

## サブサハラアフリカにおける日本の教育協力に関する一考察

- ザンビア教育分野を事例として -

鈴木 隆子\*

### はじめに

1990年にタイのジョムチエンにおいて開催された「EFA（万人のための教育）世界会議」そして2000年にセネガルで開催された「世界教育フォーラム」において国際的に認められるようになったEFAの理念によって、それまでの基礎教育の概念は拡大された。基礎教育は、人種、性別、階級等を超越したすべての人が、公的な学校教育の他に就学前教育、職業教育、成人教育、ノンフォーマル教育等より幅広い教育の機会を得るべく、「基本的人権としての教育を受ける権利」という理念として広く認められるようになった（北村、2005）。同時に基礎教育を受けることは個人の基本的人権であるだけでなく、人的資本を構築して社会に社会経済や文化的な発展をもたらす、貧困削減の有効な手段となり、さらには平和で安定した世界を構築するための基礎となる（国際協力事業団、2002）。1992年の「教育援助の基本方針」は教育援助の増大と基礎教育最重視、相手国の教育開発全体を視野に入れた教育協力を謳っている（国際協力事業団、2002）。

これらを始めとした議論の場を通じて構築された世界の教育に対する合意は、地球上の全ての人に質の高い基礎教育を受ける機会を保障することが、地球市民が取り組むべきグローバルイシューであるということを確認させた。これを受けた国際社会や各国家の努力により、近年急速に初等教育の普及は増加してきた。2005年度（推定）の初等教育における純就学率（NER）は、太平洋・東アジア

---

\* 神戸大学大学院国際協力研究科助教

は93%である。同様に欧州・中央アジアは91%、中南米が95%、中東・北アフリカが90%、南アジアでは86%、サブサハラアフリカでNER66%である（World Bank, 2006）。このように、世界のほとんどの地域が9割程度の初等教育普及率という順調な伸びを見せている一方、サブサハラアフリカにおいては、初等教育の純就学率や識字率がいまだ60%程度と低迷し、MDGs（ミレニアム開発目標）の達成が危ぶまれている国が多い。2015年のMDGs達成を念頭に、各国家および国際社会は協力しながら一団となって、プールファンドやFTI（ファーストラックイニシアティブ）等を始めとした特化政策等の取り組みを重ねつつ教育事業を進めている。日本においても「ODA大綱」において「人間の安全保障」が基本方針とされている（外務省、2003）。「人間の安全保障」の考え方は「政府開発援助に関する中期政策」の中で教育を包括することが明記されている（外務省、2005）。また具体的な施策として「平成21年度国際協力重点方針」において「対アフリカ支援」および「MDGs実現への貢献（教育含む）」を6つの重点項目のひとつとして取り上げている（外務省、2009）。その具体策として、1993年から5年ごとに開催されている「アフリカ開発会議」や1996年の「アフリカ支援イニシアティブ」においてこれまで以上にアフリカへの支援を重視することが表明された（国際協力事業団、2002）。2008年採択されたTICAD IVの「横浜行動計画」では、いわゆる「人間の安全保障」の考え方に基づいた教育への

支援の継続方針が記載されている（外務省、2008）。

基礎教育を支援するにあたって、2000年初頭からサブサハラアフリカにおいて顕著に表れてきた援助手法が援助協調である（Suzuki, 2009）。1980年代以前は教材や教員訓練などターゲットを特化した援助国主体の単独プロジェクトが主流であったが、これらのプロジェクトは短期的な成果はもたらずものの、成果の持続・発展性や受益国の主体性等発展を維持させるための要素に欠け、恒常的な開発にはつながりにくかった。そのためより効果的な援助のために、単発ではなく、関連プロジェクトを有機的に構成してより大きなターゲットを設定するプログラムアプローチや、各関係機関が協調しながら援助の調和化を図るべきだと議論が起ってきた。この流れを受け、2002年のモンテレイコンセンサスや2003年のローマ宣言を経て、2005年に「援助効果向上に関するパリ宣言」が採択され、援助手法は限定しないものの、援助国や被援助国が援助目標や援助手続きを合わせて協調するとともに、被援助国の政策や制度に合わせていくことが国際社会における合意となった。日本も例外ではなく、「ODA大綱」において「国際社会における協調と連携」が基本方針とされており、「国際社会においては様々な主体が協調して援助を行う動きが進んでいる。我が国もこのような動きに参加して主導的な役割を果たすよう努める」と明記されている（外務省、2003、3頁）。重点課題に取り組むに当たっては「国際社会におけ

る協調と連携を踏まえる」と「政府開発援助に関する中期政策」において援助協調が明記されている（外務省、2005）。

このようなサブサハラアフリカをとりまく教育協力の背景において、日本の教育協力はどのような貢献を果たしているのだろうか。先述のように、日本の政策文書は国際的潮流に協調する方針が謳われ、それに沿った形で教育協力が熟考され実施されているが、現場では日本の教育協力はどのような貢献を果たしているのだろうか。このような疑問に答えるため、本稿はザンビアを事例としてその投入によって生じる過程と成果を検証することによって、日本の教育協力の現状を把握することを試みる。

ザンビアは、JICAが教育協力を重点的に行っている国のひとつであり、特に基礎教育協力の拡充を行う重点国のひとつとして取りあげられている。また援助協調の進むザンビアでは、特に教育セクタープログラムへの参画を積極的に実践する援助協調重点国のひとつとして取りあげられている。同時に国別の援助方針「対ザンビア国別援助計画」において、ザンビアにおける重点分野のひとつとして「教育（特に基礎教育）」は重要な位置を占めている（外務省、2002）。その国別援助計画に従い、有償・無償の資金協力及び技術協力の各援助手法の特性を最大限生かして、ソフト、ハード両面のバランスに留意しつつ、手法の有機的な連携を図り適切な見直しに努めるとされている。

2003年から2007年までの間ザンビアにおい

ては「国家教育計画（SP）2003-2007」実施期間の間、教育省と共に日本を含む12援助機関が援助協調しながら、教育政策が進められた。教育事業の重複回避、運営コスト削減、計画実施プロセスを通じた教育省の運営能力向上を図るために、2003年からセクターワイドアプローチ（SWAP）を通じて援助協調しながら、教育事業が計画・実施されてきた。2008年からは「ザンビア合同援助戦略（JASZ）2007-2010」に基づき、一般財政支援が増加してきたため、教育分野の援助機関は半減し、議論は分野を超えた国全体の支援に移行しつつある（Republic of Zambia and sixteen cooperative partners, 2007）。しかし本稿では教育分野における援助について議論するため、教育分野内の議論がしやすいセクター支援中心の「国家教育計画（SP）2003-2007」実施期間における教育協力について取り上げる。したがって、本稿で取り上げる内容は全て国家教育計画2003-2007実施期間およびそれ以前のものに限定される。そのため2007年以後の事象については一切含めていない。

本稿の構成は、ザンビア教育分野の援助協調の現状を踏まえた上で、これまでの日本の取り組みについて検証し、今後の日本の方針について考察するために、まずザンビア教育分野の現状について描写する。次に今までの日本の取り組みについて紹介し、その過程や成果に関して検証する。最後にザンビアの教育分野を取り巻く環境における今後の日本の教育協力の方向性について考察する。

## ザンビアの援助協調

### 1. 国家教育計画Sector Plan2003-2007

2003年に基礎教育投資計画（BESSIP1999-2003）が終了した後、国家教育計画（SP2003-2007）の開始に従って、五ヵ年戦略計画が策定された。対象はBESSIPの基礎教育（1-9学年）から、基礎教育、中等教育（10-12学年）、高等教育、運営管理を含む教育分野全般に拡大された。計画実施に当たって、教育省と教育分野を支援する援助機関との間に覚書（MOU）が2003年2月に取り交わされ、アイルランド、英国、オランダ、世界銀行、デンマーク、ノルウェイ、フィンランド、ユニセフの8機関がこれ署名した。日本を含む数機関は署名しなかった。これに基づき、ザンビア教育省と署名機関が協調して手続きを調和化しながら、ひとつの教育計画実施にあたることに合意された。このとき、セクター全体を対象にした国家教育計画支援を懸念する、基礎教育重視のECと援助協調に慎重だったカナダは、当初署名を踏みとどまったが、2004年に追加署名した。この結果MOU署名機関は10機関となった。これによって、教育支援を積極的にしているけれども最後まで署名しなかった援助機関は、日本と米国の二カ国になった。

教育計画はMOUによって定められた以下の4つの公式委員会によって合同運営されることになった。年2回の合同運営委員会（Joint Steering Committee）：教育省および署名機関（日本は含まれない）の上官による上位会合で、最終的な承認機関、年4回の

セクタープラン調整委員会（Sector Plan Coordinating Committee）：教育省および署名機関の代表者によって構成され、主に四半期ごとの計画の実施状況モニタリングや中期的な承認機関の機能を果たす、月例の財政管理委員会（Financial Technical Committee）：教育省および12援助機関（署名していない機関も含む）の代表6機関で構成され、日常的な財政面での管理を行う、月例のセクタープラン支援グループ（Sector Plan Support Group）：教育省および12援助機関の代表6機関で構成され、日常的な実施面での管理を行う。これに加えて援助機関だけの非公式会合（インフォーマルドナー会合）も情報共有のために毎月開催された。

### 2. 3つの援助手法

教育計画実施にあたって、援助機関の援助手法としてMOUは以下の3つの援助モダリティを援助機関に対して指定した（Ministry of Education and eight agencies, 2003）。

#### 1) セクター直接財政支援（プールファンド）

ひとつめはセクター直接財政支援で、セクタープールと呼ばれる教育省のひとつの銀行口座に、投資する援助機関の全てが入金する、いわば援助機関共通の銀行口座を設置し、すべての投入された資金を一括管理するという制度である。通常プールファンドには、基礎教育や教員訓練等教育分野の中でも何かに特

化した資金としてプールする場合もあるが、ザンビアの場合は、教育計画全体に使用できる資金制度を構築するべく、細かい分野ごとの使途制限を全くつけず、「教育分野に使用すること」という使途制限しかついていない。使途制限がついていないので、この資金は教育財政として、教育分野全体に運用される（経常経費を除く）。すなわち教育に関する案件であれば、教員給与等の経常経費を除き、教員訓練、教材配布、学校建設等何にでも使用することができる資金である。これによって、国家教育計画全体を実現することができる教育資金が確保されることになった。この資金の管理方法は、MOU合意に基づき、教育省が中心となって、教育計画に沿って運営管理する。それを支援するために上記の4つの委員会が、セクタープールと教育省予算の両方を含む教育分野予算全体に対して、合同運営管理をし、合同実施をしていくというしくみである。

2005年度のプールファンド予算は8億1342万ドルである。これは教育省予算全体の28.6%を占める。ドナー拠出金の中では77%（但し2004年度繰り越し20.8%を含む）を占めている。2005年度にプールファンドに投入する機関は、アイルランド（ドナー拠出額の6.8%）、イギリス（15.2%）、EC（3.7%）、オランダ（9.7%）、カナダ（1.5%）、デンマーク（6.6%）、ノルウェイ（15.2%）、フィンランド（2.9%）、米国（1.3%）の9カ国であった（教育省、2005）。

## 2) イヤマークファンド

次にイヤマークである。これも同様に教育省が運営管理する資金であるが、合同の銀行口座ではなく、各援助機関が個別銀行口座を開設し、そこに投入された資金に対して、国家教育計画の中の何らかの案件に対して使途制限をつける方法である。例えば特に学校建設に関心があれば、教育計画の中の学校建設の項目にだけその資金が使用できるように条件をつける。そうすれば、その資金は、同じ教育計画に基づくが、学校建設にだけ支出されることになる。この資金管理は、各機関が教育省と二カ国間合意を結び、その合意に基づいた使途に対して教育省によって運用される。したがって、この資金の管理モニタリングは各機関の責任となる。

2005年度のイヤマークファンド予算は984万ドルである。これは教育省予算全体の3.5%を占めている。ドナー拠出金の中では9.3%を占める。2004年末に個別口座を保持しているのは、世界銀行、アフリカ開発銀行と日本のみである。

## 3) その他の支援

三つ目は「その他」と表記されるが、主に二カ国間合意に基づくプロジェクト形態による支援を指す。この予算は個別口座によって管理され、各援助機関が運営管理することになる。ただし、プロジェクト内容は、国家教育計画に沿ったものでなければならない。すなわちプロジェクトは、教育省事業実施枠組みと年次計画において認定された目的と優先

順位に沿って、援助機関と教育省が合意したものに限る。そして教育省に対して完全なプロジェクトファンドの報告をしなければならない。プロジェクト投入も、どれくらいの金額が教育分野に投入されることになるかが明確にされ、教育予算として計上されなければならない。これによって、教育分野内における動向が明らかになり、全体の見通しが利くようになるのである。

2005年度のプロジェクトファンド予算は1440万ドルである。これは教育省予算全体の5.1%を占めている。ドナー拠出金の中では13.6%を占める。2005年度にプロジェクトを実施継続する機関は、米国(2.4%)、ユニセフ(3.1%)、日本(6.5%)である。イギリス(0.5%)のプロジェクトは2005年3月で終了

し、その後は継続しなかった。他にイギリスとフィンランドはTAプールの口座を開設している(1%)。

### 3. ザンビア国の援助協調の傾向

MOUは3つのモダリティを提唱しているもので、必ずしもプールファンドに限定するものではないが、2004年度のプールファンド予算4196万ドルは、2005年度8134万ドルに増えた(ただし前年度繰越2195万ドルを含む)<sup>注6</sup>。教育省予算全体の中の割合は17.1%(2004年)から28.57%(新規20.86%)(2005年)に伸びた。ドナー拠出金の中では、48.1%(2004年)から77%(新規56.2%)(2005年)に伸びた。

この要因のひとつとして、2004年度、新たに米国、EC、デンマークがプールファンド

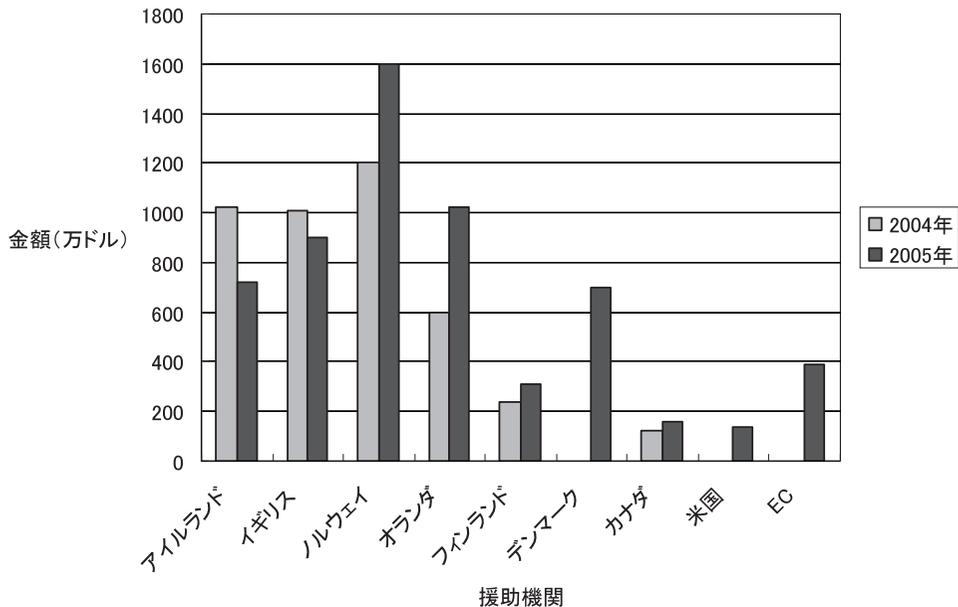


図1 ザンビア教育分野援助機関のプールファンド投入額の推移

(出典) Ministry of Education, Republic of Zambia, *National Annual Work Plan 2004, 2005*.

への投入を始めた。また各国が拠出額を増やしたことに由来する。たとえば図1が示すように、オランダは2004年度予算600万ドルから2005年度1020万ドルに、ノルウェイは2004年度予算1200万ドルから2005年度1600万ドルに、フィンランドは2004年度予算240万ドルから2005年度307万ドルに伸びた。

それに対して2004年度のイヤマールファン ド予算は2993万ドル（アフリカ開発銀行、世界銀行、EC、ユニセフ、日本、デンマーク）から2005年度は世界銀行の985万ドルだけになった。教育省予算全体の中では12.2%（2004年）から3.5%（2005年）に減少した。ドナー拠出金の中では、34.3%（2004年）から9.3%（2005年）になった。ただし、ユニセフの拠出項目の変更や、日本やアフリカ開発銀行の2005年度未計上というシステム上の問題も含むので、この数字がそのまま減少額だとは言えない。一方、デンマークとECは、イヤマールからブルファンドに移行した。

同時にプロジェクトも減少した。2004年度の1534万ドルから2005年度は1440万ドルに減少した。教育省予算全体の中では、6.3%（2004年）から5.1%（2005年）に減った。ドナー拠出金の中では、17.6%（2004年）から13.6%（2005年）になった。2004年度プロジェクトファンド17.6%のうち6.9%を占めていた米国は、2004年度の600万ドルから2005年度256万ドル（2.4%）に減少している。2004年度プロジェクトを実施していたEC（0.5%）とデンマーク（1.7%）は、プロジェクト期間終了後、プロジェクト支援を打ち切った。イ

ギリス（5.5%）も2005年3月に終了次第打ち切った。

日本のプロジェクト予算は、2005年度689万ドル（推定）である。これは無償資金協力、技術プロジェクトを含む。プロジェクト予算全体の中では13.6%中6.5%と約半分を占め、次に高いユニセフの328万ドルと比較しても2倍以上である。これは2004年度から引き続いて2005年度に無償資金協力による小中学校建設計画が予定されていることが大きい。教育省が必要性を認めて要請している計画なので正当性は十分あるが、教育分野全体の援助協調促進傾向と比較すると、日本は唯一違う傾向を示している。

## 2004年度までの日本の教育協力

### 1. 日本の教育協力における方針

#### 1) 対ザンビア国別援助の方針

2000年度までの実績においてザンビアは、全体でケニアに次いで域内で2番目（約2,107億円）の供与先の重点国である（外務省、2002）。2000年度までに日本は技術協力328億円（サブサハラアフリカでは3番目）、無償資金協力814億円（域内で2番目）、有償資金協力965億円（域内で3番目）の二国間援助を実施してきた。

2002年10月に策定された「対ザンビア国別援助計画」において、基礎教育の充実がザンビアにおける開発上の主要課題のひとつとして取り上げられ、「教育（特に基礎教育）」は重要な位置を占めている。課題別援助方針として下記のように記されている（外務省、

2002、2頁)。

なお、基礎教育分野については、基礎教育セクター投資計画を踏まえて、プロジェクト形成にあたってきたが、今後は政府が策定中の教育セクター戦略計画との整合性に配慮しつつ、具体的な協力可能性を検討していく。本計画における位置づけを確認しつつ検討していく。

以上の国家方針に沿い、ザンビアは、JICAが教育協力を重点的に行っている国のひとつである。JICAはザンビアを含むサブサハラアフリカの課題として、貧困軽減と人間の安全保障の確保のために、基礎教育の普及と質の改善を喫緊の課題としている。基礎教育分野は巨額の資金、面的展開、多様な構成要素の投入が必要であることから、援助の効率を高める必要があり、そのためにSWAPがこの地域では進んでおり、JICAもSWAPを通じた貢献の可能性を検討していくことも視野にいれつつ、ドナー協調への対応に配慮しながら、基礎教育のアクセスと質、教育運営の向上の3点を中心に展開していくことを方針として掲げている。

## 2) ザンビアにおける日本ODA戦略

日本はザンビア政府との政策協議を通じて、2004年から3ヵ年国別援助計画「ザンビア国に対する日本ODAストラテジー・ペーパー」に合意している。その中で教育は重点分野のひとつとして取り上げられ、教育のアクセスと質を向上させるために、3つのプロ

グラム、教育セクタープラン支援、社会的弱者に対する教育支援、理数科教育改善プログラムを通じて教育支援していくことを謳っている。は援助協調を通じた教育分野全体の支援を目的とする。特にザンビア特有の課題に効率的に対処してアクセスと質の向上を目指すため、補完的なプログラムが次の二つである。は人間の安全保障を確保するために、貧困層、女兒、エイズ孤児などの社会的弱者の質の高い教育へのアクセス向上を目的とする。は日本の優位性を活かして、理数科教育改善を通じた教育の質を高めていくことを目的とする。

## 3) 日本ODAタスクフォース

この方針と戦略を実践するために、在ザンビア国日本大使館担当者と、JICA企画調査員、ローカルコンサルタント、ボランティア調整員、JICA職員で構成されるODAタスクフォース教育分科会が、対外的にオールジャパンとして団結して、資金協力、技術プロジェクト、ボランティア事業を含む全ての日本の援助スキームを有機的にプログラムとして組み合わせ、効果的な教育分野支援に取組み、2006年までに、ザンビア教育省の3つの援助モダリティに対応しながら、以下の支援を行ってきた。

## 2. プールファンド運営管理における知的貢献

日本は、財政支援に慎重な姿勢をとっており、プールファンドに資金は投入していない。

しかし知的貢献を通してテクニカルサポート等の教育支援を実施してきた。2003年のMOU作成にもODAタスクフォースが積極的に関わった。インフォーマルドナー会合の参加継続と共に、2004年5月からはSPSGの代表6ドナーのひとつとして、また4つのタスクフォース（ガイドライン、建設、高校、TAプール）のリードドナーとして、SP運営管理の中核を担ってきた。2005年度及び2006年度年次会合では、日本はアイルランド、ノルウェイと共に、企画運営代表ドナー3カ国のひとつとして、教育省SP事務局と協力して運営企画において中心的な役割を担った。その貢献度は非常に大きい。

### 3. イヤマークファンドへの資金投入

日本政府は1999及び2001年度に見返り資金の用途を保健、教育分野に限定する教育計画プログラム無償40億円を供与した（外務省、2002）。2000年4月20日に申請された見返り資金において、以下の5つのプロジェクトの実施されることが合意された。教員住宅建設、現職教員再訓練、教材配布、学校保健・栄養、HIV/AIDS教育プロジェクトである。これらのプロジェクトを実施するために、イヤマークファンドとして2002年1月に個別銀行口座が開設され、承認された102億7641万クワチャ（2005年3月現在1\$ = 約4700K）のうち、第一期分として45億クワチャが振り込まれた。上記プロジェクトが2002年3月から2003年8月まで、当時教育省に派遣されていた専門家の協力を得ながら教育省

によって実施された。各項目の合意内容は表1の通りである。

### 4. プロジェクト支援

国家教育計画（SP）が開始されてから、2004年度と2005年度に無償資金協力による第二次ルサカ市小中学校建設計画が実施された。これは都市貧困層が多く住むコンパウンドと呼ばれる貧困層居住地区に学校を建てる計画で、2004年度に4校、2005年度に6校が建設された。ザンビアの粗就学率は87.7%（2002）で、MDGs達成にはまだ学校が必要である。ルサカに人口が集中しているので、都市貧困層の学齢児童の教育のアクセス向上に貢献することを目的としている。2005年からは技術協力によるSMASTE授業研究支援プロジェクトが開始されたが2007年迄に成果が測れなかったため、本稿ではとりあげない。

### 日本の教育協力における成果

#### 1. 知的貢献の成果

インフォーマルドナー会合、SPSG、タスクフォースグループ、そしてそれらの準備委員会などへの大きな知的貢献から、日本は小規模の緊急会合が開かれるときや相談があるときは、教育省からもドナーグループからも真っ先に声がかかるドナーのひとつとなった。2005年3月にJICA東南部アフリカ地域支援事務所が実施した基礎調査においても、教育分野における日本に対する信頼の高まりは認められた。

しかし、これらの支援は、基本的には

MOU合意に基づいて、プールファンド資金の運用に対するものである。したがってMOU合意の正当性の下、ファイナンシャルサポート（資金投入）とテクニカルサポート（知的貢献）の双方を、MOUに合意した教育省と署名ドナーが支援しているのである。しかし日本は、合意とファイナンシャルサポートを欠いて、他ドナーの資金運用に対するテクニカルサポートだけをしている。つまり他人の資金を何の報酬も得ずに管理支援や助言を無償でしているようなものだ。教育省と他ドナーにとってみれば、自分たちの資金に対して貴重な知的貢献をしてくれているのだから、日本の貢献は歓迎される。しかし日本にとってみれば、他者の資金運用のために人材投入（企画調査員とローカルコンサルタント）だけでも直接費用と機会費用の両方で多額の投入をしていることになる。しかもMOUに署名していない（公式に文書を交わしていない）ので公式な承認機関（二つの上位会合）には参画することができず、肝心なところで日本のプレゼンスを発揮できないでいる。これでは多額の投入に対して結果的には国益としての成果が得られていないことになる。

間接的に影ながらザンビアの教育分野が向上すればよしとするのであればそれでもよいが、それでは援助機関としての費用対効果が低すぎる。草の根レベルでも今や関係者の誰もがセクタープールを重視している。なぜならそれがザンビアの国家方針だからである。しかし、日本は公式には全く関わっていない。どのレベルでもセクタープールに関して公式

に日本の名前は出てこない。投入資金の有無による評価だけではなく、知的貢献さえも公式ではないからだ。つまり、どこにも日本の顔は見えないのである。

## 2. 見返り資金投入の成果

2002年3月から2003年8月までの実施期間に、表1に示すように第一期分の45億クワチヤの大半は運用された。5つのプロジェクト、教員住宅建設、現職教員再訓練、教材配布、学校保健・栄養、HIV/AIDS教育プロジェクトは、それぞれ46.9%から83.8%まで着実に執行されている。2000年4月20日に承認された上記のプロジェクトのほかに、プログラム運営費が使用されているが、これは文書記録としては残っていないものの、専門家の同意を得ている<sup>注7</sup>。その他に関しては、使途協議どおりきちんと運用されている。合意項目で未実施分は第二期分に当たる。それぞれの支出に関してひとつひとつ各担当の申請に基づき、見積もり比較と承認を経て、領収書はきちんと保管されている。全ての項目について後追いが可能である。使途不明金は一切なかった。

実施内容に関しては、教員住宅建設12棟の計画のところ9棟建設、30ゾーンリソースセンター（ZRC）へ機材の設置計画のところ32ZRCへの設置、100万冊の教材配布計画が116,776冊の配布、学校保健・栄養では28,900人分配布計画が、15群全部の児童、HIV/AIDS教育プロジェクトでは、教材の配布の他、教員訓練も計画されていたが、8

表1 見返り資金第一期の支出内容（ザンビア・クワチャ）

使途協議における合意項目	合意金額	執行額 (執行率)	実施内容
プログラム運営費 (SP準備ワークショップ経費)	0	54,260,632	教育改革報告のフォローアップ、教育省 戦略計画内部レビュー等会議費
教員住宅建設プロジェクト (教員住宅12棟の建設)	1,683,600,000	1,140,290,840 (67.7%)	小学校5校に教員住宅9棟を建設
現職教員再訓練プロジェクト (全国30ZRCの機材設備)	762,500,000	638,832,131 (83.8%)	32 ZRCの機材設備
教材配布プロジェクト (100万冊の教科書の調達と配布)	3,050,000,000	1,429,756,919 (46.9%)	技術1,901冊、算数と現地語106,360冊、 家庭科8,515冊購入
学校保健・栄養プロジェクト( 駆虫剤と栄養 補強薬品の購入( 児童28,900人2年分 )	683,248,800	487,380,367 (71.3%)	東部州15郡の児童対象 5/プレート分の鉄、亜鉛などを購入
HIV/AIDS教育プロジェクト( エイズ予防啓 蒙教材作成費、エイズ教育のための指導 教本の印刷、配布費、エイズ教育教員指導 者訓練費用( 100人3日 )、エイズ教材使用 教員訓練費用( 4,000校各3教員に2日間 )、 各州・郡エイズ担当者訓練費用( 8州各1名、 1州2名、72郡3名 )	4,097,065,000	284,846,400 (69.5%)	8種類の教材2,018,000冊、 3種類の教材、21,000冊

(出典) ザンビア国教育省見返り資金口座管理台帳をもとに筆者作成。

種類の教材2,018,000冊と3種類の教材21,000冊の配布が実行された。

関係者へのインタビューにおいて、5つのプロジェクトの中でもっとも評価を得ているものは、現職教員再訓練と学校保健・栄養である。特に駆虫剤と栄養補助薬品の成果は、いち早く児童の健康状態に現れ、保護者がその変化にすぐ気づいた<sup>1)</sup>。また、ゾーンリソースセンターの機材設置は、30ZRC計画のところ、それより多い32か所に自転車、理科・算数教材、サイエンスキット、机・いす等の事務用家具が設置され、ワークショップ参加手当て、配送時の運転手と教育省担当者の手当てと燃料費も支出された。ゾーンリソースセンターは全国800ゾーンのうち、まだほんの一部しか建設されていないため重要度

が高い。しかしサイエンスキットや自転車などの使用状況を調査したところ、ほとんどの場合使用されていなかった。サイエンスキットは不十分で使用に適切ではない上、小中学校には教育省独自の充実したサイエンスキットが配布されているためである。また32のほとんどのZRCは僻地にあるため巡回範囲が広く、とても自転車で回れる状況にない<sup>2)</sup>。

またその他の問題として、ゾーンリソースセンター機材設置はデンマークと、学校保健は米国のプロジェクトと組み合わせで実施されたため、日本の顔は全く消えてしまった。ZRC支援はデンマークが建物を、日本が備品を提供するという組み合わせで実施されたため、ZRCや学校関係者は、全てデンマークの支援だと理解していることが多い。また駆虫

剤と栄養補助薬品は日本が購入したが、USAIDのプロジェクトによって、そのプロジェクトサイトに配布されたので、米国の支援と理解されていた<sup>3</sup>。イヤマークファンドは教育省に資金を渡してしまうので、日本の顔は現場レベルでは見えなくなる。持続性やオーナーシップを考えれば、教育省が実施していると受け取られるのはよいが、日本の支援が他ドナーの貢献と思われるのはいささか問題があるのではないだろうか。

その他の項目は、予算執行率は高いものの、内容を調査してみると必ずしも大きな成果を挙げたとはいえない。教員住宅は12棟中9棟が建設されたが、教員住宅建設は無償資金協力で建てられたルサカ市小中学校に意図的に建設された。これによって、日本の援助の面的展開が図られたわけである。しかし、すべてルサカ市内に建てられたため、教員個人は恩恵を被ったが、地方の教員不足の解消等問題解決にはつながらなかった。聞き取り調査によると、無償資金で建設された学校は設備がよいため教員希望者が多いのもともと教員不足はなく、ルサカ市は交通のアクセスもよく住宅事情もよいので、これによって教員確保が可能になったり、増員されたりといった効果はないようである<sup>4</sup>。

教科書配布は100万冊の計画であったが、最終的に11万冊程度の配布に終わった。ザンビアの教材不足は深刻であるため、これでは焼け石に水である。配布冊数が少数すぎて、担当者にもどこに何冊あるかということが把握されていなかった。

最も実施内容の少なかったHIV/AIDS教育プロジェクトは、予算執行率が約7割と、大半が支出されているにもかかわらず、実施された内容は副読本が220万冊ランダムに配布されただけである。担当者いわく、このプロジェクトはまだ実施途中でまだ訓練が実施されていないが、教材はすでに配布されていて今更訓練できないという<sup>5</sup>。そして教育省がプールファンドを使ってすでに包括的なHIV/AIDS教育に関する他の訓練を実施してしまっている。

このような希薄な結果に終わったもっとも大きな原因は、6項目と多岐に渡って使用されたため、資金が細かく分配されすぎて、それぞれの事業への配分が少なくなり、それぞれの効果が小さくなってしまったことだろう。担当局も複数にまたがったのでフォローが大変で、なかなか管理しきれていないのが現状のようである<sup>6</sup>。

### 3. 無償資金協力プロジェクトの成果

唯一、ザンビアの教育分野で日本の顔が見えるのは、ルサカ市小中学校建設である。白亜の立派な校舎に赤く染められた日の丸は、日本の名前をザンビアに広く知らしめてくれる。ザンビアの教育関係者は大抵、日本といえば学校建設、学校建設といえば日本だという印象を持っている。セクタープール支援のタスクフォースグループでも、日本はインフラ担当のリードドナーとして指名された。学校建設を依頼する手紙はJICA事務所にも全国から頻りに届く。

また、都市貧困層の基礎教育のアクセス向上を目的としてMDG達成に貢献しているのも、日本の教育支援で唯一このプロジェクトだけである。そういう意味で、このプロジェクトは大いに評価できる。ODAタスクフォースが2004年に実施した無償資金協力プロジェクト再評価でも、第一次ルサカ市小中学校建設計画は、他の事業と比べて最も高い評価を得た。

しかし、費用対効果はどうであろうか。2005年度教育予算計画によると、日本の予算は689万ドル推定である。これは教育省予算全体の2.4%、ドナー拠出額の6.5%を占める。無償資金協力はこのうちの大半を占めるが、成果はルサカ市に小中学校6校である。日本のプロジェクト予算の半分にも満たないユニセフや米国は、それぞれ3つずつプロジェクトを実施しているが、教育行政制度構築から、女子教育やコミュニティスクール、HIV/AIDSを含む学校保健と、手広く重点課題をカバーしている。これらと比較すると、多額な日本の投資が必ずしも大きな成果を上げているとはいえない。

では質はどうなのか。日本の建てる学校は質が高いという定評がある。しかし2003年に試験施工として実施された、ルサカ市で日本施工業者1社と現地施工業者2社の施工能力

の比較調査の報告書によると、「仕上がり状況について大局的に見れば、日本施工業者、現地施工業者とも大きな差は見られない」「不具合の程度は、建物の機能を損なうものではない」のである(国際協力事業団、2003、79頁)。つまり、6校約6億円の学校でも現地価格の学校でも、大差はないということである。巨額の投入に対して結果が同じであるならば、日本の費用対効果は低いということになる。

### 考察

以上の成果を踏まえて、日本のこれまでの取り組みを妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性の5項目に沿って分類したものが、表2である。

まず知的貢献は、ザンビアの教育政策全体に直接深く関わると共に教育省及び他ドナーと共同で実施するので有効かつ効率性が高く、ガバナンス能力向上にも貢献するので自立発展性も非常に高いが、自らの資金を投入せず他者の資金に対して口出しすることの妥当性は低い。またMOUに署名しないことから政策決定過程でのプレゼンスがなく、日本としてのインパクトは低い。それが知的貢献にかかる人件費等の投入に見合っているかどうかは疑問である。

表2 ザンビアにおける日本の教育援助の効果

援助モダリティ	支援内容	妥当性	有効性	効率性	インパクト	自立発展性
プールファンド	知的貢献					
イヤマーク	見返り資金					
プロジェクト	小中学校建設					

(注) : 高い、 : 普通、 : 低い

次に見返り資金は、教育省の予算計画の一端を担い、教育省自らの実施という面で、妥当性、有効性、自立発展性がある。しかし、邦人管理のプロジェクトと比較すると効率性は著しく落ち、同時に顔の全く見えない事業における日本のインパクトは低い。全体的な教育計画の一部毎への投資なので、教育計画という大きなビジョンの中での事業の一環ではあるものの、他の事業との関連が薄くなりがちで、結局は単独プロジェクト実施のような状態になってしまう。したがってセクター財政支援の方が包括的な分、効率性は高くなる。また運営過程においても、投入された資金は教育省によってそれぞれの支出に関して使途不明金は一切なくきちんと管理運営されていたものの、やはり基本的な管理能力という面で高い報酬を得て派遣されている邦人専門家管理のプロジェクトと比較すると、効率性は落ちるので、イヤマークファンドという援助モダリティ自体がセクター直接財政支援とプロジェクトの間で中途半端な位置づけであるといえる。

最後に学校建設は、アクセス向上に直接貢献するものであり、妥当性は高い。直接目に見える日本のプレゼンスも比較的高い。しかし高額な建設費により費用対効果が極端に低い。そして教育省計画外の事業なので有効性、自立発展性は相対的に低く、単発的な事業に陥りやすい。その結果、教育のアクセスの向上もその学校だけに限られてしまい、全体的な発展性や成果は相対的に低い。

このように三者を比較するとそれほど優劣

はなく、どれも妥当性や有効性はあるが、共通して効率性とインパクトが低い傾向にある。

### 結論

本稿は、サブサハラアフリカをとりまく教育協力の背景において、日本の教育協力はどのような貢献を果たしているのかを明確にすることを目的とし、ザンビアを事例として日本の援助投入によって生じる過程と成果を検証することによって、日本の教育協力の現状を把握することを試みた。まずザンビア教育分野の現状について描写し、次に今までの日本の取り組みについて紹介し、その過程や成果に関して検証した。

その結果、日本が2007年までに実施してきた知的貢献、見返り資金投入、プロジェクト実施の三者を比較した場合、三者において優劣はそれほどなく、どれも妥当性や有効性はあるが、共通して効率性とインパクトが低いことがわかった。受益者からみると妥当性や有効性が高いということは評価できる。したがって援助の着目点や実施内容としては外れていないといえる。しかし、援助する側にとっては、効率性とインパクトが低いことは問題である。援助する側である日本はこの点を改善する必要があるだろう。では、それぞれの効率性とインパクトを向上させるにはどうすればよいだろうか。いったい何が原因で効率性とインパクトが相対的に低いのだろうか。

まず知的貢献の妥当性の低さは、自らの資

金ではないのに他者の資金に対して口出ししていることによるので、この矛盾を解消すればよいだろう。口を出すなら自らの資金を投入する。あるいは自己資金を投入しないなら口出しをしない、すなわち教育分野からは撤退するという選択もありえる。財政支援する政策意思がないのなら、ザンビアの教育分野にこだわらなくても、ザンビア国の他分野あるいは他国の教育分野に選択と集中すればよいことである。

インパクトの低さは、MOUに署名しないことから教育分野での日本の参加が正式承認されず、それによって全ての活動が非公式になり、また政策決定過程における権利が欠乏している点にある。今後教育分野に関与していくつもりなら、財政支援をするしないにかかわらず、MOU等の公式文書には署名して、援助機関としての公式な立場を確保することが必要である。2008年5月、SP2003-2007終了後の後継MOUに日本も署名した。これは日本がザンビア教育分野における公的立場を確保する上で重要な一歩であり、評価に値する進展だと思う。

次に見返り資金についてであるが、何か特定の案件に特化して使途制限をつけることによりプロジェクト化してしまうので、例えば、教材だけが作成されても、それを使って教員訓練などの啓蒙活動が付随していなければ、片手落ちとなる。教材と教員訓練を管轄する教育省の部局が異なることもあって、教材だけ、訓練だけの支援は片手落ちとなりがちである。その意味では、活動が有機的に連動し

やすい、包括的なプールファンドのような支援の方が効果的であるようだ。

また、他の援助機関と連携する場合は、他者がプロジェクト型ならプロジェクト型同士というように、援助形態を合わせる等細部にわたった立案形成をしないと、日本のプレゼンスは飲み込まれてしまい、評価は受けないことになってしまう。

イヤマークファンドという援助モダリティ自体がセクター直接財政支援とプロジェクトの間で中途半端な位置づけであるといえる。何かイヤマークであるべき特別な理由がない限り、いいとこ取りのどっちつかずで、結果的に取引費用に対して費用対効果は低く、中途半端な結果しか得られない可能性が高いだろう。実際、SP2003-2007以後の教育計画では、MOUには援助モダリティの一つとしてイヤマークは記載されているが、計画書等の文書にはイヤマークの欄はなくなり、原則イヤマークに投入する援助機関はほとんどなくなった (Suzuki, 2009)。

最後に学校建設の妥当性は高く、直接目に見える日本のプレゼンスも比較的高いので、有効な手段かもしれないが、高額な建設による費用対効果の低さを改善する必要がある。特に教育省は、独自の建設基準や設計図を設定しているので、教育省の定める基準に基づいて建設をすべきである。それによって、建設可能学校数は大きく伸び、より多くの児童が通学できるようになる。また教育省計画で計画されている学校を基準通り建設することで、自立発展性が向上するだろう。この分野

に関して日本はすでに大きなプレゼンスを獲得しているため、建設の効率性が上がり、教育計画との関連性がより高まれば、より大きな評価が得られることが予想される。

以上の議論より、ザンビアは日本の援助にとって重点国とされ、教育分野における投入と活発な援助協調が促進されているにも関わらず、必ずしも投入に見合った成果が顕著に出ていないというのが本稿の結論である。その原因と対策は先述の通りだが、現在交わされる多くの議論は「何をするか」「どのモダリティがいいか」という点に終始している感がある。例えば、財政支援をするのか、それともプロジェクトを実施するのか、というような議論である。しかし、考察でも述べたとおり、モダリティ間の優越よりも、むしろ各モダリティの妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性を再検討すべきであると思う。特に当研究では、きちんと要望調査をして立案をしているからか妥当性や有効性は相対的に高いが、プロセスによって導かれる効率性やインパクトが低いという結果を導いた。つまり、重要なことは「何をするか」「どのモダリティがいいか」という点以上に「どのように実施するのか」という点にある。たとえばイヤマークでは計画に対しある程度の実施がともなったが、配分のやり方によって、援助の効率やインパクトは著しく下がってしまった。したがって、現在の財政支援中心という環境におかれるザンビア教育分野支援において、どのように教育協力をしていくのかということを再検討すべきである。知的

貢献の妥当性やインパクトを高めるために、援助協調にどのように関与するのか。どのようなスタンスをとるのか。イヤマークは、運営管理は教育省に任せても効率性とインパクトが確保できる分野と対象規模を再検討しなければならない。学校建設プロジェクトは、効率性とそれに見あう成果を確保できる手法を再検討する必要がある。妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性等が確保できるならば、どれだけザンビアで財政支援が進んでいようと、日本がどのモダリティでどんな支援をしても、成果を収めることができ、国際的な評価を受けるだろう。

## 注

注6 「教育省年次計画案2004」と「2005」の比較による。2003年は準備期間だったため、枠組み作りなどが中心で、SWAPは実質2004年から本格的に開始したので、ここでは2004年と2005年を比較する。

注7 2005年1月、専門家本人からの聞き取りによる。

- 1 教育省担当官のインタビューより。
- 2 教育省担当官のインタビューより。
- 3 ZRC担当官のインタビューより。
- 4 無償資金援助で建設された学校におけるインタビューにて。
- 5 教育省担当官のインタビューより。
- 6 教育省担当官のインタビューより。

## 参考文献

- 外務省『対ザンビア国別援助計画』2002年。  
 外務省『ODA大綱』2003年。  
 外務省『政府開発援助に関する中期政策』2005年。  
 外務省『横浜行動計画』2008年。  
 外務省『平成21年度国際協力重点針』2009年。  
 北村友人「教育学からのアプローチ」黒田一雄、横関裕見子編『国際教育開発論』有斐閣、2005年。  
 国際協力事業団『開発課題に対する効果的アプローチ：基礎教育』2002年。  
 国際協力事業団『ザンビア共和国ルサカ市小中学校建設計画基本設計調査報告書』2003年。

- JICA 『平成14年度JICA国別事業実施計画（平成14年4月改定）ザンビア国』2002年。
- JICA東南部アフリカ地域支援事務所 『ザンビア教育セクター支援にかかる基礎調査報告書』2005年。
- Japan ODA Taskforce in Zambia, Japan's ODA Strategy Paper for the Republic of Zambia 2004-2006, 2004.
- Ministry of Education, Strategic Plan 2003-2007. Republic of Zambia, Lusaka, 2003.
- Ministry of Education and eight agencies, Memorandum of Understanding concerning the Ministry of Education Sector Plan 2003-2007, Lusaka, 2003.
- Ministry of Education, National Annual Work Plan 2004, Republic of Zambia, Lusaka, 2004.
- Ministry of Education, National Annual Work Plan 2005, Republic of Zambia, Lusaka, 2005.
- Republic of Zambia and sixteen cooperative partners, Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007-2010, Lusaka, 2007.
- Suzuki Takako, " From Sector Wide Approach to General Budget Support: The Impact of Political Shift in the Education Sector in Zambia," Journal of International Cooperation Studies, Vol.17, No.1, 2009, pp. 79-99.
- World Bank, World Development Report 2007: Development and the Next Generation, Washington, D.C. 2006.

# Japanese Assistance for Education in Africa: The Case of Zambia

SUZUKI Takako<sup>\*</sup>

## Abstract

Due to previous experiences and development paradigm shifts, donor harmonisation has been strongly promoted in Sub-Saharan Africa. For instance, the education sector is managed jointly by the Ministry of Education and related agencies based on a single national education plan in Zambia. Special emphasis is put on alignment and harmonisation within the sector. In these circumstances, this paper aims to investigate the impact of Japanese assistance in education in Zambia during Sector Plan 2003-2007 period as a case study. During that period, Japan assisted Zambian education through three modalities: technical support by specialists to manage the Sector Plan; counter fund earmarked to six specific components in the Sector Plan; and grant aid projects to construct basic schools. These activities are described and their impact was measured based on reliability, effectiveness, efficiency, impact and sustainability. All of three modalities have no superiority. All assure reliability and effectiveness. However, compared with the size of inputs, the impact and efficiency seem rather low. Thus this study concludes that the issue is not what kind of modalities should be used, but how these modalities should be utilised to increase their impact and efficiency.

---

\* Assistant Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.