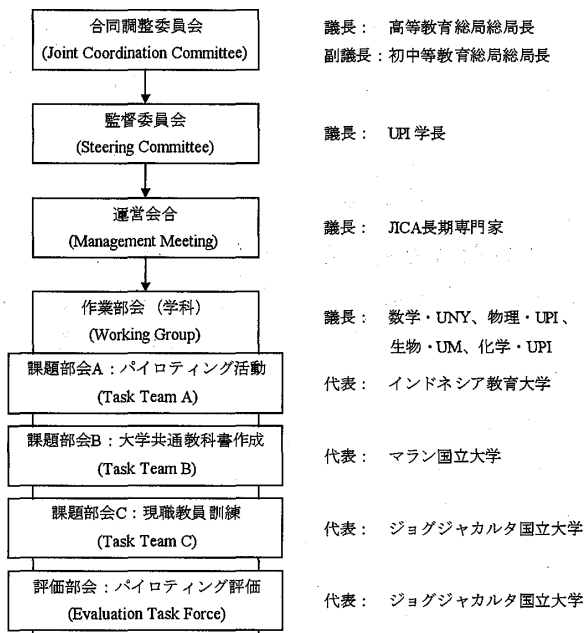


図2 IMSTEP内組織枠組み

出典) フォローアップ協力に関する合意書に基づき筆者作成。

れた。また、現職教員訓練についても、現職教員との関係が深い要員が配置され、実施に大きな混乱は見られなかった。各部会の予算配分は、パイロティング活動に約450万円、大学共通教科書に約280万円、現職教員訓練に約260万円、評価部会に約660万円であった。

こうした優先的な予算配分にも関わらず、評価部会は、データ収集の遅滞や、誤った対象者に対するテストの実施、入力ミスが多発など、多くの問題が見られた。人員の配置は、学科毎の責任者が1名でその下に大学院生が補助にする場合や、学科毎に2-3名の調整員だけが配置される場合など大学によって様々であった。またテストの実施や回収、入力などの単純作業は大学院生が行う大学と、全てを大学教員が直接実施する大学とに対応が分かれた。加えて、運営級側も、活動開始当初は評価部会の業務実態に関する把握は不十分であり、部会が作成する報告書の品質管理も徹底されていなかった。

評価部会の活動を促進するために、JICA 専門家側は、同部会に対する支援を専念して行う短期専門家を招聘した。招聘された短期専門家は、出張や電話などを通じ精力的に要員と個別に協議した。その結果、組織運営についての障害が明らかになった。第1に、部会内の連絡・調整が不足し、結果として混乱が生じて業務が停滞する傾向である。部会活動の推進には、要員が活動全体の連絡・調整を継続的に行う必要があり、その必要性を各要員が認識していた。しかし実際には、調整を自分の責任であると考える要員は不足していた。

第2に、このことに関連して、自らの所掌業務に関する指示が不明確であり、自らが納得する指示が降りるまで待つ、という姿勢が要員に見られる点である。JICA 専門家側は、要員に対して、事業実施の詳細や、実施過程の問題解決に関する自律的な意思決定を期待し、彼らが作り上げる事業である旨、強調してきた。しかし実際には、要員はそのような方針に対して、自律的に所掌業務を定義し遂行するよりは、「運営級やJICA 専門家が意思決定すべきであり、自

分はその決定や指示の実施のための役務提供を行うに過ぎない」と認識していたと考えられる。この結果、要員は、明確な業務指示がないため、業務についての明確な指示があるまで待つ、という姿勢を助長させた。こうした連絡の不徹底、指示待ちの姿勢、また先述の繁忙状況から、評価部会の作業は停滞していた。

データチェックなど、単純ではあるが正確さを要する作業については、各大学の事務所秘書を動員させるなど、新規予算なしで可能な対応策を取った。また大学の評価部会代表と密に連絡を取り、業務の円滑化を図った。また、前期中等教育局との折衝の際、評価部会の分析結果を用いることで専門家側と運営レベルが合意したため、作業の具体的な目的と期限を運営級、評価部会双方が認識し、作業を完遂する努力を始めた。前期中等教育局との交渉でデータを使用するという具体的な目標が設定され、評価部会の要員も、活動成果の持つ効果と意味についてより明確に理解した。また交渉期日が設定されたことが、期日までに作業を間に合わせる責任を認識し、業務執行のスピードと精確さの改善につながったと言えよう。これらの結果、データ収集・入力効率化と、品質改善が図られた。

大学内実施過程の問題として、今まで評価部会の事例を検討してきた。これによると、インターフェイスは評価部会要員と JICA 専門家の間に発生していることがわかる。そして断絶の状況として、まず要員間の連絡・調整が不足し、結果として業務に混乱が発生していたこと、JICA 専門家側は要員に対して自律的な部会運営を期待していたが、要員は JICA 専門家側に対してむしろ明確な指示を期待していたこと、また、大学運営級も積極的な業務の質的管理を行ってこなかったことが挙げられる。この問題打開の契機となったのは、評価担当 JICA 専門家が要員との徹底的に協議を行ったことと、前期中等教育局との交渉の際、評価部会作成のデータを利用することを大学運営級が決定したことの2点である。そして、評価担当 JICA 専門家と要員とによる協議を通じて、部会内部の事情が詳細に把握でき、業務円

滑化のための対策を講じたこと、また大学運営級も交渉準備のために積極的に業務指導を行ったことが、学びのプロセスとなった。その結果、評価部会の業務実施体制を充実させ、活動の具体的目標と期限を設定することが必要であることを、運営級、要員、JICA 専門家の3者が共有知として認識できた。このことを可能とした意思疎通の機会には、出張による直接の、あるいは電話等を通じた、評価担当の JICA 専門家と要員とによる協議が第一に挙げられる。そして、その協議結果をふまえて、大学運営級と JICA 専門家がさらに協議を行ったことが挙げられよう。

以上、外的実施過程、内的実施過程について検討を行ってきた。その結果を要約したものが、表2である。次節において、これらの結果に基づき、考察を加える。

4. 考察

4.1 「場」の重要性

前期中等教育局との連携をめぐる交渉、また評価部会に関する業務体制整備に向けた努力は、状況の打開をめざした、一定期間に及ぶ取り組みであった。前期中等教育局との交渉であれば、IMSTEP 側にとっては同局の関心事項について理解し、いかにすれば先方の関心を刺激しつつ説得的な提案を3学共同で行えるかを学習するプロセスであった。同局側から見れば、提案の背後にある事業モデルの効果について認識を深めるプロセスであった。同様に、評価部会に関しては、部会の機能不全の背後にある、JICA 専門家側には一見見えにくい問題構造を、徹底的な協議によって顕示化し、問題解決に向けて要員、大学運営級、JICA 専門家が共同歩調を取って努力をするプロセスであった。これらは、教育協力事業運営において、相互作用を通じて文脈を共有し、その文脈を変化させることにより意味を創出する「場」(野中 2002)がいかに重要であるか、ということを示唆している。

また、大学間協調については、特に、外部資金獲得のための共同提案書作成が、連携を促進

表2 インターフェイス分析表

アクター	実施内容	意思決定の所在	投入	インターフェイス	断絶	契機となる出来事	学びのプロセス	生まれた共有知	意思疎通の機会
前期中等局 大学運営級 JICA 専門家	事業連携 に関する交渉	大学運営級、 JICA、JICA 専門 家が交渉を提案	①大学運営級、 ならびに JICA 専門家の出張費 ②提案発表	前期中等局と IMSTEP (大学運営級・ JICA 専門家)	前期中等教育局 は IMSTEP の事 業効果について 懐疑的	初中等総局長と の特別会合	事業体側による 発表、交渉時の 質疑応答	①事業体側：局 側は学力に関 心。 ②前期中等教育 局：効果認識	前期中等教育局 と事業体側の意 思疎通：事業連 携交渉。
大学運営級 JICA 専門家	3 学間の協調	大学運営級	大学運営級、 JICA 専門家の 出張費	3 学大学運営級	各大学運営級が 3 学合意を重要 視せず	①JICA 専門家 による協働意識 の徹底、 ②省庁と事業体 の交渉	予算獲得にむけ た 3 学共同の提 案書作成	外部資源獲得が 事業体としての 3 学共通目標た りうる	運営会議
大学運営級 評価部会委員 JICA 専門家	案件の実施	大学運営級が学 科長を通じて評 価部会委員を任 命、業務実施を 指示。 評価部会対応の ための JICA 短 期専門家派遣 については JICA 専門家側 が決定。	評価部会委員が 作業を実施、 評価部会対応の ための JICA 短 期専門家派遣	①大学運営級と 評価部会委員 ②評価部会委員 と JICA 専門家	①要員間：連絡、 調整不十分によ る問題発生 ②JICA 専門家は 要員に対して 自律性を期待、 しかし要員は明 確な指示を期待 ③大学運営級： 業務管理が不十分	①要員と評価担 当 JICA 専門家 による協議、 ②前期中等局と の交渉	①大学運営級： 業務実施体制の 整備 ② JICA 専門 家：要員に対す る内部事情の開 き取りと業務円 滑化のための指 導	大学運営級、要 員、JICA 専門 家：業務実施体 制の整備が必要 、活動の具体的 目標と期限を 認識	①JICA 専門家 の出張、あるい は電話を通じた 要員との協議 ②JICA 専門家 と大学運営級と の協議

*) JCC は、合同調整委員会の略。

出典) 小國(2003) 72-73 ページを参考に筆者作成。

する上で重要な役割を果たした。このことは、当初の構想からすれば意図せざる結果であった。だがこの行為も、共同提案書を作成するという文脈を共有し、作成に向けて意見を交換しあうことで文脈を変化させ、3学連携という新たな意味を創出できた、という点で、大学運営級にとり、貴重な「場」として機能した、と指摘できる。

野中による「場」の概念は、高い利潤を生み出す企業の秘訣を探る中から生み出された概念である。基礎教育 ODA については、当然ながら基礎教育 ODA 事業の実施によって利潤を上げることが事業体の目標ではない。この組織の目的に関する相違にも関わらず、野中の「場」の概念に着目し、基礎教育 ODA 事業体の中での「場」の必要性に言及するのは、「場」の存在によって高い利潤を生み出す企業組織においては、社員に縦割り意識を超えた緊密な結びつきがあり、葛藤状況が仮に存在しても、それを一つの契機としてさえ凝集力を高めていく組織のダイナミズムが存在するためである。そして、このダイナミズムは、基礎教育 ODA に関連する行政機構などの非営利組織においても、追求されるべきで

あると考える。

4.2 中間項としての国際協力

黒田(2002)の事例同様、本事例における関連組織間、あるいは組織内の関係は、断絶されたものと指摘できる。本事業は初中等教育総局と高等教育総局の共管競合事業であるにも関わらず、初中等教育総局下の前期中等教育局と事業体の関係は疎遠であった。大学間の協調関係も、フォローアップ協力開始当初は積極的であったとは言い難く、また部会内の連絡・調整が不十分であることは先述の通りである。こうした疎遠な関係を有する組織に対して、IMSTEP という協力事業が実施されている。

そのため、IMSTEP という協力事業を組織に対する行為という観点から考えるならば、中間項、あるいは媒介としての役割に注目せざるを得ない。日本の ODA において、特に IMSTEP のような技術協力事業は、日本の優れた知見を発展途上国に移転するという、技術移転の側面が協調される。だが、その技術移転を果たすためにも、その前段として、円滑な関係を諸機関、

要員と取り結ぶことが課題になる。佐藤（2002）は、分権化時代を迎えたインドネシアにとって、国家と共同体の間を仲介する調整主体の必要性を唱えている。大学やその内部の組織を一つの共同体として考えるとき、協力事業体もまた、調整主体として機能するよう求められることが、本事例から示唆される。

4.3 具体的な中間的目標の重要性

協力事業において、文脈を共有しあう「場」を設定し、また組織と組織を繋ぐ中間項、調整主体としての機能を果たそうとする場合、次の行動を導く具体的な目標を設定する必要がある。本事例で言えば、外部からの資金獲得であり、交渉に向けたデータ整備などの刻限がそうである。こうした目標が明確化すると、事業体における活動が活性化することが、本事例からも示唆される。

このことから、絶えず事業進捗を関係者共同で反省し、具体的な中間目標を設定する機会を持つことが重要であることが示唆される。組織や人間を取り巻く文脈は常に変動し、新たに生成される。事業開始前に設定された目標を重視しつつも、あるいはその目標を達成するためにも、今事業体がどの地点にあり、何が必要とされているのか、常に関係者で討議する場を持ち、中間目標を再設定しあいながら活動を行うことが求められよう。中間目標は、財政的な指標でもあり得るし、具体的な報告書や提案書、調査結果を取りまとめる期日でも良い。一定の金銭的投入や労働的投入の結果、何を達成すべきかを明確化し、その目標を組織・要員間で共有することが重要である。

5. 結論

本稿は、基礎教育 ODA の事例として、JICA によるインドネシア初中等理数科教育拡充計画 (IMSTEP) を取り上げ、アクション・リサーチの手法を用いつつその実施過程に関して分析を行った。より具体的には、① IMSTEP に関連す

る組織や要員の間でどのような意思疎通に関する問題状況が発生し、②その解決に向けてどういった努力が払われたか、③また事例からどのような教訓を導けるか、という点について焦点を当てて検討を進めてきた。

事例として、前期中等教育局との連携に関する交渉過程、大学間の協調過程、評価部会における業務実施過程を取り上げた。前期中等教育局との交渉では、事業効果について懐疑的であった同局の関心事項について IMSTEP 側が理解し、3学共同で交渉に当たる中、同局からも理解が得られるようになった。大学間の協調については、JICA 専門家側からの周知に加え、前期中等教育局など外部資金の獲得を共同目的としたところから、円滑な協調を得られるようになった。また評価部会の業務実施については、内部における連絡・調整の不十分さと業務支援態勢の不整備が、JICA 専門家との協議によって判明し、大学運営級も加えた3者によって体制の基盤強化が図られた。この事例から得られる教訓として、文脈を共有しあう「場」が重要であること、事業体には関連機関に対する中間項として調整機能を果たすべきであること、また絶えず事業進捗を関係者共同で見直し、反省する機会を持つことが重要であることが得られた。

本稿では、IMSTEP の事例研究を通じ基礎教育 ODA の実施過程で発生する問題の構造についてアクター間の関係に着目しながら動態的に考察した。本稿の意義は、比較教育分野ではまだ試みられることが少ないアクション・リサーチの手法を用いながら、基礎教育 ODA という国際教育協力の実践を反省する研究を試みたことにある。

だが、本稿の分析は主にインドネシア側の組織・要員が中心であり、日本側の内的過程について詳細な分析が求められる。また、学校との関係についても分析する必要がある。IMSTEP の活動は継続中であり、今後の実施過程の推移に関する分析も課題である。とくに、教育・教職員質の改善総局が設立され、教員給与引き上げも改革の俎上にのぼるなど、IMSTEP の実施と

成果の定着に影響があろう。こうした外的要因の変動も含め、稿を改めて更なる検討を加えたい。また、IMSTEPが実施する大学・学校間連携の事例研究については、稿を改めることとする。

参考文献

- Elliot, J. (1991). *Action research for educational change*. Milton Keynes, Open University Press.
- 古川和人 (2002). 教育ODAソフト化政策の課題設定過程に関する研究 日本教育行政学会年報, 28, 98-111.
- 林竹二・伊藤功一 (1990). 授業を追求するということ 国土社
- Hotta T (1991). Japanese educational assistance to developing countries. *Comparative Education Review*, 35, 476-490.
- 稲垣忠彦 (1995). 授業研究の歩み 1960-1995 評論社
- Japan International Cooperation Agency and Directorate General of Higher Education (2003). *Final Report: The Project Development of Science and Mathematics Teaching for Primary and Secondary Education*. Jakarta, DGHE.
- 国際協力事業団 (2001). インドネシア共和国初中等理科教育拡充計画中間評価報告書 国際協力事業団社会開発協力部
- 国際協力事業団 (2003). インドネシア共和国初中等理科教育拡充計画終了時評価報告書 国際協力事業団社会開発協力部
- 黒田則博 (2002). 国際教育協力長期派遣専門家に関する一考察 国際教育協力論集 5, 33-43.
- 草野厚 (1997). 政策過程分析入門 東京大学出版会
- 松井和久 (2002). 地方分権化と国民国家形成 佐藤百合 (編) 民主化時代のインドネシア アジア経済研究所 pp.199-246.
- 牟田博光 (2003). 構造的評価に基づく総合的国際協力の試み 日本評価研究, 3, 65-75.
- Long N (2001). *Development Sociology: Actor Perspectives*. London: Routledge.
- 長尾眞文・又地淳 (2002). 教育分野における新たな技術協力モデル構築の試み 国際教育協力論集, 5, 83-100.
- 西尾勝 (2001). 行政学 [新版] 有斐閣
- 野中郁次郎 (2002). 解説 ウェンガー、マクダーモット、スナイダー 櫻井祐子 (訳) コミュニティ・オブ・プラクティス 翔泳社 pp.333-343.
- 小國和子 (2003). 村落開発支援は誰のためか 明石書店
- 大瀬敏昭・佐藤学 (2000). 学校を創る 小学館
- 大瀬敏昭・佐藤学 (2003). 学校を変える 小学館
- Saito, E., Harun, I., & Sumar, H. (2006a). Pengaruh pada siswa sekolah menengah terhadap pendidikan matematika dan IPA (MIPA) di Indonesia. *Spektra*. (Accredited refereed journal of State University of Jakarta) 6, 11-22.
- Saito E., Harun I., Kuboki I., & Tachibana, H. (2006b). Indonesian Lesson Study in Practice: Case Study of Indonesian Mathematics Science Teacher Education Project. *Journal of In-service Education*, 32, 171-184.
- Saito, E., Sumar, H., Harun, I., Ibrohim, Kuboki, I., & Tachibana, H. (2006c). Development of school-based in-service training under an Indonesian mathematics and science teacher education project. *Improving Schools*, 9, 47-59.
- Saito E., Harun, I., Kuboki I. & Sumar H., (2007). A Study on The Partnership between School and University to Improve Mathematics and Science Education in Indonesia, *International Journal of Educational Development*, 27, 194-204.
- Saito, E., Tsukui, A., & Tanaka, Y. (2008). Problems on professional development of primary teachers in Vietnam: Case of Bac Gian Province. *International Journal of Educational Development*, 28, 89-103.
- 佐藤雅彰・佐藤学 (2003). 公立中学校の挑戦 ぎょうせい
- 佐藤学 (2005). 教室のフィールドワークと学校のアクション・リサーチのすすめ 秋田喜代美・恒吉僚子・佐藤学 (編) 教育研究のメソッドロジー 東京大学出版会 pp.3-13.
- 澤村信英 (1999). 理数科教育分野の国際協力と日本の協力手法に関する予備的考察 国際教育協力論集 2, 173-181.
- セートウンガ・ブラサード (1994). 日本のODA教育援助政策における決定プロセスの問題点 日本教育行政学会年報 21, 252-267.
- 武田忠・伊藤功一 (1994). 教師が変わるとき 授業が変わるとき 評論社