

ザンビアの教育と日本の国際協力 - オーナーシップの含意をめぐって -

澤村 信英

(広島大学 教育開発国際協力研究センター)

1. はじめに

ザンビア政府は、独立を達成した1964年から1970年代半ばにかけて、これまで不足していた人的資源の開発を初等教育から高等教育までさまざまな段階で行った。この時代は、経済的にも比較的順調に発展を遂げており、1970年代初期には小学校学齢児童の80%が就学していたと推定されている(Kelly, 1999 p.89)。同時に、中等教育と高等教育の量的拡大が優先され、国民の側にも教育を受けることにより経済的収入が増えるとの期待が高まった頃でもあった。

このように、1980年代初頭までは教育機会の拡充が割合にうまく行われてきたザンビアであるが、1980年代半ばからの経済の悪化とそれに伴う構造調整政策の導入により、危機的な状況に陥ることになる。急激な人口増加とも相俟って、初等教育の純就学率は、1985年に88%あったものが1995年には75%に減少している(ユネスコ、1998 133頁)。アフリカ全体の中で見れば決して悪い数値ではないが、1980年代後半からの就学率の低迷傾向とそれに伴う教育の質的悪化は大きな問題であると認識されている。

このような状況において、国際協力は重要な役割を担っており、日本は1991年以降世界最大の二国間ODA拠出国である。さらに、1996年に採択された「DAC新開発戦略」の中に掲げられている具体的達成目標は、日本の発議により盛り込まれた経緯がある(外務省、1996 17頁)。この目標に、2015年までに初等教育を完全普及させるこ

とが含まれていることは、周知のとおりである。また、1999年10月、東京で開催された第2回アフリカ開発会議では、オーナーシップとパートナーシップを基本原則とし、そこで採択された「東京行動計画」では、基礎教育が最優先分野の一つとなっている。このような最近の動向からすると、日本は効果的・効率的な教育協力を推進する国際的責務を自らに課したことになり、この点において、1990年代半ば以前と現在では、日本の置かれている立場は異なっている。

日本はザンビアに対するODAの主要な部分を担っており¹、1980年より継続的に教育分野の協力を行っている。本稿では、ザンビアを一つの事例として同国における教育の現状と課題を概観し、日本の教育分野における国際協力の方向性をセクター・プログラムやパートナーシップ・オーナーシップを重視する昨今の援助政策とも関連付けながら検討する。ただし、ここでの議論の対象は初等中等教育と高等教育に限定し、学校教育以外の職業訓練や成人教育は含めていない。

2. 教育の現状と課題

1996年に発表されたザンビアの基本教育政策(Educating our future)には、高等教育偏重を改め、9年間の「基礎教育」を拡充することが掲げられている(Ministry of Education, 1996)。具体的には、2005年までに7年間の基礎教育を、さらに2015年までに9年間の基礎教育を完全普及させ

るなどの目標を設定している。また、地方分権化を進めていくことも大きな課題の一つである。同政策文書では教育を受けることは国民の権利であり、それを保証するための政府の役割を示し、教育開発にかかる6原則（自由化、地方分権、平等・公正、質、パートナーシップ、アカウンタビリティ）を掲げ、大幅な政策転換を図ろうとしている。

政府予算に占める教育予算の割合は、1984年まで平均12%であったものが、1980年代後半は9%程度で推移し、1990年代に入って15%程度になり、全体で見れば増加傾向にはある（教育省資料）。ただし、他のアフリカ諸国では、教育予算の割合が30%を超える国も少なくない現実からすると、正確な比較は難しいが、この数字は低めであると言わざるを得ない。1970年以降1995年までの教育段階別経常支出の推移から言えることは、高等教育を予算上優遇してきたのは、1990年代前半数年間のことであり、それ以前は近年同様に教育予算は初等教育に優先的に振り向けられていたこと、中等教育に対する支出が明らかに漸減していること、などである（ユネスコ資料²）。したがって、1970年代、1980年代に初等教育が犠牲になり高等教育が優遇されてきたという事実は、予算上は見当たらない。

しかし、1997年以降は、確かに高等教育予算を削減し初等教育を最優先する傾向が予算上も確認できる（教育省資料）。このような教育予算の配分が行われるようになった前年の1996年は、初等教育を最優先する内容の政策発表があっただけでなく、後述のセクター・プログラムの考えが教育分野に世界銀行主導で導入されようとした時でもある。さらに、2000年の予算編成では、全教育予算の71%を初等教育に充てる計画である（Ministry of Education, 1999）。こ

のような初等教育重視の政策の中で、高等教育に対する政府予算の配分は1990年代半ばから明らかに減少傾向にあり、中等教育予算も実質的に増加する生徒数には追いついていない。

2.1 初中等教育

ザンビアの初中等教育は、初等7年、中等5年（前期2年、後期3年）から構成されている。将来的には前期中等教育の2年間を小学校で一貫して行う9年制の「小学校」を目指しているが、現在のところbasic schoolと呼ばれるこの9年制の学校と7年制のprimary schoolが併存している³。この基礎教育9年制には、中等教育への期待を緩和させ、9年間の教育終了後、社会に出て不安のないの学力と技能を身につけさせようとする背景があったようである。グレード7からグレード8（中学1年）への進級試験は将来的には廃止する意向であるが、現在のところ上級の学校数が限られていることから、実際に進級できるのはその約三分の一に過ぎない。

授業のシフトは、二部制・三部制が一般的であり、特にルサカ市内では学校施設の不足等から、入学希望者の2～3割程度にしか入学許可が与えられていない状況である。このような現状から、1992年に公立の小学校とは別に地域住民の主導によりコミュニティー・スクールと呼ばれる学校が開設され始め、その数は1999年には373校（児童数47,276人）に達している（Zambia Community Schools Secretariat, 1999）。この急速な増加は、教育省がその設置を促進する政策を採っているためであるが、教育の質や学習環境などにおいて公立校よりも一般に劣悪であり、改善すべき課題も多い。

1985年には初等教育の総（粗）就学率は104%を達成したが、それ以降就学率は下降

の一途をたどり、1995年には89%に落ち込んでいる(ユネスコ、1998 133頁)。このような停滞傾向は、就学率だけではなく絶対的な就学児童数においても見られる現象である。最新の政府資料では、1996年の初等教育7年間の総就学率は93%(男98%、女88%)、純就学率は69%(男69%、女70%)であると発表されている(Republic of Zambia, 1997)。この初等教育停滞の要因が何であるのかは、社会経済的な文脈だけではなく教育全体の中で分析する必要がある。たとえば、同時期に中等教育の総就学率は、1985年の19%から1995年の28%へと比較的順調に推移しているかに見えるが(ユネスコ、1998 141頁)、現実には経済状況の悪化が中等教育への進学という形で現れたと考えるのが適切かもしれない。中等教育段階の別の問題としては、初等教育段階であまり見られない男女間の格差が非常に顕著であることである。1995年の中等教育総就学率は28%であることは前にも述べたが、この内訳は男34%、女21%であり、この格差は1985年と比べてもほとんど改善されていない。この原因には社会・文化的なものが多く、就学率の改善に比べ、男女間の格差は縮小されにくいのが現状である⁴。

政府の2005年までに7年間の初等教育の完全普及を図るという目標は、急激な人口増加やグレード7を卒業できるのは入学者の三分の二に過ぎないこと、並びに教育の質が低いため保護者が学校教育に価値を見出せなくなっていることなどから、その達成が非常に困難であると見る向きもある(Kelly, 1998)。たとえば、両親は学校教育に対し、負担すべきコストが限界を超えている、教育の質が低く、悪化傾向にある、子供が学校でほとんど学んでいない、

初等教育を受けても雇用機会がほとんど増えない、と言った不平を持っている

(Ibid.)。

子供の学習到達度は教育の質を考える有効な指標の一つであるが、1990年代半ばに行われたSACMEQ⁵の調査によれば、小学6年生の25.8%だけが最低限の習熟度であり、期待されるレベルに達している者は2.3%に過ぎないという衝撃的な数字がある(Nkamba and Kanyika, 1998 p.65)。中等教育については、数学と理科の修了時試験の成績が著しく低く、早急な改善が必要であることが政府政策文書に繰り返し記されている(Ministry of Education, 1996 pp.53-54)。

HIV/AIDSの問題は、適切な教育計画を策定する上で避けて通れないし、逆にその問題の緩和に潜在力を有しているのも教育である。需要の減少、孤児への対応、カリキュラムの修正など、AIDSが流行している地域での学校教育には、そうでない地域のそれとは異なった役割が付加される。年間の新規教員養成数2000人の四分の三に相当する1500人の現職教員が毎年死亡していると推定されており、この厳しい状況は教員養成計画にも少なからず影響を与えている。

初等教育の量的拡大と質的改善を行うことは、最優先すべき教育課題である。しかしながら、初等教育を受けただけでは雇用機会が広がる訳ではない現実からすれば、中等教育拡充の社会的圧力はこれまで以上に大きくなることが予想される。したがって、初等・中等教育のバランスの取れた発展が不可欠になってくる。また、前述のとおり、中等教育段階の男女間格差の縮小も大きな課題である。初等教育を犠牲にした中等教育の拡充は好ましくないが、援助政策に過度な影響を受け、短中期的に初等教育だけを最優先し限られた資源を投入することには、教育全体の健全な発展を考えると若干の疑問を感じざるを得ない⁶。

教育行政能力が相当に不足していることは、関係援助機関の一致した見方である。地方分権を進めるに当たっても、中央だけではなく地方にそれだけの受け皿がないのが現実である。これはザンビアに限ったことではないが、後述の基礎教育部門セクター・プログラム（BESSIP）自体を運営する際の最大の問題であると同時に、能力構築はこのプログラムにおける重要なコンポーネントの一つでもある。教育省全体の行政能力向上を短期的に行うことは容易でないが、有能な幹部職員が多いのも事実であり、その能力を効率的に引き出せるような組織・制度作りを援助機関の協力により着実に進めていく必要がある。

2.2 高等教育

初等教育へ優先的に予算が振り分けられる方針にあるため、高等教育に対する予算は減少傾向にある。受益者負担の原則から授業料の徴収を行うなど大学改革がすでに行われているが、現行でも教育の質が低いことが問題視されており、さらに影響が出ることは避けられないであろう。高等教育改革の方策は、その非効率を是正し教育セクターの資源を有効利用しようとするものが大部分である。

前述の教育政策文書（1996年）には、公的資金により運営されている大学は、教育・研究計画が社会の真のニーズに合っていること、教育・研究・サービスの程度が高く、大学の世界で評価を勝ちうること、

適切な質の確保及びアカウンタビリティ制度を構築することの3項目を政策枠組みとして掲げている。これらに併せ、受益者負担の原則や歳入の多角化なども大学に対し財政上の基本政策として求めている。

大学としての自治は重要であるが、数少ない高度な人的リソースを有する高等教育機関の役割を積極的に見直し、それらを積

極的に国家の発展に活用する方策も検討していく必要がある。たとえば、ザンビア大学の農学部は農業分野の国家計画策定や研究開発にさらに貢献できる可能性があるろうし、医学部や大学教育病院は保健・医療分野の数少ない国内の高度リソースを有していることから、基礎医療分野でも貢献できる潜在力を持っている。言うまでもなく、ザンビア大学教育学部、エンクルマ教員養成カレッジ、コッパーベルト教員養成カレッジ、小学校教員養成校などの高等教育機関は、小・中学校の教員養成を担っており、初中等教育の量的拡充及び質的改善からそれらを適切な範囲で強化することが必要である。

大学などの高等教育機関は、1990年前半には、比較的予算面では優遇されてきた。適切なレベルの政府からの補助金は不可欠であるが、その財政は高等教育機関自身及び受益者である学生とも分担しなければならない。これらの機関は国内で希な知的リソースを有しており、政府や援助機関の受託事業等を行うことを通じ、収入の多角化を図るだけでなく、自らの研究・教育能力を構築する手段としたいところである。大学における学問の自由とその自治を確保することを否定するものではないが、社会の要請に応える重要な存在意義を再認識すべきであろう。

3. 援助の方向性

先に述べた教育の課題は、ザンビアだけではなく広くアフリカ諸国に共通する事項でもあると認識されている。しかし、このように、アフリカ諸国を均質なものとして一般化できるものなのであろうか。教育の課題は同じであっても、その改善のための処方箋は国によって異なることもある。アフリカ諸国共通の対応策があるのであれば、

そこには各国の特殊事情や文化を十分斟酌していない危険性があるように感じられる。そのためには、教育課題改善のための経済的分析に加え、それらの諸問題に対する政治・社会・文化的諸事情を踏まえた上での問題解決が不可欠である。

ザンビアは、アフリカ諸国の中でも日本が古くから教育分野の協力を行ってきた国の一つである。たとえば、1980年にはザンビア大学医学部、1985年には同大学獣医学部、さらに1987年には職業訓練拡充計画のプロジェクト方式技術協力が開始されている。青年海外協力隊理数科教師隊員の派遣や職業訓練施設での活動も1980年代初期から実施されている。近年では、1998年度から無償資金協力によりルサカ市近郊で小中学校を建設中である。

ザンビアの援助ニーズに応えることは、日本との協力を考えていく上で大前提であるが、日本側の国際協力に貢献できる人材に制約があることにも留意しなければ、援助計画は単なる絵に描いた餅になってしまう。現実的には、日本側で教育分野で活動できる適任者の人選とその派遣が困難な状況がある（黒田、1998；黒田ほか、1999）。日本の国際教育協力の問題点と課題は、日本側人材の有効活用を非常に困難にしている社会構造及び日本の援助制度・形態に起因するところが多い。ここでは、最近の援助課題であるセクター・プログラムへの対応と日本の援助アプローチを中心に考察することとしたい。

3.1 セクター・プログラム

ザンビアにおける教育分野の協力を考える上で、1996年から世銀主導で開始された教育セクター投資計画（ESIP）は、無視できない重要な存在である⁷。当初のESIPは、教育・職業訓練だけではなくノンフォーマル教育も含めた広義の教育を包括するもの

であり、関係省庁が教育省だけではなく、科学技術職業訓練省・地方開発社会福祉省・スポーツ青年子供開発省の4省が関係していた（Republic of Zambia, 1996）。それが、現実には4省間の調整が容易ではなく、計画全体の実施が遅れることや資金不足を懸念した世銀が、基礎教育分野を第一に優先しようと、1997年8月に基礎教育部門（BESSIP）を職業訓練部門（TSSIP）から分離した経緯がある。BESSIPが本格的に動き始めたのは1999年からであり、この計画の主目標は、就学児童数の増加と学習達成度の改善である。なかでも、7年間の初等教育を2005年までに完全普及させることは、最も重要な達成目標である。

セクター・プログラムに関し、世界銀行は次の6つの必須要件により特徴づけられるとしている（Jones, 1997 p.9）。それらは、

セクター全体の活動がその範囲に入っていること、明確なセクター開発計画に基づいていること、現地側当事者（政府、直接的受益者）により実施されること、すべての主要援助機関が参画すること、援助機関の手続きを共通化すること、技術協力よりも現地のキャパシティーを活用すること、である。言うまでもなく、これらの具体的要件の前提となるのが、マクロ経済の安定と政府にプログラムを実行するだけのキャパシティーがあることである。これらの具体的6条件とその前提となる2条件が充分でない状態でセクター・プログラムに乗り出すことは、相手国政府や援助機関の当初の期待を裏切る結果となり、これらの準備が整うにはかなりの時間を要する（前掲書）。

セクター・プログラムへの参加に関しては、コモン・バスケットへの資金の投入について論じられることが多いが、この方策は上記の手続きの共通化に関連していることであり、基本的にはBESSIPへの参画

とコモン・バスケットへの資金投入は別物と考えた方が適当である⁸。現在の教育省の受容能力からは、何の条件もつけずにバスケットに資金を投入することは、有効に資金が活用されないばかりか、教育省に過度な負担をかけることになりかねない⁹。BESSIP には、優先領域として、マネジメント全般、インフラストラクチャー、教員教育・配置・俸給、教材・調達全般、公正とジェンダー、学校保健と栄養、カリキュラム開発、キャパシティー・ビルディングと地方分権の 8 つのコンポーネントを設けており、その中で援助機関が調整や協力を図りつつ独自のプロジェクト/プログラムを実施している (Ministry of Education, 1999)。

このような教育セクター・プログラムが本格的に相手国政府及び援助機関協調のもと行われていることは、従来の伝統的個別プロジェクトが受け入れられにくい状況にあることは確かである¹⁰。このプログラムの進め方は国によって様々であり、ザンビアの場合は強制的なところが少なく、各援助機関も積極的に協力する姿勢を見せている。但し、前述のとおりコモンバスケットへの資金の投入については、現在の教育省の能力からは管理することが困難であり、その資金の活用の透明性やアカウンタビリティの重要性からどの援助機関も慎重である。コモンバスケットによる資金のプールはセクター・プログラムの根幹を成すものであるが、無条件に資金協力する援助機関は存在しないのも事実である。日本側がこのバスケットへの資金拠出が直接できないのは、国内法上の制約であり、その考え自体を否定しているわけではないことは、誤解のないよう関係機関に説明する必要がある。

日本の置かれている立場で問題なのは、コモンバスケットに資金を投入できるか否

かではなく、BESSIP に対してすでにベーシック・スクールの建設を通じ全体の 14% という二国間協力としては最大の拠出をしているにもかかわらず、その効果と成果がごく限定的であることである。日本の援助能力を考慮すれば、さまざまな改善すべき課題はあるが、ルサカ市近郊の貧困層が多く居住する地区のベーシック・スクールの新設に第一段階として協力したことは妥当であったと考えられる。ただ、この日本の協力は BESSIP の開始前にすでに進行していた計画という位置づけで、将来同じような協力が行えるか、あるいは行うべきかは今後の議論があるところである。コモンバスケットを中心に BESSIP においてザンビア側ばかりではなく援助機関側の資金の活用にも透明性と相互の情報共有が求められる状況であり、日本の協力にも高い透明性が求められることは当然である。ソフトの組み込まれていないハードだけの日本型学校建設に対し、そのコスト高を理由に何らかの問題提議がなされる可能性が近い将来あることは否定できない¹¹。

将来の日本の協力としてプロジェクト型のもを引き続き行うのも、それらが効果的・効率的であるという確信があれば、他援助機関と一線を画し独自の協力を推進していくことも考えられるが、セクター・ワイド・アプローチが導入されようとしている現状において、その妥当性を客観的に説明できるだけの根拠がなければ、その継続は難しいかもしれない。特に、DAC 新開発戦略が日本のイニシアティブによって設定されたことからすれば、初中等教育など基礎教育分野に対する貢献策は、施設を建設するだけでなくソフト面も含めた包括的なアプローチを検討することが求められる。セクター・プログラムなどにおける援助協調は、一定の枠組みの中で比較優位と独自性を発揮することであるが、巨額の援助量

を武器に日本が独善主義に陥ることは、最も避けなければならない。

3.2 援助アプローチ

(1) 初中等教育を優先する。

初中等教育の状況を、就学率で他のアフリカ諸国と比較する限りは、決してザンビアは悪い方ではない。しかし、初等教育純就学率は75%（1995年）であり、学齢児童の4人に1人は未だ学習の機会さえ与えられていない。教育機会の量的拡大を図るためには、学校を子供や親にとってより魅力的な学習の場にするために質的改善を同時に行うことが不可欠である。そのためには教室などの施設建設だけではなく、児童の心理や健康にまで配慮できるような、子供の立場に立ったアプローチを取り入れる必要がある。日本が協力して建設した学校を中心として、コミュニティーの参加を含めた保健などの社会開発分野の活動に結びつけたり、教員養成や教師教育に対する協力を通してそのような配慮を行っていくのも一つの方法であろう。特に中等教育はBESSIPの関係から援助が届きにくい部門であり、青年海外協力隊員派遣の経験を基礎に理数科教育の強化を中心に面的に展開することも検討できる。これらの他、地方分権は最重要課題であり、そのための教育委員会制度等の創設に向けて先行している他援助機関と協調しつつ、地方レベルの能力構築を開発調査や専門家派遣を通じパイロット的に行うことも考えられる。

基礎教育を犠牲にして中等教育の強化を行う妥当性はあまりないが、初等教育終了者のかなりが中等教育に進学する現実、及び中等教育修了者が初等教育の教員になることを考えると、バランスのとれた教育セクター全体の発展が何よりも必要になってくる。また、中等教育を受けると職業選択の幅が広がるだけでなく、この段階の教

育が貧困層から抜け出る分岐点にもなっている（国際開発センター、1999 52頁）。そのことから、初等教育に続く中等教育の重要性は、より一層高まってくるものと思われる。

(2) 高等教育を効率化し強化する。

中等教育の就学率が28%（1995年）とすでに比較的高いザンビアでは、初中等教育だけを強化しては教育発展のバランスを欠いてしまう。高等教育に対する需要がこれまで以上に高まってくることが予想される中で、学生側に適切なコスト負担を求めるとともに学校運営の効率化を図ることが前提である。大学に対する協力は、これらの条件が満たされなければ、学部レベルの専門教育だけに協力しても孤立した持続性のないプロジェクトを作るだけであろう。したがって、独自の教育・研究に対する協力だけではなく、社会に対してどのようなサービスが提供できるかも視野に入れ、多面的に高等教育の再評価を行うことが必要である。ザンビア大学の教育学部は、中等教育機関の教員養成も担っており、初中等教育に対するインパクトがあることが確認されれば、日本の協力の可能性があるように思われる。

(3) セクター・プログラムへ積極的に参画する。

前述のとおり、現在ザンビアではBESSIPが進行中である。他援助機関の多くが本来のセクター・プログラムの趣旨に沿った形で協力を進めようとしている中で、日本が自らの援助制度・形態の制約を理由に従来型の個別プロジェクトを進めていくことが好ましいかどうかは、慎重に検討する必要がある。当面の現実的な方策としては、従来のプロジェクトの運営に可能な限り弾力性を持たせ、BESSIPコンポーネン

トの中に日本の協力を正當に位置づけさせることである。そのためにも、教育省への継続的な専門家派遣は是非とも必要である。

セクター・プログラムと離れて日本が協力をを行うことは、好ましくないばかりか非常に困難であり（ただし、中等・高等教育に対する協力は、BESSIP とは別枠になる）積極的にこのプログラムへ参画していくことが日本の援助能力からしても重要になる。それを通じ、日本の協力の幅が広がり、協力のキャパシティーも向上していくものと考えられる。そのような中、日本の特殊事情、すなわち柔軟性の少ない援助制度は、国際的にはあまり理解されないことであり、弾力的に現行制度を運用し多様な援助ニーズに機動的に対応することが望まれる。ただし、日本の援助方針に合致しない事柄については、毅然とした対応を取ることが大切であり、そのためにも日本の堅固な援助理念を国際的理解の中で構築していくことが、ますます重要となる。

4 . オーナーシップの含意

オーナーシップとパートナーシップは、あらゆる援助機関の政策文書の中にレトリックとして散りばめられている¹²。しかし、ザンビアをはじめとする多くのアフリカ諸国において起こっている現実は、このような文書を表面的に読むだけでは理解できない点が多い。これまでは、多様な価値観と方針に基づいて進められてきたアフリカ諸国の教育開発であったが、1980年代以降、構造調整政策の一環として経済効率を最優先する教育政策が各国で採用されるようになってきた。1980年代から1990年代初頭までは構造調整政策によるコンディショナリティーの時代であったが、1990年代前半からはオーナーシップとパートナーシップの時代になっている。

これは被援助国の自由度と主体性が増したというより、現実的にはその逆に作用していることが少なくない（澤村、1998）。セクター・プログラムに代表されるような援助協調が高度に進むと、被援助国側が援助を選択する機会が失われる結果になる。援助機関間に適度な競争があることは、援助を受ける途上国にとっては好ましい環境であったのかもしれない。オーナーシップを尊重するという原則が、日本流の理解である「自助努力に対する支援」という具合には、実行されていないことが少なくない。King(1999b)は、このような相手国の自主性と自助努力を尊重する日本の開発援助モデルに、他の援助関係機関はもっと注目すべきであると述べている。この種のオーナーシップを尊重しようとする議論が、1990年代半ばの多くの援助機関が援助資金を減少させようという傾向にある中で提起されていることにも注意を要する。

日本は、伝統的に相手国の自主性・主体性を他援助機関より大切にしてきた。一方で、日本の経験や比較優位を活用することも重要であり期待されている。日本の国際教育協力のあり方を考える上で参考になるプロジェクトがある。それは、ペルー共和国の水産加工関連のものであるが、魚食の習慣がないところで日本的な練り製品を普及させ栄養状況の改善に貢献しようというものであった。結果として、機材が有効活用されていないことから、文化的な事柄を十分考慮せず押し付けたもので失敗だったという評価になっている¹³。ここでは教育分野の国際協力において、無意識のうちに同様なことを行っている可能性と危険性が潜在することを指摘しておきたい。

このペルーの事例では、機材の活用具合によって客観的に目に見えた形でプロジェクトの成否がわかるが、昨今のようにプロジェクトがソフト化すると評価の仕方

が難しく、知らないうちに将来の教育関連プロジェクトにおいて同じような過ちを犯す可能性がある。文化を考慮に入れることが適切な開発のために不可欠であるという点は繰り返し指摘されてきたが、文化的事項をほとんど考慮しない市場原理主義に基づく教育政策がアフリカ諸国において取り入れられてきたのも事実である。教育における文化や価値観の問題を、現在の国際協力の文脈において、もう一度問い直してみる必要がある。この再考は、決して教育分野の援助が国際協力に相応しくないという意味ではなく、相手国の文化や価値観というこれまで避ける傾向にあった事象に一層接近することが重要であると言うのが筆者の主張である。これまでは教育内容に関して文化の問題が議論されてきたが、教育システム全体として経済効率だけではない文化や価値観を政策に反映させる努力がより一層必要であろう¹⁴。

ザンビアの国民性は、一般に非常に温和であり、議論の過程において相手国から大きな反対に遭うことは少ない。ザンビア教育省が主催するドナー会合においても、教育省から自国のオーナーシップを感じさせるような反対発言があることは珍しい。これは決して納得しているわけではなく、文化の問題もあるようである。地元有識者の一人であるングルーベ(2000、95頁)は、「ザンビアの文化では服従は最も高い美德であり、反抗は最大の罪である。服従と従順が最も称賛される。」と解説している。

このような土壌の中では、援助機関側が然るべき配慮をしなければ相手国にオーナーシップを求めることには無理がある。現実的に、セクター・プログラムを進めているようなアフリカ諸国では、パートナーシップが重要だと叫ばれ、「ドナー」という単語が死語になりつつある現在でも、援助機関主導の協力がこれまで以上に行われてい

る。Brock-Utne(2000)は、「万人のための教育世界会議」(1990年開催)以降の現象について、アフリカの多くの国において「知的再植民地化(Intellectual recolonization)」が起きていると論じている。援助国側の意志は別にして、アフリカ諸国の多くは、それまでの植民地政策に左右されない独自の発展に大きな期待をかけたが、教育分野の開発においては援助にますます依存せざるを得ない結果になっているという指摘である。

5. おわりに

基本的に現在のアフリカが開発から取り残されている多くの理由は、アフリカ人の責任に帰ることが多いのも事実である。しかし、1960年前後の独立以降、独自の文化や民衆の価値観とは別のところで開発政策が策定され、植民地の後遺症を現在も引きずらざるを得ないのが現状である。ブラウン(1999、4頁)は、東アジアの現在の発展とアフリカを比較して次のように述べている。「アフリカの人々の固有の文化の力は覆い隠されて来ており、全くのところ植民地勢力とその直後の後継者の支配によって葬り去られていた。ここが東アジアの人々の状況との違いである。」この固有の文化をプラスに機能させることが、アフリカの将来の発展と少なからぬ連関があるように思える。

日本がソフト面の教育協力を行おうとする際に、アフリカ諸国の多くは旧宗主国の教育制度に準じているため、それが日本の国際協力にとって不利な点であると理解されることが一般的であった。この教育制度の差異こそが新たな視点を提供するための日本にとっての優位性であるという視点は、これまであまり持ってこなかった。アフリカの人々が教育に期待する価値意識と

日本人のそれは、意外に結びつく点が多い。アフリカの現行の教育制度は日本に比べ、明らかに旧宗主国の制度に則っていることは歴史的事実であるが、この類似性はそれぞれの国民が持つ教育に対する価値意識が両者の間で同様であることを必ずしも意味していない。アフリカ人が伝統的に持つ教育観は、欧米人よりも日本人を含むアジア人に近いものがあるように感じられる¹⁵。

日本に求められている役割は、言うまでもなく日本の教育経験の移転に留まらない。主要援助国の中では唯一西洋型の近代化と異なる経験を有しており、その過程において教育の果たしてきた役割も異なり、したがって教育協力に対する政策も自然と異なるはずである。このような経験に裏付けら

れた日本の「国際教育協力文化」を大切にすることが、他援助国からだけではなくアフリカ諸国からも日本に期待されている役割であるように思えてならない。その実現のためには、日本の人的・組織的な教育協力キャパシティーを今後一層高めることが重要となるのは言うまでもない。

付記

本稿をまとめるにあたっては、文部省科学研究費補助金（基盤研究 A）「アフリカ諸国の教育政策と主要援助機関の教育協力政策に関する国際比較研究」の一部を活用させていただいた。ここに記して、感謝申し上げます。

〔注〕

-
- 1 1997 年実績で、英国、米国に続いて第 3 位の二国間 ODA 拠出国である。
 - 2 <http://unesco.stat.unesco.org/> のデータベースより入手した。
 - 3 9 年生の basic school の設立は、1978 年の教育改革で提言され導入されたものであるが、1992 年現在で小学校の約 1 割がこの範疇に分類される。
 - 4 ザンビアにおける女子教育の阻害要因に関しては、大津(1999)に詳しい。
 - 5 The Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ)は、南部アフリカ地域の教育省から組織されるコンソーシアムで、ユネスコ国際教育計画研究所(IIEP)との協力により教育の質に関する政策研究を行っている。
 - 6 2000 年 1 月の教育省次官との面談で、過度な初等教育に対する優遇（予算及び援助分野）が中等教育のさらなる質的低下を招く結果となることへの危惧が語られた。
 - 7セクター・プログラムは、援助機関が個々に行っていた援助を分野ごとに束ねて、手続きを共通化することなどによって援助効率を上げ、セクター全体の健全な発展を促進するものである。
 - 8 DANIDA などは今後 5 年間に 30 百万米ドルを BESSIP に拠出する計画であるが、仮に条件が整った場合でもバスケットに入れる予定の資金は 1 百万米ドルだけであり、大部分の資金は BESSIP コンポーネントのなかで独自のプロジェクトを展開する予定である。
 - 9 コモンバスケットに資金投入することに積極的と見られている Irish Aid も、その透明性を確保するために、その用途にさまざまな条件を付けている。
 - 10 横関（1999）は、アフリカ地域で進行している教育セクター・プログラムの特徴や各援助機関の取組みと日本との関わりについて詳説している。
 - 11 それだけでなく、建設に住民参加の考えが取り入れられていないために、施設の維持管理に学校側が過度な期待を日本側に持つ可能性がある。
 - 12 King(1999a)に主要援助機関関係者のパートナーシップ及びセクター・プログラムに関するコメントが載せられており参考になる。
 - 13 事前の調査不足がこのような結果をもたらしたと短絡的に評価されることが多いが、現実には当該案件が日本政府により採択されるまでには、さまざまな角度から検討がなされたと推測される。
 - 14 世界銀行は、その国際金融機関としての役割から、これまで市場原理による経済効率を最優先してきた

が、最近の教育援助政策文書（World Bank, 1999）では、グローバル・ノレッジ(global knowledge)と対比しながら、相手国の価値観・文化・伝統に対し配慮した政策形成の重要性を述べている。

¹⁵ ケニアの初代大統領ケニヤッタの著書（Kenyatta, 1938 p.121）には、ヨーロッパの教育観との違いを示す例としてキクユの伝統からすれば、「教育の目的は人格の形成であり、単なる知識の習得であってはならない。」と述べている。この考え方は、欧米よりも日本の教育観に近いものがあるように思われる。

参考文献

Brock-Utne, Birgit (2000) *Whose Education for All: The Recolonization of the African Mind*. Falmer Press: New York.

ブラウン、マイケル (1999) 塩出美和子、佐倉洋 訳『アフリカの選択』(Africa's Choices: After Thirty Years of the World Bank, 1995) つげ書房新社。

外務省 (1996) 『我が国の政府開発援助 ODA 白書 上巻』国際協力推進協会。

Jones, Stephen P. (1997) *Sector Investment Programs in Africa: Issues and Experience*. World Bank Technical Paper No. 374 (The World Bank: Washington, D.C.), citing P. Harrold and Associates (1995) *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Paper No. 302.

Kelly, Michael J. (1991) *Education in a Declining Economy: The Case of Zambia 1975-1985*. The World Bank: Washington, D.C.

Kelly, Michael J. (1998) Primary Education in a Heavily Indebted Poor Country: The Case of Zambia in the 1990s. A Report for OXFAM and UNICEF.

Kelly, Michael J. (1999a) What HIV/AIDS Can Do to Education, and What Education Can Do to HIV/AIDS. Paper for Presentation to the All Sub-Saharan Africa Conference on Education for All – 2000, Johannesburg.

Kelly, Michael J. (1999b) *The Origins and Development of Education in Zambia: From Pre-colonial Times to 1996*. Image Publishers Limited: Lusaka.

Kenyatta, Jomo (1938) *Facing Mount Kenya: The Traditional Life of the Gikuyu*. London: Heynemann.

King, Kenneth ed. (1999a) Swapping Partners: The New Politics of Partnership and Sector Wide Approaches. *NORRAG NEWS*, 25, pp.1-76.

King, Kenneth (1999b) Introduction: new challenges to international development co-operation in education. In K. King and L. Buchert *Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts*. UNESCO Publishing/ NORRAG: Paris (pp.13-28).

国際開発センター (1999) 『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - (ザンビア、モザンビーク)』財団法人国際開発センター。

黒田則博 (1998) 「日本の大学における教育開発国際協力人材 - 広島大学教育開発国際協力研究センター・教育開発国際協力人材データベース登録者の分析から - 」『国際教育協力論集』(広島大学教育開発国際協力研究センター) 第1巻 第1号 99 - 109 頁。

黒田則博、澤村信英、西原直美 (1999) 「国際教育協力派遣専門家に関する一考察 - JICA 派遣教育専門家に対するアンケート調査の分析から - 」『国際教育協力論集』(広島大学

-
- 教育開発国際協力研究センター) 第2巻 第2号 155 171 頁。
- Ministry of Education (1996) *Educating Our Future: National Policy on Education*. Zambia Educational Publishing House: Lusaka.
- Ministry of Education (1998) Zambia Basic Education Sub-sector Investment Programme (BESSIP) Logframe, PIP and Programme Costs. Republic of Zambia: Lusaka.
- Ministry of Education (1998) Basic Education Sub-sector Investment Programme (BESSIP): Joint Appraisal Report (Final draft). Republic of Zambia: Lusaka.
- Ministry of Education (1999) Basic Education Sub-sector Investment Programme (BESSIP): Annual Work Plan, January to December 2000. Republic of Zambia: Lusaka.
- Ministry of Science, Technology and Vocational Training (1996) *Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training (TEVET) Policy*. Republic of Zambia: Lusaka.
- ングルーベ、ナボス (2000) 塚田幸三訳 『アフリカの文化と開発』(Culture and Development, 1997) 荒竹出版。
- Nkamba, Manasseh and Kanyika, Joe (1998) *The Quality of Education: Some Policy Suggestions Based on a Survey of Schools* :SACMEQ(Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality) Policy Research Report No. 5. UNESCO:Paris.
- 大津和子 (1999) 「ザンビアにおける女子教育の阻害要因」 『国際教育協力論集』(広島大学教育開発国際協力研究センター) 第2巻 第2号 55 68 頁。
- Republic of Zambia (1996) *Investing in Our Future: Integrated Education Sector Investment Programme (ESIP) Policy Framework*. Republic of Zambia: Lusaka.
- Republic of Zambia (1997) *Living Conditions Monitoring Survey Report 1996*. Central Statistical Office: Lusaka.
- Saasa, S. Oliver (1998) Japanese Grant Aid to the Construction of Junior Secondary Schools in Zambia. Ex-Post Evaluation Commissioned by JICA.
- 澤村信英 (1998) 「アフリカ諸国における初等教育政策とオーナーシップ」 『国際教育協力論集』(広島大学教育開発国際協力研究センター) 第1巻 第1号 65 77 頁。
- UNDP (1997) Zambia Human Development Report 1997. United Nations Development Programme: Lusaka.
- ユネスコ (1998) 日本ユネスコ協会連盟監訳 『世界教育白書 1998』(World Education Report, 1998) 東京書籍。
- 横関祐見子 (1999) 「サハラ以南アフリカ地域の教育と教育セクタープログラム」 『国際教育協力論集』(広島大学教育開発国際協力研究センター) 第2巻 第1号 101 111 頁。
- World Bank (1999) *Education Sector Strategy*. The World Bank: Washington, D.C.

Education in Zambia and Japan's International Cooperation: Focusing on the Implications of Ownership

Nobuhide SAWAMURA
(CICE, Hiroshima University)

Zambia has experienced a critical situation in educational development along with economic deterioration since mid-1980s. At the same time, the Government has been in the process of educational reform with the assistance of development partners. The principal target stated in *Educating Our Future* (1996) is to achieve nine-year universal basic education by 2015, which is in line with one of the international development targets adopted by DAC/OECD in the same year. In this regard, educational policy in Zambia has been partly influenced by the development community outside the country.

Ownership and partnership are often emphasised in various aid policy papers as a major strategy. A sector-wide approach or sector programme is a relatively new aid modality, which is encouraged to increase effectiveness and efficiency of aid and to enhance the ownership of the recipient country. It sounds quite noble, but the reality seems to be different from rhetoric. What is happening now in Zambia, for example, appears to be against the original idea of ownership. The team of development partners appears to have a greater impact on educational policy formulation in that country.

Education systems in many African countries stem from those in metropolitan countries. Consequently, Japan used to be disadvantaged in providing aid to many African countries. However, Japan is in an advantageous position because it can have fresh and different views on education. Japan has traditionally paid much attention to the self-help efforts and the cultural aspects of developing countries in international cooperation. Japanese aid policy based on its unique experience and history could be utilised by African countries as well as other development partners in promoting educational cooperation.