

Title	そんなのきいてないよ! : 説明責任は誰の手に?
Author(s)	大西, 好宣
Citation	開発分野の教育と研修のための事例教材集. 2010, p. 47-54
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/14202
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

そんなの聞いてないよ！：説明責任は誰の手に？¹

大西 好宣

プロローグ

「うーん、おいしい！」 江戸川由利子は思わずつぶやいた。南国の太陽が激しく照りつける。今は乾季だ。

「こんなに瑞々しいライチ（龍眼）は、日本じゃ絶対手に入らないでしょ？」 部下であり、同僚でもあるチャータムが勝ち誇ったように混ぜ返す。

冷房の効いたオフィスでパソコンの画面を見つめるのに疲れ、由利子は同僚を誘って果物売りの行商を呼び止めたのだ。行き過ぎたエアコンの除湿機能のせいだろうか。喉が猛烈に渴く。

「ええ。悔しいけど本当だわ」 そう言う由利子の表情は、しかしなぜか少しも悔しそうではなかった。実際、この国のライチは世界一だと思っているからだ。乾いた喉に、ライチの水分が急激に染み渡っていく。

行商の籠には、ライチの他にも、果物の王様と言われるドリアン、熟れたパパイヤにマンゴーなどが並ぶ。どれも値段は日本の十分の一だ。

「こんな贅沢、日本じゃ味わえない」 由利子はそう呟きながら、この国、キール共和国で暮らす幸せを噛み締めていた。わずか数日後、そんな気持ちが暗転することもまだ知らずに・・・。

キール共和国

由利子の暮らすキール共和国は、東南アジアの西北端に位置し、総人口 500 万人そこそこの小さな国である。山岳地帯が国土のほぼ 7 割を占め、主産業は農業である。とはいえ、国民 1 人当たりの所得は年間 100 ドルにも満たない。豊かな天然資源と、農業に適した気候に恵まれ、第二次大戦後の一時期こそ大きな発展が期待されたものの、現実は厳しかった。現在のところ、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）によって、最貧国に分類されている国のひとつだ。

そのキール共和国に由利子が赴任して既に 8 年。「業界」では今やベテランと呼ばれる域

¹ 本ケース及びティーチングノートは、大西好宣により、(財)国際開発高等教育機構が開催したケースメソッドセミナー（2009年8月～2010年3月）において、東京工業大学学術国際情報センター山口しのぶ教授の指導のもとに作成された。実話を基にしているが、登場人物名等は架空のものである。©FASID

に達している。日本で大学を卒業し、進学塾の講師を3年間務めた後、米国の大学院で教育開発を学んだ。発展途上国に対する教育支援を、自らのライフワークに選んだのは、教育が国の発展に果たす役割の大きさを確信してのことだ。

キール共和国が今も貧しいことの大きな原因について、由利子は赴任前に色々と調べてみた。そして、彼女が達したひとつの結論は、「植民地政策がもたらした負の遺産」というものであった。というのも、この国は20世紀初頭から第二次大戦終了までのほぼ40年間、当時の列強であったリケロアの植民地であったからだ。

リケロアはこの地でいわゆる愚民政策をとり、全てのキール共和国国民を二級市民と見做したがゆえに、自国で見られたような近代的な教育制度を何一つ採用しなかった。そのため、今でも多くの国民は教育の重要性を軽んじる傾向が強く、付加価値の極めて低い農産物を、家族総出で生み出すことに、ほぼ全てのエネルギーを注いでいる。少なくとも、由利子にはそんな風に思えて仕方がなかった。

「チャーナム、教育さえしっかりすれば、この国は間違いなく発展するわ。キール共和国を知れば知るほど、私はそう信じるようになった。今ではもう信念に近いわ」

「ありがとう、ユリコ。私たちの国と、その可能性を、外国人であるあなたが信じてくれて嬉しいわ。教育さえしっかりすれば、キール共和国は発展する。私自身もそう信じて、この仕事を選んだのよ」

2人の会話を聞いていた多くの現地スタッフも、双眸を輝かせながらうなづいた。

教育開発支援協会(AEDA)

由利子が働く教育開発支援協会 Association for Educational Development and Assistance(AEDA) は、ベトナム戦争を契機として日本で設立されたNPOで、発展途上国の初等教育就学率改善のため、各地で様々な事業を展開している。由利子はAEDAに奉職後、最初の2年を主に国内で過ごした。プロジェクトのコーディネーターとして必要なスキルを十分身につけた後、キール共和国の首都ボスタグに赴任したわけである。

赴任直後こそ直属の日本人上司が1人いたものの、8年を経た今、由利子はそのかつての上司と同じ地位に上り詰めていた。シニア・コーディネーターとなった彼女は、現地事務所の筆頭責任者として、地元で採用した若いアソシエイト・コーディネーター5名を教育し、管理している。日々押し寄せる難題に立ち向かいながらも、由利子は日々の仕事に常にやりがいと誇りを感じていた。

キール共和国での援助事業とその変遷 I

彼女が現在担当する事業は、キール共和国における初等教育就学率の改善を目的とした総合プログラムで、丁度由利子が同国に赴任した頃に開始されたものである。プログラムの財源は、同共和国と歴史的な繋がりが深く、今や先進国となったかつての宗主国リケロアが政府開発援助(ODA)の一環として拠出している。

実は、プログラム実施前の企画段階から、AEDA はリケロア政府援助機関との協議にも参画していた。これは、当時、既に AEDA によるプログラムの実施が予定されていたからである。そのため、AEDA は数次にわたる現地調査にも参加していた。リケロアが日本の団体を使うことにしたのは、AEDA の実績云々もさることながら、キール共和国民のリケロア民に対する歴史的な敵対感情を回避したいという意図も大きく作用していた。

当初、AEDA は現在とは異なる役割を期待されていた。すなわち、小学校への質的/財政的支援という極めて限定された分野で AEDA はそれなりの実績を持っていたため、このプログラムにおいても、キール共和国内のある特定地域で、同様のプロジェクトを自ら単独で実施することが求められていたのである。

しかしながら、AEDA は確かに実績のある NGO ではあるものの、キール共和国全域を管理できるまでの人的・物理的能力があるとは言い難かった。そのため、当該プロジェクトが徐々に成功を収め、その実施地域が国内全土に拡大した暁には、早晚そのリソースが枯渇することは、プログラムの企画段階後半で既に予見されるようになった。

さらに、大中小 80 もの民族から成るキール共和国は、地域によって文化も特性も異なり、また現在の発展状況や統治形態も大きく違う。そのため、プロジェクトを実施する際にも、全ての地域で同じ方法を採用するのではなく、文化的・地理的特性の似通った小さな地域を束ね、20 程度の中規模なクラスターにまとめた上で、それらの地域にあった個別・独自の方法で実施する方がより効率的で、なおかつ成果も上がることが予想できた。

そこで 8 年前のプログラム開始直前、実施計画変更のため短期間で重大な決定がなされた。それは概ね以下のようなものである。

(決定事項)

1. キール共和国における初等教育就学率改善のため、リケロアは日本の NPO である AEDA をその「助成先」かつ「実施機関」として任命する²。
2. プログラム実施地域は、最終的にはキール共和国全域とする。但し、事業の効率性という観点から、同国内で特性の似通った小さな地域を束ね、20 程度の中規模なクラスターを編成することとし、当初は 2～3 のクラスターから開始する。
3. これら 20 のクラスターで、初等教育就学率の改善事業を行うのは、新たに募集された 20 の NGO とする。本プログラムでは、これら NGO を「協力機関」と呼称する。
4. AEDA は、その知名度と実績を活かし、これらの NGO を募集・決定（指名）する。
5. AEDA は、各クラスターでの直接の事業実施は行わず、上記 NGO をプロジェクトの目的に沿って指導・監督しながら、プログラム全体の成果を最大限とするよう努力する。
6. プログラムの実施期間は、当面 3 年間とし、状況を見ながら対象地域を拡大し、なおかつ実施期間の延長を考慮していく。
7. 事業実施に当たっては、AEDA とリケロアとが緊密に連携し、重大な決定や判断が必

² これは当初の予定通り

要な場合、公式な協議（不定期）を重ねていく。

8. 上記4でAEDAにより指名されたNGOの最終的に任命は、上記7で規定した協議によるAEDA及びリケロア相互の合意に基づかねばならない。上記6で規定した4年目以降の支援継続・延長も、この枠内において判断するものとする。

この結果、AEDAはいわゆるインターメディアリ（仲介）³として、このプログラムに参加することとなった。すなわち、AEDAは20にクラスター化されたキール共和国内の事業実施地域において、ミクロな部分では個々の事業に直接関与せず、プログラム全体の目的を達成するための総合的マネジメントを担当するわけである。

キール共和国での援助事業とその変遷II

この事業は開始当初、

1. 対象地域内にある各小学校への質的/財政的支援
2. 保護者への啓蒙活動

という主として2つのコンポーネント（＝プロジェクト）のみから成り立っていた。初等教育の就学率を上げるには、学校が魅力的な場所になるよう支援し、なおかつ保護者を説得すれば十分と考えられていたからである。

けれども実際には、農業を主体とするこの国において、就学年齢にある子供は多くの場合、貴重な労働力として捉えられていた。そのため、せっかく親の説得に一時的に成功しても、いったん農繁期を迎えれば学校に通う子供の数は激減する。そしてそれを契機として、多くの子供が学校に来なくなる。由利子が赴任し、事業を担当した当初3年間は、そんな事例が各地で繰り返されていた。

そこで、由利子は考えた。結局のところ、保護者が経済的に裕福になり、その仕事安定しない限り、子供はいつでも必要に応じて農作業へと駆り出される。子供には教育を受ける権利があるとか、このままでは貧困の再生産ではないか、などと保護者に訴えてみたところで、所詮は無益である。だとすれば、親の仕事、すなわち農業を支援することも必要なのではないか。

丁度同じ頃、当該プログラムが開始2年半を経過したことに伴い、4年目以降の継続支援の可否を調査するため、外部識者による事業評価が実施された。この評価プロセスにおいて、プログラム実施担当者としての由利子の発言は関係者に重く受け止められ、3か月後に提出された評価報告書には、農業支援が必要だと由利子の考えがプログラムの改善提案として掲載されていた。

これに勇気を得た由利子は、プログラムを支援する先進国Bの援助機関担当者を説得す

³ NPOやNGOに人材や資源を配分し、需要のある所につなぐ（＝仲介する）、マッチングのための機能。詳細は田中弥生著『NPOと社会をつなぐ』（2005年、東京大学出版会）などを参照。

ることにした。協議はスムーズに進み、結果として由利子は上記で紹介したコンポーネント3を新たに加えることに成功した。リケロアとしても、このアイデアは外部評価者による提言内容とも一致するものであり、何ら反対する理由はなかったのである。

この結果、プログラムには新たなコンポーネントとして、

3. 農業支援

- 1) 農業そのものの技術指導
- 2) 村や地域を単位としたいわゆるマイクロクレジット

という2種類の活動が追加された。このうち、前者の農業技術の指導者に関しては、キール共和国内にも多数存在するため、彼らを優先的に活用することとした。

一方、後者のマイクロクレジットに関しては同国に知見がないため、リケロアの協力を要請した。幸い、リケロアには途上国に対する有償援助で長年の経験を持つ、半官半民の汎アジア発展開発金融公社（Financial Corporation for the Pan Asia Development、略称FCPAD）があった。そこで5年前、このFCPADがリケロア政府と共にプログラムの新たなドナーとして加わることになり、上記の決定事項7で規定された公式協議にも同社はドナーのひとつとして公式に参加することとなった。

クラスターと NGO が抱える問題

初年度3つの NGO、クラスターから開始されたこのプログラムも、今では18の NGO、クラスターを抱えるようになっていた。それぞれの地域でノウハウと土地勘を持つ大中小18の NGO は皆自信と責任を持って事業の遂行に当たっており、由利子はその結果に概ね満足していた。マイクロクレジットの導入についても、住民へのアンケート調査では9割方好感を持って迎えられていた。貸与資金の返還率も今のところまずまずである。

ただ、由利子の見るところ、プロジェクトを実施している18の NGO のうち、2つか3つは改善の必要な何らかの問題を抱えている。そのうち、最も深刻な問題を抱えるのは「ルパーツ地域教育賛助会」という NGO であった。この地域では、プログラムが掲げた当初の2つのコンポーネント（1. 対象地域内にある各小学校への質的/財政的支援、2. 保護者への啓蒙活動）については全く問題がなかったものの、新たに加わった3つめのコンポーネント（3. 農業支援）で特に苦勞していた。

というのも、同地域では昨年激しい旱魃に襲われ、農業が壊滅的な打撃を受けた。そのため、当初予定していた住民からの（マイクロクレジットの）返還がスムーズに進まず、毎年9月に実施される新規貸し出しのための資金が、今や底をつきそうな状況であった。6月に開催されたドナー2者との協議で、由利子はこの問題を報告した。その結果、特にマイクロクレジット関連のコンポーネントを支援するFCPADの担当者から、現地への速やかな訪問による問題解決をアドバイスされていた。そこで7月、由利子は自らの考えをまとめた上で、現地 NGO の担当者との協議のため、同地域へ1泊2日の予定で赴いた。

視察では、教育関連コンポーネントについては比較的問題なく遂行されていることが確認できたものの、マイクロクレジットに関してはやはり現在も懸念された状況が変化していないことが明らかとなった。由利子は必ずしもこの方面の専門家ではなかったが、可能な限りのアドバイスを提供し、なおかつもし必要な場合には、FCPAD への緊急追加支援についても検討する旨を現地 NGO 担当者に通知した。ところが驚いたことに、担当者は次のように発言した。

「ユリコさん、FCPAD の担当者なら 2 か月前にここに来ましたよ。聞いていないのですか」

「えっ……」 由利子は絶句した。担当者はさらに次のように告げた。

「実はその時、追加の融資についても話し合ったのですが、まずは我々の自助努力が必要との話になっています。もうちょっと頑張れ、とも励まされました」

「そうなのですか。私は少なくとも知らされていません。他に何か具体的なアドバイスはありましたか」 由利子は気が滅入りつつも、何とか会話を会話を続けた。

「ええ、色々。さすがに彼らはプロですね。色々と参考になりました」

「そう、それなら良かった」 ホッと胸をなでおろす由利子。

「でも、さっきユリコさんが仰ったこととは反対のアドバイスもあったのですが、どうしましょう」

「……………」

「やはり、ユリコさんの仰る通りにしましょうか。プロジェクトを実施する上で、直接指導を受けるのは AEDA の責任ということになっていますから」

「い、いえ……この分野では FCPAD の方が専門家なので、その指示に従って下さい」

「わかりました。なるほど、その方がいいでしょうね」 そう言う担当者の目には、明らかに由利子に対する不信感が表れていた。

由利子の顔は青ざめていた。「どうして言ってくれなかったのよ。」担当者が去った時、そんな恨み言が思わず口をついて出た。その台詞は、NGO の担当者と FCPAD の担当者の 2 人に向けられたものだったが、考えてみれば前者には悪意はない。NGO 担当者にしてみれば、FCPAD 担当者の訪問は、当然、由利子にも伝わっているはずだと考えていただろう。そうすると、問題は後者である。どうして……どうして。そんな言葉が何度も心に浮かんでは消える。由利子はやるせなさを感じていた。

ドナーとの対話

帰任後、由利子はイの一番に FCPAD の担当者へ電話をかけた。カネヲというのが彼の名前である。

「カネヲさん、こんにちは。いつもお世話になります」

「ああ、ユリコさん、お久しぶりです。お元気ですか」

「ええ、おかげさまで。実は昨日まで、ご支援をいただいているプロジェクトの件で、ルパーツ地域を訪問していました」

「ほう！ 教育賛助会ですね。担当者は元気にやっていたですか」

「はい。カネヲさんも訪問されたのですね。私は知らなかったのですが」 由利子は後半の「知らなかった」という一言に力を込めた。

「ああ、ええ。申し上げてなかったですね。実はあれは、他のプロジェクトでの出張だったものですから。ルパーツ地域教育賛助会は、キール共和国で活動する団体の中では比較的大きな NGO のひとつです。10名の専門家と90名の現地要員を持ち、海外の主要なドナーから資金を受け、国内で6つのプロジェクトを実施しています。その中に、我々の支援しているプロジェクトが複数あるのです。ユリコさんもお存じでしょう」

「はい」

「ですから、今回の訪問で初等教育就学率改善プログラムの担当者に会えたのは全くの偶然なのです」

「私もそう聞きました。ですが、それにしても事前に情報が欲しかったと思います」

「仰る通りです。決して故意ではありません。今回のことは全くの偶発的な出来事で、私個人の失念によるものです」

「わかりました。次回からは AEDA とも情報を共有していただけますね」

「……………」

「何か問題でも」

「うーん、それはどうなのでしょう。FCPAD はこのプロジェクトのドナーですから、必要に応じて独自に情報を収集したりもしています。ですので、たまには開示できない情報もあり、そうした情報収集活動自体を隠す場合もないとは言えません。今後、全ての場合に助成先と情報を共有するという事は確約できかねます」

「では、今回のこともそうした事例のひとつなのでしょうか」

「いや、そうではありません。今回のことは既に申し上げたように、全くの私の連絡ミスによるものです。ですが、良い機会なので原理原則を申し上げた次第です」

「……………」 由利子は愕然とした。

由利子の懊悩

「それは当たり前よ。ドナーは常に偉いんだから」 由利子の話を一部始終聞いて、同僚のチャータムは言い放った。

「私がアメリカで学んだことは違うわ」

「どう違うの」

由利子が学んだアメリカの大学院では、助成ということについて、次のように教えられ

ていた。すなわち、資金を助成する側（ドナー）と受ける側（ドニー）には、理論上の上下関係はない。あるのは役割の違いである。プロジェクトを自ら単体で実施する力はないものの資金力はあるというドナーと、実施能力はあるものの資金がないというドニーとがお互いを補い合うに過ぎない、と。いかにも、民間の巨大な財団や国際的な NGO を幾つも有するアメリカらしい考え方だと、当時の由利子は感心したものだ。

しかし、思えばそんなアメリカの大学院でも、アカウンタビリティ（説明責任）については詳しく教えてくれなかった。通常、ドニーはプロジェクトの実施に関して様々な報告をドナーに提供し、そのアカウンタビリティを果たすことが求められている。けれども、ではドナーは果たしてドニーに対するアカウンタビリティを有するのだろうか。それとも、カネヲの言うような是々非々というアプローチもあり得るのであるだろうか。

初等教育就学率改善プログラムでは、他にも問題を抱える NGO がある。これらの NGO を放置し、プログラムが一部失敗に終われば、その責任を追及されるのは様々な問題を抱えた個々の NGO ではなく、ドニーである AEDA である。そのため、由利子としては問題を抱えた NGO の担当者との協議が、是が非でも必要だと考えているが、ルパーツ地域で起こったような事態がこれらの地域でも絶対に起こらないとは限らない。そう思うと、由利子は疑心暗鬼に囚われてしまう。万が一そのようなことが起こった場合、NGO の担当者はおそらく自分や AEDA に対して不信感を抱くであろう。また、ドナーとドニーとの良好な関係にも疑いを抱くはずである。

FCPAD の担当者カネヲとは、以前から良い関係を保っていたと安心していただけ、由利子にはなお一層、今回のことがショックであった。今回、カネヲとは感情的にならずに議論ができたと思っているものの、次回もそうできるという自信はない。そもそも、初等教育就学率改善プログラムを成功させたいという願いは誰しも同じのはず。情報の共有に関して、カネヲとも妥協できる、何か良い方策はないものだろうか。南国の太陽は、いよいよ激しく照りつける。