

# キャパシティ・ディベロップメントから見た 教育マネジメント支援

キャパシティ・ディベロップメントから見た教育マネジメント支援



平成19年3月 独立行政法人 国際協力機構 国際協力総合研修所

平成19年3月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

総研

JR

05-31

ISBN4-902715-89-9

# キャパシティ・ディベロップメントから見た 教育マネジメント支援

中山 嘉人

有限会社メファ・マネジメント取締役  
英国バーミンガム大学大学院博士課程

平成19年3月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、平成 17 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果を取りまとめたものです。本報告書に示されているさまざまな見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

---

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10 - 5

FAX：03-3269-2185

E-mail：iictae@jica.go.jp

---

# 目 次

略語表	i
要 約	iii
謝 辞	viii
1. はじめに	1
1-1 研究の背景	1
1-2 研究の目的と課題	2
1-3 本書の構成	3
1-4 調査方法	5
1-5 研究の意義と限界	5
<b>第1部 総論：研究の理論的枠組み</b>	<b>7</b>
2. 教育マネジメントをめぐる議論	7
2-1 「教育マネジメント」の定義と範囲	7
2-2 教育マネジメントにおける問題点	8
2-3 地方分権化推進の要因	8
2-4 教育の地方分権化—目的と課題	10
2-5 アフリカにおける教育の地方分権化	13
2-6 まとめ	14
3. CD支援のあり方	15
3-1 ドナーの役割	15
3-2 CDを促進する鍵	16
3-2-1 オーナーシップ	16
3-2-2 良好な政策・制度環境	17
3-2-3 インセンティブ	18
3-2-4 リーダーシップ	19
3-2-5 知識	20
3-3 まとめ	22
3-3-1 ドナーの役割	22
3-3-2 CDを促進する5つの鍵	22

第2部 事例：マラウイにおける教育マネジメントの現状と課題	24
4. 国としての取り組み	24
4-1 国家人材育成政策	24
4-2 人材育成の対象	25
4-3 人材育成の目標	25
4-4 政策実施体制とプロセス	27
4-5 教育セクター開発政策	28
4-6 教育セクター人材育成政策	29
4-7 評価と課題	30
5. ドナーによる支援の特徴	31
5-1 ドナーの教育セクター支援方針	31
5-2 CDの支援アプローチと動向	33
5-2-1 キャパシティの認識	33
5-2-2 支援アプローチの特徴	34
5-3 ドナーによる「CD促進のための5つの鍵」に対する取り組み	40
5-3-1 オーナーシップ	41
5-3-2 良好な政策・制度	41
5-3-3 インセンティブ	42
5-3-4 リーダーシップ	43
5-3-5 知識	44
5-4 考察：ドナーはCDの視点を備えているか？	45
6. 教育行政官に対する人材育成の現状と課題	46
6-1 人材育成ニーズ調査の背景	46
6-2 調査対象	46
6-3 回収率	46
6-4 調査対象者の属性	47
6-4-1 男女構成比・平均年齢	47
6-4-2 学歴	48
6-5 結果	48
6-5-1 研修機会	48
6-5-2 能力開発分野	50
6-6 まとめ	53

第3部	CDの視点からの考察	55
7.	オーナーシップ	55
7-1	オーナーシップとステークホルダー	55
7-1-1	ステークホルダー分析	55
7-1-2	オーナーシップのジレンマ	63
7-2	教育開発目標とオーナーシップ	65
7-3	まとめ	67
8.	良好な政策・制度環境	68
8-1	新家産国家制度	68
8-2	マラウイ政治の特徴	69
8-2-1	バンダ時代 (1964 - 1994年)	69
8-2-2	ムルジ時代 (1994 - 2004年)	70
8-2-3	共通点	71
8-2-4	相違点	72
8-3	公務員制度改革	72
8-3-1	公務員制度改革の変遷	73
8-3-2	雇用契約制度	75
8-4	まとめ	77
9.	インセンティブ	78
9-1	組織構造とインセンティブ	78
9-1-1	教育行政組織	78
9-1-2	組織構造の特徴	79
9-1-3	教育行政組織の人材配置	81
9-2	動機付け要因	85
9-3	まとめ	88
10.	リーダーシップ	89
10-1	教育マネジメント・モデルとリーダーシップのスタイル	89
10-1-1	目標設定プロセスにおけるリーダーシップ	90
10-1-2	意思決定プロセスにおけるリーダーシップ	91
10-2	リーダーシップと権限	91
10-2-1	地位の脆弱性	91
10-2-2	契約雇用制度とアカウントビリティ (説明責任)	92
10-3	まとめ	94

11. 知識	95
11-1 知識マネジメントにおける留意点	95
11-2 教育統計に見る知識マネジメントの課題	96
11-2-1 目的	96
11-2-2 リーダーシップ	97
11-2-3 投入リソースと運営意識	97
11-2-4 インセンティブ	98
11-2-5 親和性の把握と分析	99
11-3 まとめ	100
12. JICA 事業適用への提言	101
12-1 長期的ビジョン	101
12-2 事前調査の強化	102
12-2-1 過去の教訓のレビュー	102
12-2-2 詳細なステークホルダーおよび組織、制度分析の導入	102
12-3 研修の方法論の検討	102
12-3-1 カウンターパートの再検討：誰に対して	102
12-3-2 研修内容の検討：研修内容、ニーズ	103
12-3-3 研修の方法：どのように	103
12-4 人材育成政策支援	103
12-5 教育マネジメント支援メニューの検討	103
12-6 ガバナンス支援とセクター支援の効果的な組み合わせ	104
12-7 ドナー協調の中心的役割	104
参考文献	106
別添資料1 現地調査日程	113
別添資料2 主要面談者リスト	115

## 図表目次

図1-1	報告書の構成	4
図3-1	キャパシティ・ディベロップメントの理論的枠組み	18
図4-1	マラウイ国家人材育成政策の実施体制	27
図6-1	教育行政官の学歴	48
図6-2	職位別の能力開発に関する関心分野：州教育事務所	51
図6-3	職位別の能力開発に関する関心分野：県教育事務所	51
図7-1	教育計画行政に関するステークホルダー間の関係	58
図7-2	ステークホルダー・マトリックス (Power/Interest Matrix)	61
図7-3	マラウイ教育行政官の分類	61
図7-4	マラウイ教育計画行政におけるステークホルダー・マトリックス	62
図9-1	教育本省組織図	79
図9-2	公務員等級別の定員数と充足人員数から見る教育行政組織の階層	82
図9-3	教育セクターで働く上で重要な動機付け要因 (全体)	86
図9-4	教育セクターで働く上で重要な動機付け要因 (職種別：州教育事務所)	87
図9-5	教育セクターで働く上で重要な動機付け要因 (職種別：県教育事務所)	87
表2-1	開発途上国の教育マネジメントにおける問題点	9
表2-2	教育の地方分権化推進の主な目的	11
表2-3	地方分権化のメリットとデメリット	12
表4-1	1989年版および1996年版の人材育成政策の目標	26
表4-2	2004年版の国家人材育成政策	26
表5-1	主要ドナーのマラウイ教育セクター支援方針と優先サブ・セクター、重点分野	32
表5-2	CDの支援アプローチと動向	33
表5-3	各援助機関による支援アプローチ、対象地域、直接財政支援に対する姿勢	35
表5-4	教育マネジメント強化 (関連分野も含む) に関する支援内容	36
表5-5	ドナーによる支援アプローチの特徴	37
表6-1	教育行政官の研修ニーズに関するベースライン調査の母数とサンプル数	47
表6-2	分析対象者の男女構成比および平均年齢	47
表6-3	州・県事務所の研修機会の頻度 (2003年1月-2004年12月)	49
表6-4	職種別の研修機会の頻度	49
表6-5	州・県教育事務所における職種別の能力開発に関する関心分野 (優先順)	52
表7-1	マラウイ教育行政におけるステークホルダーと役割	56
表7-2	これまでに能力開発に関する研修を受けたことがない理由	64
表9-1	教育省各部局の業務役割	78
表9-2	教育行政機関における公務員等級別の定員数と充足人員数 (2004年12月時点)	81



表9－3	公務員の等級別給与制度：2004年9月までと変更後の比較	83
表9－4	公務員の等級間純所得の比較（P0の給与レベルを1.00とした場合）	84
表10－1	教育マネジメントのモデル	89

## 略 語 表

<b>AfDB</b>	Africa Development Bank (アフリカ開発銀行)
<b>CERT</b>	Center for Education Research and Training (マラウイ大学教育調査研修センター)
<b>CIDA</b>	Canadian International Development Agency (カナダ国際開発庁)
<b>CSAP</b>	Civil Service Action Plan (行政サービス行動計画)
<b>DEM</b>	District Education Manager (県教育事務所長)
<b>DfID</b>	Department for International Development (英国国際開発省)
<b>DTED</b>	Department of Teacher Education and Development (教員養成局)
<b>EFA</b>	Education For All (万民に教育を)
<b>EMIS</b>	Education Management Information System (教育管理情報システム)
<b>EU</b>	European Union (欧州連合)
<b>GoM</b>	Government of Malawi (マラウイ国政府)
<b>GTZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (ドイツ技術協力公社)
<b>HIV/AIDS</b>	Human Immuno-deficiency Virus and Acquired Immune Deficiency Syndrome (HIV/AIDS)
<b>ICT</b>	Information, Communication and Technology (情報通信技術)
<b>INSET</b>	In-Service Education and Training (現職研修)
<b>JICA</b>	Japan International Cooperation Agency (国際協力機構)
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau (ドイツ資金協力機関)
<b>MDGs</b>	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
<b>MIE</b>	Malawi Institution of Education (マラウイ教育研究所)
<b>MIM</b>	Malawi Institute of Management (マラウイ経営研究所)
<b>MOE</b>	Ministry of Education (教育省)
<b>MOF</b>	Ministry of Finance (財務省)
<b>MPRSP</b>	Malawi Poverty Reduction Strategy Paper (マラウイ国貧困削減戦略ペーパー)
<b>NPM</b>	New Public Management (ニュー・パブリック・マネジメント)
<b>PIF</b>	Policy and Investment Framework (教育セクター政策投資枠組み)
<b>PRCS</b>	Performance Related Contract Scheme (雇用契約制度)
<b>PSMR</b>	Public Sector Management Reform (公共セクター・マネジメント改革)
<b>SWAp</b>	Sector Wide Approach (セクター・ワイド・アプローチ)
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme (国連開発計画)

<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (ユネスコ；国際連合教育科学文化機関)
<b>UNICEF</b>	United Nations Children’s Fund (国連児童基金)
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund (国連人口基金)
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development (米国国際開発庁)
<b>WB</b>	World Bank (世界銀行)
<b>WFP</b>	The United Nations World Food Programme (国連世界食糧計画)

# 要 約

## ■ 本研究の背景と目的

キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）に関する議論は、1990年代以降の援助効果、有効性を見直す動きを背景に、国際援助、国際協力の中で活発に行われてきたが、近年、その議論の主眼は、概念整理から実践への方法論にシフトしてきている。それに伴い、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）は、CDの視点からさまざまなセクター開発支援における事例分析を行い、CDに基づいた協力事業を実践する上での教訓と今後の課題を抽出している。

その中でも教育セクター開発支援においては、従来の教育の量・質の向上とともに、教育マネジメントにおけるCDの重要性が強調され、同分野におけるCDを目的としたさまざまな取り組みが蓄積されてきている。しかし、それらのほとんどは、プロジェクトごとの目標と活動計画に基づいた実績、成果、そして教訓と提言の抽出に視点が置かれており、CDの概念と整合性のある政策や協力であったのか、対象とする個人や組織、社会制度の特性にどのような配慮が行われたのか、といった視点による分析、考察を行った研究の蓄積はいまだ十分とはいえない状況である。

このような認識の下、本研究の目的は、マラウイの教育マネジメントを事例として、CDを目的とした取り組みが、対象とした個人や組織、社会制度の特徴に対してどのような配慮がなされたのか、またはなされてこなかったのかを考察し、今後のJICA事業に対する提言を行うことである。

## ■ 総論：理論的枠組み

教育マネジメントの議論は、1990年代以降の政府開発援助（ODA）をめぐる議論における参加、民主主義、人権、ガバナンスの4つの要素との関連性が深く、それらの観点から行政の地方分権化が推進されている。教育行政もその例外ではない。意思決定の迅速化、組織体制の効率化、適正な教育予算の確保と効果的な支出、教育統計の整備、地域的な特色を加味した教育計画やカリキュラムの策定などを目指して教育行政の強化を図ろうとしている。

一方、教育の地方分権化が推進されている背景には、① 政治的要因、② 財政的要因、そして、③ 効率的要因、の大きく3つの要因も深く関係している。すなわち、教育における地方分権化の流れが、教育を取り囲む外部環境の急激な変化があり、必ずしも教育セクター内部からの自発的な要請を基礎にしているわけではない。

特に、アフリカ地域の地方分権化については、一般に財政基盤、行政システム、公務員制度などが極めて脆弱であるだけでなく、近年、政治・経済・社会的側面において大規模な構造変革を経験しており、その中で地方分権化への動きをもう一度確認することが必要である。そして、教育マネジメントの課題の根本には、社会経済や歴史、文化など教育セクター支援だけでは解決で

きない問題を含んでおり、CDを目的とする取り組みにおいては、それらの要素にも十分配慮しなければならない。

JICAは、途上国のCDを促進する鍵にはさまざまな要素があるとしながらも、特に強調されなければならないものとして、「オーナーシップ」、「良好な政策・制度環境 (Enabling Environment)」、「インセンティブ」、「リーダーシップ」、そして「知識」の5つを挙げている。事例研究としてマラウイの教育行政におけるCDを分析する際の理論的枠組みとして、それぞれの要素を概観した。

## ■ 事例：マラウイにおける教育マネジメントの現状と課題

マラウイにおいては、昨今の公共セクター改革の一環で人材育成政策が策定され、その実施体制も大統領府を中心に整いつつある。その政策目標やビジョンは、国の開発戦略目標との整合性を図り、かつ、個人レベルのニーズを基礎とすること、そして研修機会の配分においては社会的弱者への配慮など社会の公正さと透明性を確保するなど、グッド・ガバナンスを意識したものとなっており、経済開発だけでなく社会開発の重要性や制度運用の健全さを認識したバランスの取れた人材育成政策目標であるといえる。

ただし、この政策は、あくまでも「公共セクターにおける高い人材能力」を目標とした人材育成政策であり、必ずしもCDの特徴である個人、組織、社会・制度という3層の包括性と内発性を意識し、その実現を目的としたものではなく、その視点は、業務執行に必要な能力をいかに個人レベルで強化するか、そのための技術的な留意点を定めているものであり、個人レベルにおける“狭義のCD”にとどまっているといえよう。

従って、この政策によって、個人の能力が次の段階である組織、社会制度の強化へと、どのようにつながっていくのか、そのためにどのような組織構造やリーダーシップ、意思決定プロセス、そしてインセンティブを設定していくことが必要なのか、というCDが実現していくプロセスについてはいまだ不透明なままである。

マラウイには1994年の民主化以降、多くの二国間および国際援助機関が教育開発を重点セクターと位置付け支援を行っている。各ドナーは、貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy : PRS) やミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals : MDGs)、そして、「万人への教育 (Education For All : EFA)」など国際的な開発目標達成への協力を共通の支援方針とし、その中で人権や子どもの健康など各機関の特徴を優先分野としている。全体的には、初等教育が重点分野として位置付けられ、ほぼすべてのドナーが当該分野への協力を行っている。

マラウイにおける教育マネジメントのCDが目指すべき方向性については、ドナー間で一定の共通認識を有しており、また、直接財政支援など援助モダリティの違いは存在しつつも、緩やかな援助調整の下で支援内容のすみ分けが行われているなど評価できる点が認められる。しかし一方、課題としては、1) CDのための5つの鍵への不十分な配慮、そして、2) CDの「包括性」についてドナー間での認識の差、が挙げられる。

このような国とドナーによる教育マネジメント強化の取り組みに対して、教育省が実施した教

育行政官を対象とした研修ニーズに関する調査を分析し、考察を行った。それによると、教育マネジメント強化のための取り組みや支援の配分に際して、州と県という教育行政レベル間で、そして同じ行政事務所内の異職種間で不平等、不均衡が生じている。これらの背景には、過去10年間、初等教育サブ・セクター開発を重点的に取り組んできたこと、また、地方分権化促進支援のためドナーが支援対象としている県教育事務所に多くの投入がなされ、それ以外の州・県教育事務所も含めた国や地域の教育行政全体への視点が不十分であったことが考えられる。

さらに、関心のある能力開発分野のニーズは、各事務所、各個人によって多様であることが観察された。そのニーズの背景には、事務所内の人員不足で、一人の職員がいくつかの仕事を掛け持ちするなど、自分の職種以外の業務を兼務していることも考えられる。このようなキャパシティ・ニーズの多様性に国やドナーの取り組みが十分に対応できていない可能性が考えられる。

## ■ CD の視点からの考察

事例で見られる課題の要因について、CDを促進する5つの鍵から考察を行い、これまでの教育マネジメントのCDを目的とした支援で欠けていたと思われる視点について考察した。

まず、オーナーシップについては、これまでのCD支援の取り組みにおいては、限られた関係者のオーナーシップを重視しすぎたことにより、全体のバランスを欠き、それが個人の能力が組織や社会という次の層へ効果的につながっていかなかった可能性があることが確認された。ステークホルダー分析によって理解できる関係者の基礎情報や役割に加え、ステークホルダー・マトリックスを活用することにより、関係者間の力関係や影響力を把握し、できるだけ広範なステークホルダーのオーナーシップを得るための方策を検討しなければならない。また、教育開発目標をより現実的なものにし、達成可能であるという認識を関係者に広く持たせることによって、目標に対するオーナーシップをより高めていくことを検討する必要がある。

次に、教育政策や制度にも影響力のある政治環境は、バンダ政権から民主化後のムルジ政権にも新家産国家体制が引き継がれ、政治の自由化とともに、汚職などの「腐敗の民主化」を社会にもたらしてしまっている状況である。それは、公務員の職業倫理とモチベーションを著しく低下させ、公務員として国民全体に対する業務責任を果たすことよりもパトロン＝クライアント関係を通して、大統領などの権力者（ビッグ・マン）の権力構造を支え、その利益構造の中で安定しようとする行動へと向かわせ、これが合理的な行政能力をさらに悪化させていると考えられる。また、公務員改革などの社会制度改革が、広範なステークホルダーのオーナーシップが不在のままトップダウン方式として導入され、それが、新家産国家システムを基礎とする政治家、官僚の行動様式によってさらにCDを促進する鍵となるべき制度・環境にとってマイナスに働いてしまっているといえるのではないだろうか。

インセンティブに関しては、慢性的なマンパワー不足にもかかわらず、人事異動が少なく、組織が硬直化しており、昇進などが動機付けとして有効に活用されていない。また、公務員の等級においてニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）の導入による契約雇用制度が活用できる副局長レベルを境に大きな給与格差が存在しており、その不均衡な給与



体系が組織内の信頼を損ね、インセンティブを阻害している可能性がある。

一方、マラウイの教育行政組織においてリーダーは、リーダーシップを発揮できる安定した立場や権限を与えられていない。それに加えNPMを基礎とした公務員制度が適正に運用されていないことによって、リーダーシップを発揮して事業の実施やマネジメント強化を期待されている人材の間に、できるだけリスクを避け、条件のいいポストに可能な限り長期間とどまろうとする傾向が見られる。それに対してドナーは、リーダーシップ強化の必要性は認識し、そのための方法として、国内外で実施されている長短期のリーダーシップ研修を提供している。しかし、リーダーシップが発揮されないのは、必ずしもその能力に欠けている場合だけでなく、それを発揮できる権限と制度環境という条件が整っていないことが問題である。

最後に知識に関しては、政策目標として教育マネジメントを活用した知識マネジメントの強化を明確にしており、意思決定者の認識も高いといえる。

しかし一方、現在の教育マネジメント情報システム（Education Management Information System：EMIS）によって創造される知識は、非常に限られたステークホルダーのサイクル内を回っているにとどまっており、また、知識をマネジメントする人材育成に際し、カウンターパートを育成しても人材の流出が避けられていない。その背景には、適材適所の人材配置を可能にするリーダーシップの欠如や、制度環境にインセンティブが十分に付与されていないことがあると考えられる。さらに、EMISに見られるような新しい知識マネジメントの手法が、既存の知識と親和性を持つために必要な組織風土や意識面の特性と知識マネジメント施策が十分に考慮されていないといえるだろう。

## ■ JICA 事業適用への提言

以上のことから、今後、教育マネジメント分野の強化を目指したCD支援を行う際の留意点として以下を提言したい。

- CD概念の特徴である包括性と内発性を配慮し、長期的な到達目標、ビジョンを具体的にイメージし、それを全ステークホルダーで共有するため、ドナーを含む関係者間での調整作業を積極的に行う。
- 援助調整が単なる意見交換にとどまらず、過去の支援による教訓や提言を事前調査時に確実にレビューし、成功要因や教訓を学びそれを次の活動に生かす体制を強化する。
- ステークホルダー、組織、そして社会制度というCDにおける3層の分析を強化し、それぞれがどのように包括的にリンクし、相互作用によってキャパシティを高めていけるのかに配慮する。
- 少数の限られた職種や職位のカウンターパートに支援が集中しないように先方政府、ドナー間で十分に協議を行い、研修内容についてはできるだけ現場のニーズに応じるため本邦研修だけでなく、現地国内研修機関を最大限に活用し、必要に応じて第三国研修などの南南協力を推進する。

- 教育行政官個人へのCD支援の方法として、職場と離れた会場でのワークショップ型だけでなく、日常業務を行っている職場においてオン・ザ・ジョブ形式で実際に必要な能力開発を行うことも検討する。
- 人材育成の指針となる政策が存在しない国においては、政策アドバイザー型技術協力によってCD概念を意識した包括的な政策策定支援も効果的である。
- 教育行政官に対する支援プログラムの基本は、職業倫理やスケジュール・マネジメントなど職務や職位に関係なく必要な分野と、それぞれの立場によって強化すべき能力に分けて提供する。
- 教育マネジメントの問題は、公務員制度や地方分権化など社会・制度の問題との関係が深い。セクター開発支援だけでは不十分であり、政府、国の仕組み全体を見渡した広い視野での支援姿勢が必要である。また、各セクターの専門性を超えて、事務所、企画調査員、専門家がそれぞれの役割を認識した上で、情報交換や協働していく環境を促進する。
- 日本の調整能力を生かし、他ドナーの支援内容を把握し、共有できる情報や内容についてはすべてのステークホルダーがアクセスしやすいようにデータベース化するなど、知識マネジメントの促進、メカニズムの構築にかかる協力をすることも効果的な支援である。



## 謝 辞

このたび客員研究員として本研究の機会を与えてくださった独立行政法人国際協力機構（JICA）国際協力総合研修所調査研究グループに心より御礼申し上げます。

本研究を遂行するにあたり、実に多くの方々のご支援・ご協力をいただきました。

当初研究計画の検討において、村田敏雄JICA国際協力専門員、清水和樹CDC国際ショナル海外事業部技術協力アドバイザーから多大なご助言と励ましをいただきました。

研究計画、方針の設定、ドラフトや最終段階での修正・加筆の段階という研究全体の作業を通しては、先のJICA調査研究グループに加えJICA人間開発部の皆さま、そして横関祐見子JICA国際協力専門員に、ご多忙の中、貴重なコメントやご助言をいただきました。

また、現地調査においては、JICAマラウイ事務所、ケニア事務所、東南部アフリカ支援事務所そしてケニア中等理数科教育強化計画（SMASSE）の方々にさまざまな面でご支援を賜りました。マラウイ教育省およびドナー関係者の皆さまにも貴重な時間をいただくとともに資料提供など惜しみないご協力をいただきました。さらに、ガーナ事務所、タンザニア事務所、ザンビア事務所からは貴重な情報提供をいただきました。この場を借りて、心より感謝申し上げます。

そして、筆者が所属する英国バーミンガム大学大学院国際教育研究センターのDr. Chris Williamsには、学術研究全般においてご指導とご支援をいただきました。

最後に、私事ながら、この本研究期間は家族にとってもさまざまな転機を迎える時期であったにもかかわらず、惜しみない励ましと協力を与えてくれたことにも感謝の意を表したいと思いません。

2007年3月

中山 嘉人

# 1. はじめに

## 1-1 研究の背景

1990年代以降、国際援助における援助効果、有効性を見直す動きを背景に、キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）に関する議論が活発に行われてきた。その中心的な役割を果たしているのは、国連開発計画（United Nations Development Programme：UNDP）である。UNDPは、1997年の『Capacity Development – Technical Advisory Paper 2』、そして2002年の『Capacity for Development：New solutions to old problems』によってCDの概念と支援の理論的枠組みを提示し、それを基に国際機関や二国間援助機関は、CDの定義や援助方針、基本アプローチについての考え方をそれぞれ発展させてきた。すなわち、1990年代はCD概念について模索<sup>1</sup>していた時代だったといえるだろう。

それに対してわが国も、技術協力事業の有効性と効果の持続性を高める上でCD概念が有用であるとの認識の下、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）を通じて、UNDPなど他援助機関と連携しながら本分野におけるイニシアティブを積極的にとっている。例えば、国内的には、2004年、『キャパシティ・ディベロップメント・ハンドブック』を作成し、CD概念導入に向けた指針とするとともに、同年、調査研究を行い、CDの概念整理、JICA協力事例分析からCDの視点に基づく事業改善の方向性を検討している。また、国際的にも2003年、そして翌2004年に国際シンポジウムを開催し、実践的なCDアプローチについて議論を深める場を提供してきた<sup>2</sup>。このように、CDをめぐる議論は、1990年代の概念の整理と確立から、2000年以降、その概念をいかに現場の協力事業に反映させていくかという概念から実践へとシフトしてきたといえるだろう<sup>3</sup>。

こうした議論の発展に伴い、JICAは、地域開発<sup>4</sup>、廃棄物管理<sup>5</sup>、灌漑農業<sup>6</sup>、家族計画と女性のエンパワーメント<sup>7</sup>のそれぞれの分野においてCDの視点から見た事例分析を行い、CDに基づいた協力事業を実践する上での教訓と今後の課題を抽出している。

教育開発分野においても同様の事例研究が行われ、その実践アプローチの検証が行われている。例えば、馬淵、横関は、JICAの基礎教育分野における技術協力の代表である理数科教育協力について、ケニア、ガーナ、フィリピン3ヵ国を事例にCDの観点から見直しを行った。そしてCDの視点に立った同分野での協力を行う際の教訓として、1) 制度化を意識した協力方法への転換、2) キャパシティの把握に基づくリスク要因への戦略的対応、3) 制度化のための環境づく

<sup>1</sup> 駒澤（2005）p. 5

<sup>2</sup> マニラ会議においては、UNDP、世界銀行研究所（World Bank Institute）、カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency：CIDA）と、そして東京会議においては、先の3機関にドイツ技術協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：GTZ）を加えての共同開催。

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 6

<sup>4</sup> 馬淵、角田（2004）

<sup>5</sup> JICA（2005）

<sup>6</sup> 三好、永代（2005）

<sup>7</sup> 駒澤（2005）

り、4) CDの達成度を評価するためのプロセス指標の開発、を挙げている<sup>8</sup>。

一方、開発途上国における教育セクター開発支援においては、従来の教育の量・質の向上に加え、教育マネジメントの能力強化の重要性が強調されてきている<sup>9</sup>。すなわち、教育の量や質の向上に向けた活動が効果的かつ持続的に行われるためには、国、地方、学校の各レベルにおける教育マネジメントの改善が必要不可欠であるという議論である。

国や地方の教育行政においては、教育開発の現状とニーズを正確に把握し、それに応じた政策・計画立案、事業実施、モニタリング、予算管理能力を強化し、学校レベルにおいては、父母会なども含んだ学校運営能力を強化し、限られた教育資源を有効に活用することが求められている。この教育マネジメントのCDを実現するためには、教育行政官や学校長に対する人材育成、すなわち「個人レベルのCD」と、意思決定の迅速化や組織体制の効率化など「組織レベルのCD」、さらには、個人と組織が能力を発揮できる環境を支える「制度レベルのCD」を包括的に強化していくことが必要である。

こうした背景から、これまで、教育マネジメント分野におけるCDを目的としたさまざまな開発途上国政府自らの取り組みやドナーによる協力活動が実施され、それらは各プロジェクトやプログラムに関する報告書として徐々に蓄積されてきている。しかし一方、それらのほとんどは、プロジェクトごとの目標と活動計画に基づいた実績、成果、そして教訓と提言の抽出に視点が置かれており、それらがCDの概念と整合性のある政策や協力であったのか、対象とする個人や組織、社会制度の特性にどのような配慮が行われたのか、といった視点による分析、考察を行った研究の蓄積はいまだ十分とはいえない状況である。

## 1-2 研究の目的と課題

このような認識の下、本研究の目的は、事例研究を通して、教育マネジメントのCDを目的とした取り組みが、対象とした個人や組織、社会制度の特徴に対してどのような配慮がなされたのか、またはなされてこなかったのかを考察し、今後のJICA事業に対する提言を行うことである。事例としては、マラウイ教育セクターを取り上げるが、その選択においては、以下の3点を基準とした。

- 1990年代以降、政治の民主化、そして教育開発においては国際的な基礎教育重視の潮流の中で、初等教育の無償化政策などによって教育へのアクセスは改善されたものの、教育の質の低下や教育行政全体のマネジメントが課題とされているサブ・サハラアフリカ地域の国。
- 近年の地方分権化政策により、中央の教育本省に加え、地方教育行政の強化が一層重要になっている中、教育行政組織の改善や行政官の能力向上の必要性が特に指摘されている国。
- 教育セクター開発を重点課題と位置付け、わが国を含むドナーによって教育マネジメント

<sup>8</sup> 馬淵、横関 (2004) pp.17-19

<sup>9</sup> 外務省 (2002)、JICA (2002a) など

強化のための支援が行われてきた実績を有する国。

- セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach：SWAp）や直接財政支援などの援助モダリティの導入が模索される中、援助協調が課題とされている国。

マラウイでは、1994年の複数政党制による大統領選挙実施後、民主化政策を推進しており、その中でも教育セクター開発を重点分野のひとつとして位置付け、国際機関や二国間援助機関も基礎教育分野への支援を中心に積極的に支援が行われている。わが国も、同国における教育セクター支援を重点分野と位置付け、開発調査や技術協力プロジェクト、無償資金協力の実施、専門家や青年海外協力隊（理数科教師）の派遣を行っている。

しかし、高い行政能力を有する教育行政官の離職によるキャパシティの外部流出や、教育省などの教育行政組織の中において、人材や組織の能力を最大限に生かす組織構造や組織文化、制度的体制が整っていないことによる内部非効率の問題などが課題として指摘されている。

政府が教育マネジメント強化を重要政策課題として位置付け、それに対して多くのドナーからも支援があるにもかかわらず、なぜ、期待する効果を上げられないのか。これまで、マラウイは教育マネジメント強化のためどのような政策をとり、ドナーはどのような方針、アプローチで支援を行ってきたのか。それに対する個人の認識はどのようなものなのか。効果的なCDを阻害している要因として何が考えられるのか。それは、援助を受け入れる側であるマラウイ側の組織体制、社会制度的な問題に起因しているのか、それともドナー側の支援アプローチに欠けている視点があるのか。いずれの場合においても、今後、われわれはどのような改善策をとることが考えられるのだろうか。本研究は、以上のような問いについて考察を行うものである。そして、そこから導かれる教訓は、同様の問題を抱える他の開発途上国の教育セクター支援においても参考となることを期待するものである。

### 1-3 本書の構成

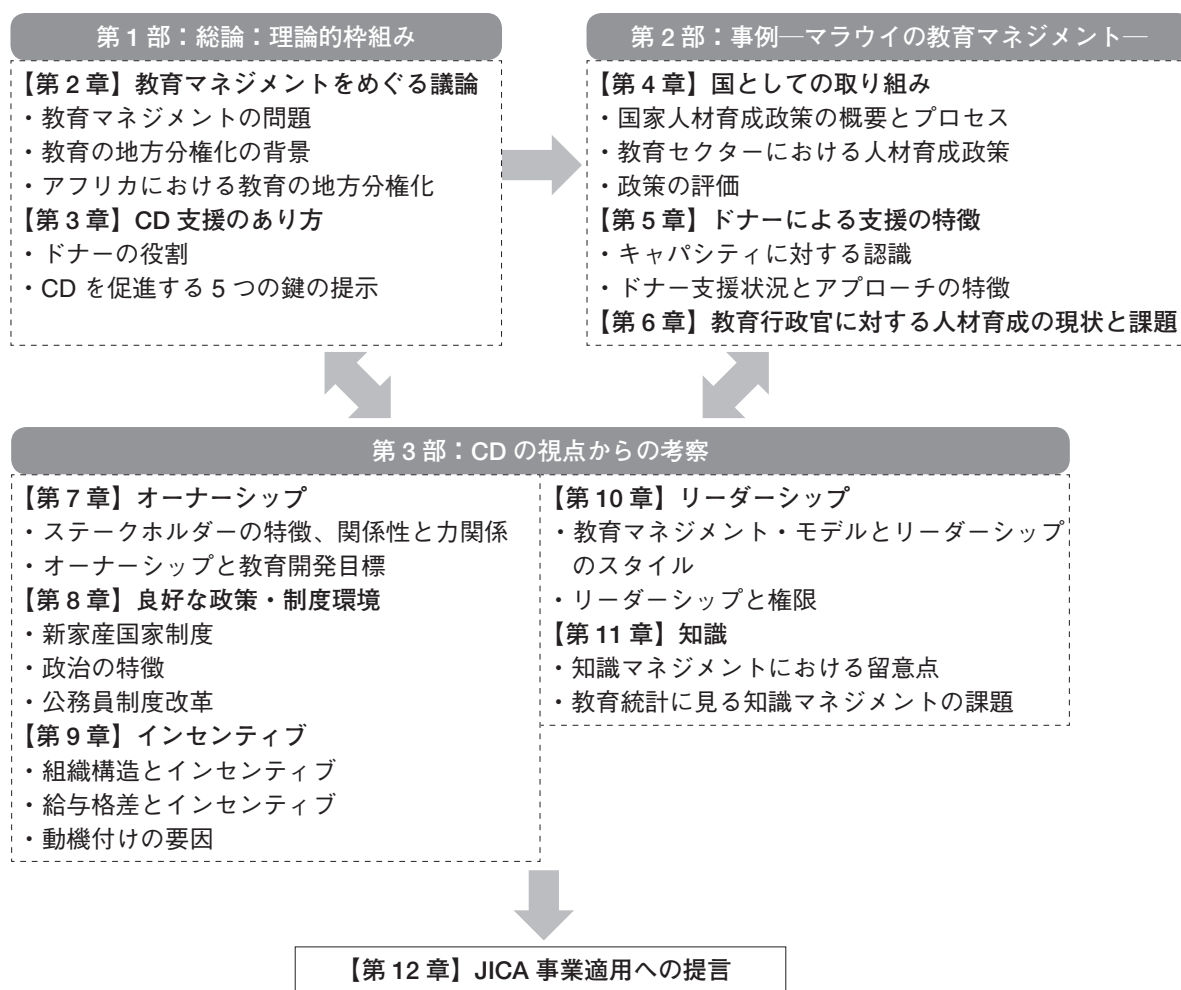
本報告書は、3部、12章から構成される（図1-1）。

第1部（第2章-第3章）では、教育マネジメントをめぐる議論を整理し、本調査の理論的枠組みについて述べる。

まず、第2章では、「教育マネジメント」の定義、範囲を研究分野、国際開発分野について概観し、本研究における議論の範囲を提示する。そして、現在、教育マネジメントにおけるCDの必要性がなぜ指摘されているのか、その背景について、教育の地方分権化との関連で整理する。そして、第3章では、CD支援のあり方についての理論的枠組みを紹介する。JICA（2006）に基づき、CDにおけるドナーの役割、後の事例の分析枠組みとして「CDを促進する5つの鍵」を提示する。

次に第2部（第4章-第6章）では、マラウイ教育セクターを事例に、教育マネジメント強化のためのマラウイ政府の政策とその実施、それに対するドナーの支援方針と実施状況、課題について整理する。

図1-1 報告書の構成



はじめに、第4章でマラウイの公共セクター全般および教育行政官の人材育成政策についてその特徴と課題について概観する。次の第5章では、ドナーの教育セクター支援方針とCDに対する認識、アプローチの特徴について整理する。そして、第6章では、このような政府とドナーの取り組みによる教育マネジメント強化を目的とした研修やトレーニング・プログラムの実施状況と課題について考察を行う。

第3部（第7章—第11章）では、第2部の事例で見られる課題の要因について第1部で示したCDを促進する5つの鍵から考察を行い、これまでの教育マネジメントのCDを目的とした支援で欠けていたと思われる視点について考察する。

まず、第7章では、ステークホルダー分析により、ステークホルダーの特徴と関係性、力関係を考察するとともに、国際社会による開発目標設定やSWApや直接財政支援といった援助モダリティとオーナーシップの関係について議論する。

次の第8章では、教育行政を取り巻く政治、制度環境について考察を行う。まず、新家産国家の概念について紹介し、その枠組みからマラウイの政治の特徴について考察を行う。独立から1990年代前半までのバンダ政権と、民主化後のムルジ政権の政治のあり方について共通点と相違



点を整理し、それが、公務員制度改革や公務員の行動規範にどのような影響を与えてきたかについて考察する。

第9章では、教育行政組織や現在の公務員制度下における給与格差が、インセンティブにどのような影響を与えているのかを考察する。また、インセンティブを与える要因について考察を行い、インセンティブを創出する上で留意すべき点について考察する。

第10章では、教育マネジメントのモデルから必要とされるリーダーシップのスタイルを考察し、それがなぜ、うまく発揮されないのか、その理由についてリーダーの置かれた立場と環境から検討を行う。

そして、第11章では、知識を効果的にマネジメントするための留意点に従い、マラウイ教育統計マネジメントを例に知識マネジメントの課題を考察する。

最後の第12章では、事例の考察を踏まえ、今後のJICA技術協力事業への提言を行う。

## 1-4 調査方法

本研究は、定量および定性分析などのさまざまな研究方法を用いた。政府および二国間、国際機関およびNGOなどのドナー関係者分析においては、現存する資料の収集、オリジナルの質問票やインタビューによる第一次資料を活用した。

- 先行研究レビュー：文献レビュー
- 教育セクター開発政策とその現状：  
政策関連のオリジナル資料の収集。政策意思決定者への質問票およびインタビュー（StructuredおよびUn-structured Question）
- 現地調査：教育セクター政策支援アプローチの現状分析  
ドナーなどに支援実績に関する資料収集。関係者への質問票およびインタビュー（StructuredおよびUn-structured Question）（主な調査面談者は別添参照）

## 1-5 研究の意義と限界

本事例において、教育行政に従事する個人とその組織、社会制度の特徴を考察し、これまでの教育マネジメントCD支援で欠けていた視点がなかったかを検討し、教訓を抽出することは、同分野における支援のあり方を考える際、特に、事例と同地域であるサブ・サハラアフリカ地域の協力における留意点や基礎資料となるものである。

本研究の対象としているCDは、その定義に「課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」（JICA 2006）とあるように社会における多様な要素のキャパシティ（課題対処能力）とそれらの相互作用を表しており、その考え方の本質は包括

的な視点である。逆にそれは、個人、組織、社会のかかわりという研究対象の複雑性を示している。また、教育マネジメント分野におけるCD支援についての先行研究は乏しく、かつ効果的なCD支援に何が必要かは、それぞれの社会経済環境や歴史、文化など諸条件によって異なり一般化が困難な分野でもある。

従って、本研究においては、主に定性的研究（Qualitative Study）の一手法である事例研究（Case Study）によってマラウイ教育セクターを考察することにより、実際の教育マネジメントCD支援から教訓を抽出し、今後のあり方について検討を行うものである。

一方、事例研究は、その結論の一般化が困難なこと、採用される理論的枠組みが必ずしも科学的に確立されたものではないことなどの方法論的な限界を有する。従って、今後、CDを促進する要素についてのさらなる実証研究や事例研究分析の蓄積が必要であるとともに、有効なCDの方法論についてマニュアル的な答えを早急に求めない研究と実務姿勢が必要である。

---

---

# 第1部 総論：研究の理論的枠組み

---

---

## 2. 教育マネジメントをめぐる議論

本章の目的：開発途上国において、今、なぜ、教育マネジメントが問題とされているのか、教育における地方分権化の流れとの関連においてその背景を明らかにする。また、アフリカにおける教育の地方分権化と教育マネジメントに関するこれまでの研究で欠けていた点を指摘する。

### 2-1 「教育マネジメント」の定義と範囲

教育は万人の基本的権利であり、平和で健全な安定した世界を構築するための基礎となるとともに、各国の自助努力による開発を可能にする貧困撲滅への有効な手段であり、国際社会における最重要分野のひとつとして位置付けられてきた。特に、1990年、タイのジョムティエンにて開催された「万人のための教育世界会議（The World Conference on Education for All：WCEFA）」を契機に、万人のための教育（Education For All：EFA）をスローガンとして、基礎教育の拡充が重要課題として位置付けられている。

その中で、国家レベルを中心とした教育分野の計画策定（教育セクター・プログラム）、そのための地方レベルを中心とした学校の配置調査（スクールマッピング、マイクロ・プランニング）などの基礎調査の実施、そして実施のための教育予算策定など教育マネジメントの果たす役割は、必要な資源の動員・配分の実現にかかわるものであり、教育開発が自立的に発展していくためには必要不可欠である<sup>10</sup>。わが国も2002年6月のカナナスキス・サミットで発表された「成長のための基礎教育におけるイニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative：BEGIN）」の中で、教育マネジメントの改善を教育のアクセス、質の向上とともに重点分野の3本柱のひとつとして位置付け、① 教育政策および教育計画策定への支援の強化、② 教育行政システムの改善への支援を行うとしている<sup>11</sup>。

しかし、ここで使われている「教育マネジメント（Education Management/Educational Management）」は、「教育」と「マネジメント」の2つの言葉から成り立っており、そのどちらの視点に比重を置くかによって、社会学や政治学、経済学、そして経営学などさまざまな分野の学問による定義が試みられており、統一された定義は確立していない。

---

<sup>10</sup> JICA (2002a)

<sup>11</sup> 外務省 (2002)



例えば、Bushは、「マネジメント」を「組織の構成員がお互いに活動や仕事の調整を行い、できるだけ効率的に資源活用をしつつ、目標を達成していくための持続的なプロセス<sup>12)</sup>」とした上で、「教育マネジメント」を「教育機関のオペレーション（運用）に関する研究や実践」と定義している。すなわち、研究分野としての「教育マネジメント」は、一般的に「教育機関」、すなわち初等、中等、高等教育の各サブ・セクターにおける教員の人事管理や学校組織の管理など「学校運営」や「学校経営」をその範囲としている<sup>13)</sup>。

一方、開発途上国への教育開発支援について議論する際の「教育マネジメント」は、教育政策や教育計画、カリキュラム策定などを行う国や地方という比較的マクロなレベルを対象とする「教育行政」と、学校の授業運営、学校と周辺の地域社会やコミュニティとの関係というミクロな「教室運営」や「学校経営」の2つを対象にしていることが多い<sup>14)</sup>。このように、研究分野として語られる場合の「教育マネジメント」と国際開発分野におけるそれとの間で対象範囲に若干のずれがある。

本研究では、このような「教育マネジメント」の多義性を考慮しつつ、他ドナーとの援助協調においてもその調整がより必要とされる教育計画、教育予算の策定、プログラムの実施という国や地方の教育行政レベルにおけるCDに主な焦点を当てて議論を進めていく。

## 2-2 教育マネジメントにおける問題点

1990年以降の政府開発援助（ODA）をめぐる議論においては、参加、民主主義、人権、ガバナンスの4つの要素は相互に関連性が深く、また、開発にかかわる重要な概念として重視されるようになっており<sup>15)</sup>、その観点から行政の地方分権化が推進されている。教育行政もその例外ではなく、地方分権化によって、意思決定の迅速化、組織体制の効率化、適正な教育予算の確保と効果的な支出、教育統計の整備、地域的な特色を加味した教育計画やカリキュラムの策定などが実現し、教育行政強化につながることを期待されている。

しかし、現実には関連法整備の遅れ、権限委譲の空洞化、教育行政官の数や能力の不足、必要な施設や資機材の未整備といった問題によって遅々として進まない状況にある。また、教育の質の向上の観点から、学校長による学校運営・管理の強化も図られるようになってきたが、学校長の資質や技能の不足、必要な研修機会の未提供、インセンティブの欠如、学校予算の不足、コミュニティとの希薄な関係といった課題を抱えている（表2-1）。

## 2-3 地方分権化推進の要因

一方、McGinn and Welshは、教育の地方分権化に関する議論や関心が高まってきた主要要因と

<sup>12)</sup> Bush (1986)、Hoyle (1981)

<sup>13)</sup> Husén eds. (1994)

<sup>14)</sup> JICA (2002a)

<sup>15)</sup> JICA (2002b)

表2-1 開発途上国の教育マネジメントにおける問題点

組織	法機構	財政システム	人事機構
<ul style="list-style-type: none"> <li>・過度の中央集権制</li> <li>・地方教育行政の組織の弱体</li> <li>・インセンティブ制度の欠如</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政治的コミットメント不足による教育法制の不備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教員給与など経常支出の増加</li> <li>・教育開発予算の慢性的な不足</li> <li>・教育財政のドナー依存</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育行政官の人材や能力の不足</li> <li>・教育行政職員の専門的能力の欠如</li> <li>・政治的任命制による幹部職員の頻繁な交代</li> </ul>

出所：JICA（2002a, 2003a）、平田（2000）を基に筆者作成。

して、① 市場経済化の進展と政府の役割の見直し、② 基礎教育を中心とした就学者の世界的な拡大、そして、③ 情報技術の発達、の3つを指摘している<sup>16</sup>。

1970－80年代のケインズ派政治経済学を基礎とした「強い政府」と中央集権的な政府を標榜した「大きな政府論」が、冷戦構造崩壊とともに市場を第一の判断基準とする「ワシントン・コンセンサス<sup>17</sup>」に取って代わり、さらに、経済と金融のグローバリゼーションの動きは、中央政府の役割を相対的に弱体化させ、その結果、中央政府の役割についての見直しや改革が必要とされるようになった。この流れは、民間セクターや非政府組織（Non-governmental Organizations：NGOs）の役割を強化、または後押しする形にもなり、それが「小さな政府」へと改革を促すさらなる動きにつながっていくことになった。

1990年のWCEFA以後、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy：PRS）や2000年のミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）など国際社会によって基礎教育中心の教育開発目標が設定され、それに基づいてアフリカを中心とする開発途上国において、初等教育への就学者数が急激に増加したこと、そしてその動きがあまりにも短期間で起こったことも地方分権化への動きを加速させる一要因となった。巨大な就学者数に対して不足する学校施設や教員、教科書などの学習教材の問題など、従来の教育制度や教育行政組織では十分対応できないことが明確になってきたのである。すなわち、教育へのアクセスについてはある程度拡大したが、それに教育行政能力が対応できず、量の拡大の代償として教育の質の低下が著しく、それに対して公教育への国民の不満が大きな圧力になり、教育の意思決定のシフト、教育の地方分権化へと推進する力へとつながっていった。

また、コンピュータやインターネットなどの新しい情報通信技術の発展により、社会的生産基盤（インフラ）さえ整えば、地方でも教育計画や政策策定に必要な情報を収集、分析し、地方の事情とニーズに合致した情報知識としての価値を高め、分権化された行政マネジメントも技術的に可能となってきた。

それに加えて、投入重視（インプット）から結果重視（アウトプット）という新しいマネジメントのあり方（成果主義）も意思決定に対する地方レベルのキャパシティを強化する重要性へと

<sup>16</sup> Welsh and McGinn（1999）

<sup>17</sup> Willamson（1990）による造語。1980年代初頭実施された世銀による構造調整プログラムと国際通貨基金（IMF）による通貨安定プログラムの一連の政策を指す（Rose（2003））。

つながっていったと考えられる。

さらに、冷戦構造崩壊以後のドナー側の援助方針や戦略の変更も指摘しなければならない。1990年代に入って、人権の擁護や民主化促進を理由に途上国の政治体制にまで積極的に関与し、所得格差や貧困問題の解決のためには地方政府の行政運営実施能力を向上させることが重要であるとドナー間に認識されるようになった。援助戦略における「市民社会の参加」概念の台頭と、構造調整政策の導入による中央政府の財政負担減少目標とが、地方分権化政策の推進に結び付いたのである。

このように、冷戦構造崩壊後の民主化、人権、市場経済化の世界的な動き、そしてグッド・ガバナンスの観点から行政の地方分権化が推進され、その中で教育行政の分権化が世界的な動きとなっている<sup>18</sup>。

## 2-4 教育の地方分権化—目的と課題

では、教育の地方分権化は何を目的として進められているのだろうか。

表2-2は、教育の地方分権化を導入することによる目的について、教育環境、教育制度、教育財政、そして中央政府、地方政府のそれぞれの立場から整理したものである。

このような教育の地方分権化促進の目的を整理すると、① 政治的要因、② 財政的要因、そして、③ 効率的要因、の3つ要因が大きく関係しているといえる。一方、それが教育の質の向上をもたらす教育行政の改善や強化につながるという理論的、実証的事実に基づいて導入、推進されているわけではない。すなわち、教育における地方分権化の流れが、教育という社会的な営み自体の目的を達成することを起源としているのではなく、教育を取り巻く政治や社会経済の外部環境の変化がもたらしたものであり、公教育サービスを提供している政府の教育行政が率先してこの政策を提示し、推進してきたのではないと理解できる<sup>19</sup>。

このように外的な要請によって導入、推進されていく地方分権化は、その政策の実施にあたっては、「進められていく」という受け身の政策となってしまうことがある。本来ならば、教育マネジメントの強化は、個人の意識変革や行動変容、そして個人の業務執行能力向上のモチベーションを高めるインセンティブを整備するなど環境の変化に自発的に対応するための前提条件が必要である。しかし、そのような条件が整わないまま、行政改革の一環として保健や農業セクターとともに、地方分権化の「モデル・セクター」として位置付けられている場合が多い。

このような教育の地方分権化への流れの背景・特徴は、本研究の主眼としている教育マネジメントのCDのあり方、特に、地方分権化というガバナンスのあり方をめぐる政策に対する関係者のオーナーシップにも影響を与えている。特に、アフリカ地域を含む多くの途上国の地方分権化

<sup>18</sup> Lauglo (1995)、Hanson (1998)、Gaynor (1998)、Faguet (2003)

<sup>19</sup> Hanson (1998) および Anton De Grauwe (2002) は、教育の地方分権化の動向とその動機が、国際社会が目標としているEFAという「Ambitious (野心的)」な目標を中央政府では達成できないと判断した各国および国際援助機関が、地方の教育行政機関に十分な支援もしないまま地方分権化の名の下にその責務を託していることを、権限委譲による地方自治 (Autonomy) ではなく放棄 (Abandon) であると痛烈に批判している。

表2-2 教育の地方分権化推進の主な目的

<b>1. 教育環境の改善</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 学校に対する投入の量の増加</li> <li>● 学校に対する投入の質の改善</li> <li>● 地方のニーズとプログラム内容の整合性向上</li> <li>● さまざまな教育機会、学習内容、教育手法の提供</li> <li>● 新しいアイデアに基づいたプログラムの増加（イノベーション）</li> <li>● 教育の質に対する機会不均衡の是正</li> <li>● 学習効果、成果の向上</li> </ul>
<b>2. 教育制度の運用能力の向上</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 資源配分の効率性の増加</li> <li>● 資源の効率的活用の向上</li> <li>● 雇用主の要請にあったプログラムの向上</li> <li>● 効率性の向上（課題や問題、イノベーションに関する情報活用の向上）</li> </ul>
<b>3. 教育財源の強化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 教育財源の増加</li> <li>● 民間セクターなど政府以外の財源確保による教育財源全体の強化</li> </ul>
<b>4. 中央政府</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政治的な人事異動や予算配分の解決</li> <li>● 官僚主義による問題の軽減</li> <li>● 財政問題からの軽減</li> <li>● 中央政府の政治的適法性の増加</li> <li>● 国家レベルでの汚職の減少</li> </ul>
<b>5. 地方政府</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方政府への財政歳入の増加</li> <li>● 地方政府のキャパシティの増加</li> <li>● 地方のニーズに対する中央政府による対応の向上</li> <li>● 政治力の再配分</li> </ul>

出所：McGinn and Welsh（1999）p. 28を基に著者作成。

においては、一般に財政基盤、行政システム、公務員制度などが極めて脆弱であるだけでなく、近年、政治・経済・社会的側面において大規模な構造変革を経験しており、その中で地方分権化への動きをもう一度確認し、同地域の開発戦略を全体的文脈の中で見直す必要性が生じている<sup>20</sup>。

政府行政全般の地方分権化について、特に1990年代以降、多くの研究がなされているが、その議論は大きく分けると以下の3つに分類できる。

- ① 地方分権化を支持する立場<sup>21</sup>
- ② 地方分権化に懐疑的な立場<sup>22</sup>

<sup>20</sup> 平田（2000）

<sup>21</sup> Ostrom, et al.（1993）、Putnam（1993）、World Bank（1994）など

<sup>22</sup> Samoff（1990）、Crook and Sverrisson（1999）など



表2-3 地方分権化のメリットとデメリット

メリット	デメリット
<p><b>資源の効率的な配分：</b> 各地域のニーズや優先順位に応じた資源配分ができる。</p> <p><b>情報の伝達：</b> 地方政府の方が住民に必要な情報を必要に応じて直接伝達することができる。</p> <p><b>迅速性：</b> ニーズに対して、より迅速に対応できる。</p> <p><b>地方の歳入最大化：</b> 地方に財政能力に応じた税金を通じて地方歳入能力を向上することができる。</p> <p><b>説明責任：</b> コミュニティは行政サービスに対して不満がある際に、直接、地方政府に申し出ることができるなど、中央の政策よりも地方の政策に対して大きな影響を直接与えることができる。</p>	<p><b>エリート文化：</b> 地方における一部のエリート層が地方分権化による利益を占有する可能性がある。また彼らが国家レベルのエリート層と比較して、貧困層への配慮した政策実施をするとは限らない。</p> <p><b>歳入の最小化：</b> 地方政府の能力不足によって地方財源の最大活用がなされない、もしくは政府にその意思がないかもしれない。</p> <p><b>汚職：</b> 地方分権により多くの人々が政治に影響されやすい立場に置かれ、汚職の危険性が高くなる。</p> <p><b>行政管理体制の脆弱性：</b> 行政執行責任を地方レベルで負えるだけの体制が整っていない。</p> <p><b>不十分な住民参加：</b> 資源や権限の地方分権化自体が、自動的にその活用実施プロセスに住民参加の達成につながるわけではない。トップダウン方式による行政プロセスに変化がない可能性も十分にある。</p>

出所：Hadingham (2003) を基に筆者作成。

③ 中間的な立場 (① ② による研究や実践で見落とされている要素を指摘する立場<sup>23)</sup>)

表2-3は、これらの研究や議論で指摘されている地方分権化のメリットとデメリットを整理したものである。地方分権化を支持する側は政策によるメリットをより強調し、懐疑的な立場はデメリットの方を強調している。すなわち、地方分権化を支持する立場は、地域の多様性に応じた教育の自由な実施、教育の差異化、そしてニーズに対する対応力 (responsiveness) に地方分権化の利点を求め、懐疑的な立場は、中央政府による教育の統一性、均一性、そして効率性により比重を置いている。

このように教育の地方分権化についての議論の中、地方分権化に対して賛否いずれの立場をとるにしても、この政策がうまく機能し、行政サービスの向上につながるためには、① 行政改革への政治的コミットメント、② 地方分権化のプロセスに関係するステークホルダーが各役割を果たすのに十分な能力を有していること、が必要であり、実際の地方分権化が期待どおりに機能していない理由は、この2つの少なくともどちらかの条件が満たされていないためであるとされている<sup>24)</sup>。

<sup>23</sup> Hanson (1998)、Gaynor (1998)、平田 (2000)、Hadingham (2003)、Faguet (2003)、Davies and Harber (2003) など

<sup>24</sup> Sayed (2002)

## 2-5 アフリカにおける教育の地方分権化

アフリカにおける地方分権化は、他地域と同じように、1990年代の政治の民主化の動きによって各国に導入されていった。また、巨額の海外債務を抱え、海外援助依存度の高いアフリカ地域では、地方分権化の方向へ政策がとられた要因として、前述で挙げた自国内での政治、財政、そして効率性の観点に加え、ドナーからの技術・財政支援に対して条件（conditionality）が付けられるなど、地方分権化移行への外部圧力がより大きかったといえるだろう。

このような状況の下で、効果的な教育マネジメントCD支援について検討するには、地方分権化が進められている組織の特徴、構造、力関係、その中でのステークホルダー間の力関係を十分に考慮した上で行う必要がある。しかし、これまで教育の地方分権化推進を目的としたプロジェクトやプログラム支援活動に関する報告書が数多く出されてきているが、教育の地方分権化プロセスそのものについての実証研究は、南米やアジアが中心であり<sup>25</sup>、アフリカ地域の社会文化や組織構造、ステークホルダー間の力関係（Power Relationship）を研究対象として含んだ研究は、一部<sup>26</sup>を除いてほとんど行われていない。また、米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）が行ったアフリカ11カ国の教育の地方分権化に関するプロジェクト調査でも、教育の地方分権化推進を第一の目的として実施されたもので、関係者（ステークホルダー）のキャパシティや重要な役割を担うキーパーソンやステークホルダー間に作用する政治や力関係など分権化の内部プロセスについて配慮したものはほとんどなかった、と報告されている<sup>27</sup>。

これらの限られたアフリカにおける教育の地方分権化プロセス研究の中で、例えば、Davies and Harberはドナー支援による教育マネジメント強化を目的とした地方分権化支援について①職業文化（Work Culture）<sup>28</sup>、②説明責任（Accountability）、③情報（Information）、④資源（Resource）、⑤持続性（Sustainability）の5つの枠組みから分析している。そして、ドナー支援による教育の地方分権化推進の課題、教訓として、教育マネジメントにおける課題の根本には、社会経済や歴史、文化を背景とした職業文化や行動規範という教育セクター支援だけでは解決できない問題を含んでいることを指摘している。例えば、本来、地方分権化によって説明責任の所在や行政プロセスにおける透明性の確保などそれぞれのステークホルダーの役割が変化するものであるが、その際、その変化に伴い、各ステークホルダーの意識改革、役割認識、そして行動変容が不可欠である。しかし、実際に進んでいる地方分権化は意識改革や行動変容を伴うものではなく、単なる「組織改革」という限られたものにとどまってしまう、地方政府は中央政府に、中央政府はドナーに対する依存心からなかなか脱却することができていない、と結論付けている。

<sup>25</sup> Grindle（1996）、Ornelas（2000）など

<sup>26</sup> Sayed（1999, 2002）による南アフリカの学校行政と民主主義に絡む政治的対立についての研究、Davies and Harber（2003）によるマラウイの初等教育の総合的支援についての研究など。

<sup>27</sup> USAID（1997）

<sup>28</sup> 1) 手当の現実（The Reality of Allowances）、2) 役割と組織階層（Roles and Hierarchies）、3) イニシアティブ（Initiative）の側面から職業文化について分析。

すなわち、教育マネジメントのCDを目的とする際には、教育セクター内のキャパシティ強化に焦点を当てただけでは不十分であり、歴史や政治経済、そして制度環境など教育を取り巻くさまざまな要素と教育との関係について複眼的な視点で取り組むことが重要であることを示唆している。

## 2-6 まとめ

- 教育マネジメントの議論は、1990年代以降のODAをめぐる議論における参加、民主主義、人権、ガバナンスの4つの要素との関連性が深い。そして、その観点から地方分権化の政策推進の流れになり、分権化が教育行政強化へとつながるとされている。
- 教育の地方分権化が促進されている背景には、政治的要因、財政的要因、そして効率的要因という教育を取り囲む外部環境の急激な変化があり、必ずしも教育セクター内部からの自発的な要請を基礎にしているわけではない。
- アフリカにおける教育マネジメントの課題の根本には、社会経済や歴史、文化など教育セクター支援だけでは解決できない問題を含んでおり、それらの要素にも十分配慮しなければならない。

### 3. CD 支援のあり方

本章の目的：CD支援におけるドナーの役割と支援のあり方についての理論的枠組みを提示する。

#### 3-1 ドナーの役割

CDの概念は、ドナーの役割と支援のアプローチの変更を要求するものである。ドナー側の考え方や進捗のスピードを途上国側に押し付けるようなドナー主導による「技術移転」ではなく、相手国のオーナーシップ、文化・価値体系、業務プロセス、既存のキャパシティを尊重し、それを基本として支援していくことが求められる<sup>29</sup>。すなわち、途上国の自助努力による内発的な能力向上を支援することこそ援助の役割であるとするCDの考え方に立脚すると、ドナーは「途上国のCDプロセスを側面支援するファシリテーター」でなければならない<sup>30</sup>。

また、ドナーは自らを「知の組織であり、かつ学習する組織 (Knowledge and learning organizations)」として位置付け、自覚しなければならない。これは、単に資金援助やプロジェクトなどの活動支援を行う従来の立場よりも、さらに重要な役割を担うことを意味し、それに伴い支援アプローチも変えていかなければいけないことを示している<sup>31</sup>。活動の主役として前面に出るのではなく、支援を受ける途上国側が運転席に座り、自分のペースで進んでいくのを、じっと見守り、必要となしにだけ手を差し伸べるという「黒子」としての役割である。

これは、ドナー側にとって忍耐が必要なことである。なぜなら、自らの裁量 (コントロール) を失う可能性があるからである。しかし、途上国側の内発性を尊重し、途上国主導アプローチをCDに導入するためには、このドナーと途上国間の力関係の転換をドナーは引き受けなければならない<sup>32</sup>。チェンバースが、「Putting the First Last (一番はじめの者を一番あとに)」といったように<sup>33</sup>、CD概念の実践はまさにドナーによる支援アプローチのパラダイム変換を迫るものであり、その意味において、まず変わらなければならないのはドナー側であることを示唆している。

馬淵、桑島は、具体的なドナーの役割として以下を提示している<sup>34</sup>。

- リソースの提供者 (資金、設備の提供など)
- 技術・知識・アイデアの提供者 (実践知識、マネジメント・ノウハウの提供など)
- 国際的標準や価値の紹介者 (会計管理基準、子どもの人権概念の導入など)
- 応援者・伴走者 (政

<sup>29</sup> UNDP (1997)

<sup>30</sup> UNDP (1997)、Fukuda-Parr (2002)、JICA (2006)

<sup>31</sup> UNDP (1997)

<sup>32</sup> Morgan (1998)

<sup>33</sup> Chambers (1997)

<sup>34</sup> 馬淵、桑島 (2004)



策アドバイス、マネジメントアドバイスなど)

- ネットワーキングの仲介者（コミュニティと政府のタテのネットワーク、貯蓄組合同士のネットワークの構築支援など）
- インセンティブの構築支援者（競争原理の導入、「チャンピオン」の発見と支援、アカウントビリティの条件付与など）
- 利害関係者の仲介者（対立者間のコミュニケーションの促進など）

### 3-2 CDを促進する鍵

JICAは、途上国のCDを促進する鍵にはさまざまな要素があるとしながらも、特に強調されなければならないものとして、「オーナーシップ」、「良好な政策・制度環境（Enabling Environment）」、「インセンティブ」、「リーダーシップ」、そして「知識」の5つを挙げている<sup>35</sup>。ここでは、本研究の第3部においてマラウイの教育行政におけるCDを分析する際の理論的枠組みとして、それぞれの要素を概観する。

#### 3-2-1 オーナーシップ

「オーナーシップ」は、「パートナーシップ」、「包括的な取り組み」、「成果重視のアプローチ」などとともに、1996年のDAC上級会合で採択された開発に関する戦略文書「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（DAC新開発戦略）」において、その目標を具体化するための理念として提示されたものである。これは、1999年9月の世界銀行（World Bank：WB）、国際通貨基金（International Monetary Fund：IMF）総会の際に策定が合意された貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）、そして、2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットでの「ミレニアム宣言」や「ミレニアム開発目標（MDGs）」でも継承された。

また、1998年、WBのウォルフエンソン総裁（当時）は、開発はそれぞれの国が自らオーナーシップを持ち「参加する」枠組みによって、より包括的なアプローチで実施されるべきとした「包括的な開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework：CDF）」を提唱したが、ここでも「オーナーシップ」は、開発の当該国自身が開発アジェンダを作成し実施する上での基本とされている。

このように「オーナーシップ」は、1990年代から現在に至るまで主流とされている重要な理念のひとつであり<sup>36</sup>、援助戦略・アプローチの潮流の中で提唱されているCDの概念と実践においても重要な要素である。どのようなプログラム、プロジェクトなどの活動が行われようとも、それらがCDを目的とする場合に最も重要なことは、活動の目標と優先順位を明確にすることである<sup>37</sup>。なぜならば、目標を持たず、優先付けをしないまま、場当たりに研修やトレーニングを

<sup>35</sup> JICA (2006)

<sup>36</sup> JICA (2003b)

<sup>37</sup> UNDP (1997)

行い、人材を育成すること自体は可能かもしれない。しかし、どのような課題に対処する組織づくりを目指しているのか、目標とする社会制度開発に何が欠けていて何が必要なのか、そのためにどのような人材育成が必要なのか、という将来、長期的に進むべき方向性や目標なしに、育成された人材が組織や社会・制度という次の段階で効果的につながりCDが促進されるとは考えられないだろう。その目標設定と優先順位を明確化するためには、当事者としてのオーナーシップが不可欠であり、まさにCDのための前提条件といえる<sup>38</sup>。

このオーナーシップは、① イニシアティブの主体、② 鍵となる政策策定者の知的な確信の程度、③ 上からのリーダーシップによる改革支援の行為や言辞、④ さまざまな構成員の間の合意形成に向けた目に見える努力、の4つの側面からとらえられ<sup>39</sup>、それはつまり、援助を受ける側における、問題解決に向けたイニシアティブと、それを貫徹するための問題意識の政府内の共有、政治的なサポート、広範な利害関係者（ステークホルダー）の巻き込みがどのような状況にあるかによって、援助の成果の持続性や面的な拡大のありようが変わってくると考えられる<sup>40</sup>。そして、このようなステークホルダー間の関係性や特徴を検討するためには、ステークホルダー分析が有効であるとされている<sup>41</sup>。

### 3-2-2 良好な政策・制度環境

良好な政策・制度環境（Enabling Environment）は、個人レベル、組織レベル、そしてセクター・ネットワークレベルの開発プロセスが発現する3層を取り囲む広範な状況や文脈を示すものである（図3-1）。そしてEnabling（物事の実現を可能にする）にもConstraining（実現を束縛または妨げる）、またはその両方にもなりうる。例えば、実現可能性の低い政策や深刻な汚職などは効果的なCDを妨げる方向に働き、一方、一貫した政策の推進、高いレベルのコミットメント、効果的な援助調整、そして経済の安定などはCDを促進する<sup>42</sup>。良好な政策・制度環境は、持続的な開発にとって必要不可欠なものであり、経済成長、社会開発、そして環境保全がバランスを保ちながら行われて実現するものである<sup>43</sup>。

UNDPは、これを良好な政策、法整備、機会やインセンティブ、資源、そして人々の間に希望を創出することであると、そのための支援が自らの役割であると位置付けている<sup>44</sup>。そして、良好な政策・制度環境の具体的なものとして、

- 国家ビジョン、政策、戦略、プログラムの枠組みと持続的な人材開発を支える法制度
- 人間中心の持続的なマクロ経済枠組み

<sup>38</sup> Lusthaus, et al. (1999)、Fukuda-Parr et al. (2002)

<sup>39</sup> Johnson and Wasty (1993)

<sup>40</sup> JICA (2006)

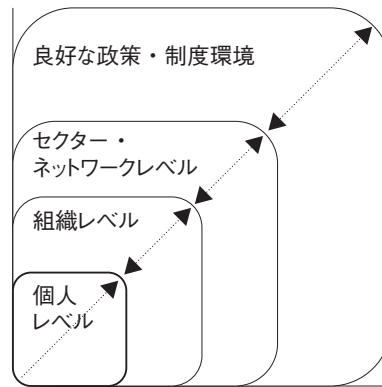
<sup>41</sup> Lopes and Theisoohn (2003)、JICA (2006)

<sup>42</sup> Bolger (2000)

<sup>43</sup> UN (2001)

<sup>44</sup> UNDP (1997)

図3-1 キャパシティ・ディベロップメントの理論的枠組み



出所：Bolger (2000) p. 8より抜粋。

- 統治機構とシステム（司法、立法、人権）、そして地方分権化
- 政策調整、計画、経済財政マネジメントと説明責任の役割を担う公的機関
- 非政府組織やメディア、労働組合などの市民社会団体
- 紛争による危機低減と緊急に対応できる機関、ガバナンスと人間中心の開発を促進できる中核機関

を挙げている<sup>45</sup>。

### 3-2-3 インセンティブ

インセンティブは、複数ありうる行動パターンの中で、ある特定の行動を嗜好する動機付け（モチベーション）を引き起こす金銭的、非金銭的なすべての要素を含む総合的なものである。そして、モチベーションは、個々人の心理的プロセスであり、その高低は個々人の考えやニーズと組織の状況、およびより広い社会の状況との相互作用のプロセスによって決まるもので、外部から協力できることは、モチベーションが高まっていく環境を作ること、すなわちインセンティブづくりだけである<sup>46</sup>。このインセンティブの制度化は、個人や組織の能力の活用に影響を与え、開発努力のスケールアップや持続性を決定付けるとされている<sup>47</sup>。そして、インセンティブの種類として以下の大きく3つが挙げられる。

1.	金銭的インセンティブ	特定の行動に対して金銭による対価を与えることによりインセンティブを与える。
2.	モラル・インセンティブ	特定の行動を選択することが「正しいこと」であり、それは「尊敬や賞賛に値する」とするモラル（道徳規範）の仕組みによってインセンティブを与える。逆に、モラルに反する行動をとることによって個人は「罪悪感」を感じ、目に見えない社会的制裁または圧力を受ける。

<sup>45</sup> UNDP (1997)

<sup>46</sup> Bennett and Franco (1999)

<sup>47</sup> Nair (2003)

3.	強制的インセンティブ	特定の行動をとらなければ、社会から物理的な制裁や罰則を受けることによってインセンティブを与える。例えば、刑罰や個人財産への制裁などを受ける。
----	------------	--

このような種類のインセンティブのどれかひとつだけをとるというのではなく、個人や組織、そしてその社会の歴史、文化の多様性に応じて、さまざまな組み合わせを考えなければならない。ただ、組み合わせにおいて金銭的インセンティブだけを強調しすぎると、行動規範の基礎に報酬を重視する考え方を作り出すことになり、上司の評価や受益者のニーズが軽視され、公共に資する価値観を損ねさせる方向に働いたり、最低限必要な条件と考えるもの（給料や職務環境）の水準が上がると、その水準の維持コストが大きくなったりするなどの問題がある。

また、個人が意思決定を行う際の行動規範や嗜好に関する情報を十分に得ることが困難なことから（情報の非対称性）、効果的なインセンティブを作り出すことが困難である。さらに、仮に完全な情報の下で、ある時点で最も効果的だと考えられるインセンティブを社会的に制度化できたとしても、個人やその集合体である組織の嗜好や行動の目的は、必ずしも静的なものではなく、社会経済環境の変化に応じて動的に変化していくものと考えられるので、個人が期待したとおりに行動し、社会的な最適解を得られるとは限らないという根本的な問題を内包している。

従って、このようなインセンティブづくりの支援を行う際には、個人のモチベーションを持続的に高め、組織の能力を発揮させる仕組みに注目し、「どのような仕組みが必要か」「その仕組みを作るにはどのレベルにどのようなアプローチをすべきか」を常に考える必要がある。

### 3-2-4 リーダーシップ

リーダーシップとCDの関係は根本的なものであり、途上国のキャパシティを構成するさまざまな要素の改善を促進し、同時にCD支援の鍵となる他の要因にも影響を与える非常に重要なテーマであるとされている<sup>48</sup>。しかし、理論的にはリーダーシップの重要性について指摘されているが、実際、開発援助において、特にCDにおいてどのようなリーダーシップが有効かについては、これまであまり議論はされてきていない。

リーダーシップとは個人が集団に与える社会的影響過程であり<sup>49</sup>、これまでのリーダーシップに関する研究には、① 封建的、伝統的概念、そして、② 官僚諸理論、の主に2つの理論系列があるとされている<sup>50</sup>。

① の代表例としては、リーダーたる人物にはどのような資質が必要かという、リーダーシップ資質論に着目したアプローチ（Trait Approach）がある。このアプローチによると、効果的なリーダーシップをとれるリーダーの特性として、優れた知能、自信、支配性、社交性、活動性、社会活動への参加、責任感、といったものが挙げられる<sup>51</sup>。また、ここから、資質ではなくリーダー

<sup>48</sup> JICA (2005)

<sup>49</sup> Shirakashi (1999)

<sup>50</sup> Fieldler and Garcia (1987)

ー行動やリーダーシップのスタイルの重要性を強調する理論へとつながっていく。

一方、ウェーバーなどの官僚制理論に見られるように、個人よりもリーダーが機能する制度、役割、規則などが重視され、ここから構造諸理論あるいは意思決定諸理論が出てきた。

例えば、Fiedlerの状況即応理論（Contingency Theory）モデルでは、① リーダーとメンバーとの関係、② タスク特性、③ リーダーの権力、について研究し、3つの状況が極端に悪い場合と極端によい場合は、タスク志向型リーダーが実力を発揮し、その中間の状況では人間関係志向型リーダーが実力を発揮することを発見した<sup>52</sup>。

このようにリーダーシップに関する理論、研究の流れを見ると、リーダーシップというのは、単にリーダーをどう育てるか、といった問題ではなく、もっと複雑なプロセスの理解が重要であり、リーダーの役割、メンバーの役割、「文化」といった概念も含めたすべての環境についても考慮する必要性が出てきているといえよう。

CD支援を考える際には、ステークホルダーを詳細に分析し、「誰がリーダーシップを発揮する必要があるか」、「誰がリーダーシップを備えているか」、「リーダーがリーダーシップを発揮するための環境が整っているのか」を明らかにする必要があるだろう。その上で、協力のプロセスにおいて、リーダーを育成するための工夫をし、リーダーシップの発揮状況をCDの進捗を評価するひとつの軸として見ていくことが重要である。

### 3-2-5 知識

1990年代以降の情報通信技術（Information, Communication and Technology：ICT）の急速な普及は、開発援助の分野においても組織の情報共有だけでなく、情報をどのように収集・蓄積し活用するかという「知識マネジメント」や「知識の共有」の考え方、手法に大きな影響を与えている。

知識マネジメントとは、基本的には、個人もしくは組織が持つ知識を創造し、共有することでさらに価値を付加し、それを政策立案、実施に有効活用しようとする考え方である<sup>53</sup>。さまざまな定義があるが、例えば、野中・紺野は、「知識の創造、浸透（共有・移転）、活用のプロセスから生み出される価値を最大限に発揮させるための、プロセスのデザイン、資産の整備、環境の整備、それらを導くビジョンとリーダーシップ」と定義している<sup>54</sup>。

一方、スティグリッツは、知識を一般的知識（General Knowledge、または、Global Knowledge）と地域固有の知識（Local Knowledge）、また、形式知（Explicit Knowledge）と暗黙知（Implicit Knowledge）に分類している<sup>55</sup>。一般的知識は、国、文化や時間を超えて存在する知識であり、地域固有の知識は、特定の場所、人々や時間に依存する。形式知は話したり、書いたり、コード化してコンピュータ媒体に格納したり、通信回線で伝送できるような知識を指し、知ってはいる

<sup>51</sup> Kirkpatrick and Locke (1991)

<sup>52</sup> Fiedler (1967, 1984, 1987)

<sup>53</sup> 岡山博文 ほか (2003)

<sup>54</sup> 野中・紺野 (1999)

<sup>55</sup> Stiglitz (1999)



が、形式知に転換できない知識を暗黙知<sup>56</sup>と呼んでいる。

近年、地域固有の知識である土着の知識（Indigenous Knowledge）の重要性が高まるにつれて、開発援助機関の役割が「教える」ことから「仲介する」立場へと変化していく可能性が指摘されている<sup>57</sup>。例えば、Fukuda-Parrは、新しい知識が土着の知識システムに取り入れられない限り、その知識は有用性を発揮できないことを指摘している<sup>58</sup>。知識は途上国の能動的な学習によって「獲得」されるものであり、途上国が先進国で長年培われた知識をそのまま単純に取り入れることはできない。そして、途上国による知識獲得のファシリテーターとなるべきドナーは、まず現地に存在する知識や慣習を深く理解し、それらを伸ばす方法を見出すことから始める必要がある。

暗黙知の移転方法として、徒弟制度や研修旅行（Study Tour）などの水平方式（Horizontal Method）、形式知の移転方法として、博物館や図書館、資料室を経由した垂直方式（Vertical Method）が挙げられる<sup>59</sup>。そして、よい実践例（ベスト・プラクティス）を単に模倣する（ダウンロード）だけでは十分ではないのは、ベスト・プラクティスのローカルな環境への再発見が必要で、その多くは、ダウンロードできない実践的なノウハウの形態をとっているからである。すなわち、いわゆるよい実践例（ベスト・プラクティス）は、ある国々ではうまくいくかもしれないが、他の国々では失敗するかもしれない。そもそも、ある国で成功した「ベスト・プラクティス」がどの程度「一般性、普遍性を持ちうる」かを、前もって知るのは非常に難しいのである。すなわち、ベスト・プラクティスの根幹には、地域固有の知識があり、それは、暗黙知的であると同時に、特定の状況に密接に結び付いているので知識の内容だけではなく、それをいかに、別の文脈で解釈できるかの能力が重要である。

そして、このような知識の特性を考慮しつつ、国際開発援助が果たす役割として、① 知識がどこにあるか、すなわち、誰が何を知っているという「間接的な知識」や、実践的な知識への指針を提供する役割、② 直接トレーニングを実施するのではなく、水平訓練（Horizontal Training）の仲介、促進、斡旋役としての役割、③ 開発援助分野に登場するさまざまな情報の整理、位置付けを行う役割があることを指摘している。

しかし、一般的知識と地域特有の知識、暗黙知と形式知に関する議論は、2つの知識の相違や移転の観点からのものが主流であり、それは、それぞれの知識が対立したり統合されたりするものではなく、異なるが、移転され、共有するものとしてとらえられている。すなわち、知識マネジメントの定義である「知識の共有」に議論の重心があり、「知識の創造」までは含まれておらず、開発援助分野で、知識を統一的に取り扱う理論はまだ整備されていないといえよう。

<sup>56</sup> 経験則や仕事上のノウハウといった、普段はあまり言語化されることの少ない知識。

<sup>57</sup> Fukuda-Parr (2002)

<sup>58</sup> Fukuda-Parr (2002)

<sup>59</sup> Stiglitz (1999)

### 3-3 まとめ

#### 3-3-1 ドナーの役割

- CD概念の実践においては、ドナーが活動の主役として前面に出るのではなく、「途上国のCDプロセスを側面支援するファシリテーター」でなければならない。

#### 3-3-2 CDを促進する5つの鍵

##### (1) オーナーシップ

- 1990年代から現在に至るまで主流とされている重要な理念の一つであり、CDの概念と実践においても前提条件である。
- オーナーシップは、① イニシアティブの主体、② 鍵となる政策策定者の知的な確信の程度、③ 上からのリーダーシップによる改革支援の行為や言辞、④ 様々な構成員の間の合意形成に向けた目に見える努力、の4つの側面から捉えられる。
- このようなオーナーシップの状況を検討するには、利害関係者間の関係性や特徴を分析するステークホルダー分析が有効である。

##### (2) 良好な政策・制度環境

- 良好な政策・制度環境は、個人レベル、組織レベル、そしてセクター・ネットワークレベルの開発プロセスが発現する3層を取り囲む広範な状況や文脈を示すものであり、持続的な開発にとって必要不可欠なものである。
- しかし、政策や制度によっては、CDの実現に必ずしもプラス（Enabling）に働くとは限らず、例えば、実現可能性の低い政策や深刻な汚職など、CDを束縛または妨げる（Constraining）場合もありうる。
- したがって、ドナーによる支援は、良好な政策、法整備、機会やインセンティブ、資源、そして人々の間に希望を創出するようCDにとってプラスの方向に働くものになるよう注意しなければならない。

##### (3) インセンティブ

- インセンティブは、複数ありうる行動パターンの中で、ある特定の行動を嗜好する動機づけを引き起こす金銭的、非金銭的な全ての要素を含む総合的なものである。
- インセンティブ作りの支援を行う際には、個人や組織、そしてその社会の歴史、文化の多様性に応じて、その構造やアプローチを考慮する必要がある。

#### (4) リーダーシップ

- リーダーシップとCDの関係は根本的なものであり、途上国のキャパシティを構成する様々な要素の改善を促進し、CD支援の鍵となる他の要因にも影響を与える。
- 一方、実際の開発援助において、特にCDにおいてどのようなリーダーシップが有効かについての具体的な議論は不十分である。
- リーダーシップの要素やリーダーの育成といった問題だけでなく、組織におけるリーダーの役割、メンバーの役割、リーダーシップが発揮されるための社会環境や文化といった概念も含めて考慮し、支援する必要がある。

#### (5) 知識

- 知識は途上国の能動的な学習によって「獲得」されるものであり、途上国による知識獲得のファシリテーターとなるべきドナーは、まず現地に存在する知識や慣習を深く理解し、それらを伸ばす方法を見出すことから始める必要がある。
- CDにおいては、知識の持つ特性を考慮しつつ、援助が果たす役割として、① 知識がどこにあるか、すなわち、誰が何を知っているという「間接的な知識」や、実践的な知識への指針を提供する役割、② 直接トレーニングを実施するのではなく、水平訓練の仲介、促進、斡旋役としての役割、③ 開発援助分野に登場する様々な情報の整理、位置づけを行うことが挙げられる。
- 一方、国際開発援助における知識の議論は、知識マネジメントの定義である「知識の共有」に重心があり、「知識の創造」までは含まれておらず、知識を統一的に取り扱う理論はまだ整備されていない。



---

---

## 第2部 事例：マラウイにおける教育マネジメントの現状と課題

---

---

### 4. 国としての取り組み

本章の目的：マラウイの国家および教育セクター人材育成政策とその実施体制を事例に、国や組織レベルで必要としている教育行政の人材ニーズとその育成アプローチについて概観し、政策がCDの特徴である包括性と内発性を包含したものか考察する。

#### 4-1 国家人材育成政策

1964年の独立以降、マラウイにおける国家人材育成政策と方針は1971年に策定された国家開発政策（Statement for Development Policies 1971－80：DEVPOL）の中で示されてきた。DEVPOLは、当時のマラウイ国家開発の最上位政策であり、

1. 開放経済
2. 自立的な食糧自給、外貨獲得、農村開発と所得の向上を目指した農業セクター開発
3. 地域開発における格差の是正
4. 起業家育成に焦点を当てた民間セクターの強化
5. 公共、民間の両セクターの資源の有効活用と効果的なマネジメント

の5つを主要目標としていた。

この政策の下に3年ごとの各セクター開発計画があり、それによってDEVPOLの活動計画（アクション・プラン）は毎年改定されることとされていた。しかし、具体的な人材育成政策とその活動計画は、1989年のマラウイ訓練政策（Malawi Training Policy）の策定まで待たなければならなかった<sup>60</sup>。

すなわち、1989年までの人材育成は、DEVPOLの長期目標に基づいた計画と戦略に沿って実施されてきたとはいえ、国の予算が確保された場合やドナーから支援があった場合に、大統領府

---

<sup>60</sup> この政策策定の背景には、世銀の構造調整プログラム、セクター調整ローンの影響がある。世銀によるマラウイに対する構造調整プログラムのフェーズ1（1981－86）によってもたらされた農業価格と市場の自由化は、1986－87年に深刻な食糧危機を引き起こし、その翌1988年から開始されたプログラムフェーズ2（1988－92）では、セクター調整ローン（Sector Adjustment Loans）としてマクロ経済運営改革を目標として、公務員改革を含む行政改革や人材育成政策などフェーズ1よりさらに深く構造的な部分に踏み込んだ形の条件（conditionality）を付与した支援が開始された（Harrigan（2001））。

(Office of the President and Cabinet : OPC) <sup>61</sup>を中心に提供されているプログラムの内容に応じて人選を行うという場当たり的なものであったことは否定できない<sup>62</sup>。この人材育成政策の策定後、1996年と2004年の二度にわたり改定（以下、それぞれ「1996年版政策」、「2004年版政策」<sup>63</sup>）が行われ、現在に至っている。

## 4-2 人材育成の対象

1989年および1996年版政策では、公共・民間の両セクターを対象とし、政府が国全体の人材育成について責任を持っていた。マラウイにおける民間セクターの規模が小さく、各企業が独自に人材育成プログラムを実施している例はまれで、政府の役割のひとつとして国全体の人材育成が位置付けられていたからである。

一方、2004年版政策では民間セクターを対象からはずし、公共セクターのみに対象を絞っている。その背景には、2002年からの公共セクター・マネジメント改革（Public Sector Management Reform : PSMR）の実施がある。1980年代から肥大化していた政府組織を、効率的かつ効果的な公共サービス提供を実現するため人材育成も公共部門に限ることとしたのである。また、政府の提供する人材育成プログラム終了後、よりよい職場環境や待遇を求めて公共セクターから民間セクターへ人材流出が深刻な問題になってきたことも影響している<sup>64</sup>。

## 4-3 人材育成の目標

人材育成の目標は、政策改定を重ねるごとに、内容が再検討され、その目標や戦略が明確化されてきている。まず、前半の1989年および1996年版政策を概観してみよう。表4-1は、各政策目標をまとめたものである。

これらは、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy : PRS）によって貧困問題が国際社会で最重要課題とされる前に策定、改訂された国家人材育成政策であり、当時の国家開発政策であったDEVPOLとの整合性が特に強調されている。

また、大きな特徴としては、1) ニーズに基づいた研修の提供、2) 社会的弱者への配慮、3) ローライゼーションの推進/加速、を基礎としており、社会の公正と人々のニーズに重点を置き、民主的でバランスの取れた政策目標となっている。

さらに、2004年版政策は、上述2つと比較してもその内容<sup>65</sup>、構成もより充実されている。

<sup>61</sup> 政府機関の組織改革および公務員人事全般に関する業務を行う。OPCの中で、人材育成を担当する現在のDepartment of Human Resource Management and Trainingは、当時、Department of Personal Management and Trainingと呼ばれていた。

<sup>62</sup> OPC マネジメントサービス局副局長、人的資源開発局局長補佐、副局長へのインタビュー。

<sup>63</sup> それぞれの正式名称は、1996年改訂版は「Malawi Government National Training Policy」、2004年改訂版は「Public Service Training and Development Policy」。

<sup>64</sup> OPC 人的資源局局長補佐へのインタビューによる。

<sup>65</sup> 政策書としてのボリュームは、1989年（9ページ）、1996年（17ページ）、1994年（38ページ）と増え、より詳細なものへと発展している。

表4-1 1989年版および1996年版の人材育成政策の目標

1989年版	1996年版
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DEVPOLの優先分野に基づいた人材育成</li> <li>2. 人々のニーズに合致した人材育成プログラムの提供、特に、地方・女性や障害を持った人々のニーズに配慮</li> <li>3. 公共、民間の両セクターにおいて円滑な「ローカライゼーション<sup>66</sup>」への移行を推進</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DEVPOLの優先分野に基づいた人材育成</li> <li>2. 人々のニーズに合致した人材育成プログラムを提供、特に社会的弱者（女性、地方と都市部の貧困層、障害を持った人々）への配慮</li> <li>3. 公共、民間の両セクターにおいて円滑な「ローカライゼーション」への移行を加速</li> <li>4. マラウイ人起業家育成の推進</li> <li>5. 構造改革が必要な分野に関しその実施支援（例：科学技術や地方分権化に関する政策）</li> <li>6. すべての教育機関の高い学術レベルの維持</li> </ol>

出所：Office of the President and Cabinet（1989, 1996）を基に著者作成。

表4-2 2004年版の国家人材育成政策

<p><b>長期目標：</b> 公共セクターにおける高い人材能力の実現</p> <p><b>使命・役割：</b> 公共セクター管理、実施、公共サービス提供の改善のための質の高い研修プログラムの提供</p> <p><b>方針：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研修はすべての職員を対象とし、知識、スキル、態度の各方面において各自の役割と責任の向上を目的とする。</li> <li>2. 実技と座学を組み合わせた学習方法を活用する。</li> <li>3. 公共セクター開発戦略と合致した人材育成プログラムを提供する。</li> <li>4. 人材育成の目的に応じて、働きながらのオン・ザ・ジョブ・トレーニング（OJT）や、休職などによって職場を離れたオフ・ザ・ジョブ・トレーニングを国内、域内、その他海外の研修機関で実施する。</li> <li>5. 政府、民間セクター、そして非政府組織（Non-governmental Organizations：NGOs）の連携によってプログラムを実施する。</li> <li>6. 研修のマネジメントは地方分権化に基づいて行う。</li> <li>7. 研修のニーズ分析および評価は、職員の技能開発と継続的な学習に関する公共セクター戦略の情報を提供するものとする。</li> </ol> <p><b>目標：</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 個々人の研修ニーズに基づき、かつ貧困削減書や貧困削減プログラムに示されている複数のセクターに関係する課題（ジェンダーやHIV/AIDSなど）についての研修や能力開発を実施する。</li> <li>2. 新人職員から管理職まですべてのレベルにおいてオリエンテーション研修を実施する。</li> <li>3. 計画、調整、モニタリング、そして持続的な研修プログラムを公共セクターのすべてのレベルで実施する。</li> <li>4. 効果的な研修の実現のために、研修実施に必要な研修トレーナー、施設、資機材について明確にし、その予算手当を行う。</li> <li>5. 研修プログラムをマネジメントする公共セクター内の内部能力を強化する。</li> <li>6. 全部署、全職員に対して、優先分野、開発計画と整合性のある研修を提供する。</li> <li>7. マラウイ国籍かつ国家公務員を対象として研修機会を提供する。</li> <li>8. 公共セクターの全レベルにおける透明性と成果主義に基づくマネジメントを促進する。</li> </ol>
--

出所：Office of the President and Cabinet（2005）を基に著者作成。

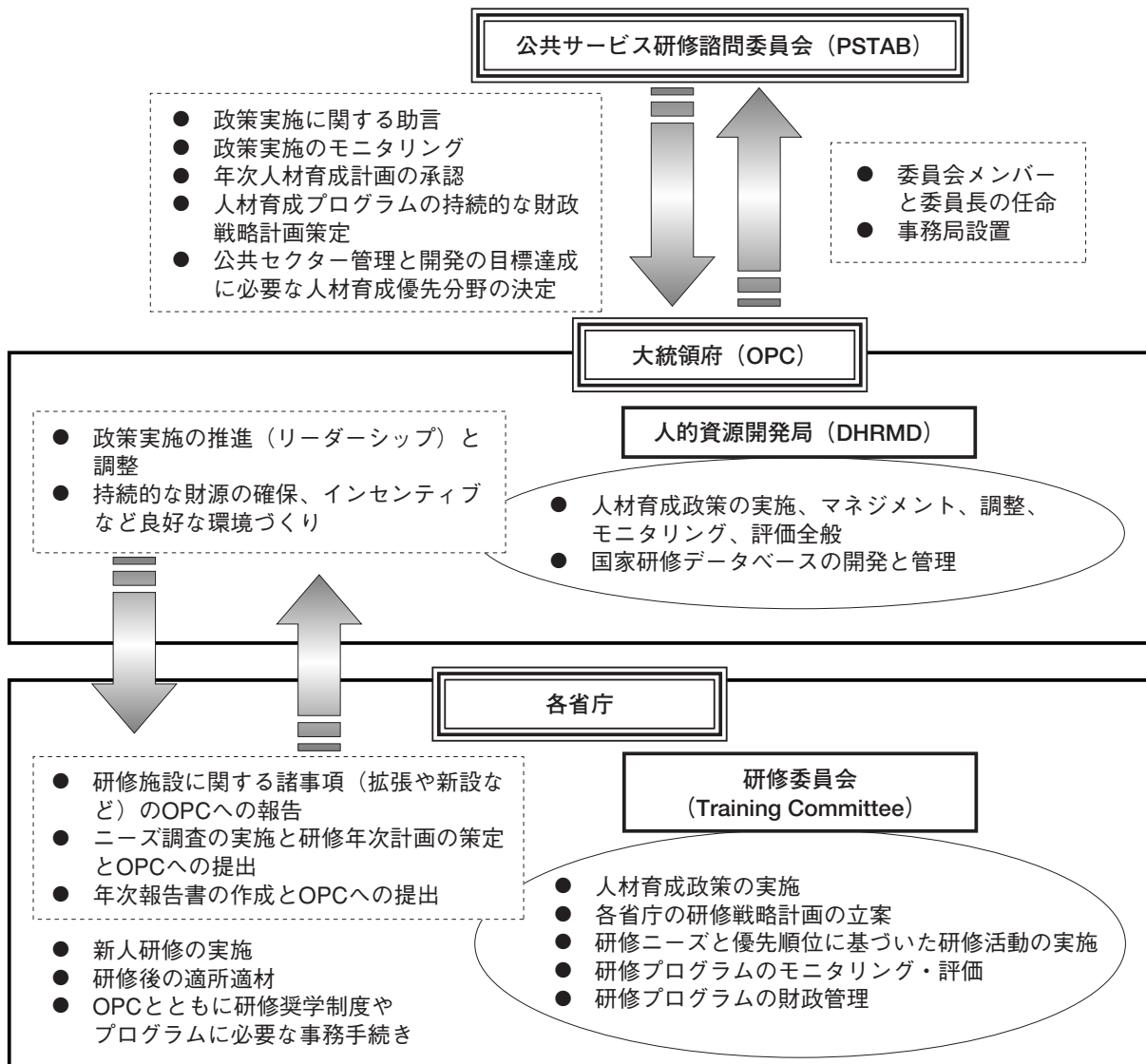
<sup>66</sup> 1964年の独立後、新政府がまず取り組まなければならなかった問題は、それまで植民地政府の役人が担っていた専門職をどのようにマラウイ人が担っていくか（ローカライゼーション/アフリカナイゼーション）ということだった（Durevall 2001）。

この政策の大きな特徴は、長期的展望・長期目標（Vision）、使命・役割（Mission）、方針（Guiding Philosophy）、そして目標が示されており、これまでの政策に比べて論理構成も改善されている点である（表4-2）。すなわち、より効果的で質の高い公共サービス提供により貧困削減が実現することが、公共セクターにおける人材育成の第一の目標であることを明確に示している。また同時にこれまでの政策と同様、個々人の研修ニーズに基づく研修プログラムの提供と、研修機会配分の公正さを強調し、その実現のためには国内外の研修機関、民間セクターやNGOsとの連携協力を推進していくこととしている。

#### 4-4 政策実施体制とプロセス

2004年版政策の実施は、主に5つの機関によって行われることが想定されている（図4-1）。

図4-1 マラウイ国家人材育成政策の実施体制



出所：OPC（2004）を基に著者作成。

その中でも中心的な役割を担うのは、OPCである。OPCは政策実施において主導的な役割と、その推進と調整作業のためにリーダーシップを発揮し、人材育成プログラムの持続的な実施のための財源確保やインセンティブの制度化など効果的なキャパシティ・ディベロップメントのための良好な環境を整備することが期待されている。

次にOPCの中で、人材育成に関する業務に特化した部署が人的資源局（Department of Human Resource Management and Development：DHRMD）である。人材育成プログラムの実施、マネジメント、調整作業、モニタリング・評価全般、研修のデータベース開発と管理を担当する。人材育成計画やプログラムに関する各省庁間との連絡、また、ドナーが研修事業を支援する場合の窓口になるのもこの部署である。

公共サービス研修諮問委員会（The Public Service Training Advisory Board：PSTAB）は、人材育成政策の実施、モニタリングなどに関して助言を行う。助言だけでなく、OPCが策定する年次人材育成計画の承認やプログラム実施のための財政戦略計画の策定などを行う。委員会のメンバーはOPCの事務次官から任命され、事務局もOPCによって運営されている。そして、OPCとPSTABによって策定された政策は、各省庁に通達され、それに従い、かつ省庁ごとの要請に基づいた研修戦略計画を立案する。研修の実施、マネジメント、モニタリング・評価、そして財政管理は、基本的に各省庁の主導によって実施するが、年次計画と終了後の報告書はOPCに提出することが求められている。

このようにマラウイ公共セクター全体の人材育成、CDに関する政策、実施プログラムの方針、計画は、OPCのDHRMDが中心になって実施されている。そして、各機関の役割が、政策文書の上では、明確に定められ組織的に実施されるように定められている。

#### 4－5 教育セクター開発政策

マラウイ政府は、「ビジョン2020」と「マラウイ貧困削減戦略書（Malawi Poverty Reduction Strategy Paper：MPRSP）」を国家開発政策の上位基本文書として位置付けている。また、2004年7月には、マラウイ国経済成長戦略（Malawi Economic Growth Strategy）を制定し、貧困削減戦略に民間セクター開発を積極的に取り入れた経済開発に、より重点を置いた政策指針を示している。これら開発政策文書の中で、教育の役割を、農業開発、健康の増進、経済開発、そして民主的な政治環境づくりなど社会経済開発全般に及ぶとし、重要なセクターとして位置付けている。

これら国家開発政策に基づいた教育セクター開発の上位政策文書として「（教育）政策と投資枠組み（Policy and Investment Framework：PIF）」がある。1996年に策定作業が開始され、4年を経た2000年にドラフトが完成し、改定の後、最終的に2002年に国会の承認を得た。

PIF（2000－2012）は、マラウイ教育セクターが直面する課題を、①教育へのアクセス、②教育の公正さ、③教育の質、④教育内容の妥当性、社会との整合性、⑤教育マネジメント、⑥教育計画、⑦教育財政の7つの側面で現状分析と課題の提示を行い、2012年までの目標と戦略の指針を設定している。ドナーによる支援はすべて、このPIFの実施促進を目的として行われている。



しかし、PIFは、教育セクターが直面する課題と、今後10年間の政策目標を掲げているだけであり、具体的に関係者がどのような行動をとるべきかを示している行動計画ではなかった。また、その間、EFA行動計画や教員開発計画、HIV/AIDS関連計画などの課題ごとにさまざまな計画のドラフトが作成され、それが計画の重複や援助協調を困難にしているという問題が生じた。そこでこれらの政策書、計画を統一した「セクター開発計画」を策定することとなった。この背景には、セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach：SWAp）による支援枠組みを構築したいドナー側が、財政支援の必要条件としてマラウイ教育省に策定を要求してきたことがある。2004年にUSAID支援の政策アドバイザーを中心にドナーと教育省と共同策定作業が始まり翌2005年6月に、国家教育セクター計画（National Education Sector Plan：NESP）のドラフトが完成した。2005年から2015年までの10年計画であり、今後、修正を重ねていき、省として最終案をまとめる予定である。

#### 4-6 教育セクター人材育成政策

1994年の複数政党制による初の大統領選挙以後、これまで教育セクターではさまざまな人材育成、組織強化のためのプログラムやプロジェクトが行われてきた。

しかし、それらの多くは、必ずしもマラウイ側のオーナーシップによるイニシアティブやニーズに基づいたものであったとはいえない。なぜならば、これまで述べてきたとおり国家レベルとしては、1989年の政策とその後1996年と2004年の2回の改定によって具体的な人材育成政策が策定され、本来ならばそれを基に各省ごとの政策を策定されるはずであったが、教育セクターにおいては策定されないままだったからである。

人材育成のためのプログラム実施支援の要請がまずマラウイ側からあり、それに対してドナーが支援内容を提示するというよりは、ドナーが支援を行う際の事前調査やベースライン調査に基づいて提案された研修やトレーニング・プログラムについて、協議を経てマラウイ側が受け入れ、それに参加する人材を選定する、というようにドナー主導のプロセスによって進められてきた。すなわち、1964年の独立後これまでの教育セクターにおける人材育成は、計画的・戦略的なものではなかったといえよう<sup>67</sup>。

このような状況を改善し、教育セクター開発目標の達成のために必要な人材を、限られた資源の中で効果的に育成していくために、2003年初旬から「トレーニング政策イニシアティブ（Training Policy Initiative）」という人材育成に関するガイドラインの策定を始め、2005年に最終ドラフト案がようやく完成した。将来的には、このガイドラインに従って人材育成年度計画を作り、ドナーからの支援もこれに基づいて支援要請していくことを教育省は目指している。ガイドラインは、先の2004年版の政府人材育成政策を基礎に作成されており、全体構成だけでなく、目的、政策方針、戦略もほぼ同じ内容<sup>68</sup>になっている。

<sup>67</sup> 教育省HRMD局長、OPCHRMD副局長などへのインタビューによる。

<sup>68</sup> 「研修プログラムの計画、配分においては公正さと透明性の確保が必要」と、明確にされている点が2004年版とは異なる。



ガイドラインの特徴としては、教育セクター職員が長・短期の研修を受けたい場合の応募のプロセス、財源の種類<sup>69</sup>、研修期間中の有給による研修の手続き<sup>70</sup>、奨学金の手続きなど、研修プログラムの提供の際に頻繁に問題になる金銭面での手続きについて明確にしてあることである<sup>71</sup>。また、研修プログラム参加者人選の基準についても定めている<sup>72</sup>。

#### 4-7 評価と課題

独立後から約25年を経てようやく策定された国家人材育成政策であるが、その政策目標やビジョンは、国の開発戦略目標との整合性を図り、かつ、個人レベルのニーズを基礎とすること、そして研修機会の配分においては社会的弱者への配慮など社会の公正さと透明性を確保するなど、グッド・ガバナンスを意識したものとなっており、経済開発だけでなく社会開発の重要性や制度運用の健全さを認識したバランスの取れた人材育成政策目標であるといえよう。

ただし、この政策は、あくまでも「公共セクターにおける高い人材能力」を目標とした人材育成政策であり、必ずしもCDの特徴である個人、組織、社会・制度という3層の包括性と内発性を意識し、その実現を目的としたものではない。CD概念は、関係者間の役割分担体制、制度、政策、社会システム、知識・技術などのすべての要素を集合体として包括的にとらえ、それぞれのセクター開発における必要なキャパシティ<sup>73</sup>として織り成すことの重要性を強調しており、このようなCD本来の概念から2004年版政策を評価すると、その視点は、業務執行に必要な能力をいかに個人レベルで強化するか、そのための技術的な留意点を定めているものであり、個人レベルにおける“狭義のCD”にとどまっているといえよう。

従って、この政策によって、個人の能力が次の段階である組織、社会制度の強化へと、どのようにつながっていくのか、そのためにどのような組織構造やリーダーシップ、意思決定プロセス、そしてインセンティブを設定していくことが必要なのか、というCDが実現していくプロセスについてはいまだ不透明なままであるといえよう。

<sup>69</sup> 1) 教育省予算、2) OPC（人的資源局）および外務省の奨学金、3) ドナー支援、4) 個人負担、の4つを想定している。

<sup>70</sup> 国内外の教育機関に個人で応募したものではなく、政府の承認を得た研修プログラムであることが必要。その際の財源は政府予算、ドナー支援のどちらでも構わない、とされている。

<sup>71</sup> ガイドラインの序文には、能力開発の研修機会の配分について「Saying “No” to inappropriate requests（不適當な要求や要請に対して“ノー”と言う）」、「Avoiding conflicts of interest（利益に絡む争いを避ける）」などの倫理的な課題についての対処について触れられている。

<sup>72</sup> 1) 2004年版人材育成政策との整合性、2) ジェンダー間のバランス配慮、3) 年齢制限（長期研修参加は45歳まで）、ただし遠隔教育については制限なし、4) 長期研修は勤続2年以上、短期研修は勤続に制限なし、5) ドナー支援による長期研修の参加資格条件を満たすこと、6) 組織と個人のニーズに基づいた研修であること、などを選考基準としている。

<sup>73</sup> JICA（2005）

## 5. ドナーによる支援の特徴

本章の目的：マラウイ教育セクターにおけるドナーの支援を概観するとともに、各ドナーのCD概念のとらえ方、教育マネジメントに関するCDへの支援の特徴について整理する。また、第3章で示したCDを促進する5つの鍵（オーナーシップ、政策・制度、インセンティブ、リーダーシップ、そして知識）に対してどのような配慮を行い、協力を実施しているのか、そのアプローチについても考察する。

### 5-1 ドナーの教育セクター支援方針

マラウイには1994年の民主化以降、多くの二国間および国際援助機関が教育開発を重点セクターと位置付け支援を行っている。主な二国間ドナーは、カナダ（カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency：CIDA）、英国（英国国際開発省（Department for International Development：DfID）、ドイツ（ドイツ技術協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：GTZ）/ドイツ資金協力機関（Kreditanstalt für Wiederaufbau：KfW）、米国（USAID）、日本、そして国際機関・国際金融機関は、ユネスコ（United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization：UNESCO）、ユニセフ（United Nations Children’s Fund：UNICEF）、国際食糧計画（World Food Programme：WFP）、アフリカ開発銀行（Africa Development Bank：AfDB）、世界銀行（World Bank：WB）である。

表5-1は、各ドナーの支援方針と重点サブ・セクターおよび重点分野を示している。

ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）やマラウイ貧困削減戦略書、そして、「すべての子どもたちに教育を」など国際的な開発目標の達成への協力を共通の支援方針とし、その中で人権や子どもの健康など各機関の特徴を優先分野としている。全体的には、初等教育が重点分野として位置付けられ、ほぼすべてのドナーが当該分野への協力を行っている。

また、教育政策や教育計画、教育情報マネジメントに関する支援に対してもほとんどのドナーが関与している。その多くは、プロジェクトのマネジメント能力を強化し、対象とするサブ・セクター支援が効果的に行われることを目的としている。例えば、小学校建設を行う際に、地方教育事務所の行政官に対して予算計画、業者の選定、調達手続きからプロジェクトのモニタリング監理などプロジェクト・マネジメントに関する研修やトレーニングを実施したり、HIV/AIDS関連の啓蒙活動を学校レベルで実施する際に、中央、州、県の各教育行政機関事務官に対して他地域でも同様の啓蒙活動が広がるよう人材養成研修などを行ったりするなど、ハードとソフトを効果的に組み合わせた協力を目指している。

表5-1 主要ドナーのマラウイ教育セクター支援方針と優先サブ・セクター、重点分野

(注) ○：初等教育関連、■：中等教育関連、□：高等教育関連、★：教育行政関連、\*：セクター横断的課題

ドナー	支援方針	優先サブ・セクター/重点分野
AfDB	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ PIF、MPRSP の教育セクター開発目標達成のための支援</li> <li>➢ SWAp 枠組みづくりに向けた支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 中等教育教員</li> <li>■ 中等教育</li> </ul>
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、EFA、MPRSP、PIF 目標達成のための支援</li> <li>➢ 基本的ニーズの向上、貧困削減に資する支援</li> <li>➢ SWAp 枠組みづくりに向けた支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 教育行政/政策</li> <li>■ 中等教育教員訓練</li> <li>* HIV/AIDS 教育</li> <li>○ 初等教育</li> <li>* ジェンダー</li> </ul>
DFID	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、EFA、MPRSP、PIF 目標達成のための支援</li> <li>➢ SWAp 枠組みづくりに向けた政策支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 初等教育</li> <li>★ 教育行政/政策</li> </ul>
GTZ (KfW)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、EFA、MPRSP、PIF 目標達成のための支援</li> <li>➢ SWAp 枠組みづくりに向けた政策支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 初等教育教員訓練</li> <li>○ 初等教育</li> <li>+ 初等教育終了後の職業訓練教育</li> <li>* ジェンダー</li> <li>★ 教育行政</li> </ul>
UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ EFA の目標達成のための政策支援</li> <li>➢ EFA、人権教育、平和教育、環境教育、科学教育、言語教育・文化の多様性、就学前教育、成人教育の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ 就学前教育</li> <li>○ 初等教育</li> <li>+ 成人識字教育 (ノン・フォーマル教育)</li> <li>* HIV/AIDS ガイダンスおよび カウンセリング</li> <li>★ 教育計画</li> </ul>
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 子どもの健康、教育の改善のための支援</li> <li>➢ 人権を基礎とした開発政策の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 初等教育</li> <li>+ 就学前教育</li> <li>* ジェンダー</li> <li>* HIV/AIDS 教育</li> </ul>
USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、EFA、MPRSP、PIF 目標達成のための支援</li> <li>➢ 教育やトレーニングを通じた人的資源開発の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 初等教育教員</li> <li>○ 初等教育</li> <li>□ 高等教育</li> <li>★ 教育情報管理</li> <li>★ 教育政策</li> <li>* HIV/AIDS 教育</li> <li>* ジェンダー</li> </ul>
WB	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、EFA、MPRSP、PIF 目標達成のための支援</li> <li>➢ SWAp 枠組みづくりに向けた政策支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 初等教育</li> <li>■ 中等教育</li> <li>★ 教育政策</li> <li>* HIV/AIDS 教育</li> <li>* ジェンダー</li> </ul>
WFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、MPRSP の目標達成のための支援</li> <li>➢ 学校給食制度普及による子どもの健康向上</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 初等教育</li> </ul>
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ MDGs、EFA、MPRSP、PIF 目標達成のための支援</li> <li>➢ 援助協調の促進、SWAp 支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>★ 教育行政・計画</li> <li>■ 中等教育教員訓練</li> <li>○ 初等教育</li> </ul>

出所：Development Partners in Education: Agency Directory 2004/05および現地インタビュー調査を基に筆者作成。

## 5-2 CDの支援アプローチと動向

### 5-2-1 キャパシティの認識

各ドナーが実施している支援アプローチを検討する際、まず、教育マネジメントのCDをどのように認識しているのかを理解することが重要である。強化するキャパシティの認識は、具体的な支援プログラムやプロジェクトが、一体、何に対して、誰に対するCDを強化することを目的としているのかに大きく影響してくるからである。そこで、表5-2は、わが国を含む各ドナーの教育マネジメントにおけるキャパシティについてのとらえ方、理解をまとめたものである。

表5-2 ドナーの教育マネジメント分野におけるキャパシティの認識

ドナー	教育マネジメントのキャパシティとは何か？
AfDB	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 個人、組織の業務執行能力</li> <li>➢ 教育行政能力</li> </ul>
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 既存の組織、制度の能力</li> <li>➢ 個人だけでなく部署のチーム力としての能力</li> <li>➢ リーダーシップ</li> </ul>
DfID	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 個人や組織の業務執行能力</li> <li>➢ SWAp 制度構築による教育セクター・マネジメント能力</li> <li>➢ 教育行政能力</li> </ul>
GTZ/KfW	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 個人や組織の業務執行能力</li> <li>➢ 地方教育事務所の能力</li> <li>➢ SWAp 制度構築による教育セクター・マネジメント能力</li> </ul>
UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 教育本省のマネジメント能力</li> <li>➢ リーダーシップ</li> </ul>
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 教育本省のマネジメント能力</li> <li>➢ リーダーシップ</li> <li>➢ 個人や組織の業務執行能力</li> <li>➢ 学校運営能力</li> </ul>
USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 教育省のマネジメント能力</li> <li>➢ 学校運営能力</li> <li>➢ リーダーシップ</li> <li>➢ 個人や組織の業務執行能力</li> </ul>
WB	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 教育行政の政策実施能力</li> <li>➢ リーダーシップ</li> <li>➢ アカウンタビリティ</li> </ul>
WFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 教育行政の政策実施能力</li> <li>➢ リーダーシップ</li> </ul>
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 教育行政能力</li> <li>➢ 学校運営能力</li> </ul>

出所：Development Partners in Education: Agency Directory 2004/05および各ドナーの現地事務所教育担当者へのインタビュー調査を基に筆者作成。

これから、ドナーは、教育マネジメントにおけるキャパシティを、1) マネジメント能力、2) リーダーシップ、そして、3) アカウンタビリティ（行政の透明性）確保の能力、という大きく3つ、またはその一部としてとらえていると考えることができるだろう。特に、ここでいうマネジメント能力とは、教育計画や予算の立案から調達、プロジェクトの実施、ドナーや政府内機関との調整、活動評価、レポート作成能力など教育行政の全般にわたるマネジメント能力を指しており、その中で、ドナーによって計画部門や評価部門など、それぞれの分野を重点的に支援している。すなわち、教育行政においても地方分権化が進行する中、政策推進の強いリーダーシップを持って、国内の他政府機関やドナーなど関係者間の調整を行い、省内での政策実施プロセスの透明性を確保しながら実施のマネジメントを円滑に行っていく能力を強化していくことを、教育マネジメントのCDと認識しているといえる。

### 5-2-2 支援アプローチの特徴

では、このような支援方針とCDの認識に基づき、各ドナーは、実際どのような支援を行っているのだろうか。表5-3は、各ドナーの支援形態、対象地域、そしてSWApの枠組みに基づいた直接財政支援についての立場をまとめたものである。

まず、支援形態を見ると、GTZ、DfID、UNESCOを除き、ほとんどのドナーがプロジェクト型をとっている。一方、対象地域を見ると、UNICEFとUSAID、そしてわが国を除き、全国を対象とする支援を行っている。

ただし、この場合の全国展開型とは、カリキュラム改定とそれに関連する教科書配布、教員訓練など、地域を限定して行くと教育の質の管理に支障をきたす恐れがあり、地域限定型やパイロット型では実施が困難な支援が主である。学校建設や教科教授法改善を目的とした教員訓練などの支援では、全国を対象地域としているという意味においての全国展開型であり、実施においては州や県を限定して行っており、全地域を同時に実施対象とするものではない。

過去に行われたドナー支援によるパイロット型プロジェクトが、パイロット期間、すなわち支援内容やアプローチの「試験期間」を経て、全国展開へと進む例がまれであり<sup>74</sup>、長期的には教育セクターの各組織強化や国全体の制度強化につながっていないという意見が強く、パイロット型で支援を行う場合にも、「その後」どのように発展または、フェーズアウト（支援終了）していくのか長期的な視野が必要であるという認識がドナー間での一般的な認識である。

また、直接財政支援についての姿勢を見ると、大きく3つに分類できる。DfIDやGTZ、WBを中心とした積極的推進派と、USAIDやわが国の慎重派、そしてUNESCOやUNICEFなど、国際機関を中心とした積極的推進ではないが直接財政支援枠組みの方向性については支持をする立場である。推進派の中でも牽引役であるDfIDとGTZなど欧州ドナーは、SWApの枠組みが出来次

<sup>74</sup> その理由としてマラウイ側のオーナーシップや実施体制の不備を指摘する報告もある一方、実際は、ドナー側の予算、援助人材確保の問題、さらに、プロジェクト継続の正当性確保の困難さ、そして「新規プロジェクト立ち上げの誘惑」によるところが大きいのではないかと指摘もある（CIDA教育セクター担当責任者とのインタビューによる）。



表5-3 各援助機関による支援アプローチ、対象地域、直接財政支援に対する姿勢

ドナー	支援アプローチ	対象地域	直接財政支援
AfDB	プロジェクト型	全国展開型	推進
CIDA	プロジェクト型	全国展開型	支持するがマラウイの管理能力次第
DfID	プログラム/プロジェクト型（財政支援 <sup>75</sup> と技術協力の組み合わせ）	全国展開型 <sup>76</sup>	積極的推進
GTZ	プログラム/プロジェクト型（財政支援と技術協力の組み合わせ）	全国展開型 <sup>77</sup>	積極的推進
UNESCO	教育省組織内部型 <sup>78</sup>	全国展開型	支持
UNICEF	プロジェクト型	パイロット型	支持
USAID	プロジェクト型	パイロット型	慎重
WB	プロジェクト型	全国展開型	積極的推進
WFP	プロジェクト型	全国展開型	支持
日本	プロジェクト型	パイロット型	慎重

出所：Development Partners in Education: Agency Directory 2004/05 及び現地インタビュー調査を基に筆者作成。

第、直接財政支援を始められるようにそのための予算をすでに確保し、それをもってマラウイ側に早期の枠組みづくりを促している。逆に枠組みができなければ、援助も減らさざるを得ないという立場である。

次に、表5-4は、各ドナーによる教育マネジメント強化を目的とした支援内容をまとめたものである。ほとんどのドナーが、教育計画、教育政策分野のCDの具体的な支援として国内外の教育研修機関における教育行政官に対する長短期研修やワークショップの提供支援という形態をとっていることが分かる。

1990年代までは学位取得を伴う欧米の大学院への海外長期研修が主であったが、学位を取得した教育省職員の離職率が高く、その支援の有効性が疑問視されるようになり、最近では、原則として国内の研修期間、プログラムの内容によって国内で研修実施が困難な場合には周辺国による第三国研修、そしてそれでも実施困難な分野、例えば、教育財政や特別支援教育などは、海外の大学院などでの研修としている<sup>79</sup>。

<sup>75</sup> 現段階では、直接財政支援の枠組みが整っていないことから、教育省側の活動に応じて必要経費を柔軟に支援する方式をとっている。

<sup>76</sup> 全国を対象とした初等教育カリキュラム開発・教員訓練と地域パイロット型の教室建設の組み合わせ。

<sup>77</sup> DfIDとともに全国を対象とした初等教育カリキュラム開発・教員訓練と地域パイロット型の教室建設の組み合わせ。

<sup>78</sup> 教育省の一部としてマラウイ国ユネスコ委員会（Malawi National Commission for UNESCO）を設置し、教育省に対してEFA推進に係る助言を行っている。

<sup>79</sup> 経済計画開発省（Ministry of Economic Planning and Development）に対するキャパシティ・ディベロップメントプログラム支援を行っているEU担当者とのインタビューによる。



表5-4 教育マネジメント強化（関連分野も含む）に関する支援内容

ドナー	支援内容
AfDB	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育行政官、特にカリキュラム開発や教授法助言・指導官への海外長期研修（学位取得）に対する支援</li> <li>・ 中等教育現職教員の国内教育機関における研修（学位取得）に対する支援</li> </ul>
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育セクター開発に関連する既存の制度強化を意識した施設建設、初等教育用教科書の現地調達能力向上支援（GSES I、II<sup>80</sup>）</li> <li>・ 中等教員養成機関であるドマシ教員養成大学（Domasi College of Education：DCE）の組織強化支援</li> <li>・ 中等教育現職教員の国内教育機関における研修（学位取得）に対する支援</li> <li>・ 行政官および中等教育教員養成大学の講師を対象とした海外短期研修</li> <li>・ 公務員制度改革に対する支援（人事評価制度改革に対する技術的支援）</li> </ul>
DfID	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育行政官や初等教育教員に対する国内外の長短期研修（学位取得も含む）に対する支援</li> <li>・ 初等教員開発センター強化支援</li> <li>・ ガバナンス、地方分権化、公共財政マネジメントなど、公共セクター改革全般にわたる CD 支援</li> </ul>
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育行政官や初等教育教員に対する国内外の長短期研修（学位取得も含む）に対する支援</li> <li>・ 初等教員開発センターやマラウイ教育研究所（Malawi Institute of Education：MIE）など国内教育・研修機関の強化支援</li> <li>・ ガバナンス（民主化支援）、地方分権化、公共セクター改革全般にわたる CD 支援</li> </ul>
UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育行政官に対する国外長期研修（学位取得も含む）に対する支援（UNESCO パリ本部の国政教育計画研究所：IIEP<sup>81</sup>）</li> </ul>
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 初等教育学習到達度調査の実施支援</li> </ul>
USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育行政官や初等教育教員に対する国内外の長短期研修（学位取得も含む）に対する支援</li> <li>・ 教育教育マネジメント・システム（教育統計などの開発・管理など）構築支援</li> </ul>
WB	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育行政官や初中等教育教員に対する国内外の長短期研修（学位取得も含む）に対する支援</li> <li>・ ガバナンス、民主化支援、地方分権化、財政運営改善支援</li> </ul>
WFP	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学校給食プロジェクトに関連する学校への食糧配給に係る事務手続き強化支援</li> </ul>
日本	<p>地方分権化促進支援を目的とした教育行政官および主に州と県レベルの教育行政能力強化（開発調査）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ マイクロプランニング作成、教育基礎データマネジメントのための国内研修。また、カウンターパートに対する第三国・本邦研修</li> <li>・ 県教育開発計画策定支援および改定作業支援</li> <li>・ パイロット県における教育行政官に対する研修（教育計画、プロジェクト管理など）</li> <li>・ パイロット県におけるパイロット・プロジェクト（学校・教職員住宅建設、学習教材配布、教員研修、住民啓蒙活動、地域現金収入向上活動など）実施支援</li> <li>・ 県教育開発計画実施促進マニュアルとして全国地方教育支援計画書の作成支援</li> </ul>

出所：Development Partners in Education: Agency Directory 2004/05および現地インタビュー調査を基に筆者作成。

<sup>80</sup> 教育セクター無償支援（Grant Support for Education Sector）の略。

<sup>81</sup> International Institute for Education Planning

次に、各ドナーの支援アプローチの特徴を見てみよう（表5-5）。

まず、現場で直接支援を行うチームの構成について、各機関の本国から派遣されている総括（チームリーダー）と現地コンサルタント、または現地専門家によって構成されている機関が多いことが分かる。この背景には、現地の人材リソースを有効活用し、援助の効率性を向上させるだけでなく、現地の文化や社会状況、社会規範などをよりよく理解している現地専門家が参画することにより、組織や制度強化にもつながり、援助の有効性を高めるとの考え方がある。特に、CIDAやUSAIDは、チームリーダーも現地専門家が担い、各現地事務所や本国の責任者と連絡をとりながら、ドナー会議やマラウイ側との協議では各ドナーのセクター代表としての発言権を与えられ、現場における迅速な協力に対応できる体制を整えている。

表5-5 ドナーによる支援アプローチの特徴

ドナー	支援アプローチの特徴	
	セクター支援チームの構成	特徴
AfDB	<p><b>総括：</b>本部教育セクター担当者（2、3ヵ月に一度マラウイを訪問し、現地調査および教育省との協議により進捗を確認）</p> <p><b>プロジェクト・マネージャー：</b>現地コンサルタント（3名）</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育省組織とは半独立の形態をとっているプロジェクト実施ユニット（PIU）<sup>82</sup>を活用してのプロジェクト・マネジメント</li> <li>現地コンサルタント、建設業者などの最大活用</li> </ul>
CIDA	<p><b>総括：</b>本部教育セクター担当者（定期的にマラウイを訪問し、現地調査および教育省との協議により進捗を確認）</p> <p><b>プロジェクト・マネージャー：</b>常駐の現地専門家、コンサルタント</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>活動が制度化されることを目的として教育省内にプロジェクトオフィス設置</li> <li>ジェンダーやHIV/AIDSなどセクター横断型課題と教育セクター支援の意識的な組み合わせ</li> <li>国内制度（例：調達や建設ガイドライン）に基づき、制度強化も含めた支援</li> <li>現地NGOを通じた学校、地域レベルの支援（資金、技術提供）</li> <li>他ドナー（DfID、GTZなど）と緊密かつ具体的な連携協力</li> </ul>
DfID	<p><b>総括：</b>現地教育セクター担当者（本国より派遣）</p> <p>*本国からの専門家は、施設建設の専門家（全セクター担当）と二人。活動ごとに短期のコンサルタント備上。特に、政策立案支援や各種調査の場合に、調査実施およびドラフト作成に必要な技術を「提供」することを目的</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現地事務所の裁量による柔軟な援助資金運用</li> <li>活動ごとに短期のコンサルタント備上。特に、政策立案支援や各種調査の場合に、調査実施およびドラフト作成に必要な技術を「提供」することを目的</li> <li>現地NGOを通じた学校、地域レベルの支援（資金、技術提供）</li> <li>初等教育のカリキュラム・レビュー（Primary Curriculum Assessment and Review：PCAR）を支援し、新カリキュラムの実施と教員訓練をSWAp枠組みで実施を希望</li> <li>他ドナー（CIDA、GTZなど）と緊密かつ具体的な連携協力</li> </ul>

<sup>82</sup> Project Implementation Unit。主に施設建設や調達関係の実施マネジメント、モニタリングを専門とする部署。

GTZ	<p><b>総括：</b>現地教育セクター担当者（本国より派遣）</p> <p>*活動ごとに短期のコンサルタント備上。特に、政策立案支援や各種調査の場合に、調査実施およびドラフト作成に必要な技術を「提供」することを目的</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現地事務所の裁量による柔軟な援助資金運用</li> <li>・ 教育省内教員養成局の施設建設、資機材供与、運用資金の一部を支援</li> <li>・ 現地 NGO を通じた学校、地域レベルの支援（資金、技術提供）</li> <li>・ 教員訓練を SWAp 枠組みで実施を希望</li> <li>・ 他ドナー（DfID、CIDA など）と緊密かつ具体的な連携協力</li> </ul>
UNESCO	<p><b>総括：</b>常駐の現地専門家(他 4 名)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ EFA に関する政策アドボカシーと啓蒙活動</li> </ul>
UNICEF	<p><b>総括：</b>常駐の現地専門家(他 4 名)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ WFP や国連人口基金（United Nations Population Fund : UNFPA）など、他国連機関や現地 NGO との連携</li> <li>・ 地域、学校レベル、子どもへの直接支援を重視</li> <li>・ 主に国内での現地ワークショップなど短期研修</li> </ul>
USAID	<p><b>総括：</b>現地教育セクター担当者（現地専門家）</p> <p>*政策立案支援(PIF やセクター開発計画など) に対して政策アドバイザーを派遣する技術提供型支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現地 NGO を通じた学校、地域レベルの支援（資金、技術提供）</li> <li>・ マラウイ大学やムズズ大学、マラウイ教育研究所（MIE）など国内高等教育・研修機関の強化支援</li> <li>・ 本国高等教育機関との長期教育行政官研修派遣や、現地でのプロジェクト実施などの連携</li> </ul>
WB	<p><b>総括：</b>本部教育セクター担当官 <b>プロジェクト・マネージャー：</b> 現地教育セクター国際スタッフ</p> <p>*必要に応じて短期のコンサルタントを国内外より備上</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育省組織とは半独立の形態をとっている教育開発マネジメントユニット(EDMU)<sup>83</sup>を活用してのプロジェクト・マネジメント</li> <li>・ プロジェクト開始前に交換する援助覚書（Aid Memorial）に、特に、政策に関する条件（コンディショナリティ）の付与</li> <li>・ 教育政策や教育の地方分権化の進捗、SWAp 枠組み構築に関する作業の進捗など</li> </ul>
WFP	<p><b>総括：</b>常駐国際スタッフ</p> <p>*必要に応じて短期のコンサルタントを国内外より備上</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ UNICEF や UNFPA など、他国連機関や現地 NGO との連携</li> <li>・ 地域、学校レベル、子どもへの直接支援（食糧危機に係る学校給食プロジェクト）を重視</li> <li>・ 緊急援助に主眼がある（長期的な組織・制度強化までは十分に考慮されていない）</li> <li>・ 国内での現地ワークショップなど短期研修</li> </ul>
日本	<p><b>総括：</b>本部教育セクター担当官 現地専門調査員 <b>長期専門家：</b>教育省付専門家 <b>コンサルタント・チーム：</b>開発調査担当</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方分権化促進支援として、主に州・県教育行政レベルにおいて教育計画と実施マネジメント能力向上を目的に実施</li> <li>・ 教育省付技術専門家を通じて省内およびドナー間の調整、政策策定支援を行う</li> </ul>

出所：Development Partners in Education: Agency Directory 2004/05および現地インタビュー調査を基に筆者作成。

<sup>83</sup> Education Development and Management Unit。先の PIU（アフリカ開発銀行）と同様、主に世銀支援によるプロジェクトの実施マネジメントを行っている。

一方、政策文書策定や各種調査、教育行政官研修実施のための支援など活動に応じて本国または第三国からの短期コンサルタントを頻繁に活用するのがDfid、WB、USAIDである。これは常駐させる本国からの専門家の数を限定的にし、その分、活動に必要な技術協力をピンポイント的に行うアプローチである。先の現地専門家活用アプローチと同様、コストの面では効率的であり、必要な技術を必要なときに得られるというメリットがある。ただし、短期派遣内で求められた作業を行う必要があることから、内発性や主体性を確保しながらいかに既存のキャパシティを支援していくかというCDの内発性よりも、政策文書策定や研修実施のために必要な技術を外部から移転してくる、すなわち、キャパシティのギャップを外から埋めるという発想になってしまう危険性がある。これは、外部専門家やコンサルタントの備上が、各ドナーが設定している活動計画の円滑な実施のために行われる場合が散見されることから指摘しておかなければならない。

### 【CD支援アプローチのグッド・プラクティス】

#### CIDAによる初等教育教科書配布プロジェクト（GSESプロジェクト）

##### [プロジェクト概要]

1998年、初等教育における教育の質の向上のため、マラウイ国内全小学校約5,000校に対して、約1,100万冊の教科書を配布することを目的として開始された。2つのフェーズに分かれて実施されており、フェーズ1（1998－2004年）での主目標は、「教科書の配布」を確実に実施し学校レベルでの教育環境を改善することに置き、フェーズ2（2004－2010年）では、主眼は、配布から「教科書を持続的に配布できる社会制度環境整備」にシフトさせている。

##### ▼ GSESプロジェクトフェーズ1とフェーズ2の比較

フェーズ1（1998－2004年）	フェーズ2（2004－2010年）
CIDA主導	マラウイ教育省主導
コンサルタントによるプロジェクト監理	教育省によるプロジェクト監理
CIDAの支援により学校への教科書直接配布	教科書配布の方法・戦略を教育省主導で開発
教科書配布において民間セクターの活用	教育省による配布・運搬計画策定と実施
CIDAによる教科書配布状況調査実施	学校からの教科書需要に応じた戦略
教育省内職員へのキャパシティ強化不足	ジェンダー、HIV/AIDS関連も含めた教育省内職員へのキャパシティ強化に配慮

##### [フェーズ2で期待されるアウトプット]

1. 教材配布計画・調達・配布の一連の流れに関する政策枠組みの構築
2. 円滑なオペレーションのための情報システムの構築
3. 透明性のある調達システムの構築
4. 教科書配布システムの構築
5. ジェンダー、HIV/AIDSの課題に対応できる教科書マネジメントの専門家育成

#### [支援期間]

- ・フェーズ1（パイロット期間）、フェーズ2（制度化期間）をそれぞれ6年、計12年と長期的視野で支援を行っている。

#### [アプローチ]

- ・フェーズ1では、緊急性の高い教科書の配布にプロジェクトの目標を設定し、活動を通してマラウイ側にその成果と信頼を得、マラウイ側からの内発性とオーナーシップを醸成した後、制度化のためのフェーズ2にシフトしている。
- ・教育省以外の政府関連機関（OPCなどの調達関連部署）を単に情報共有やコンサルティングのレベルではなく、実際の作業の中に取り込むことにより、教育セクターだけでは解決できない調達システムの制度部分を改善し、教育行政として作業を行いやすい環境整備を目指している。
- ・既存の調達システムを尊重し、それに基づいた教科書配布の支援を行うことを基本としながら、不備な点に関しては改善を図っていくようなアプローチをとっている。
- ・ステークホルダーを明確にしている。

#### [人材活用]

- ・本国教育セクター担当者（本国職員）—現地事務所セクター責任者（現地専門家：常駐）—プロジェクトマネージャー（現地専門家：常駐）と現地人材リソースを最大活用している。

#### [その他]

- ・円滑なコミュニケーションとプロジェクト終了後の活動の制度化（institutionalisation）を進めるため、プロジェクト職員が常駐する事務所を教育省と同じビル内に設置している。

出所：CIDA GSES II Steering Committee（2005年11月8日）プレゼンテーション資料、を基にDevelopment Partners in Education: Agency Directory 2004/05 および現地インタビュー調査を基に筆者作成。

### 5-3 ドナーによる「CD促進のための5つの鍵」に対する取り組み

第4章で見たとおり、CDを促進する鍵となる要素として、特に、オーナーシップ、良好な政策・制度環境、インセンティブ、リーダーシップ、そして知識が重要であり、その中でドナーの果たすべき役割は「途上国のCDプロセスを側面支援するファシリテーター」でなければならない。

以下、マラウイ教育マネジメント支援において、各ドナーがこれら5つの鍵にどのような配慮をしているのかについて整理する。



### 5-3-1 オーナーシップ

すべてのドナーは、オーナーシップの重要性を認識し、それをいかに醸成していくかに配慮しなければならないとしている。そのため、支援内容を決める際、基本的には、事前のベースライン調査に基づいて教育省と協議を重ねながら支援内容を決めていく。その際、協議のカウンターパートとなるのは、省内で局長、事務次官レベルとなる。

しかし一方、この際のオーナーシップは、「マラウイ側」または、「マラウイ教育省」という大きな区切りで議論されることが多く、例えば、教育管理情報システム（Education Management Information System：EMIS）に関する支援を行う際に、直接のカウンターパート（ステークホルダー）となる中間管理職やジュニア・レベルの職員がどれだけのオーナーシップを有しているのか、また仮にオーナーシップが欠如している場合に、それはどのような要因によって阻害されているのかなど、それぞれのCD支援に応じた詳細なステークホルダー分析や広範なステークホルダーの取り込みについての配慮は十分とはいえない状況である。

### 5-3-2 良好な政策・制度

	「良好な政策・制度」に関連した支援
AfDB	特になし
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育セクター関連政策や制度だけでなく、OPC や施設建設、資機材調達関連制度強化を意識</li> <li>・ 公共セクター・マネジメント改革全般への支援</li> <li>・ 民主化・ガバナンス支援</li> <li>・ 公共財政支援</li> </ul>
DfID	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共セクター・マネジメント改革全般への支援</li> <li>・ 民主化・ガバナンス支援</li> <li>・ 公共財政支援</li> </ul>
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共セクター・マネジメント改革全般への支援</li> <li>・ 民主化・ガバナンス支援</li> <li>・ 公共財政支援</li> </ul>
UNESCO	EFA 関連の政策、行動計画策定支援。制度改革を伴う支援は特になし
UNICEF	HIV/AIDS 関連政策支援。制度改革を伴う支援は特になし
USAID	HIV/AIDS 関連政策、PIF、NESP 策定支援。制度改革を伴う支援は特になし
WB	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共セクター・マネジメント改革全般への支援</li> <li>・ 民主化・ガバナンス支援</li> <li>・ 公共財政支援</li> </ul>
WFP	特になし
日本	公共財政制度（教育・保健・農業セクター）に関する調査研究支援



ドナーによって良好な政策・制度の構築を念頭に置いて個々の支援を行っているか、そうでないかには差が見られる。EU諸国は、ニュー・パブリック・マネジメント<sup>84</sup>と絡み、公共セクター改革、特に公務員制度改革、ガバナンス支援、そして公共財政制度改革支援に取り組んでいる。

### 5-3-3 インセンティブ

	インセンティブ
AfDB	研修終了後の学位取得または学位の向上（アップグレード）
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>学位のアップグレード（国内およびカナダでの大学・大学院研修）</li> <li>短期研修</li> </ul>
DfID	<ul style="list-style-type: none"> <li>学位のアップグレード（国内および英国での大学・大学院研修）</li> </ul>
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>学位のアップグレード（国内およびドイツを含む海外大学・大学院研修）</li> <li>研修参加とキャリア開発のリンク（特に初等教育）</li> </ul>
UNESCO	<ul style="list-style-type: none"> <li>学位のアップグレード（フランスでの研修）</li> </ul>
UNICEF	特になし
USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>学位のアップグレード（国内および米国での大学・大学院研修）</li> </ul>
WB	<ul style="list-style-type: none"> <li>学位のアップグレード（国内および海外大学・大学院研修）</li> </ul>
WFP	特になし
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>短期研修</li> <li>学位のアップグレード（日本での大学・大学院研修）</li> </ul>

CDを支援していく際、効果的なインセンティブをいかに与えうる仕組みを作っていくかが最も困難な課題のひとつである。典型的なインセンティブとしては、短期の行政官研修を受けた場合の修了証書や、長期研修後の学位取得がある。これは、ガバナンス改革の一環として、縁故主義による不透明な昇進や昇給を防ぐために、明確な基準を設けるために学歴や職歴、資格を基準としていくことが公共セクターで進められていることによって学歴志向が高まっていることが背景にある。ただし、学位は向上しても、それによって強化されたとされる個人のキャパシティ（課題対処能力）を、各教育行政組織内で、また教育セクター全体として、さらには公務員制度の中で、積極的に生かしていこうと動機付けられるようなインセンティブを作り出すという視点は不十分である。

また、研修参加の際に支払われる金銭的インセンティブについては、すべてのドナーは、原則として政府規定以上の日程、宿泊費は支払わないとしている。しかし、実際は、統一された行動がとられているわけではない。特に、国内外のコンサルタントに支援プロジェクト運営を委託して行う場合、ワークショップなどの国内研修の収支報告書を政府規定の手当額を照会しながら厳密に確認していないことから、実際には、それぞれのケースによって支払額がさまざまであるのが実態である。

<sup>84</sup> ニュー・パブリック・マネジメントと開発援助との関係については、森田（2003）、JICA（2003a）などを参照。

また、政府規定に従って手当が支払われる場合、援助の非効率性を助長している場合が散見される。例えば、プロジェクトを担当している欧米系ドナーのコンサルタントへの聞き取り調査によると、首都内でワークショップを行う場合、政府規定に従うと首都在住の参加者には日当は支払われないことになる。しかし、それでは参加者が集まらない。そこで、政府規定として手当支給が認められるよう首都からある程度の物理的距離のある場所で、かつ会議場を有するホテルにおいて宿泊付きのワークショップを開催せざるを得ない。また、首都で研修を行うと、日常業務との兼ね合いで、午前中だけ出席し、午後は席を離れてしまうことが多く研修にならない、という意見が多く聞かれた。このような背景があり、金銭的インセンティブを付与しすぎないとしているドナーの建前としての方針と、実際のプロジェクトを実施していかなければならない現場の対応とに乖離が見られる。

これは、援助の効率と効果を高めるためにどのようなインセンティブが必要かについて、政府も含めドナー全体で十分に議論と合意がなされておらず、また、それを現場で周知徹底させていく仕組みが存在していないことが大きな原因であると考えられる。

#### 5-3-4 リーダーシップ

	リーダーシップ
AfDB	研修・トレーニングの人選については、教育省側に対象分野と予算のガイドラインを伝え、基本的には先方のイニシアティブに任せる
CIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>研修・トレーニングの人選については、教育省側のイニシアティブに任せながらも、全プロセスに参画</li> <li>教育省 SE や局長への政策アドバイス</li> </ul>
DfID	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方教育事務所、小学校教員、学校長に対するリーダーシップ研修</li> <li>教育省 SE や局長への積極的な政策アドバイス</li> </ul>
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方教育事務所、小学校教員、学校長に対するリーダーシップ研修</li> <li>教育省 SE や局長への政策アドバイス</li> </ul>
UNESCO	小学校教員、学校長に対するリーダーシップ研修
UNICEF	特に、学校、地域レベルでのリーダー育成を意識
USAID	現地 NGO 支援を通して学校、地域レベルでのリーダー育成、高等教育レベルのリーダー育成
WB	海外・第三国へのリーダーシップ研修、スタディ・ツアー
WFP	地方教育事務所、学校長に対するファシリテーター研修
日本	プロジェクト実施を通じてのカウンターパートに対するリーダーシップ研修

表5-2で見たとおり、リーダーシップの強化は、教育マネジメントのCDにおいて重要な要素であるとドナー間で広く認識され、教育省の管理職レベルの行政官に対するリーダーシップ研修を国内外の研修機関で行っている。また、支援対象となる教育行政官の人選においては、できるだけマラウイ側のリーダーシップに任せる意味で、選考のガイドラインに従って協議を行い決定している。

しかし、第4章で議論したとおり、理論的にはCDにおいてリーダーシップの重要性について指摘されているが、実際、マラウイの事例においても、どのような社会制度環境において、また、それぞれの組織の役割によって、どのようなタイプのリーダーシップが有効かについての議論は不十分である。その結果、リーダーとしての立場にいる、またはリーダーと期待されている個人のリーダーシップ能力の欠如が問題の場合と、リーダーシップを発揮するのに良好でない組織構造や社会制度環境が問題である、と考えることが必要である。しかし、これら2つの場合をひとまとめに「リーダーシップ不足」と判断し、その都度、個人に対するリーダーシップ研修を提供し続けている傾向が見られる。その結果、研修によってリーダーシップ理論は身に付けても、それを組織内で生かす体制がないことから、能力を十分に発揮することができず、その個人にとっては、能力開発によって自己のキャパシティを強化した分、元の職場環境に適応できず、最悪の場合は離職してしまうケースが多く見られる。

### 5-3-5 知識

	知識
AfDB	プロジェクト関連報告書の教育省への配布、求めに応じて他ドナーにも配布
CIDA	初等教育教科書配布状況データ・ソフトウェアの教育省、求めに応じて他ドナーに配布
DfID	初等教育スクールマッピングのデータ、活動進捗報告書などを教育省に配布、求めに応じて他ドナーに配布
GTZ	プロジェクト関連報告書の教育省への配布、求めに応じて他ドナーにも配布
UNESCO	UNESCO、IIEP 発刊物の教育省への配布、求めに応じて他ドナーに配布
UNICEF	活動進捗報告書など、求めに応じて他ドナーに配布
USAID	EMIS 支援、活動進捗報告書などを教育省に配布、求めに応じて他ドナーに配布
WB	活動進捗報告書などを教育省、他ドナーに積極的に配布
WFP	活動進捗報告書など、求めに応じて他ドナーに配布

各ドナーは、教育マネジメントの改善に必要な教育統計の収集、加工、管理に関するCD支援などそれぞれの支援プロジェクト活動に関する案件形成のための事前協議、実施進捗報告や教訓や提言についての「知識の共有」を行っている。これはパートナーシップとして援助協調の重要な要素のひとつである。しかし、これらの知識は第4章で示した知識の分類では、コード化された形式知に近く、地域固有の知識である土着の知識（Indigenous Knowledge）や暗黙知に対する配慮は十分とはいえない。また、知識の共有に関しても、活動進捗状況や報告書の共有にとどまっており、組織内、組織外にどのように知識が共有され、キャパシティ（課題対処能力）のプロセスに相互に影響しあうかという知識マネジメントのメカニズム強化までは支援の範囲に含まれていない。

#### 5-4 考察：ドナーはCDの視点を備えているか？

このように、マラウイにおける教育マネジメントのCDが目指すべき方向性についてはドナー間で共通認識を有しており、また、直接財政支援など援助モダリティの違いは存在しつつも、緩やかな援助調整の下で支援内容のすみ分けが行われているなど評価できる点が認められる。しかし一方、課題としては、1) CDのための5つの鍵への不十分な配慮、そして、2) CDの「包括性」についてドナー間での認識の差、が挙げられる。

それぞれのドナーはCDを促進する5つの鍵について何らかの配慮を行っている。しかし、これらの配慮は、ある意味、他の国や地域への教育マネジメントのCDに対する支援でも共通する内容であり、特にマラウイの教育セクターやそれを取り巻く環境を十分に考慮しているものとはいえないだろう（詳細は第7章―第11章を参照）。

また、支援するサブ・セクターによって重点とする行政レベルが異なるものの、マラウイにおける教育マネジメントのCDが目指すべき方向性についてはドナー間で共通認識を有しており、また、直接財政支援など援助モダリティの違いは存在しつつも、緩やかな援助調整の下で支援内容のすみ分けが行われているなど評価できる点が認められる。

しかし一方、各ドナー間で、CDの「包括性」についての共通認識が必ずしも得られているわけではない。この点におけるドナー間の認識の違いは、各ドナーが支援する行政レベルの範囲の違いに起因するものと考えられる。すなわち、主な支援対象とするサブ・セクター（初等教育、中等教育、高等教育）によって、中央本省、州や県の地方教育事務所、そして学校と、それぞれの行政責任範囲に応じて重点とする支援の対象と内容が異なっている。例えば、初等教育であれば県教育行政と学校に重点が置かれる一方、中等教育では州教育行政に、そして、教員養成教育では中央本省と大学などの高等教育機関のCDを主に支援することになり、重視しているCDの範囲もおのずとそのサブ・セクターとそれを管轄する行政機関に限られてくることになる。これは、限られた援助資源を有効に活用するためには、サブ・セクターを選択し、投入する資源を集中し、目標達成のための行程監理を行う上で必要な方法なのかもしれない。しかし、援助の「選択と集中」を行うことで、全体のCD支援の中での位置付けが見えなくなり、自分の援助の範囲に関係するCDしか関心がなくなり非常に狭い視野に陥ってしまう危険性が観察された。

本来は、誰かが常に全体を意識しながら個々のドナーによる支援アプローチがセクター全体のCDでどのような位置付けにあるのか、目標達成のための進むべき方向性を示し、その中で、それぞれのドナーが行っている支援を調整しなければならない。そこで、ドナーは、その役割をオーナーシップの観点から被援助国政府が担うことを望む。しかし、被援助国政府側に仮に強力なオーナーシップがあったとしてもその任を負うキャパシティがないからドナーから支援を受けているのであり、ここにCDを支援する上でのジレンマがあり、課題が存在しているといえる。

## 6. 教育行政官に対する人材育成の現状と課題

本章の目的：第4章、第5章で国とドナーによる教育マネジメント強化の取り組みについて概観した。これを受けて本章では、教育省が実施した教育行政官を対象とした研修ニーズに関する調査を分析し、これまで実施された能力強化のための研修の実施状況、研修に対する行政官個人の認識、また、自己の能力開発に関する認識、各教育事務所の組織全体としてニーズについて考察を行う。

### 6-1 人材育成ニーズ調査の背景

第4章で示した教育セクター人材育成ガイドライン作成と並行して、マラウイ教育省は2003年1月、DHRMDによって全国の教育行政官を対象にした能力開発ニーズに関する包括的なベースライン調査が実施された。

しかし、この初回のベースライン調査の結果回収率は非常に悪く<sup>85</sup>、トレーニング・ニーズ分析には不十分なものだった。そこで、2004年10月、調査票をより詳細なものに改訂し、11月から翌2005年2月まで全国6州および32県<sup>86</sup>の地方教育事務所にその調査票を直接訪問により配布、回収まで行う調査方法に改め、再度実施された。

### 6-2 調査対象

調査対象は、教育行政機関である教育本省、州教育事務所（6州）、県教育事務所（32県）および調達業務を専門に担当する調達ユニット（南西部州教育事務所）に所属する専門職、行政職、すべての教育行政官である。ただし、ドライバーや清掃職員などのサポート職員は含まれない。すなわち、本調査はすべての教育行政官を母集団として調査対象とする悉皆調査で、その母集団の総数は、693名であった。

### 6-3 回収率

各教育事務所に直接訪問した結果、全国平均で80%（本省を除く）を超える調査票の回収率を

<sup>85</sup> その理由として調査方法の問題が指摘できる。教育本省から各州地方事務所に調査票をファックスで送付したが、実際に回答したのは6州のうち1州のみだった。ファックスによる回収方法が通信問題を抱える地方教育事務所にとって物理的に困難であったこと、さらに、回収期限を設けてはいたが、それを遵守させるような組織規範が脆弱化している（DHRMD職員へのインタビューによる）。

<sup>86</sup> 教育行政の地方事務所の数は全部で34であるが、マラウイ湖に浮かぶリコマ島（北部州）のリコマ県教育事務所（Likoma District Education Office）はアクセスの問題から、また、南西部州のネノ県教育事務所（Neno District Education Office）については、2002年に新たに設置されたが実質的な業務が開始されていないことから調査対象に含まれていない。



得た。しかし、本省からの回答率（16.7%）は地方からのもの（83.4%）と比較して低かったことから、その結果分析から得られる情報は偏りが発生し、それを一般化することに問題が生じると考えられ、さらに、母集団をひとつのグループと全体の傾向などを分析する際に、本省からの情報が異常値として影響を与える可能性がある。従って、本研究では、当初の調査対象数から本省からの母数120とサンプル数20を除いて、母集団573、回収した分析対象のサンプル数478で以下の議論を進めることとする。

表6-1 教育行政官の研修ニーズに関するベースライン調査の母数とサンプル数

	母数	回収数	回収率(%)
本省	120	20	16.7
北部州	107	98	91.6
中東部州	80	76	95.0
中東部州	162	114	70.4
南東部州	88	71	80.7
南西部州	76	61	80.3
山岳部州	60	58	96.7
総合計（本省を含む）	693	498	71.9
（本省を除く）	573	478	83.4

出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

## 6-4 調査対象者の属性

### 6-4-1 男女構成比・平均年齢

調査票を回収した本調査の分析対象者（N = 478）の男女構成は、男性323、女性155であり、その男女構成比はほぼ2：1である。ただ、州と県とでは平均年齢は、州教育事務所が42.5歳、県教育事務所は46.1歳、全体では45.3歳と、ほぼ40歳代半ばである<sup>87</sup>。

表6-2 分析対象者の男女構成比および平均年齢

	男	女	合計	平均年齢
州教育事務所	60	17	77	42.5
県教育事務所	263	138	401	46.1
合計	323	155	478	45.3

出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

<sup>87</sup> 本調査と並行して実施された中等教育教員を対象とする研修ニーズ調査で明らかになった平均年齢35.8歳よりも10歳ほど上であることから、第3章で触れたとおり、通常、学校の初中等教育教員経験者が教科主任や学校長を経て教育行政官となるキャリア・ルートがあることが確認できる。

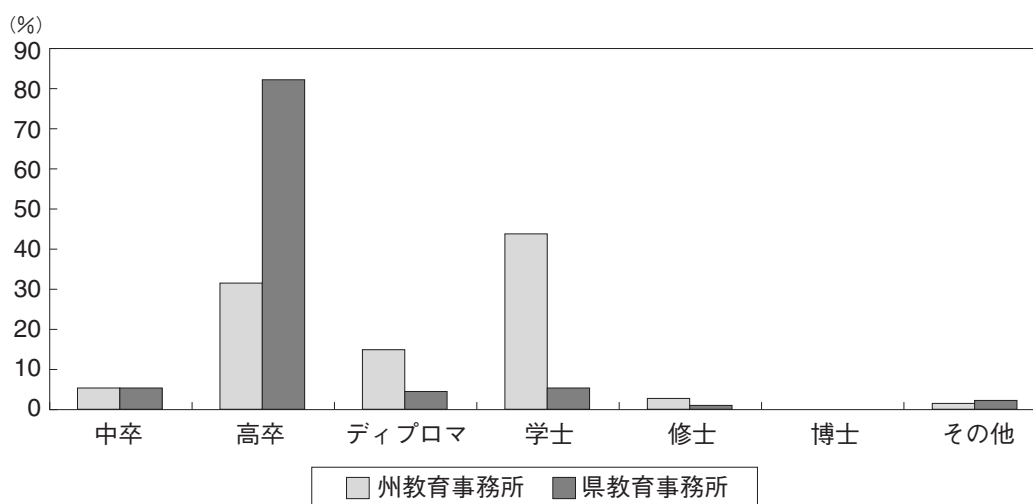


## 6-4-2 学歴

図6-1で示されているように、教育行政官の最終学歴には、州または県の教育事務所のいずれかに所属するかによって傾向が異なる。すなわち、州教育事務所は大学卒、県教育事務所は高校卒が中心である。これも州と県の教育行政の役割で説明ができる。

州教育事務所は、毎年県レベルから上がってくる教育予算の取りまとめ、サブ・セクターでは主に中等教育の教授法助言（インスペクション・視学）、初等教育は県に対する助言を行い、県教育事務所は、主に初等教育アドバイザーによる初等教育行政を担っている。マラウイでは、初等教育教員資格として必要な学歴は高卒以上、中等教育教員資格として必要なのはディプロマ（2-3年の短大課程）以上である。上述したとおり、専門職の場合、学校教員を経験した後、教育行政官となるのが一般的なキャリア・パスであり、州教育事務所には中等教育教員経験者が、県教育事務所には初等教育教員経験者が配置されることになり、以下のような各事務所職員の学歴状況になることが推察できる。

図6-1 教育行政官の学歴



出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

## 6-5 結果

### 6-5-1 研修機会

表6-3は、2003年1月から2004年12月の2年間に参加した能力開発のための研修やセミナー、ワークショップの回数を示している。

州レベルでは、0.38から最大で1.75回、平均でちょうど約1回の割合で研修機会が行われている。一方、県教育事務所では、2.44から多いところで最大8回以上も研修が行われている。平均でも5回を超えている。すなわち、教育行政官の能力向上を目的とした研修機会は、県レベルの

方が州よりも多く与えられており、行政レベルで著しく「機会の不平等」が確認された。

表6-3 州・県事務所の研修機会の頻度（2003年1月－2004年12月）  
（単位/回）

	平均	最小	最大
州教育事務所	1.00	0.38	1.75
県教育事務所	5.07	2.44	8.50

出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

さらに、このような「機会の不平等」は、それぞれの事務所内でも確認できる。表6-4は、職種別に研修機会の頻度を見たものである。

表6-4 職種別の研修機会の頻度

州教育事務所		県教育事務所	
職種	回数	職種	回数
事務所長	2.00	事務所長	5.39
教授法助言官（視学官）	0.71	基礎教育担当官	3.15
人事官	0.89	会計官	1.67
教育計画官	★ 6.00	初等教育アドバイザー	6.06
基礎教育担当官	1.86	人事官	1.44
会計官	0.29		

出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

上述のとおり、州教育事務所に与えられた研修機会の平均値は1.00回であるが、その中身を詳細に見ると、すべての職位が同じような機会に恵まれているわけではなく、職種によって大きな格差が見られることが分かった。例えば、州教育事務所の教育計画官は、6.00回で他の職位を圧倒している。次に研修機会の多い事務所長の2.00回の3倍の研修機会があるばかりでなく、行政職の人事官や会計官の1回にも満たない頻度と比べると、州レベルでの教育行政に係るCDは、ほとんど計画官を中心に行われていたといっても過言ではないだろう。

一方、県教育事務所内を見ても、初等教育アドバイザー（6.06回）と事務所長（5.39回）が他を圧倒していることが分かる。ここでも、人事官や会計官は1.44回、1.67回と少ない。事務所平均が高いだけに、その機会の少なさは、現場で働いているとさらに際立つことだろう。

このようにマラウイ教育行政官に対するCDには、州、県という行政レベル間と、同じ行政レベルの中でも職種間、特に計画官や初等教育アドバイザーなどの専門職と行政職とによってその研修機会に大きな不均衡が生じていることが分かる。逆に、県、州の行政レベルに関係なく、能力開発の対象とされてきたのは、事務所長と計画官、そして初等教育アドバイザーであったといえるだろう。

## 6-5-2 能力開発分野

同じ教育行政官でも職位や職種などによって個々人の関心分野は異なるだろう。職位、職種別に教育行政官の能力開発の関心分野について分析を行った。分野としては、教育行政に必要なとされられると思われる以下の17項目を挙げている。

[1] 教育計画	[10] カリキュラム開発
[2] 予算管理	[11] 専門教科（指導）
[3] 会計	[12] プロジェクト・マネジメント
[4] 組織マネジメント	[13] 調達マネジメント
[5] 人事管理	[14] 施設建設マネジメント
[6] モニタリング評価	[15] HIV/AIDS教育
[7] コンピュータ技術	[16] ジェンダーと教育
[8] 学校運営	[17] 特別支援教育
[9] 教室運営	

これらの項目は、技術の内容によってさらに4つに分類できる。

### 1) 組織運営技術（1-7）

教育行政組織、制度として機能、維持していくために必要な能力や技術

### 2) 学科・学校経営技術（8-11）

学校教育における学科の専門技術や、学校運営、教室運営に関する技術

### 3) プロジェクト・マネジメント技術（12-14）

教育開発計画の実施、資機材・学習教材の調達、そして施設建設などプロジェクト全般のマネジメントに関する技術

### 4) 横断的課題（15-17）

HIV/AIDS教育やジェンダー、そして特別支援教育という教育だけでなくセクター横断的な課題に対処するための知識、技術や能力

図6-2、図6-3は、これらの分野についての能力開発が、現在の業務執行上必要であると認識している、または、現在の業務とは関係ないが将来的に伸ばしたい分野について、その関心の高さを図示したものである<sup>88</sup>。グラフ上の線が高い分野ほど関心の高さを示している。例えば、州教育事務所の教育計画官間の高いニーズは、モニタリング評価、プロジェクト・マネジメント、そして施設建設マネジメントなどに見られ、逆に関心の低い分野として、教室運営、特別支援教育や専門強化であることが確認できる。

<sup>88</sup> 優先順位を付けてもらい、それを点数化して積算し、各職種の行政官の数で割った平均値を示している。

図6-2 職種別の能力開発に関する関心分野：州教育事務所

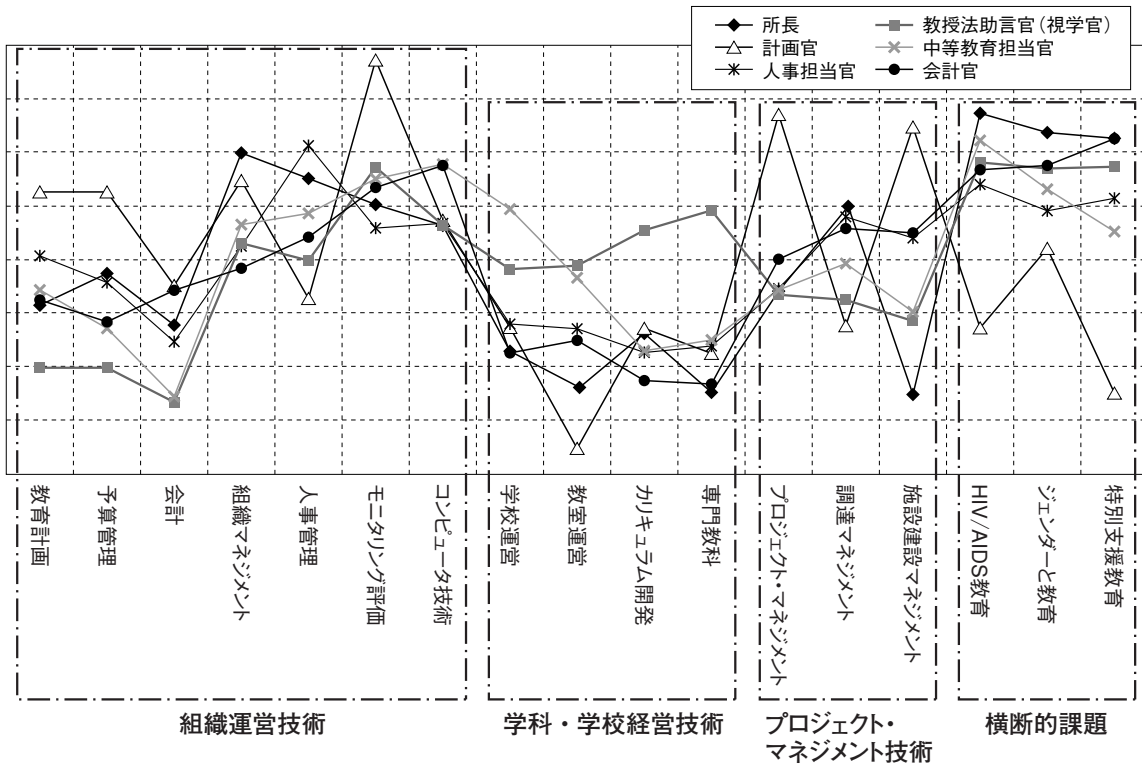
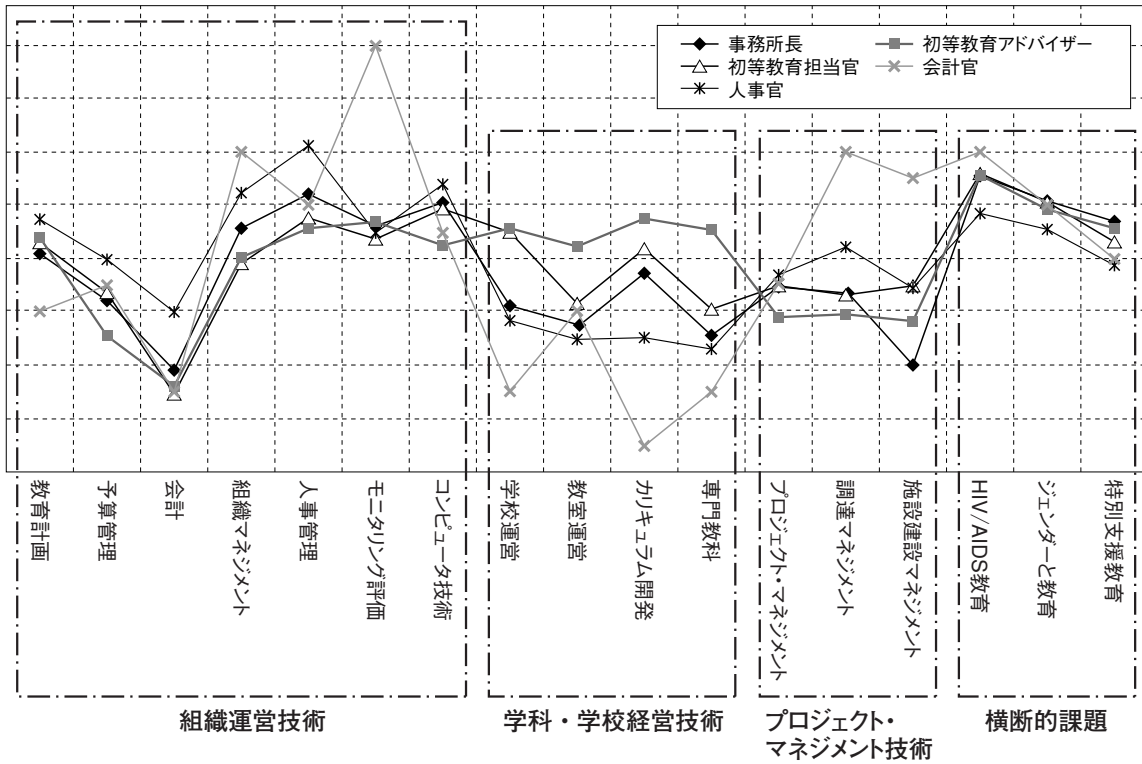


図6-3 職種別の能力開発に関する関心分野：県教育事務所



出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

表6-5は、グラフから職種別の能力開発に関するニーズについて上位5分野を書き出したものである。

表6-5 州・県教育事務所における職種別の能力開発に関する関心分野（優先順）

州教育事務所					
	1	2	3	4	5
事務所長	HIV/AIDS 教育	ジェンダーと教育	特別支援教育	組織マネジメント	人事管理
教育計画官	モニタリング・評価	プロジェクト・マネジメント	施設建設マネジメント	組織マネジメント	・予算管理 ・教育計画
教授法助言官	HIV/AIDS 教育	・特別支援教育 ・モニタリング・評価	ジェンダーと教育	専門教科	コンピュータ技術
中等教育担当官	HIV/AIDS 教育	コンピュータ技術	モニタリング・評価	ジェンダーと教育	学校運営
人事担当官	人事管理	HIV/AIDS 教育	ジェンダーと教育	特別支援教育	調達マネジメント
会計官	特別支援教育	ジェンダーと教育	コンピュータ技術	HIV/AIDS 教育	モニタリング・評価
県教育事務所					
	1	2	3	4	5
事務所長	HIV/AIDS 教育	人事管理	コンピュータ技術	ジェンダーと教育	特別支援教育
初等教育アドバイザー	HIV/AIDS 教育	ジェンダーと教育	カリキュラム開発	モニタリング・評価	学校運営
初等教育担当官	HIV/AIDS 教育	ジェンダーと教育	コンピュータ技術	人事管理	学校運営
人事担当官	人事管理	コンピュータ技術	組織マネジメント	HIV/AIDS 教育	教育計画
会計官	モニタリング・評価	・組織マネジメント ・調達マネジメント ・HIV/AIDS 教育	施設建設マネジメント	・人事管理 ・ジェンダーと教育	コンピュータ技術

出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

これらの分析からは、各行政官の能力開発に関する研修ニーズに関して、以下のような傾向を指摘することができる。

#### 【全体の傾向】

- 職種によって教育行政官の関心分野は異なり、多様なニーズがある。
- 現在、担当している職種と、能力開発を望んでいる分野とが一致している場合（例：州県の人事担当官＝人事管理）、必ずしも一致していない場合（例：県の会計官＝モニタリング評価）が見られる。

- 「会計」と「施設建設マネジメント」分野への関心は比較的に低く、「HIV/AIDS教育」、「ジェンダー」、「特別支援教育」など教育セクターの政策協議で議論<sup>89</sup>されている教育課題については高い関心が見られる。

#### 【職種別】

- 教育計画官は、他の職種と比較して「プロジェクト・マネジメント系」の技術に対するニーズが高い。また、モニタリング・評価に対する関心も高い。すなわち、実施マネジメントと活動のモニタリング・評価という教育計画立案後の活動をいかに進めていくかに関心があることが推察できる。
- 事務所長レベルは、教育課題に対する関心と、人事や組織マネジメント、そしてコンピュータ技術など組織運営に関する技術に対するニーズが高い。
- 県レベルの人事担当官は、組織運営技術に対して、州レベルの人事担当官は、教育課題に対する関心が高いなど、職種は同じでも行政レベルが異なることで能力開発に対するニーズが異なっている。
- 初中等教育担当官や教授法助言官など学校レベルでの活動が主業務となる職種においては、業務に直接関係する学校経営技術とモニタリング・評価について関心が高い。

また、事務所ごとにニーズの高い分野を見てみると、HIV/AIDS教育、人事管理、ジェンダー、特別支援教育、コンピュータ技術、モニタリング評価、そして組織マネジメントであることが分かる。

このように基本的には事務所別、職種別に多様なニーズがあり、州、県という教育行政レベルによって統一した研修プログラムを計画、実施することが、必ずしも各事務所のニーズに合致するとは限らないことを示唆している。

## 6-6 まとめ

- 教育マネジメント強化のための取り組みや支援の配分に際して、州と県という教育行政レベル間で不平等、不均衡が生じている。
- 同様の不平等、不均衡が同じ行政事務所内の異職種間で生じている。
- これらの背景に、過去10年間、初等教育サブ・セクター開発を重点的に取り組んできたこと、また、地方分権化促進支援のためドナーが支援対象としている県教育事務所に多くの投入がなされ、それ以外の州・県教育事務所も含めた国や地域の教育行政全体への視点が不十

<sup>89</sup> 2004年に新大統領として赴任したビング・ワ・ムタリカ大統領が開催を選挙公約としていたNational Education Conference（全国教育会議）が2005年3月に開催されたが、そのときにもこの3分野は今後重視していかなければいけない分野とされた。



分であったことが考えられる。

- 関心のある能力開発分野のニーズは、各事務所、各個人によって多様である。そのニーズの背景には、事務所内の人員不足で、一人の職員がいくつかの仕事を掛け持ちするなど、自分の職種以外の業務を兼務していることも考えられる。
- 従って、州、県といった教育行政組織のCDを強化するには、すべての事務所に対して統一した研修プログラムを実施することが必ずしも現場のニーズに合致しているとは限らない。また、公式の職種以外にも事務所内で役割を担っている場合には、その分野の能力強化の支援をすることが行政組織全体のキャパシティ強化につながると考えられる。

---

---

## 第3部 CDの視点からの考察

---

---

### 7. オーナーシップ

本章の目的：第2部で見たように、マラウイの教育マネジメント強化に向け、政府、ドナーともさまざまな取り組みを行っている。しかし、第3章で確認した「キャパシティ・ディベロップメント（Capacity Development：CD）を促進する5つの鍵」への配慮が必ずしも十分ではなかったことから、能力強化の機会配分に不平等が生じたり、現場のニーズと必ずしも合致したプログラムが実施されてこなかったりした可能性がある。そして、そのようなことから思うような成果が得られなかったと考えられる。

そこで、本章では、CDを促進する第一の鍵である「オーナーシップ」について、ステークホルダー分析を行い、その特徴、関係性と相互の力関係について概観する。そして、今後、教育マネジメント強化に取り組むときに留意しなければならない点を抽出する。

#### 7-1 オーナーシップとステークホルダー

##### 7-1-1 ステークホルダー分析

第3章で見たとおり、援助を受ける側のオーナーシップを醸成するためには、広範な利害関係者（ステークホルダー）の巻き込みが重要である。各ステークホルダーがそれぞれの立場でオーナーシップを持って各役割を果たしうるかは、援助の成果の持続性や面的な拡大に大きく影響するからである<sup>90</sup>。そして、このような関係性や特徴を検討するためには、ステークホルダー分析が有効である<sup>91</sup>。

ステークホルダーとは、プロジェクトやプログラムに積極的に関与しているか、またはその実施によって自らの利益にプラスまたはマイナスの影響を受ける個人や組織を指す。そして、直接的に影響を受けるグループを第一次のステークホルダーとし、さらに、影響が伝達していく過程における中間者のこと（支援者や抵抗者）を第二次のステークホルダーと分類する場合もある<sup>92</sup>。教育行政におけるステークホルダーは、教育省などの政府関係機関以外に学校の教員、父母会、大学や教員養成機関、教職員組合、教室建設にかかわる業者や教材出版会社などの民間セクター

---

<sup>90</sup> JICA (2006)

<sup>91</sup> Lopes and Theisoohn (2003)、JICA (2006)

<sup>92</sup> ODA (1995)

などが考えられる<sup>93</sup>。

ステークホルダー分析とは、プロジェクトやプログラムを実施する前に、どのようなステークホルダーがどのようにプロジェクトにかかわるかを分析する作業であり、ステークホルダーの識別、彼らがプロジェクトにおいて果たす役割、プロジェクトに与える影響、プロジェクトから受ける影響などを分析することを目的とする。プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）においても、問題分析や目的分析を行う以前に、第一のステップの分析として位置付けられている<sup>94</sup>。

表7-1は、マラウイの教育行政を例に関係すると思われるステークホルダーとその役割の概略をまとめたものである。

表7-1 マラウイ教育行政におけるステークホルダーと役割

ステークホルダー（基礎情報）	役割
<b>教育行政機関（教育計画官・行政官<sup>95</sup>）</b>  教育省計画局職員：約 10 名 地方教育事務所の所長：約 40 名 地方教育計画官：約 10 名 その他の教育行政官：約 620 名 合計 約 680 名	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育政策・計画立案</li> <li>実施マネジメント、プログラム評価</li> <li>ドナーとの援助調整</li> <li>カリキュラム開発</li> <li>他政府機関などとの業務調整</li> <li>各サブ・セクタープログラムの実施、モニタリング、評価</li> <li>教員養成、配置など</li> </ul>
<b>学校（学校長、一般職員）</b>  <公立> 小学校校長：約 5,000 名 教員：約 40,000 名 中学校校長：約 700 名 教員：約 6,300 名 公立校長 合計：約 5,700 名 公立教員 合計：約 46,300 名 <私立> 小学校校長：約 150 名 教員：約 1,000 名 中学校校長：約 260 名 教員：約 1,800 名 私立校長 合計：約 410 名 私立教員 合計：約 2,800 名	<ul style="list-style-type: none"> <li>国の教育政策に基づいた学校レベルでの教育カリキュラム実施</li> <li>適切な学校運営の実施</li> <li>学校教育を通じた地域社会への貢献</li> </ul>
<b>学校（生徒）</b>  公立小学校：約 317 万人 私立小学校：約 3 万人 公立中学校：約 14 万人 私立中学校：約 4 万人 小学校 合計：約 320 万人 中学校 合計：約 18 万人	教育の最終裨益者

<sup>93</sup> McGinn and Welsh (1999)

<sup>94</sup> 大迫 (2004)

<sup>95</sup> 「教育計画官 (Planner)」とは、実際に教育政策や教育計画を立案、実施、マネジメントを行う職員を指し、「教育行政官 (Administrator)」とは、初等、中等教育などサブ・セクター教育行政担当者と組織運営 (人事、会計、調達など) を担当する職員を指す。

学校教職員組合 〈組合員数〉約 47,000 名	教職員の能力開発支援、待遇改善
私立学校協会 〈会員〉 ・ 私立学校 585 団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 私立学校の教育環境の向上</li> <li>・ 教職員の能力開発・待遇改善</li> <li>・ 政府・ドナーとの連携協力</li> </ul>
父母（父母会）	学校教育への参加と支援、協力
国内高等教育・研修機関 － マラウイ大学 － ムズズ大学 － マラウイ教育研究所（MIE） － マラウイマネジメント研究所（MIM）など	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高等教育人材の育成</li> <li>・ 行政官研修プログラムの実施</li> </ul>
国内の教育研究機関 － マラウイ大学 － MIE など	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育セクターに関する調査研究</li> <li>・ 教育政策・計画立案における教育行政への助言・提言</li> </ul>
海外教育・研修機関 日本、米国、英国、カナダなどの高等教育機関、 教育行政機関、研修所など	行政官研修プログラムの実施
OPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公務員制度全般の監理</li> <li>・ 政治と行政の仲介</li> </ul>
財務省	政府予算全般に関する業務
地方分権化省	教育行政の地方分権化政策に関する業務全般
民間セクター (建設業者、教材出版業者、運搬業者など)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学校など教育関連施設の建設</li> <li>・ 教育資機材・学習教材の調達</li> </ul>
ドナー（国際機関・二国間援助機関） 主要ドナー約 10 機関	教育計画行政能力強化のための技術的、財政的支援
NGO 約 60 団体	教育計画行政能力強化のための技術的、財政的支援

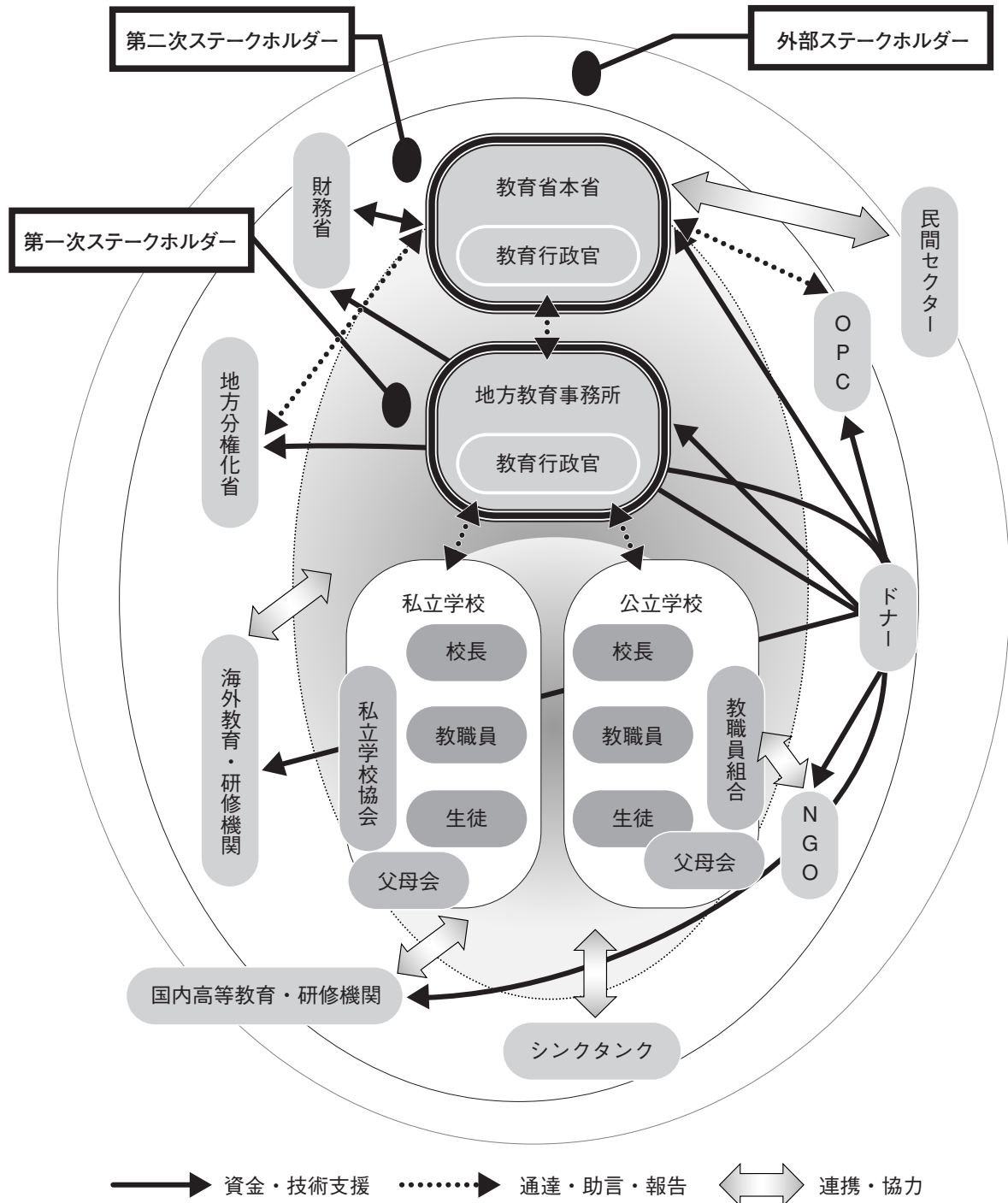
出所：Development Partners in Education: Agency Directory 2004/05、MOE（2005）および現地調査におけるインタビューを基に筆者作成（統計は、2005年11月現在）。

このように教育行政は、最終裨益者である学校で学ぶ生徒に対して質の高い教育サービスを提供するために多くのステークホルダーが、多様な役割を分担して行っていることが分かる。

先に述べたとおり、CDにとって重要なオーナーシップを引き出すには、どれだけ広範なステークホルダーを教育行政に巻き込んでいくかが非常に重要になってくる。限られたステークホルダーだけが関係しては、包括的なCDを実現できない。また、それぞれの持つ特徴が生かされるような関係を作っていかなければ、相互作用のシステムとしてのキャパシティを向上することもできず、ひいてはステークホルダー自身の内発性を損ねかねない。従って、このようにステークホルダーが多種多様な場合には、それぞれの関係性を十分に理解するとともに、それぞれの強み、弱みを把握してお互いの活動を補完しあうように留意することが重要である。

図7-1は、教育行政におけるステークホルダー間の関係を示している。

図7-1 教育計画行政に関するステークホルダー間の関係



出所：筆者作成。

ステークホルダーは、第一次（活動から影響を受けるグループ）、第二次（主要ステークホルダーに援助を仲介するグループ）、そして外部（活動の構成グループではないが、活動やその成果に対して脅威もしくはサポートとなる可能性があるグループ）の3つに分けられる<sup>96</sup>。

<sup>96</sup> ODA (1995)

教育行政において第一次ステークホルダーの中心に位置するのは、教育の最終裨益者である生徒、そして教育の実施の場である学校とその関係者である。すべての教育政策、教育計画、そして教育行政の目的は、学校へのアクセスを改善し、質を高め、公正さを確保し、教育を通して個々人の潜在能力が高まるものでなければならない<sup>97</sup>。その裨益者の利益を代弁する組織として父母会や教職員組合などが学校周辺に存在する。そして、実際に教育行政を担う教育省や地方教育事務所の教育行政機関がある。

一方、第二次ステークホルダーとしては、教育計画行政のCDに係る技術および財政的な支援を行っているドナー、非政府組織（Non-Governmental Organizations：NGO）、教育行政官向けの研修が実施される国内および海外の教育・研修機関が含まれる。さらに、教育省を含む政府機関の組織改革および公務員の人事全般に関する業務を担い、政治的にも強い影響力のある大統領府（Office of the President and Cabinet：OPC）、政府予算を管轄する財務省、教育マネジメントのあり方にも大きな影響を与えている地方分権化政策を管轄する地方分権化省、教育政策に関する提言を行う教育開発系シンクタンクなどもこれに含まれる。

そして、外部ステークホルダーとしては、主に学校建設や教材調達などセクター開発を支援する立場として民間セクターが考えられる。

図7-1の中の実線は、矢印の方向に財政的、技術的支援を実施していることを示している。ドナーは、何らかの形で支援を第一次、第二次、そして外部ステークホルダーまですべての層に属するステークホルダーに対して行い、影響を与えている。また、点線は、教育行政に関する通達や助言、それに対しての相談や報告を行う関係であることを示している。

人事や組織再編など公務員制度に関する規定はOPCから、教育予算に関しては財務省から、そして地方分権化実施に関するガイドラインについては地方分権化省から教育省に対して通達や指導がある。それは教育省内部において、本省、地方教育事務所、学校の順で通達し、その逆方向で実施進捗などの報告や相談が行われる。また双方向の矢印は、連携と協力関係を示している。基本的に同心円の中心に位置する第一次の各ステークホルダーからは第二次および外部のそれと相互に協力関係が存在しているといえる。

このように教育行政のステークホルダー間での役割と関係性を概観すると、教育行政機関の重要な役割のひとつが、多様なステークホルダーの間を仲介する調整機能であることが分かる。各ステークホルダーが持っている能力や役割をいかに効果的に結び付けていくかが、教育マネジメントの中核であるといえよう。そして、その際の行政調整能力は、ステークホルダーの数とそれぞれの役割が多様である分、高度なものが求められる<sup>98</sup>。

一方、教育行政など政府による公共サービスに含まれるステークホルダーの範囲が、民間セクターに比べて広がるのは、そのサービスの性質から当然のことであるともいえる。前述のステークホルダーの定義によると、政策から財政面、実施面、また行政では中央、地方などほとんど

<sup>97</sup> 「潜在能力」とは、人が選択できるさまざまな「機能」の組み合わせであり、ベクトルの集合であり、何ができるのか、という範囲を表す。また、ここでの「機能」とは、ある人が価値を見出すことのできるさまざまな状態や行動である（セン 1999, 2000）。

<sup>98</sup> Smith (2005)



すべてのレベルの個人、グループを含むことになり、実際のステークホルダー分析としては有効とはなりえないという指摘もある<sup>99</sup>。すなわち、ステークホルダー分析では、ある個人とグループがある活動（例えば、能力開発に関する研修の配分、組織改革）によって得られる利益や不利益がなぜ生じるのか、誰が利益を得て、誰が不利益を得ているのか、なぜ、そのような状況が起こるのか、というステークホルダーの利害関係、力関係まで明らかにする必要がある。

そのためには、ステークホルダー・マトリックスによる分析が有効である<sup>100</sup>。ステークホルダー・マトリックスとは、パワー・マトリックスとも呼ばれ、ビジネス・マネジメントの分野において頻繁に活用されるステークホルダー分析の手法である。ステークホルダーを企業活動に対する関心の高さと成果に対する影響力の2つの軸でグループに分け、各グループに対しての特徴と企業としての対処方法を明らかにすることを目的とする。

例えば、企業活動に関心が高く、影響力の高いステークホルダーは、企業活動の目標達成のための「キー・プレーヤー」である。従って、彼らのニーズにあった企業活動と成果を上げ常に満足してもらう必要がある。すなわち、企業活動を支えている主要グループである。また、関心は低い影響力の高いグループは、主に財政的に企業活動を支えているグループであり、全体の活動成果にプラスにもマイナスにも影響力を行使できるグループである。従って、不満を与えないようコミュニケーションを図ると共にその動向について注視する必要がある。

一方、関心は高いが影響力の低いグループは、現時点では活動について大きな影響を与える可能性は低い、将来的にプラスにもマイナスにも潜在的な影響力を持っているグループと考えられる。Scholesは、このグループへの対応として、関心のレベルはキー・プレーヤーと同様に高いので、情報をできるだけ与え活動に対する支援者または推進者としての役割を担うように働きかける必要があるとしている。さもなければ、将来的に企業活動に対する反対者、抵抗者となり大きな問題となる可能性があるという指摘している<sup>101</sup>。

そして、最後に関心、影響力とも相対的に低いグループがある。すなわち、現時点では企業活動にほとんど影響を与えないので、緊急な措置を必要としないグループである（図7-2）。

パワー（力）を「交換可能な取引できる物、財（commodity）」とすると<sup>102</sup>、パワーの構造的な源泉として、① 知識によるパワー（Knowledge Power）、② 資源配分決定権によるパワー（Resource Power）、③ 意思決定プロセスに関与できることによるパワー（Decision-Making Power）、そして、④ これら3つにアクセスできる組織のネットワークによるパワー（Network Power）があるとされている。

情報通信などの社会基盤が未熟かつ中央集権的な政治経済システムの社会においては、政治権力・与党との距離、そして職種・職位レベルの2つが、どの程度、パワーの源泉を持ちうるかの

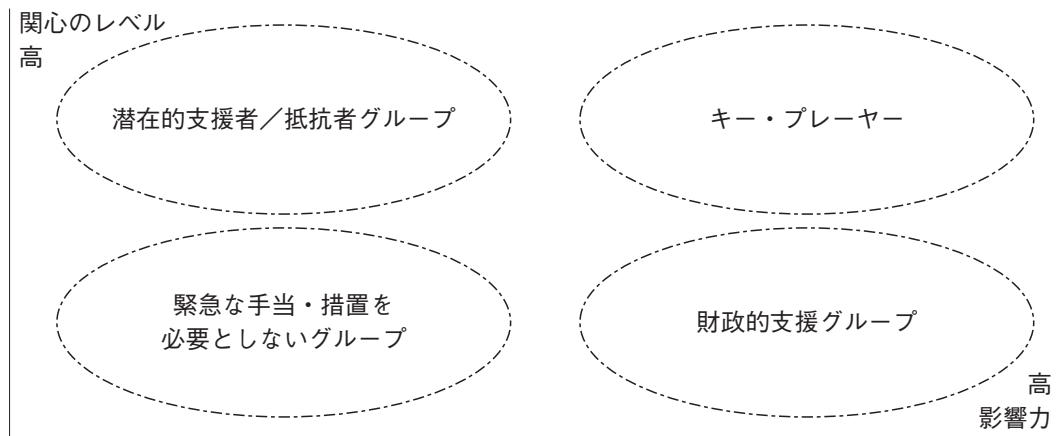
<sup>99</sup> Brinkerhoff (2002)

<sup>100</sup> Scholes 1998

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> 以下の3つの特徴を有する。1) パワーは社会的かつ相対的なものである（例：教師は学校の教室で生徒に対してパワーを行使することができるが、家庭に帰って必ずしも同じ立場とは限らない）、2) パワーは個人や組織、そして社会の所有物として表出する、3) パワーは権力（authority）と区別される。権力は、合法性や権威性の意味合いを有し、周囲の選択権や優先権を変更することもありうる（Scholes 1998）。

図7-2 ステークホルダー・マトリックス (Power/Interest Matrix)

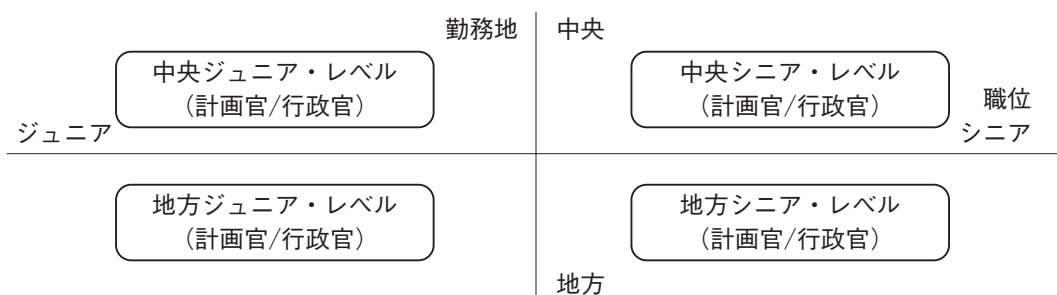


出所：Scholes (1998) p. 153を基に筆者作成。

大きな決定要因になる<sup>103</sup>。すなわち、政治権力との距離（政権与党または野党の支持母体地域など）によって、情報量とその質に格差がある。また、資源配分的意思決定も政権与党がその役割を担い、意思決定プロセスの参画も上位の職位に限られており、そのような社会・組織制度環境においては、都市部に近く、かつ職位が上位の立場にいるほどパワーの源泉を多く持ちえる。

冒頭の表7-1に示した「マラウイ教育行政におけるステークホルダーと役割」では、教育行政機関内の職員をその業務内容の違いで教育計画官、行政官の2つ分類としたが、業務執行における力関係や影響力を考察する場合、上述のパワーの源泉要因を考慮し、さらに軸を2つ加えてみると現実をより正しく映し出すことができる。(図7-3)。すなわち、①勤務地（中央/地方）と、②職位（シニア/ジュニア）の軸である。

図7-3 マラウイ教育行政官の分類

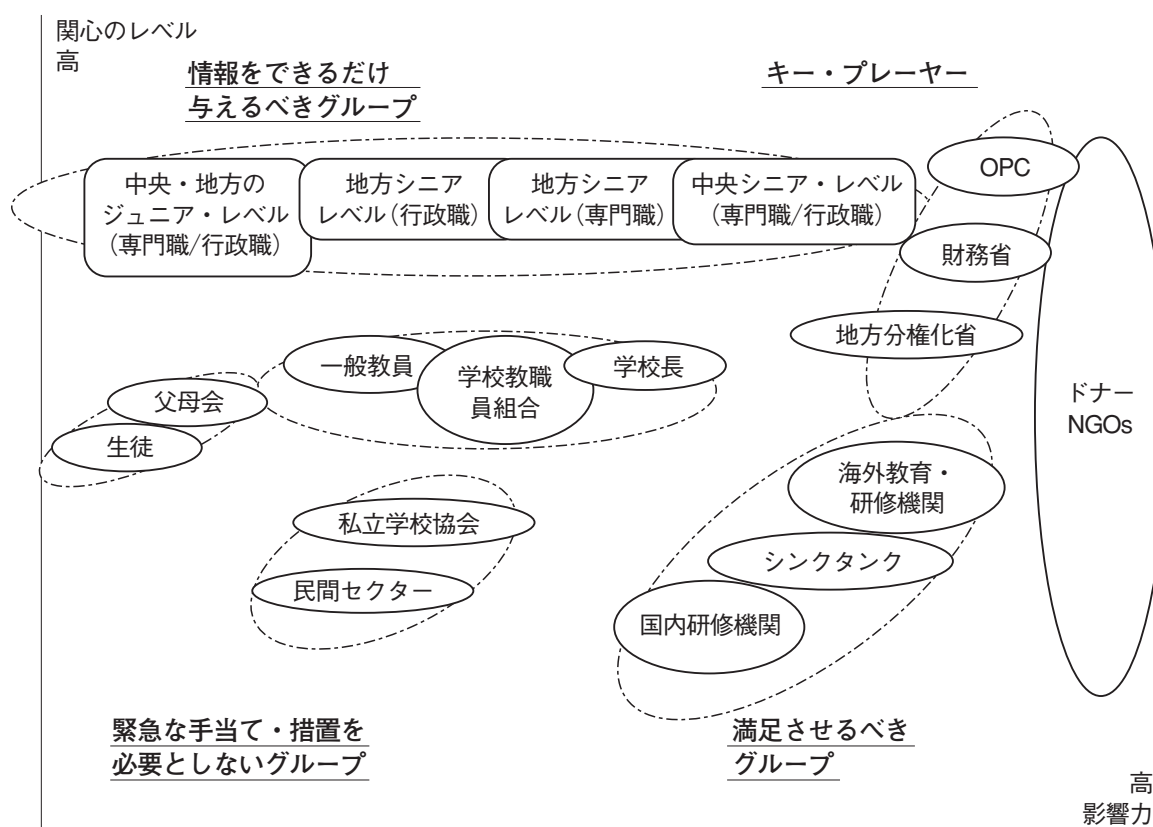


出所：筆者作成。

以上の分類に基づき、マラウイ教育計画行政に関するステークホルダー・マトリックスを描くと図7-4のとおりとなる。

<sup>103</sup> Lwanda (1995)

図7-4 マラウイ教育計画行政におけるステークホルダー・マトリックス



出所：筆者作成。

キー・プレーヤーは、CDを財政的、技術的、政策的に支援しているドナー、また公務員制度全般の意思決定機関であるOPC、中央のシニア・レベル教育行政官（専門職、行政職）が考えられる。教育行政官は、上述のように分類されたとしても、基本的にどのレベルも個別の能力開発はキャリア開発にも関係するため関心は高い。しかし、影響力については、中央集権的な意思決定メカニズム、かつ公務員制度の下では、地方より中央の方が大きく、ジュニア・レベルよりもシニア・レベルの方が高い。また、行政職よりも専門職にいる行政官がより意思決定プロセスにかかわるので、影響力も大きい。

また、先のステークホルダーの関係性で見たとおり、財政および技術的に支援を行っているドナーやNGOsの立場の大きさは否定し難い。そして、政府としてドナーとの援助や交渉窓口になっているOPCや財務省、そして地方分権化省の影響力もドナーおよび国内政治力、財政へのアクセスの相対的距離の近さから大きいと考えられる。学校や一般教員など学校運営に関係するステークホルダーは、関心のレベルは直接従事する計画官や行政官と比較すると低い、全体的には高い。その中でも地方教育事務所と近くなるほど、すなわち教育行政機関に近いほど（ステークホルダー関係図7-1参照）、影響力が高くなる（学校長→学校教職員組合→一般教員）。

国内外の研修機関やシンクタンクについては、教育セクター開発に関する調査研究能力や財政力の大きさが、影響力に反映してくると考えられる。なぜならば、ドナーは援手法を大学やシ

ンクタンクによる研究の成果によって新しく採用し、その人材資源を技術支援のリソースとして活用することがあり、質の高い調査研究と研修内容を提供できるリソースを有する機関ほど影響力も大きくなり、そのような国際協力支援の実績に対する関心も高いと考えられるからである。

一方、学校建設や学習教材の調達を行う民間セクターや私立学校の社会的認知と質の向上を目的とする私立学校協会は、今後、教育セクター開発における役割をますます期待されている。地域のニーズに合致し、かつ国の教育セクター開発目標と整合性のある教育政策や教育計画を立案し、学校建設や教材配布のプロジェクトを実施しようと思っても、すべての事業を教育行政機関、政府だけですべて行うことは不可能となってきている。民間セクターの協力も得ながら実施していかなければならない。また、増加を続ける就学年齢人口に対して前期中等教育を含む基礎教育のアクセスを持続的に向上、維持させていくためには政府予算による公教育だけでは限界がある。私立学校の協力なしには、開発目標を実現することは困難であろう<sup>104</sup>。従って、民間セクターや私立学校に対する教育計画行政の位置付けは決して低いものではない。しかし、教育計画行政という側面で他のステークホルダーと比較すると、その影響力と関心のレベルは相対的に低いといわざるを得ず、政策課題としての優先順位も低くなっているのが現状である。

### 7-1-2 オーナーシップのジレンマ

これまで見てきたような各ステークホルダーの役割、位置付け、そして力関係がある中で、すべてのドナーは、オーナーシップの重要性を認識し、それをいかに醸成していくかに配慮しなければならないとしている。そのため、支援内容を決める際、基本的には、事前のベースライン調査に基づいて教育省と協議を重ねながら支援内容を決めていく。ベースライン調査は現場のニーズをできるだけ忠実に支援内容に反映させるために、現場となる地方行政官や学校関係者のオーナーシップを重視して行われる。しかし、最終的な予算や支援内容について意思決定する協議のカウンターパートとなるのは、ステークホルダーの中でもキー・プレーヤーとして位置付けられる財務省などの中央政府機関や省内でも局長、事務次官などシニア・レベルの中央政府行政官となる。この中央との協議の際にも、当然、オーナーシップが重視されている。例えば、研修プログラムを支援する場合、ドナー側は研修の分野、人数について教育省のシニア・レベルと合意すれば、誰が研修に参加するかについての人選には深く介入しないことが多い。オーナーシップに基づいて組織内の手続きに従って適正に選ばれてくるという前提に立っているからである。

しかし、ドナーがオーナーシップの考えに基づき、組織内での支援配分について意思決定をマラウイ側に任せると、そのプロセスで偏りや不平等が発生してしまう。

例えば、第6章で議論した全国の教育行政官を対象として実施された研修ニーズに関するベースライン調査の中で、これまで教育行政官として一度も研修を受けたことがない理由について尋ねたところ、「研修プログラムについての情報が伝わってこない」という選択肢に対して、最も

<sup>104</sup> マラウイ教育セクタープラン（2005）によると、2015年までに中等教育就学者数の30%は私立学校となるように（2005年現在約22%）政策支援を行うことが活動に盛り込まれている。

表7-2 これまでに能力開発に関する研修を受けたことがない理由

		0	1	2	3	4	5	6	
1	自分の専門知識と職務経験に十分満足しているから必要ない。	人数	68	3	1	1	1	2	3
		%	86.0	3.8	1.3	1.3	1.3	2.5	3.8
2	研修プログラムに関心がない。	人数	68	6	2	3	0	0	1
		%	85.0	7.5	2.5	3.8	0.0	0.0	1.2
3	研修プログラムについての情報が伝わってこない。	人数	9	4	5	5	5	9	43
		%	11.3	5.0	6.2	6.2	6.2	11.3	53.8
4	応募資格を満たしていないため研修プログラムに応募しても選ばれない。	人数	53	2	5	6	0	5	3
		%	71.6	2.7	6.8	8.1	0.0	6.8	4.0
5	応募資格を満たしており、申し込むが選ばれない。	人数	22	3	1	7	2	10	29
		%	29.7	4.0	1.4	9.5	2.7	13.5	39.2

\* 回答例に対する合意レベルを0－6までの7段階に設定し、0が最も合意できない、6が最も合意できるレベルとした回答した。

出所：MOE（2005）より筆者作成。

同意できる（6レベル）と回答したのが53.8%、次の5レベルまで含めると65%の行政官がそのように感じていることが分かる（表7-2）。

その他の回答の中には、ネポティズム（縁故主義）や部族意識などによる特定のグループに属する人々への不当な優遇が制度の中に潜んでいると理解し<sup>105</sup>、地方に住んでいること自体が情報の少なさなどから研修を受ける機会を妨げていると人々は考えている<sup>106</sup>。また、教育行政として人材育成の明確かつ透明性のある政策と人材選定のメカニズムが欠けていることを指摘する声もある<sup>107</sup>。

つまり、ドナーが支援する能力開発のための研修プログラムについての情報提供が、組織内で十分に行われていない中で、偏った機会配分が行われていることを示しており、その結果、ステークホルダー内、特に教育行政を直接担う教育行政官の間で、勤務地や職位によって研修に関する情報とその人材選定に透明性が欠けていることに対する不公平が存在していることが推察される。これは、先の図7-4のステークホルダー・マトリックスにおいて、情報をできるだけ与えるべきであると位置付けられるグループ（地方やジュニア・レベルの教育行政官）に対し、実際に提供されている情報が不十分な状況であることから、潜在的な協力者であるはずのステークホルダーが、現状に不満と不信感を持ち、抵抗者になっている状況を示唆している。また、力関係によって緊急な措置を必要としないとされているが実際には、教育の最終裨益者であるべき生徒や学校関係者に、CDの支援の機会や成果が十分に届いていない可能性も示している。

<sup>105</sup> 回答例：“Favouring some people/ Because there is nepotism, tribalism and general favouritism in the system.”, “The capabilities are not highly considered”

<sup>106</sup> 回答例：“Because I am staying in the rural area”

<sup>107</sup> 回答例：“Lack of training work plan”, “Ministry should have a clear policy and selection of officers for training should be transparent”



第4章で見てきたとおり、人材育成政策についての本格的な議論は、1990年代の民主化以降に始まり、政策策定がなされたが、それ以後も研修機会の配分についての意思決定プロセスの透明性は確保されておらず、このような不公平感が生じていると推察できる。人材育成政策は、ガイドラインとして存在しているが、それが十分に機能していないことで、この教育行政組織内部での不満、不公平感が、研修機会などの援助にアクセスできるグループとそうでないグループとの間の信頼感を失わせ、それがさらには、個人レベルから組織レベルのCDへと発展させる上で妨げとなっている可能性があると考えられる。そして、このプロセスで使われている資源が、CDを目的としているドナーからの支援であることを鑑みるに、オーナーシップを高める目的で支援をしたことが、結局は組織、制度に対する信頼を損ねる遠因になってしまう危険性があることに注意しなければならない。ドナーとしてはオーナーシップを考える場合に、「ステークホルダーの中でも誰にとってのオーナーシップか」、「どのような組織構造や意思決定の中で行使されるのか」、「公正で透明性のある手続きを踏んでいるのか」について、より注意を払う必要がある。

## 7-2 教育開発目標とオーナーシップ

1990年代以降の万人のための教育（Education For All：EFA）やミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）などの国際的なイニシアティブは、国際社会が協力して取り組み、達成すべき共通の開発目標を示すとともに、基礎教育を中心とした教育開発をグローバルな課題として位置付ける重要な役割を果たしている。また、被援助国側が国際社会全体の目標に基づいて国の開発目標を設定することで、各国の開発への取り組みに対するベンチマーク（基準点）となるとともに、各国政府にとっても、開発計画策定や政策意思決定を行う上での正当性を確保でき、よきガバナンスを促進する上で有効なものである。セクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach：SWAp）や直接財政支援という援助アプローチの登場の背景には、このような国際社会として共通の開発目標を達成していこうという考え方がある<sup>108</sup>。

しかし一方、各国・地域は、異なる文化、歴史、教育観、そして多様な教育制度の発展史を有している。そして、現在直面している課題もそれらの多様性の上に存在しており、教育開発の段階もさまざまな状況にある。このように教育を取り巻いているのは、多様な社会条件であるにもかかわらず、国際社会全体として教育の開発目標を統一し、かつ、その目標達成期限も一律に2015年としていること自体が、国の開発目標達成へのオーナーシップを弱めているという議論もある<sup>109</sup>。目標に対する国としてのコミットメントは国際社会と政府間でなされたものであり、それに対するドナーからのコミットメントとして支援が約束されたものである。しかし、その数値目標が、その国のキャパシティを内発的に高めていくために必要な時間軸と比較して高く設定されすぎて、かつ達成期限に無理がある場合、国の目標を州、県とさらに地方レベル、現場レベルへと具体的に落とし込んでいけばいくほど、財政や人材などの資源を含むすべての面で、目標期

<sup>108</sup> Smith (2005)

<sup>109</sup> Rose (2003)、Smith (2005)、Psacharopoulos (2006)



限までの達成が困難であるという厳しい現実と直面してしまう。これは、目標設定プロセス自体が、学校や地方レベルの実情に即した現場のオーナーシップからボトムアップで形成されたものではなく、政府間の協議によって、ある意味、トップダウンによって決まったものであったことと無関係ではないであろう。

それに加えて、ステークホルダーのオーナーシップを確保する上でマイナスになるのは、人々が目標達成に必要な予算や人材などの資源が、政府だけでなくドナーの支援を含めても不十分であるという現状に気づき、意識の中で目標達成の現実性が低いと感じ始めることによって、達成のためのコミットメントが低くなり「目標に対するオーナーシップ」が薄れていってしまうことである<sup>110</sup>。第3章で触れたように実現可能性の低い政策は、CDを妨げる方向に働く危険性がある。

例えば、マラウイにおいては1994年に初等教育の完全無償化が実施された。これは、先のEFAなど初等教育完全普及を目標とした国際社会の動向に影響を受けて導入された政策である。それによって確かに、初等教育の就学者数は政策導入前の170万人から導入の翌年には300万人へと約1.8倍に飛躍的に増加した。しかし、政策が導入される前まで、学校施設の修繕などの学校運営は地域コミュニティのオーナーシップによる積極的な参画によって支えられていたのが、政府の無償化によって、学校教育の費用は政府が負担するものであるという意識が人々の中に生まれ、さらに、ドナーによる学校運営へのコミュニティ参加を目的とした援助が次々に実施されるに従い、援助に対する依存心が生まれてしまい、政府やドナーから十分な支援がないと、自ら学校運営を維持していこうというコミュニティ本来のオーナーシップが弱まってきつつあるとする指摘もある<sup>111</sup>。

さらに、Smithは、SWAPsや直接財政支援という援助の効率性を上げるためのドナー支援アプローチの変更は、ドナー側にとって援助管理をより容易にするためのものであり、必ずしも援助される側のオーナーシップを高めるものとして作用していないと指摘している<sup>112</sup>。SWAPs促進のための支援は、政策策定、開発計画、そして財政マネジメントや関係者とのパートナーシップに比重が置かれており、それは、被援助国側にとってはこれまで以上に高いレベルの調整作業、リーダーシップ、それに加え健全な意思決定プロセスが求められている。直接財政支援においても同様に、教育省は貧困削減などの国家開発目標との整合性をとるために他政府機関やドナーとの政策対話による高いレベルでの政策調整能力が要求される。このような援助アプローチは、ある意味、トップダウン型の支援であり、教育行政の地方分権化の流れと相いれないものであるといえよう。そして、援助アプローチ自体の仕組みの中にトップダウンの意思決定プロセスが内在されていることによって、広範なステークホルダーのオーナーシップの醸成を阻害し、ひいては、セクター包括的なCDを妨げる可能性があるのではないだろうか。

<sup>110</sup> Rose (2003)、Caddell (2005)、Smith (2005)、Psacharopoulos (2006)

<sup>111</sup> Rose (2003)

<sup>112</sup> Smith (2005)

### 7-3 まとめ

- これまでのCD支援の取り組みにおいては、限られた関係者のオーナーシップを重視しすぎたことにより、全体のバランスを欠き、それが個人の能力が組織や社会という次の層への効果的につながっていかなかった可能性があった。
- 従って、ステークホルダー分析によって理解できる関係者の基礎情報や役割に加え、ステークホルダー・マトリックスを活用することにより、関係者間の力関係や影響力を把握し、できるだけ広範なステークホルダーのオーナーシップを得るための方策を検討しなければならない。
- 教育開発目標をより現実的なものにし、達成可能であるという認識を関係者に広く持たせることによって、目標に対するオーナーシップをより高めていくことを検討する必要がある。

## 8. 良好な政策・制度環境

章の目的：教育行政を取り巻く政治、制度環境について考察を行う。制度環境は歴史や文化、社会のさまざまな制度、行動規範なども含まれるが、ここでは、教育行政官を含む公務員全体に直接関係すると思われる政治環境と公務員制度に絞って考察する。

### 8-1 新家産国家制度

独立以降のサブ・サハラアフリカ諸国の国家モデルは、「家産国家 (Patrimonial state)」と表現されることがある<sup>113</sup>。これは、マックス・ウェーバーによる概念で、領土・人民・財産など国家を支配者の財産としてとらえ、公共性という考え方がない国家を示している<sup>114</sup>。例えば、近世、絶対王政時代のフランスや英国のように、絶対君主の支配の下で、国家運営はその側近が行うという体制である。いわゆるパトロン＝クライアント関係を通じた統治である。

この国家政治体制の概念を現代のアフリカに応用したのが新家産国家論 (Neo-patrimonial state) である<sup>115</sup>。これには大きく2つの特徴がある。ひとつは、家産国家と異なり、近代国家としての官僚制度や行政制度、そしてそれを規定する法制度は存在する。しかし、官僚制度におけるポスト、社会福祉や公共事業といった公共財やサービスなど国家としての公共資源の配分は、必ずしもこれら正規の法制度や行政手続きには従わず、有力者である個人やそのネットワークの中で決められる点である。それは、しばしば政権政党の長をピラミッドの頂点とした資源配分ネットワークの形態がとられ、近代国家としての法制度や行政システムは、その責務をすべての国民に対して果たすのではなく、政治権力を有する特定の個人やグループの利益のための道具としての役割を果たすことになる。

ふたつ目は、家産国家におけるパトロン＝クライアント関係においては、君主 (パトロン) がその側近 (クライアント) に命令したことを、そのまま政治の表舞台で実行するものであったが、新家産国家においては、正規の行政や法手続きとは別の非公式・裏の場所でその関係の取引が行われるという点である<sup>116</sup>。

すなわち、新家産の政治体制では、行政や法制度、政治体制など近代国家システムと、資源配分を含む政治的な意思決定は非公式の裏舞台で行われるという二重構造が存在していることから、国家としての政策執行に関する自律的能力は低い。換言すると、官僚が国家、公共の利益に基づいて政策の計画と実施する意思と能力を有していても、先に述べたようにパトロン＝クライアント関係による取引と最終的な意思決定権限が別の非公式の場で行われることで、国としての公式な政策遂行能力に大きな制約を受けることが大きいことを意味する。

<sup>113</sup> 武内 (2003)

<sup>114</sup> Dusza (1989)

<sup>115</sup> Braton & Van de Walle (1994, 1997)

<sup>116</sup> Booth (2006)

このような新家産国家の特徴は、アフリカだけのものではなく、アジアやラテン・アメリカ諸国など他の地域にも前近代社会から近代社会に移行する時期、同様に見られるものである。しかし、アフリカ地域全般に特有のもの、さらにその中でも独立後のマラウイに特徴的な点を指摘することができる。

アフリカ地域全般で特徴的なものとしては、「ビッグ・マン症候群 (Big man syndrome) <sup>117</sup>」がある。このパトロネージ体制においては、一人の男性が、いったん、政治権力の頂点として、政権政党のリーダーとなると、そのまま長期間、権力の座に君臨する。また、人々もそのリーダーを「ビッグ・マン」として依存しようとする行動をする。リーダーの多くは、植民地主義に対抗し、国を率いて独立闘争を戦い、そのまま大統領になった者であることから「ビッグ・マン症候群」は、大統領制と深く関係している <sup>118</sup>。独立から冷戦が終わって政治の民主化が導入されるまでの30年近く、大統領の座にとどまっていた例はアフリカでは少なくない。

そして、マラウイの新家産の政治体制の中で特徴的なものとしては、政党が党としてのイデオロギーを保持することよりも、できるだけ権力に寄り添うことを最優先に行動することが挙げられる。すなわち、主義主張が全く異なる他政党でも、選挙の結果、いったん与党となった政党とは、政権の大臣ポストを条件に簡単に連合を組んだり、ポストを得られないとなると解消したりするなど政党の私物化の傾向が強く見られる。また、政治家もそのような政党間を、その時の権力の所在によって自ら移動することを厭わない傾向が強いと指摘されている <sup>119</sup>。以下、マラウイの政治の特徴を具体的に見ていこう。

## 8-2 マラウイ政治の特徴

### 8-2-1 バンダ時代 (1964 - 1994年)

マラウイは1964年の独立以来、カムズ・バンダ大統領 (H. K. Banda) と彼の所属するマラウイ国会議党 (Malawi Congress Party : MCP) による一党独裁体制が約30年続いた。その中で、彼自身、終身大統領となり、そのカリスマ性と強力なリーダーシップで国家建設に取り組んだ。先に述べた「ビッグ・マン」の典型である。

マラウイは、国家建設の方向性として、当時アパルトヘイト政権であった南アフリカや白人政権だったジンバブエ (当時、南ローデシア) など白人政権への懐柔政策としてアパルトヘイト政権を支持し、資本主義路線を志向することを選択した。これに対して社会主義路線をとった周辺国のザンビアやタンザニアなどから反対されたが、鉱物資源に恵まれず、独立当初の国家建設に必要な資金を南アフリカから手に入れるための現実的な政治決断であった。

一方、国内に対しては、4つの礎 (Malawi's Four Cornerstones) として、国家統一 (Unity)、

<sup>117</sup> マラウイでは、「Big man」のことを現地の言葉で「Bwana」と表現し、日常生活の中でもボスに当たるような人に対して、また何か人に依頼する場合に、この呼称を使っている場面にしばしば遭遇することができる。

<sup>118</sup> Booth (2006)

<sup>119</sup> Booth (2006)、高根 (2004a)

国（とバンダ自身）への忠誠（Loyalty）、規律（Discipline）、従順（Obedience）を訴え、社会の隅々まで浸透させていった。このような権威、伝統の継続性、年功序列などの伝統の尊重など保守性を前面に押し出すスローガンは、地方部の住民を重要視していなかった1940－50年代の植民地経営のあり方の反発として、また彼自身のカリスマ性とも相まって、特に地方にいる国民から高い支持を得ていた。高い国民の支持を背景に、国内政治においては、国会が実質的にバンダ大統領の権力を保持するための機関となり、これがバンダ政権の長期化の一因となった。逆にバンダの意に反したために、閣僚ポストに就いた有力政治家が投獄または暗殺されるという例が後を絶たず、バンダ大統領個人に権力が集中する中で、大統領個人の意に沿うかどうかで個々の政治家の命運が決まる恐怖政治体制が醸成されていった。このように、バンダという「ビッグ・マン」による政治権力がいったん確立すると、有力政治家は権力者との連合によって政治力を得ようとし、その過程で政権の長期化を推進するインセンティブが生まれた。そして権力者に政治力が集中していく過程で、反対勢力は権力構造から露骨に排除されていった。

## 8－2－2 ムルジ時代（1994－2004年）

冷戦終結後、他アフリカ諸国と同様に、マラウイにも複数政党制選挙に基づく政治の民主化が導入されていった。マラウイの民主化過程の大きな特徴は、先に触れたとおり、制度上は政党政治の体裁をとりながら、実際には所属政党や政党イデオロギーに関係なく、政治家個人が権力を求めて対立・連合を繰り返し、また政治勢力間を移動する現象が見られることである<sup>120</sup>。選挙期間中は、お互いに反目しあうキャンペーンを行っていても、いったん選挙で国会での与党が決定すると、野党側の政治家は野党として政策論争を行うのではなく、あっさりとは与党と連合、移籍を繰り返し、頻繁に政党間を移動していく。それが野党の一般の議員間だけで起こるのではなく、野党を率いるべき野党党首が、副大統領や閣僚ポストを得るために自ら率先して政党間を移動しているのである。

Englundは、マラウイの政治家たちがこのように対立・連合・移籍を頻繁に行い、その「色」を変える現象を「カメレオン民主主義（a democracy of chameleons）」と呼んでいる<sup>121</sup>。そこではイデオロギーおよび政策上の相違、所属政党、過去の政治対立などは問題とならず、個々の政治家が権力にいかに近づくか、あるいは既得の政治権力をどう強化するかが重要となると指摘している。そのため政治の民主化プロセスでは、複数政党制に基づくなら政党を軸とした政治過程は顕著に見られず、権力を求める政治家の個別の戦略を基礎として政治過程が進展しているのを特徴としている<sup>122</sup>。

1994年に行われた総選挙の結果は、大統領選挙、国会議員選挙いずれも統一民主運動（United Democratic Front：UDF）が勝利し、元MCP幹事長だったムルジ大統領（B. Muluzi）が誕生した。さらに、ムルジ政権は1999年の総選挙でも勝利し、2004年まで10年続くことになった。

<sup>120</sup> 高根（2004a）

<sup>121</sup> Englund（2002）

<sup>122</sup> 高根（2004a）



高根が指摘しているように、この2回の総選挙・大統領選挙を中心とする民主化過程では、「カメレオン民主主義」の特徴が観察された。例えば、選挙期間中、野党は与党に対する激しい批判キャンペーンで選挙を戦いながら、選挙に敗れるやいなや、閣僚ポストという権力を得るために与党と積極的に交渉し「昨日の敵」とも簡単に連合し、また、その連合が解消した後も野党出身の閣僚は、閣僚を辞任するのではなく、党を離党して閣僚にとどまろうとするなど、所属する政党および政党政治よりも権力の方の優先する行動様式が見られる<sup>123</sup>。

そして、2004年の総選挙に向けては、任期を2期と定めている憲法を改正しようという動きが2002年頃からあり、改正法案が国会に2回提出されたが、国内外の反発があり憲法改正はなされず、結局、ムルジが後継者として選んだムタリカ大統領が低い得票率ながらも勝利した<sup>124</sup>。ここでも多党乱立となった選挙の結果を受け、選挙直後から政党間の連合交渉が活発にされた。そして、選挙後1ヵ月もたたないうちに、野党のうち2党が野党「統一連合」から離脱して、選挙に勝利したUDFと連合すると発表した。このように、選挙に敗北した野党が次々と与党UDFと連合を発表し、国会内における与党としての基盤が強化されてくると、今度は、それまで様子を見ていた無所属議員の多くもUDFに入党していった。こうして政治権力争いの状況変化に応じて、カメレオンのように「色」を変えていく現象がここでも見られた。

すなわち、いったん権力が確立するとそこに迎合することで自らも権力を獲得し、その後は確立した権力構造（ムルジ大統領を中心とした体制）を支持し長期化させることで既得の政治権力を温存しようとする、政治家たちの行動原理である。そのような過程の中で権力者側は、自らに反対する勢力を党内から排除する一方で、他党员であっても権力維持に有用であれば積極的に連合しようとする。この論理は、自らの意に沿わない側近を排除し、時に投獄も厭わなかったバンダ大統領の行動原理と、基本的に変わっていないように見える<sup>125</sup>。

一方、ムルジの後継者として選挙に勝利したムタリカが大統領として、引き続きUDFが与党として政権を担うかのように見えたが、選挙後、汚職追放を前面に掲げるムタリカ大統領とUDFの当議長として院政を敷こうとしていたムルジとの対立が表面化し、2005年2月、ムタリカ大統領はUDFからの脱退を表明した。これに対し、UDFは連立政権からの離脱を表明、さらに同年5月に、ムタリカ大統領は新党である民主進歩党（Democratic Progress Party：DPP）を正式に発足させた。

### 8-2-3 共通点

このように、マラウイにおける新家産政治体制は、独立から冷戦終結までのバンダ時代と、民主化後のムルジ時代の大きく2つに分けられるが、双方の政治体制には以下のような共通点を指摘できる。

<sup>123</sup> 詳細は、高根（2004a, 2004b）を参照。

<sup>124</sup> 1回目は、2002年7月に大統領任期に関する条項を憲法から削除する憲法法案が提出され、改定に必要な票数（総議席の3分の2）に3票足りずに否決された。2回目は翌2003年1月、今度は大統領任期を3期15年までに変更する新法案を国会に提出した。しかし、国内外からの反発で法案通過に必要な賛成を得られない見込みがないことから、法案の国会通過を途中であきらめた（高根（2004b））。

<sup>125</sup> 高根（2004a）p. 113



- バンダ、ムルジによる「ビッグ・マン」支配  
 いったん、一人の支配者・大統領（ビッグ・マン）が決定し、それによって権力構造が確定すると、それを温存し、長期化しようとする方向に人々は行動する。
- 政治イデオロギーに関係なく、政党間を自由に移動する政治家  
 権力がどこにあるかに応じて、所属政党や政党イデオロギーに関係なく、政治家個人が政治権力間を移動する。
- パトロン＝クライアント関係を通じた公共財の配分  
 バンダ、ムルジともに、パトロン＝クライアント関係を通して、金権政治（Money Power）を使い、政権を支えた<sup>126</sup>。

#### 8－2－4 相違点

一方、Boothは二人の政治体制の相違点を以下のように指摘している<sup>127</sup>。

- バンダ政権は、個人崇拜的な国家運営だったことから、その方向性が正しかったか否かについて議論はあるが、ある意味、明確な国家開発目標に基づいて国家運営を行っていた。それに対し、民主後のムルジ政権においては、国家開発計画や戦略書は数多く作られたが、それらは長期的かつ現実的なビジョンに欠けており、場当たりの政策運営であった。
- バンダ時代のパトロン＝クライアント関係を通じた政権内の汚職は、彼の側近とそのネットワークに限られた中央集権的なものであり、一般の公務員に対しては厳格な規律を求めている。それに対し、ムルジ時代では、政治の民主化と共に、「汚職の民主化」が進行し、中央省庁だけでなく地方政府にも腐敗が広がってしまった。
- ムルジ政権による公共財やサービスなどの国家の富の収奪とパトロン＝クライアントでの配分が、政権政党の支持基盤である地域に偏るなど、バンダ時代よりも不公平にかつ全国で広く行われるようになった。

#### 8－3 公務員制度改革

これまで見てきたようなマラウイの政治環境や制度は、行政の政策実施能力や公務員の業務遂行能力や行動規範にも負の影響を与えてきたと考えられる。Andresは、政府機関内で働く公務員は、業務上、指示を仰ぐことになる政治家（ビッグ・マン）の行動を観察し、それを模範として行動する傾向にあり、上述のような政治環境下では、彼らの官僚としてのポストは、国民に対する責任を果たすためにあるのではなく、パトロネージや自らの私腹を肥やす源泉としてとらえることになる<sup>128</sup>と指摘している。

<sup>126</sup> Booth (2006)

<sup>127</sup> *Ibid.* pp. 12 – 13

<sup>128</sup> Anders (2001)

これまでのマラウイの政治経済に関する研究<sup>129</sup>や本調査研究のための公務員へのインタビューでも、バンダ時代の方が、民主化後のムルジ時代と比べて、公務員は高いモチベーションに支えられ、より専門的な業務を行っていた、といわれている。これは、独裁政治体制の下、自らの意に反する言動を徹底的に封じ込め、反対者に対しては拷問により死に至らすことも辞さなかったバンダ政権のあり方に対して必ずしも郷愁だけを感じているのではなく、実際に、彼が求める業務の成果を上げられないと自らの身の危険へとつながることになると一人一人の公務員が認識していたことが高い動機付けの背景にあり、質の高い業務がなされていた事実を示しているといえよう。逆に、ムルジ政権になってから、バンダが国家建設の4つの礎のひとつとして徹底していた、「規律 (Discipline)」が社会の中で大きく乱れてしまったことへの反発もあると考えられる。

このように政治環境が行政の政策実施能力に与える影響として、Boothは次の3点を挙げている。

- 大統領が大臣の任命権のみならず、事務次官レベルの高級官僚の人事権を握っていることから、官僚自らがリーダーシップを発揮する危険を避け、重要政策事項に対する意思決定をできるだけ先延ばしにするような行動をとる。従って、行政実施能力が著しく非効率になる。
- 「政治腐敗の民主化」が社会の中で広く進み、公務員としての倫理観が次第に低下してしまう。
- 能力があり、リーダーシップを発揮して目立つ官僚は政治家にとっては好ましくなく、「出る杭は打たれる」ように突然、左遷や解雇されることがある。このような、マイナスの人事デモンストレーション効果によって、行政官が何かを率先して取り組もうというモチベーションを失わせている。

以下では、このような政治環境や制度が政策実施に負の影響を与えている状況を、公務員制度改革と雇用契約制度を例に概観してみる。

### 8-3-1 公務員制度改革の変遷

1964年の独立後、まず取り組まなければならなかった問題は、それまで植民地政府の役人が担っていた公共セクター運営をいかに自分たちの手へと移行していくかということであった<sup>130</sup>。すなわち、独立直後の限られた資源の中で、どのようにして公共セクターを運営していくかが焦点であった。従って、1964年の独立直後、スキナー委員会 (Skinner Commission) によって行われた調査報告書では、公務員の低賃金と職位の再構築を提案され、これらは新政府によって受け入れられることとなった。しかし一方、教育や農業、保健、そして通信など基礎的なサービスを提供することが役割である公共セクターの効率性を確保するためにどのようにインセンティブをシ

<sup>129</sup> Lwanda (1995)、Anders (2001)、Harrigan (2001)、Booth (2006) など

<sup>130</sup> アフリカナイゼーション、または、ローライゼーションと呼ばれる。

システムに組み込むかという課題は残されたままであった。

その後、1966年、行政サービスの質の向上についてアフリカ経済委員会（Economic Commission for Africa）による調査が行われ、管理部門のキャパシティ改善について提案された。

さらに、1985年に行われたハーベック・レビュー委員会（Herbecq Review Commission）では、公務員制度の見直しが行われ、限られた人的、財政的資源を有効活用するために、組織構造、キャリア開発、公務員の職位、個人のマネジメントについての評価と提案が行われた。しかし、バンダ個人による官僚支配力が強く、いずれの提案もほとんど実施されず効果なく終わった。そして、その間、1980年代を通して公務員の数は急増していった<sup>131</sup>。

1991年、世界銀行（World Bank：WB）によって公共セクターの非効率、効果的なパフォーマンスを阻害している要因についての調査が再度行われ、その後、1990年代を通して公共セクター改革を目的として、さまざまな政策とプログラムレビューが行われた。その中には、公共セクターマネジメントレビュー、公務員給与調査、公務員サービス行動計画、貧困削減プログラム、省の役割レビュー、地方分権化政策、中期公共支出枠組み、そしてセクター投資プログラムなどが含まれていた。新しいプログラムも人材不足やマネジメント能力不足によってその実施スピードは遅く、決して満足のいくものではないが、1990年代前半と比較して、公共セクター全体のパフォーマンスは向上していると報告されている<sup>132</sup>。

その後、1996年に政府は行政サービス行動計画（Civil Service Action Plan：CSAP）を発足させた。これは、行動計画に目標達成のスケジュールタイム・テーブルや期限や責任機関まで明確に書かれているもので、これまでの公務員制度改革の中で最も包括的な改革計画のひとつとして評価されている。

このCSAPの目的は、スタッフ・組織を再構築して公務員サービスの効率性、効果を改善すること、そして人的、財政的資源マネジメントを向上し、公共セクターの改善を進めることであった<sup>133</sup>。

CSAPのレビュー報告書によると、この計画を遂行するのに必要なリーダーシップを発揮し、改革に対する公共の支持を得るために中心的な役割を担う機関がなかったことが、リーダーシップの欠如につながり、実施の遅れとなったと指摘している。そして、2002年からCSAPを引き継いだ公共セクター・マネジメント改革（Public Sector Management Reform：PSMR）では、OPCをその中心的機関にすることを提案している<sup>134</sup>。

CSAPは、公務員サービスの統計、省庁の戦略的機能的レビューを終了し、いくつかのサービスの契約によるアウトソーシング化を行い、公共セクターのスリム化を実施した。CSAPで提案された活動の中で、業務評価、スタッフの監査のみがほぼ終了したが、これは、1996年にCSAPが発表されたときに実施を想定されていたもののほんの一部でしかなく、実施予定だったもののほとんどは実施されていない状態である<sup>135</sup>。

<sup>131</sup> Durevall (2001)、UNDP (2002)

<sup>132</sup> Malawi Government (2000)

<sup>133</sup> Lungu and Mugore (1999)

<sup>134</sup> UNDP (2002)

<sup>135</sup> Malawi Government (2000)

実施が遅れた要因は、CSAPの当初から、政治的な審議、協議に対するコミットメントが非常に低かったこと、また、国内の政治家やドナーの圧力によって少数の公務員で策定されたものであったことから、国会、公務員、その他のステークホルダーが含まれていなかったことなどと指摘されている。その結果として、改革を監督するはずの公共セクター改革における内閣のメンバーだけでなく、各省庁の公務員のオーナーシップを損ねてしまった。

改革自体は経費削減、民営化、契約によるアウトソーシングに関心が集中してしまい、CDの部分にあまり努力が払われず、政治家は改革に必要な意思決定に躊躇し、また改革によって職を失うことを恐れた官僚、公務員を業務から離反させることになった<sup>136</sup>。

### 8-3-2 雇用契約制度

マラウイ公共セクターにおいて業績に基づいた雇用契約制度（Performance Related Contract Scheme：PRCS）が導入されたのは、2000年のことである。もともと、この制度は、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management：NPM）の考え方からきている。NPMは、各国での実際の行政実務における改革の経験に基づき形成されてきたため、国によってその具体的内容に差異が見られるが、その特徴を大まかに要約すると、(1) 行政への契約型システム導入による組織の変革、(2) フィードバック機能を伴う経営管理サイクルにおける結果（Results）の重視と責任所在の明確化、(3) 顧客主義と説明責任（Accountability）の重視とされる<sup>137</sup>。すなわち、NPMの考え方の下では、行政の機能をより細分化し、行政サービスの執行にかかわる部門を企画・立案あるいは管理部門から切り離し、可能な限り「契約型」システムへと置き換えることで組織が統制しやすくなる。ここでいう契約型システムとは、管理を容易にする目的で機能ごとに細分化された個々の業務に関して、数値目標の設定と同時に予算編成が行われ、目標達成に向けて予算執行や人員配置など「経営資源」に関する各マネージャーの裁量が拡大されるシステムを指す。

また、重要なのは、行政側に対し「第三者的」機関による業績に関する評価、すなわち業績評価（Evaluation of Performance）が併せて行われなければならないということである。説明責任に基づき、業績目標に対しての公正な評価が行われることが、この契約型社員制度が機能するか否かの鍵となる。

OPCによると、PRCS導入の目的は、「管理職職員のモチベーションを高め、業務内容と契約評価に対する説明責任と透明性（Transparency）、そして行政サービスの効率性の向上を推進することを目的とする。その際の業績評価は達成された業務成果によってなされる」ことと明示されている<sup>138</sup>。ただし、導入されてから今日に至るまでの課題として、

- (1) 本制度で契約を結ぶ職員が、業務成績に基づいた契約制度であるという理解が不十分で、

<sup>136</sup> Lungu and Mugore (1999)

<sup>137</sup> 森田 (2003)

<sup>138</sup> OPC (2006)



本制度を単なる給与増加の手段として見なしていた。

- (2) 本制度を活用できないP4未満の中間管理職職員にとっては、彼らが担当する業務量に比べて給与がP4以上の契約社員より相対的に低く評価されることで業務に対する動機付けを失ってしまった。
- (3) 適切で公正な業務評価を確保するために、業績マネジメント制度をすべての公務員に拡大することはできなかった。

の3つを挙げている<sup>139</sup>。このようにPRCS制度の根本である公正な業務評価制度が機能しないまま、制度だけが先に導入されたことで、公務員制度全体のモチベーションやインセンティブ体系に負の影響を与えてしまったことを認めている。教育行政においては、教育行政組織の硬直性と相まって本制度の不完全な運用が公務員制度に対する不公正感を人々の間に与えてきた大きな要因となってきたことを示している。

そして、今後の教訓として

- 可能であれば月1回の割合で業務目標と業務内容、そして契約評価の継続した見直しを実施する。
- 政府の公務員制度改革において、中間管理職の役割を適切に評価する必要がある。
- 本制度が効率的かつ効果的に運用されるようなリーダーシップが必要である。

としている。

このように本制度導入が効果的な成果を上げられていない背景には、これまでのマラウイ公務員制度改革の変遷にも見られるように、政治的リーダーシップの欠如があることは否定できない。NPMに基づいた公務員改革も、マラウイ政治の特徴で概観したように、自らの信念や政治信条に基づいた国家運営にあたるというよりは、いかに政治権力に迎合し、それによって自らの政治的立場を優位に持っていきかが最優先される政治家の行動規範によって、結局はそれぞれが元来目的とする実質効果が骨抜きにされた政策として実施されてしまっているのが現状である。

すなわち、公務員改革などの社会制度改革が、

- (1) 国民自身のオーナーシップによる要請からもたらされてきたのではなく（＝広範なステークホルダーのオーナーシップ不在）
- (2) 制度を醸成、発展させていくような実質的な社会的土壌が十分に熟されないまま国際社会の外圧によってもたらされ続けてきたこと（＝トップダウン方式による制度導入）
- (3) マラウイ政治、政府が形・パフォーマンスだけの制度導入、実施を進めてきたこと（＝新家産国家システムを基礎とする政治家、官僚の行動様式）

---

<sup>139</sup> OPC (2006)

によって、CDを促進する鍵となるべき環境<sup>140</sup>がプラスではなく、マイナスに働いてしまっているといえるのではないだろうか。

#### 8-4 まとめ

- 新家産国家制度は、バンダ政権から民主化後のムルジ政権も引き継がれ、政治の自由化とともに、汚職などの「腐敗の民主化」を社会にもたらしてしまった。
- こうした社会状況下で、公務員の職業倫理とモチベーションは著しく低下し、公務員として国民全体に対する業務責任を果たすことよりもパトロン＝クライアント関係を通して、大統領などの権力者（ビッグ・マン）の権力構造を支え、その利益構造の中で安定しようとする行動をとる傾向にある。このような行動規範は、行政能力を悪化させていると考えられるだろう。
- 公務員改革などの社会制度改革が、広範なステークホルダーのオーナーシップが不在のままトップダウン方式として導入され、それが、新家産国家システムを基礎とする政治家、官僚の行動様式によってさらにCDを促進する鍵となるべき制度・環境にとってマイナスに働いてしまっているといえるのではないだろうか。

---

<sup>140</sup> Bolger (2000)



## 9. インセンティブ

章の目的：教育行政の組織構造の特徴、公務員制度改革による新しい給与体系がインセンティブにどのような影響を与えているのかを考察する。また、正のインセンティブを与える要因についても考察を行い、インセンティブをうまく創出する上での留意点について検討する。

### 9-1 組織構造とインセンティブ

#### 9-1-1 教育行政組織

教育行政は6州（Division）<sup>141</sup>の教育行政区域に分けられており、それぞれの州の下部行政区として県（District：計33<sup>142</sup>）が存在している。さらに、県の下部組織にZone（学区）があり、1学区に10 - 15校の小学校を管轄している。一方、中等教育の学区はCluster（クラスター）と呼ばれ、小学校の学区を基礎にはしているが、中学校が必ずしも小学校の各学区に存在していないため、隣接する学区または県同士で重なりあっている場合もある。

図9-1は、教育本省の組織図を示している。教育大臣、副大臣の下に教育行政事務の責任者である事務次官（Secretary for Education：SE）<sup>143</sup>と副事務次官がおり、その下に7つの局が置かれている。各部局の主な役割は表9-1のとおりである。

表9-1 教育省各部局の業務役割

1	財務・総務局	教育予算の執行、人事、組織管理全般
2	計画局	教育政策・計画立案および分析、予算案策定、教育統計マネジメント、プロジェクト/プログラムの実施、ドナーなど対外機関との調整業務
3	基礎教育局	（カリキュラム、学校管理、学校新設、卒業試験管理、現職教員管理など）初等教育に係る政策立案、プログラム実施、モニタリング・評価全般
4	中等教育局	中等教育に係る政策立案、プログラム実施、モニタリング・評価全般
5	高等教育局	高等教育に係る政策立案、大学などの高等教育機関、モニタリング・評価全般
6	教員養成局	初中等教員の養成、再訓練、キャリア開発全般
7	教授法助言局	教員への教授法指導および視学、初中等教育のシラバス、カリキュラム開発に関する助言

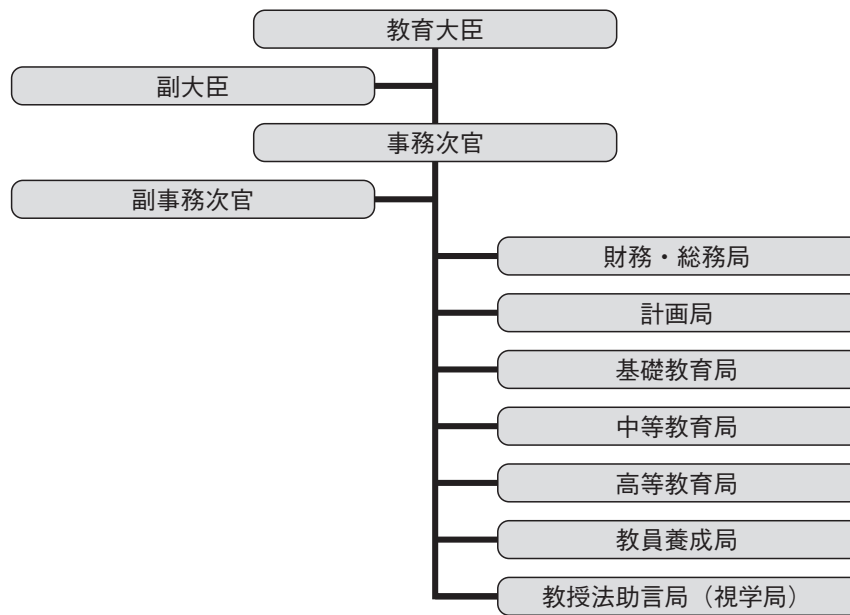
出所：MOE（2003）を基に筆者作成。

<sup>141</sup> North（北部）、Central East（中東部）、Central West（中西部）、South East（南東部）、South West（南西部）、Shire Highland（山岳部）

<sup>142</sup> 2002年にNeno Districtが新たな地方教育行政県として設置されたが、実質的な業務はいまだ行っておらず、教育本省内においてもその存在が認識された上で、教育行政政策が実施されているとはいえない状況である。

<sup>143</sup> 正式文書では、SEが使われているが、Permanent Secretary（PS）が呼称として使われることもある。

図9-1 教育本省組織図



出所：MOE（2003）を基に筆者作成。

一方、州の教育事務局は、教育省が策定する教育開発政策、戦略、教育行政管理、調整業務を行っている。現在進行している地方分権化や地域のニーズに沿った教育サービスの提供と質の向上のため教育計画の職員を各県レベルで養成するなど、組織内の「地方分権化」も進行している。また、中等教育の質のモニタリング（視学）や、各州の予算編成の取りまとめを行っている。

県教育事務所は、国の教育開発政策を初等教育の下部行政区である学区（ゾーン：Zone）内の各学校への具体的な指導、管理、調整業務および教職員の給与支払手続き業務を行っている。すなわち、県教育事務所は教育開発政策が最終裨益者である学校、特に小学校とそこに通う生徒へ実現するための窓口と位置付けられている。2004/05年の予算年度までは、州レベルまでが予算編成のコスト・センターとされていたが、2005/06年度からは、県教育事務所まで含まれるようになり、初等教育、就学前教育、遠隔教育の3分野においては予算編成、執行の権限が地方議会に委譲され、地方分権化が具体的に進みつつある。

このように、教育行政組織である教育省、州および県の地方教育事務所の組織構造は、基本的には初等、中等教育、高等教育、教員養成などサブ・セクターを担当する部署と、組織の一般管理を行う人事、総務などの管理部の大きく2つに分かれている。

### 9-1-2 組織構造の特徴

組織構造は、その組織の目標をいかに達成していくかという戦略に基づいて構築されるべきである<sup>144</sup>。Chandlerの組織構造分類に従うと、マラウイ教育行政組織は、機能構造（Functional

<sup>144</sup> Chandler (1962)

Structure) をとっている<sup>145</sup>。機能構造は、組織構造としては最も基本的かつ担当業務に応じて部署が設置されていく論理的な構造を特徴とする。

マラウイ教育行政組織の発展過程に当てはめてみると、1994年の初等教育無償化政策が施行されて以降、急速に増加した就学者増加に伴い、行政の役割も拡大し、従来の組織構造や人員配置では対応できなくなってきたことを背景に、教員養成を担当する部署を課 (Unit) から局 (Department) に拡大、さらに視学局を教授法助言局に変更し、教員に対する視学だけでなく、シラバスやカリキュラムに関する助言まで行えるように役割を拡大してきた。

さらに、現実化してはいないが、特別支援教育を担当する特別支援教育局、中等教育への限られたアクセスを通信教育によって是正することを目的とした遠隔教育局、私立学校への許認可付与や連携、教員の倫理向上、教育開発全般に関するアセスメントを担当する一般管理業務局の設置が提案されている。この各部署の役割に基づいた機能構造による行政組織は、職員の異動を各自の専門性に関連する部署内に限定することで、職員の専門性を高めることができ、職員の動機付けにも役立つというメリットがある。このような組織構造は、社会変動が小さく、教育セクターを取り巻く環境が比較的安定しており、教育行政の役割も限られたものであれば効率的に機能すると考えられている<sup>146</sup>。

しかし、現在のように社会経済環境や技術環境が急激に変化し、かつ教育行政の役割が拡大し、教育の質とアクセス向上など行政サービス向上のために迅速な対応が求められている状況では、逆に部署間での情報共有や協働がなされず無駄の多い縦割り行政的な弊害が表出してしまいう可能性がある。例えば、教員養成局は初中等教育教員養成を担当しているが、教員養成機関は4年制大学や教員養成大学など高等教育機関であり、その政策やプログラム実施については高等教育局の管轄となる。しかし、どのような教員養成プログラムが必要か、教員への職務への動機付けとしてのキャリア開発政策はどのようなプログラムが可能か、という課題については部署の壁を超えて検討すべきものである。だが、実際には、複数部署に関係する問題についてどこの部署の誰がイニシアティブをとって、誰が調整作業を行うのか、または誰も関与したがない、という課題を抱えてしまうなどの問題が生じている。

このように機能構造による教育行政組織は、各部署が専門性とその機能を基礎にしているので、行政官は各自の専門性に沿った業務を担当することができ、また必要に応じて部署を増減することが比較的容易であるなどのメリットがある反面、環境の変化に柔軟に対応できる体制を構築しにくく、部署間のコミュニケーションを図る仕組みや情報共有の職業文化がないところでは、組織としての業務執行が非効率なものとなる可能性があるという特徴を有している。逆に、このような組織構造の下では、組織内の信頼を高め、情報共有を含め円滑なコミュニケーションを促進する仕組みづくりができるかが、個人のキャパシティが組織内で発揮されるための条件であるといえよう。

<sup>145</sup> 機能構造以外に、1) Multi-Divisional Structure (多事業部構造)、2) Matrix Structure (マトリックス構造)、3) ネットワーク構造 (Network Structure) などがある。

<sup>146</sup> Chandler (1962)

### 9-1-3 教育行政組織の人材配置

では、このような教育行政組織にどのように人材が配置されているのだろうか。

表9-2は、2004年12月時点での教育省と地方教育事務所における公務員の等級別の職員定数と充足状況を示している。公務員の各等級別に該当する職位例も記した。また、図9-2は、各等級の定員とそれに対する充足状況を図で表したものである。P0は、大学新卒レベルにあたり教育行政官としての出発点である。P2は、事務官としてトップの事務次官、または、同等レベルで局長クラスとなる<sup>147</sup>。

まず、目を引くのは、欠員率の高さである。約9,300名の定員数に対して充足されているのは約3,100名で、全定員数の67%は欠員となっている。特に中間管理職にあたるP6レベルと、20-30歳代のジュニアにあたるP0、P8レベルの職員不足が深刻であることが分かる。このような現状は、個々人の教育計画官や行政官のCDについて議論する以前に、実際に教育計画を立案し、それを実施するマンパワーとしての人材が絶対的に不足していることを明示している。そして、この点を無視してCDを目的とした研修やトレーニングの提供だけの支援を行うことが、ただでさえ人材が不足している状況の中で、職員が研修やトレーニングに参加することによって日常業務を滞らせ、さらに状況を悪化させてしまう危険性を含んでいることを示唆しているといえよう。

次に、各等級別の定員数を見ると、P0とP8、そして、P8とP7の間に大きな人数の隔たりがあることが分かる。定員数から単純に昇進できる職員の割合を計算すると、P0からP8は37%、P8からP7へは25%あまりしかない。すなわち、10人に6人から7人の職員は、低位の公務員等級から昇進できない人事の異動が限られた硬直した組織構造であることを示している。

表9-2 教育行政機関における公務員等級別の定員数と充足人員数（2004年12月時点）

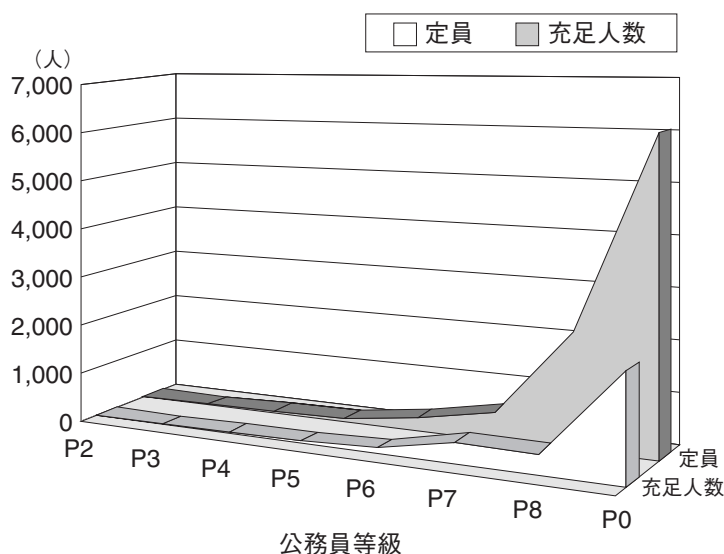
公務員等級	職位例	定員	充足人員	空席数	欠員率(%)
P2	局長・事務次官	5	5	0	0.0
P3 <sup>148</sup>	局長	8	5	3	37.5
P4	副局長	25	25	0	0.0
P5	主席事務官	63	46	17	27.0
P6	上級事務官	254	88	166	65.4
P7	主任事務官（中学校校長）	576	431	145	25.2
P8	事務官（中等教員教科部長）	2,277	400	1,877	82.4
P0	事務官（中学校教員）	6,095	2,099	3,996	65.6
合計		9,303	3,099	6,204	66.7

出所：MOE（2004）から筆者作成。

<sup>147</sup> ただ、表9-2のP0からP7の等級には公立の中学校教員や校長、約7,000名が含まれるため、教育行政官の総数も表中の合計から中学校教員数を差し引いた約2,300名となり、充足率も必ずしも教育行政官のみを表したものととはならない。しかし、中学校の教員のキャリア・パスの一つが教育行政機関となっていることから、現職の行政官と「潜在的」な行政官の組織配置の傾向を読むことはできるだろう。

<sup>148</sup> 2004年10月以降はP3の職員は、P2またはP4へ振り分けられ、この等級に対する実際の給与設定も存在しない。

図9-2 公務員等級別の定員数と充足人員数から見る教育行政組織の階層  
(2004年12月時点)



出所：MOE (2004) から筆者作成。

「もう10年以上も同じ等級から変わらない。教育省ですずっと働いているのに、全く昇進、昇給がない。いつ、どのように昇進が決められているのかも分からない。それに比べて他の省から雇用契約職員としてやってきて、副局長以上のポストに就く人たちがいる。彼らは自分たちの10倍以上の給料や手当をもらっている。全く働く意欲を失うよ。」

(教育省 職員A：P6レベル)

このような話を、教育行政官の間からよく聞くことができる。硬直化した組織制度と不透明な昇進制度に対する不満である。実際、公務員制度を総括しているOPCの人的資源開発局も、大多数の職員が低い等級のまま抑えられ、少数の限られた人間だけが管理職に就き、給与などの待遇面で恩恵を享受しているこの「歪なピラミッド階層構造」が教育行政組織の大きな問題であることを指摘している<sup>149</sup>。

ポスト間の定員数に大きな溝があり、ひとつ上がるたびにポストの数が急激に少なくなっていく組織構造は、未整備なキャリア開発制度と不透明な昇進制度とともに、職員への不満を募らせている要因として無視できない。特に、若い世代で大学などの高等教育機関で専門性を養い、かつ職務に対するモチベーションが高く真面目な人材ほど、現在の業務が全体の中でどのような役割を担っており、それが将来の自らのキャリアの中でどのような位置付けにあるのかに対する不安とそれが見えてこない組織構造に対する不満を募らせる。職場で懸命に業務遂行に努めれば努めるほど、さらに他の同僚からの業務まで回されてくる。業務をこなせないと組織の内外から批判される。それに対して組織が最終的にどのような評価をしてくれるのかが分からないいら立ち

<sup>149</sup> OPC (人的資源局) に対するインタビューによる。



から、彼らは、組織から早期に離職するか、または、昇進の基準として評価対象や転職の際に有利となる学位の取得を目指し、長短期研修の機会を探してドナーが提供する研修やトレーニングに参加することを業務の最優先とするようになっていく。さらに、第8章において議論した新家産制度下においては、昇進など公務員制度の業務評価基準などは公式には定められ、実際にその制度を活用しているように見えながらも、実質は、パトロン＝クライアント関係を通じて、別の非公式の基準によって不透明な昇進や昇給がなされている。彼らは、このような現実遭遇することによって、さらに働くインセンティブを損ねられてしまっている。

これら組織制度や昇進制度が硬直化している背景に、公務員給与体系があることを指摘しなければならない。表9-3は、各等級別の所得（給与）比較をしたものである。給与体系は、2004年10月に改定が行われ、物価の動向に合わせた給与のベースアップがなされた。また、それまで住居手当や専門手当については免税だったが、基本給と同様、課税対象となった。表の左から公務員の等級、職員の定数、2004年9月までの基本給と諸手当を含んだ純所得、そして、2004年10月改訂以後の基本給、専門手当と合計額、税、税引き後の純所得、改定による純所得の増加率と基本給の増加率を示している。

表から、まず今回の給与改定によってすべての等級に対して名目の給与増加がなされていることが分かる。しかし一方、P4（副局長）以上とそれ未満との間に、純所得と基本給の増加率に大きな格差があることが分かるだろう。P0からP5までは、約20%から50%の増加と旧制度と今回の改定の期間の物価上昇分と課税分を考慮すれば、実質の所得はほとんど上昇していない、または逆に減少したというのが、職員の間での実感である<sup>150</sup>。だが、P4、P2に対しては約200%、す

表9-3 公務員の等級別給与制度：2004年9月までと変更後の比較

(単位/MK (マラウイ・クワチャ))

級	定員	- 2004年9月		2004年10月-現在						
		基本給	純所得 <sup>151</sup>	基本給	専門手当	合計	税	純所得	純所得増加率 (%)	基本給増加率 (%)
P2	5	18,217	24,661	103,950	N/A	103,950	29,835	74,115	200.5	571
P3	8	—	—	—	—	—	—	—	—	—
P4	25	12,783	20,858	90,000	N/A	90,000	25,650	64,350	208.5	704
P5	63	9,028	16,129	32,573	N/A	32,573	9,105.9	23,467	45.5	361
P6	254	7,002	15,591	32,573	1,000	33,573	9,105.9	24,467	56.9	465
P7	576	6,337	15,155	27,302	1,000	28,302	6,840.6	21,461	41.6	431
P8	2,277	5,680	14,786	23,297	1,000	24,297	5,639.1	18,658	26.2	410
PO	6,095	4,164	14,047	20,364	1,000	21,364	4,759.2	16,605	18.2	489

\* 1米ドル＝約105MK (2004年10月)

出所：MOE (2004) から筆者作成。

<sup>150</sup> 教育省計画局職員へのインタビューによる。

<sup>151</sup> 住居手当や専門手当などの諸手当を含んだ所得。



表9-4 公務員の等級間純所得の比較（POの給与レベルを1.00とした場合）

PO	P8	P7	P6	P5	P4	P3	P2
1.00	1.12	1.29	1.47	1.41	3.88	—	4.46

出所：MOE（2004）から筆者作成。

なわち、手元に受け取る純所得が名目で2倍となるような給与体系の改定が行われたのである。

このように公務員等級のP4を境に給与が優遇されているグループとそうでないグループの2つに分断された給与制度となっている。表9-4は、POレベル公務員の純所得を1とした場合の等級間所得の比較を表している。POからP5まではひとつずつ等級を昇進するごとに約10%ずつ上昇している。階段を一步一步上がるような漸増である。それが、P4で突然約4倍、そしてP2で約4.5倍に急増していることが分かる。

しかも、P4以上になると公務員としての身分を離れ、政府との間で、業務成績（パフォーマンス）に基づく雇用契約制度（Performance Related Contract Scheme：PRCS）を結ぶ権利を有することができるようになる（第8章参照）。この契約を結ぶと、契約期限はあるが、給与は表9-3に示されている金額のさらに2－3倍になり、P5以下のポストとの給与格差がさらに広がることになる。

「彼ら（雇用契約による管理職）は、ワークショップや会議出席という名目で国内各地を移動し、時には海外出張をし、そのたびに日当や宿泊代などの手当をもらい、会議で責任のある重要な決定をするかと思えば、ただ座っているだけだ。何もしていない。そして給与は10倍だ。」

（教育省 職員B<sup>152</sup>：P5レベル）

このような声は、P4未満の職員の間では珍しくない。

売上や利益の増加、マーケットシェアの拡大、または経営の再建など具体的なパフォーマンスとして目標を設定しやすい民間セクターの管理職と異なり、公共セクターにおいてパフォーマンスを基礎とした契約による給与体系は、その業績評価が困難であることに加え、契約のプロセスがパトロン＝クライアント関係を通じ不透明なことから、なぜ、給与に5倍も10倍も格差が存在するのか、という職員間の不満を引き起こしている。それが組織内における相互不信につながり、情報共有やチームワークを妨げている。

前述のとおり、マラウイ教育行政組織は、各部署が専門性とその機能を基礎にした機能的な構造をしている。また、この構造の利点である各行政官が持つ専門性が組織内で十分に発揮されるために、組織内における信頼と円滑なコミュニケーションが促進される仕組みづくりが重要である。しかし、これまで述べてきたとおり、組織が硬直しているために昇進を含む人事異動によるインセンティブを生み出しにくく、また、不公平な給与体系とパトロン＝クライアント関係によ

<sup>152</sup> 教育省計画局職員へのインタビューによる。

る不透明な人事評価によって中間管理職以下のグループと上級管理職との間で信頼関係が大きく損なわれている。このような状況は、外的環境の変化に柔軟に対応できる教育行政の体制を構築しにくく、また組織全体としてのパフォーマンスを低下させている一因と考えられる。

## 9-2 動機付け要因

このような組織構造や制度の下で、どのようにして正のインセンティブを創出していくような仕組みづくりをしていけばいいのであろうか。

ここでは、第6章の議論で紹介したマラウイの教育行政官を対象にした能力開発ニーズに関するベースライン調査から、教育行政官にとって教育セクターで働き続ける上での動機付けの要因について分析を行う。

基本給やそれ以外の諸手当<sup>153</sup>、休日の増加から子どもの教育環境、キャリア開発まで以下の15の要素について、自分が仕事をする上で動機付けの要因となると考えるものを、その重要度順に優先順位を付け点数化した。図9-3は、その回答をまとめたものである。

- |                             |                   |
|-----------------------------|-------------------|
| (1) 基本給                     | (9) 子どもの教育環境      |
| (2) 基本給以外の諸手当               | (10) 研修機会         |
| (3) 休日数                     | (11) 研修旅行による視野の拡大 |
| (4) やりがいのある (exciting) 業務内容 | (12) 公務員としての認知    |
| (5) 上司とのよい人間関係              | (13) 仕事への満足感      |
| (6) 同僚とのよい人間関係              | (14) 安定した所得       |
| (7) 住環境                     | (15) キャリア開発       |
| (8) 働きやすい職場                 |                   |

図から、マラウイ教育行政官の最大の関心事は、「研修機会」であり、そして、「キャリア開発」、「仕事への満足感」、「安定した所得」の順に続く。研修やトレーニングを受け、自分の能力開発を図ることによって、キャリア開発へとつながり、それが安定した所得をもたらす。それらのサイクルによって仕事への満足感も向上する、と考えていると推察できる。

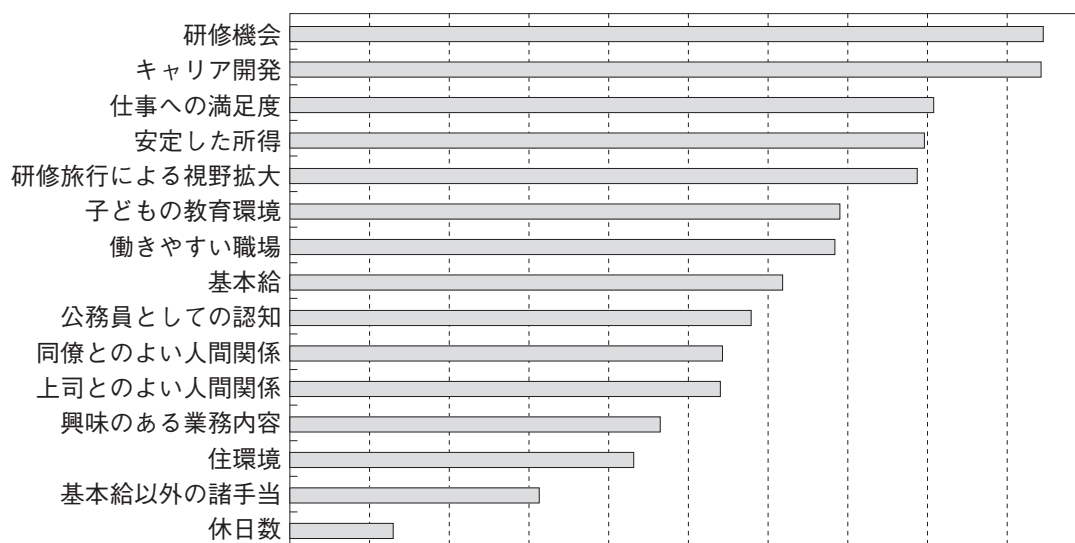
一方、「働きやすい職場<sup>154</sup>」、「公務員としての認知」、そして「同僚や上司との良好な人間関係」など、職場環境に関する要因も重要である。職場に円滑な業務執行に必要な文房具や事務機器がそろい、一緒に働く同僚や上司たちと協働を通してやりがいのある仕事をし、それが組織や社会に認められ、正当に評価されることを求めていることが分かる。

また、「子どもの教育環境」に見られる家族に対する配慮も重要な要素である。学校へのアク

<sup>153</sup> 一般的にアローワンス (Allowance) と呼ばれるもの。1) 基本給に対する上積み (Top-up)、2) プロジェクトの作業代 (Honorarium/Remuneration/Overtime Allowance)、3) 研修などに参加するときの日当、4) 出張などに必要な宿泊費・日当、などがある (三好・永代 (2005))。

<sup>154</sup> 実際の質問票では、“Conducive Working Environment” で聞いている。この言葉からイメージするのは、オフィス用家具や文房具、電話やファックスなどの通信機器、コンピュータやコピー機などのオフィス機器がそろって仕事のしやすい環境とのことである (教育省職員へのインタビューによる)。

図9-3 教育セクターで働く上で重要な動機付け要因（全体）



出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

セスが不便で、学校の学習環境が都市部と比べて整っていない地方事務所への赴任は、職員間であまり好まれていない。多くは大学や進学校の多い首都などの大都市圏、または地方でもその中心都市や周辺への赴任や転勤を望んでいる。

さらに特筆すべき点として、技術協力で現場の専門家を悩ましている「基本給以外の諸手当」の問題<sup>155</sup>が、動機付けの要因として必ずしも上位ではないことである。金銭的な要素としては、「基本給」に対する重要性は高いのに対し、給与の補填的役割を果たしている「それ以外諸手当」については、職種別に見ても他の要因より相対的に低く認識されている（図9-4、図9-5）。

第6章で、行政官の職種によって研修機会に格差があることに触れたが、動機付けの要因に対する認識についてもよく観察すると、職種間で若干の違いが見られることが分かる。

そこで、マラウイの教育行政官の間で、金銭インセンティブが動機付け要因として大きなインパクトを持たないことを意味しているのではなく、研修機会が多くなればなるほど諸手当を得る機会が多くなり、研修機会が少ない（＝手当を得る機会が少ない）職種の行政官と比較して、単に手当に対する認識や重要度が他の要因よりも相対的に低くなっているだけではないか、という仮説を立てて相関関係を確認したが、職種別の研修機会の回数と諸手当との間に十分に有意な関係は認められなかった<sup>156</sup>。ただ、この結果から即、金銭インセンティブが動機付け要因としては重要ではないと結論付けるよりは、むしろ、動機付けにとって金銭面以外のモラル・インセンティブや強制的インセンティブの方がより重要である、と動機付け要因が与えるインパクトの比較問題として理解する方が妥当であろう。

すなわち、研修機会やキャリア開発、仕事への満足感など正のインセンティブを与える可能性の高い動機付けの要素と能力開発のために支援する研修機会を公正かつ透明性のある昇進・昇給

<sup>155</sup> Davis and Harber（2003）、三好・永代（2005）

<sup>156</sup> 州教育事務所では重決定係数（ $R^2$ ）が0.428、県教育事務所では0.452。

図9-4 教育セクターで働く上で重要な動機付け要因（職種別：州教育事務所）

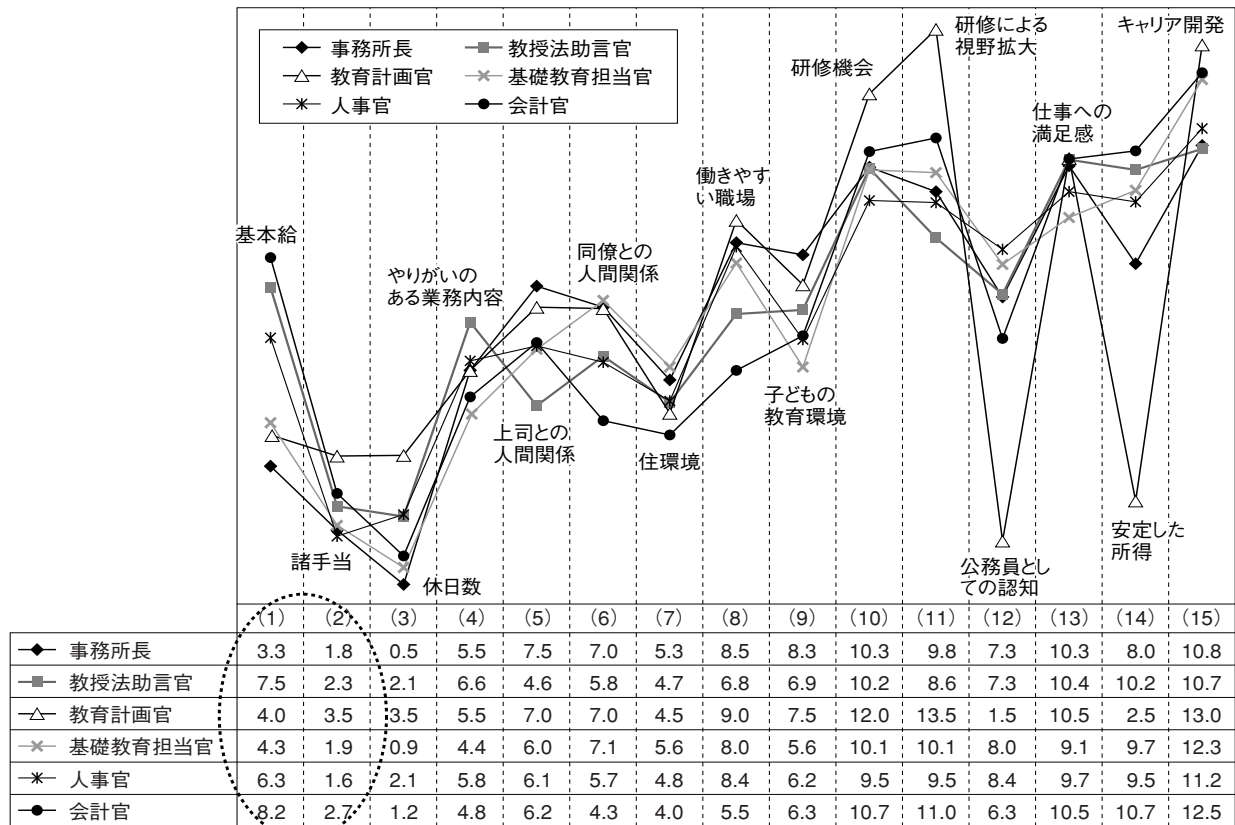
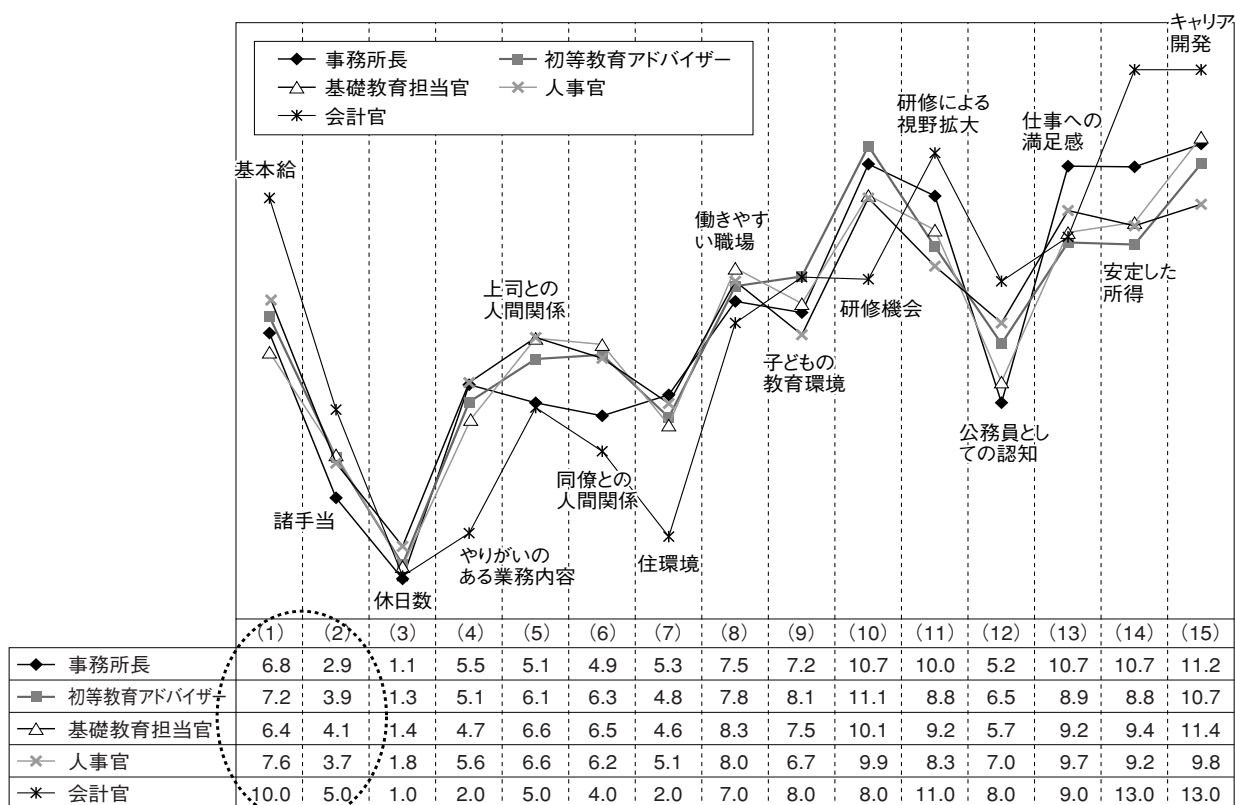


図9-5 教育セクターで働く上で重要な動機付け要因（職種別：県教育事務所）



出所：MOE（2005）を基に筆者作成。

制度とを効果的に組み合わせることが必要である。また、インセンティブを考える際には、金銭的要素による動機付けか、それ以外か、という二者択一として考えるのではなく、どのような要素が有効であるかについて社会調査をし、いくつかの要素を組み合わせながらお互いが効果を補填しあうようなインセンティブの仕組みを研究することが重要である。

### 9-3 まとめ

- 教育行政組織全体の定員に対し、欠員率が67%にも達し、慢性的なマンパワー不足である。
- 欠員率が高いにもかかわらず、昇進による人事異動が少なく、組織が硬直化している。
- 公務員の等級においてニュー・パブリック・マネジメントの導入による雇用契約制度が活用できる副局長レベルを境に大きな給与格差が存在しており、その不均衡な給与体系が組織内の信頼を損ね、インセンティブを阻害している可能性がある。
- 研修機会やキャリア開発、仕事への満足感など正のインセンティブを与える可能性の高い動機付けの要素と能力開発のために支援する研修機会を公正かつ透明性のある昇進・昇給制度とを効果的に組み合わせることが必要である。
- インセンティブを考える際には、いくつかの動機付け要素を組み合わせながらお互いが効果を補填しあうようなインセンティブの仕組みを検討することが重要である。



## 10. リーダーシップ

章の目的：教育マネジメントのモデルから必要とされるリーダーシップのスタイルを考察するとともに、なぜ、それがうまく発揮されないのか、その理由についてリーダーの置かれている立場と環境から検討を行う。

### 10-1 教育マネジメント・モデルとリーダーシップのスタイル

マラウイの教育セクターにおいてリーダーシップの強化は、教育マネジメントのCDにおいて重要な要素であることは広く認識されているが、どのようなスタイルのリーダーシップが必要とされているのかについてはあまり議論されていない。従って、まず、教育行政組織に必要とされているリーダーシップのスタイルについて考察する。

教育マネジメントは、① フォーマル、② 民主的、③ 政治的、④ 主観的、⑤ 多義的、の5つに分類され、目標設定や意思決定のプロセスなどの要素によってマネジメントの方法が異なるとされている<sup>157</sup>（表10-1）。

第9章で述べたようにマラウイの教育行政組織は機能構造をとっており、教育マネジメントのモデルとしては、基本的に官僚モデルや階層モデル、すなわちフォーマル・モデルにあたる。このモデルは、政府機関などでは一般的に見られるモデルであり、マラウイ教育行政に特有のものではない。しかし、Bushが指摘しているように組織構造としては、フォーマル・モデルをとりな

表10-1 教育マネジメントのモデル

マネジメントの要素	モデル				
	フォーマル <sup>158</sup>	民主的	政治的	主観的	多義的
目標が設定されるレベル	制度・機関	制度・機関	政治の下部機関	個人	不明確
目標設定されるプロセス	運営グループ	構成員の合意	争議	リーダーによる強要	予測不可能
目標と意思決定の関係	リーダーが決定した目標に基づいた意思決定	合意された目標に基づく意思決定	支配層の決定に基づく意思決定	個人的な目標に基づく個人の行動	目標に基づいていない意思決定
意思決定プロセスの特徴	合理的	平等な権限	政治的	個人的	多様
リーダーシップ・スタイル	イニシアティブ	合意	調停	コントロール	戦略

出所：Bush（1986）を基に筆者作成。

<sup>157</sup> Bush（1986）

<sup>158</sup> フォーマル・モデルは、システム・モデル、官僚モデル、合理的モデル、階層モデル、を含む。

がらも純粋なフォーマル・モデルの組織は存在せず、個別のマネジメントの要素は、それぞれ別のモデルをとる。例えば、フォーマル・モデルにおける意思決定プロセスの特徴は、理論上は合理的であるべきだが、実際には、パトロン＝クライアント関係を通して非公式なプロセスで進められるような場合、政治的または主観的なプロセスであったりする。マネジメントの要素として最後に示しているリーダーシップは、他の要素がどのモデルに該当するかによって変化するところであり、組織のリーダーはそれぞれの要素に応じてそのスタイルを使い分ける必要がある。

そこで、マラウイの教育行政マネジメントにおいては、どのようなリーダーシップが求められているのか、各マネジメントの要素がどのモデルに該当するのかを検討しながら考察していく。

### 10-1-1 目標設定プロセスにおけるリーダーシップ

被援助国では、教育政策や計画立案における目標設定プロセスに、ドナーが強く関与している場合が多い。マラウイにおいても、特に、1990年以降の基礎教育重視の国際的潮流や1994年の民主的な大統領選挙以降は、初等教育の無償化制度を支えるためにはドナーからの資金や技術援助が不可欠となっており、その用途についての関与が避けられない状況である<sup>159</sup>。

教育省の事務方の最高責任者は、事務次官であり、その下に各局の局長がいる。

教育行政における主要意思決定機関は、ドナーも含む意思決定機関としての開発パートナー会議、そしてマラウイ教育省のみの機関としてマネジメント会議の2つがある。これらの会議が、教育計画行政における多様なステークホルダーを代表し、教育政策、計画、実施にかかわる意思決定機関である。役割分担としては、各局長がそれぞれの教育行政に関する専門的、技術的な視点から事務次官に提言や助言を行い、協議内容によって、① 会議メンバーによる合議、② 事務次官単独による意思決定、③ そして事務次官を通して大臣・副大臣による意思決定、という仕組みになっている。

目標設定は、これらの会議を通じて行われるが、基本的に、教育開発の上位政策である教育セクター政策投資枠組み（Malawi Education Sector：Policy Investment and Framework 2000 - 2012：PIF）を含め、最近ではSWApプロセスの基礎計画となる教育セクター計画（National Education Sector Plan：NESP 2005 - 2015）の策定を、マラウイ側とドナーとの協働作業で行っている。そして、そのプロセスは基本的に構成員の合意によって民主的に進められる。

すなわち、表10-1のモデルによると、目標が設定されるレベルは、「制度・機関」、そのプロセスは、「構成員の合意」であると考えられるので、その中で必要とされるリーダーシップは、「イニシアティブ」を発揮することと、意思決定機関のメンバーから「合意」を取り付けていく能力であるといえる。

<sup>159</sup> 例えば、2000年以降、ドナーによる教育セクター開発予算貢献度は全体額の85%を超えている。

## 10-1-2 意思決定プロセスにおけるリーダーシップ

前述のとおり、意思決定機関には、開発パートナー会議とマネジメント会議の2つがある。ひとつ目の開発パートナー会議は、毎月一度をめぐりに開催され、教育セクター開発に係る進捗確認や懸案事項について協議を行う。会議では、前回会議時に決定した懸案事項への対処方法についての進捗確認を教育省側から説明を受ける。会議参加者は主要ドナーから各2、3名と教育省の事務次官、副事務次官、局長、副局長レベルである。

一方、教育省内のマネジメント会議は、毎月一度の定例会議と必要に応じて開催される。参加者は本省の局長・副局長、州教育事務所長、そして時には全国の県教育事務所長を含めて開かれる場合もある。協議事項は、教育予算や学校行政や各事務所のマネジメント全般にかかわることなど、事務次官や計画局長が主に決め、時には大臣が提示してくることもある。先の開発パートナー会議で協議されたことで、教育省側が回答を求められた事項や、地方教育事務所レベルへの通達事項についても協議する。

基本的にこれらの会議による意思決定は、合意された目標に基づいて民主的に行われている。ただ、教育予算の国会提出時期など、予算の重点サブ・セクターや分野を最終的に決定する際には、必ずしも全体で合意された意思決定の内容ではなく、政治的な判断で決められる場合も少なからず存在する。従って、民主的な意思決定と政治的なプロセスの双方が考えられ、それに対応するリーダーシップのスタイルも「合意型」と「調停型」の能力が必要であるといえる。

以上から、マラウイの教育マネジメントにおいて必要とされるリーダーシップは、1) イニシアティブをとっていく能力、2) 合意形成能力、そして、3) 調停能力、の大きく3つであるといえる。

## 10-2 リーダーシップと権限

リーダーシップを発揮するためには、そのための権限が与えられ、そして、それが有効に働くための環境が必要である。リーダーとしての能力を有していても、組織の中でそれを行使できる権限と環境がなければ、リーダーはリーダーとなることはできない。教育マネジメントにおいては、まず、トップである事務次官や局長レベルの官僚がその中心的役割を担うべき立場にいる。

しかし、実際はその役割を十分に果たせていない現状がある。その理由として、① 政治的職位としての脆弱性、② 雇用契約制度による管理職のアカウントビリティ（説明責任）の欠如、があると考えられる。以下、それぞれについて見ていく。

### 10-2-1 地位の脆弱性

まず、リーダーシップの中心的役割を担うべき事務次官の過去4年間の在任期間を確認すると以下ようになる。

- 2002年6月—同年12月      : 6ヵ月

- 2002年12月－2004年8月 : 1年8ヵ月
- 2004年8月－2005年11月 : 1年3ヵ月

過去4年間で一人の事務次官が2年以上在任していない。第9章では、教育行政組織が硬直していて、同じポストに10年近くとどまっていることが珍しくないなど、昇進を含め人事異動が限られていることを議論したが、なぜ、事務方トップの事務次官のポストがこのように不安定なのであろうか。

マラウイにおいては、全省庁の事務次官は管轄大臣の推薦を受け、大統領によって任命されるが、その事務手続きにはOPCがかかわっている。従って、大臣との関係、政権政党との関係、そして公務員の人事全般に関する業務を行っているOPCの三者との関係が事務次官の地位の安定性に大きな影響を及ぼしている。過去4年あまりの交代理由について、公式には明確にされていないので推察の域を出ないが、何らかの政権政党による政治的な判断があったことは否定できない<sup>160</sup>。

上記期間の在任中に、教育行政能力を改善するためにイニシアティブをとって、組織改革を試みた事務次官も存在した。例えば、教育マネジメント会議には、それまで本省の局長・副局長と州教育事務所長が招集されていたが、政策実施を地方まで徹底するために県教育事務所長の参加を義務付け、地方分権化に向けて政策実施の方向性と情報が関係者で広く共有できるようにした。また、それまでは業務時間内に会議を設定するのが通例であり、半日から時によっては丸一日、会議で費やされていたのを、会議が日常業務の妨げにならないよう、業務時間外に会議を開催するようにした。

また、それまでの事務次官時代に民間業者への支払いが滞っていた過去の学校建設費や教材調達費用の問題を、業者との直接対話によって財務省との調整を一つ一つ時間をかけて粘り強く行いながら解決していった。さらに、職員の国内外研修についても、不透明な選考によって研修内容と目的に必ずしも合致していない人選がされたり、研修期間が長すぎたりしないか確認を徹底するように改善を試みている。しかし、これらリーダーシップをとろうとする人材に限って、任期半ばで解任または異動を強いられている。リーダーシップを発揮していこうとすると、第9章でも述べたとおり、「出る杭は打たれる」制度・組織環境がここでも見られる。マラウイ政治のガバナンスのあり方が、リーダーシップを発揮すべきリーダーの地位を脆弱にし、その活躍の機会を奪っているといえるだろう。

## 10－2－2 雇用契約制度とアカウントビリティ（説明責任）

一方、局長・副局長レベルの在任期間は比較的長い。在任5年以上がほとんどである。事務次

<sup>160</sup> 例えば、マラウイの主要紙「The Nation」誌の2005年4月28日付記事“Education Minister rejects calls to resign” <http://www.nationmalawi.com/articles.asp?articleID=10480> (2005年5月19日アクセス)にあるように教育大臣の汚職に絡んで当時の教育事務次官もしばらく時間をおいてから別の省へ「異動」となった例など。また、元事務次官の一人に辞任（解雇）の背景についてインタビューすると、与党政権に対して忠実でなかったことが理由のひとつに挙げられた、との回答があった。



官の地位が不安にもかかわらず、なぜ、その補佐役である局長・副局長レベルのポストが安定しているのだろうか。

これも、そのポストの性格によるところが大きい。第8、9章で触れたとおり、マラウイの公務員制度では、NPMの考え方を導入し、公務員の等級がP4以上（副局長レベル以上）<sup>161</sup>は、OPCを通して政府と業務目標と期間を設定し、雇用契約を結ぶことができる。この契約を結ぶと基本給が急増することから、副局長レベルになると「契約職員」となることを望み、またそれに近いポストの職員（P5やP6）は契約を結べる資格を手に入れるために学歴や研修歴を向上させることに非常な関心を寄せている。

契約ベースの職員になると、その直接の人事権は各省の人事部ではなく、OPCに移る。従って、OPCとの良好な関係を発展・維持できれば、各セクター内での業務評価や人間関係とはある意味関係なく、比較的長期間、そのポストにとどまることができる。

契約職員に対する業績評価は、第三者機関が行うことになっているが、実際は自己評価によって行われていることが多い。さらに、直属の上司にあたる事務次官との面談評価も厳密に業務実績を評価しているというよりは、業務目標達成を妨げた要因について双方で協議を行い、次の契約更新に必要な材料を確認しあうという状況であり、その内容もセクター内で公開されることはなく、アカウントビリティが十分に確保されているとはいえない。実際、各契約職員が、どのような業務目標を設定し、どのようなプロセスで契約が更新されているのかを他の職員たちはほとんど知らされていない状況である。

すなわち、事務次官の地位が脆弱でリーダーシップを発揮するような環境にはなく、また、その次のレベルである契約職員にとっては、パトロン＝クライアント関係を通して契約更新時期の業務評価にマイナスさえ回避すれば、その後も契約更新が比較的容易であるため、あえて日常業務においてリーダーシップを発揮しようというインセンティブが湧きにくい仕組みになっている。

このような状況の下、第5章で見たとおり、ドナーはリーダーシップ強化の必要性を認識しているものの、その支援アプローチは、国内外で実施されている長短期のリーダーシップ研修プログラムの提供やスタディ・ツアーを中心としたものになっている。すなわち、個人レベルの能力の「ギャップを埋める」、という視点と方法論に立っている。しかし、教育マネジメントにおいてリーダーシップが発揮されないのは、個人にその能力が欠けていることが主要な問題であるとは限らず、リーダーが能力を発揮できる権限と環境という条件が整っていないことの方がより大きな障害になっていることを認識する必要がある。そして、リーダー育成においては、リーダーシップという個人の能力開発と、その能力が生かされるような組織や制度開発支援の2つをセットにした支援内容とアプローチを検討しなければならない。

<sup>161</sup> 先でも触れたとおり2004年10月以降の給与体系改正後、「P4」は「E」と呼ばれることとなった。中央省庁では副局長、地方事務所では州教育事務所長にあたる。



### 10－3 まとめ

- マラウイの教育行政組織においては、リーダーがリーダーシップを発揮できる安定した立場や権限を与えられていない。
- NPMが適正に運用されていないことによって、リーダーシップを発揮して事業の実施やマネジメント強化を期待されている人材が、できるだけリスクを避け、条件のいいポストにできるだけ長期間とどまろうとする。
- 一方、ドナーは、リーダーシップ強化の必要性は認識し、そのための方法として、国内外で実施されている長短期のリーダーシップ研修を提供している。しかし、リーダーシップが発揮されないのは、必ずしもその能力に欠けている場合だけでなく、それを発揮できる権限と制度環境という条件が整っていないことが最も深刻な問題であることを認識して、支援のアプローチを検討する必要がある。

## 11. 知識

章の目的：知識を効果的にマネジメントするための留意点に基づき、教育情報マネジメント・システム（Education Management Information System：EMIS）の構築と運用を例に知識マネジメントの課題を考察する。

### 11－1 知識マネジメントにおける留意点

知識マネジメントとそれを支援する技術との関係について、「技術（Technology）は、即効性がある解決法だと思われているが、それだけでは解決にはならず、目的達成と整合性のあるストラテジー（戦略）、プロセス、組織的なコミュニティ、文化、協調、学習、経験、そして技術を統合する複数の要素からの間のバランスを取ることが重要である<sup>162</sup>。また、どのように技術を使えば、知識がその組織の中をうまく流れるようになるかを発見し、運用することが求められる。

しかし、組織や制度において知識マネジメントが当初の目的どおりに機能しないことは珍しくなく、その理由として5つの「ない」が挙げられる<sup>163</sup>。

- (1) 目的が「ない」 : 手段と目的が転倒
- (2) リーダーシップが「ない」 : 推進の責任者になるべき人の役割・責任があいまい
- (3) 運営する意識が「ない」 : 投入リソースが不十分
- (4) 「ケア」の概念が「ない」 : 利用者をサポートする施策やインセンティブが未整備
- (5) 把握・分析が「ない」 : 企業、組織風土や意識面の特性と知識マネジメント施策との親和性が考慮されていない

すなわち、知識マネジメントを有効に機能させるためには、① 目的の明確化、② リーダーシップ、③ 投入リソースと運営意識、④ インセンティブ、⑤ 親和性の把握・分析、が重要な要素である。

ここでは、教育マネジメント情報システムを例に、知識マネジメントや知識の共有の課題について考察を行う。

<sup>162</sup> Hmelo-Silver (2000)

<sup>163</sup> エティエンヌ・ウエンガー (1999)

## 11－2 教育統計に見る知識マネジメントの課題

### 11－2－1 目的

2003年から2年間、米国国際開発庁（United States Agency for International Development：USAID）の支援によってEMIS構築のために技術アドバイザーと政策アドバイザーが各1名ずつ計画局に配置され、技術協力を行っている<sup>164</sup>。計画局職員のうち1名を主要カウンターパートとして必要なコンピュータ機材供与と教育統計、情報のマネジメント手法について技術移転を行うハードとソフトを組み合わせた支援アプローチをとっている。

教育省計画局は、教育セクター開発に関する情報、知識の中心地である。小中学校などの教育機関における就学者数や教員数、施設、学習教材数などの学習環境に関する学校教育統計、小中学校卒業試験の結果、ドナー支援によるプロジェクト・プログラム内容や予算規模、教育行政政策、国の教育予算に関する情報など多種多様であり、その量は膨大なものである。それらのデータや情報を政策立案や実施に有効活用していくためには、知識を個人や組織内で共有、蓄積し、新しい価値を付加することによってさらに新たな知識を創造し、それを再度、組織や制度内で共有、蓄積して、さらに発展した知識を生み出していくというサイクルを確立することが重要である。そのように知識が発展、創造されていくプロセスが教育マネジメントのCDを促進する鍵ともなる。

教育セクター開発の最上位政策書であるPIFにおいて、教育計画の課題として教育データの収集、分析、集積と活用に関する能力不足があるとし、教育データ、情報を政策に活用できるような効果的なEMISを整備しなければならないとしている。そして、そのための政策目標として、計画局内にEMISを設置し、情報、知識マネジメントの中心としての機能を開発するとした。

また、戦略として、スクールマッピングを通じた学校・学区・県および州レベルでの教育統計収集能力、そして中央レベルでの情報分析能力の向上による信頼性のある教育統計へのアクセス向上を挙げている<sup>165</sup>。このように教育省においてEMISによる知識マネジメント能力強化の必要性についての認識は高い。EMISを構築する目的も「信頼性のある教育統計を収集、分析し、それに基づいた教育政策が実現されること」とし、正確な教育統計の収集と分析は、あくまでも合理的な教育政策の計画と実施を行うための手段として位置付けている。実際、USAIDによる技術協力によって教育統計の精度が向上し、それに基づいた貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP）の教育セクターモニタリング実施や国家教育セクター計画（NESP）の策定が行われている。このように、政策で知識マネジメント構築のための目的を設定しているといえるだろう。

しかし一方、EMISが含む活動範囲は、学校（一次データの収集）→県地方教育事務所（学区ごとの学校統計収集と取りまとめ）→州教育事務所（県ごとの学校統計収集、取りまとめ）→教

<sup>164</sup> DFIDなどの資金援助により、EMIS支援部分のみ1年延長が決まった（現地インタビュー調査による）。

<sup>165</sup> MOE（2001）

育省（州ごとに全国の学校統計の取りまとめ、分析、出版、配布）、という主に教育行政機関内部のサイクルにおける教育統計の収集と分析に限定されている。教育統計という形式知が、広範なステークホルダー間で共有、蓄積、そして創造されていくプロセスの中で各ステークホルダーが有する暗黙知が融合しあい、地域固有の知識システムに取り入れられ、最終的な教育政策へと反映されていくことまでは含まれていない。

従って、現在のEMISによって創造される知識は、形式知のまま、非常に限られたステークホルダーのサイクル内を回っているにとどまっている。今後は、知識マネジメントのサイクルの中に、どのようにして広範囲のステークホルダーを含めていけるような仕組みを構築できるかが課題といえるだろう。

### 11-2-2 リーダーシップ

EMIS機能強化の重要性については、必要なカウンターパートの配置や教育省内のオフィス設置を行うなど、計画局長はもちろん、他の局長を含む管理職レベルの認識やコミットメントは決して低くない。ただ、キャパシティが人材を通して組織や制度内に定着していかないという問題が存在する。例えば、1年ほどEMISアドバイザーとともに働きながら技術移転を行い、定着した頃に離職または異動が起こる。このように、知識が組織内に定着しない要因として、人材の量的不足が根本にあるのに加え、限られた人材を知識マネジメントの中心的な役割として有効に活用するための組織内リーダーシップが十分に発揮されていないことが指摘できる。また、離職の原因として、ドナーのカウンターパートとしての役割や責任が、教育省組織内でどのような位置付けにあるのか、また、その役割と責任を果たすためにどのような権限が与えられているのかといったカウンターパートに対する職場環境整備が不十分であるといったことによる職場でのストレスや動機付けの喪失課題が挙げられる。

このように、支援するドナーが伴走者としてキャパシティを積み上げていける人材が配置されていないという、人材配置のリーダーシップ欠如である。または、第8章でも考察したとおり、リーダーシップを発揮できる良好な制度環境の不備が課題である。

### 11-2-3 投入リソースと運営意識

知識マネジメントには、ハードとソフト両面に関して相応の資源の投入が必要になる。前述のとおり、計画能力強化の第一の政策目標としてEMISの構築を挙げているが、それに対する投入は不十分といわざるを得ない。

まず、配置すべき人材の絶対数が不足している。これは、第9章の組織構造で述べたとおり、教育行政官の定員に対する充足率の低さが問題の根幹にあり、このマンパワー不足は、個人のキャパシティ不足以前に深刻な問題である。全国の約6,000の小中学校に関する教育統計の質問票を作成し、それを活用して学校レベルから正確な統計を収集するために地方レベルでの能力強化研修を開催し、そして集めた統計の回収、入力、分析という一連の作業を州教育事務所の計画官

6名と、本省から約5名の計10名の計画官が行っている。本省で取りまとめられる前に、地方教育事務所ではデータのクリーニングが行われており、一連の作業をすべて教育省で行っているわけではないが、いずれにしても、10名あまりの人材での投入は絶対的に不足している。

資機材についても、十分でないことは事実である。ただ、全く不足しているという状況でもないだろう。教育計画官は地方教育事務所も本省もほぼ全員、コンピュータとプリンターが与えられている。それらがオフィス内のLAN（Local Area Network）やインターネットでネットワーク化されていないことで、情報の共有を教育行政機関内で行うことができないことの方がより大きな問題である。未熟な情報通信網や不安定な電力供給などインフラ面での問題もあるが、既存の資機材を有効活用して、無駄をなくしていく組織的な努力をすることは、資機材不足の状況下でも改善できることである。そして、この資機材の有効活用に関する問題は、ドナー側に責任の所在がある場合も多いと考えられる。情報インフラの整備支援としてコンピュータなどを導入する際に、既存の機種と整合性のあるものを入れ、ネットワークを構築できるように配慮することはもちろん、新しいもの同士のネットワーク化という面が無視され、ほとんどタイプライターとしての役割しか果たせないでいるのが現状である。

#### 11-2-4 インセンティブ

これまで述べてきたような状況は、知識マネジメントを強化していこうというインセンティブが個人、組織、制度に働いているかという問題とも深く関係している。すなわち、それぞれのレベルにとって、知識の共有や蓄積を行うサイクルを構築し、知識マネジメントを強化していくことによる利点が、それによって現状の制度や仕事の進め方を変化させることによって生まれる不利益の方が上回っているか、という問題である。

では、情報や知識を共有するインセンティブは何によって引き起こされるのであろうか。個人レベルでは、情報と知識を効果的にマネジメントすることによって、それ以前と比較して業務遂行上の障害になっていたものが軽減され、業務が円滑に進み、達成感や満足感を感じることであろう。そしてそれが業務成果の向上につながり、組織内で高い評価を得、引いては昇進や昇給につながっていくことだろう。また、情報を共有することが、さらに個々人の知識や情報に価値を与え、逆に情報を共有しないことが組織内で孤立するような職場環境にあると不利益の方が大きく、知識マネジメントに対してプラスのインセンティブとなるだろう。

一方、教育行政組織レベルでは、情報を根拠とした妥当性のある活動ができ、組織としてのパフォーマンスを高め、活動の正当性を示すことができる。それが、国内的にも対外的にも高い評価へとつながり、さらなるドナーからの支援や国民からの支持へとつながっていくことが大きなインセンティブになるだろう。制度的には、このような個人、組織の活動を支えることが社会からの信頼や政府の正当性につながっていくことが大きな要因になりえる。

このようなプラスのインセンティブよりもマイナスの方が大きくなってしまおう場合とはどのような状況であろうか。例えば、ドナー主導によって教育セクター開発に関するベースラインやフィジビリティ調査、プロジェクト報告書の作成が行われている状況を想定してみよう。計画官が



教育統計などの蓄積された情報を自ら活用してプロジェクトやプログラムの計画を立案し、実施、モニタリングをする必要がない、または必要性を感じない場合である。散在している情報を集め、整理・分析し、報告書としてまとめるのは、大きな労力と時間が必要になる。しかし、その作業の多くを、自らがやる必要がなく、出来上がった報告書の内容についてコメントや意見を述べるだけでいい状況であったら、あえて自分たちで知識マネジメントを改善、強化しなければいけないという必要性を感じないのではないだろうか。第8章で考察したとおり、バンダ政権の時代には、業務を遂行しないことが、自らの立場を危うくするような職場環境が、皮肉にもマネジメント強化に対する高いインセンティブを与えていた。ドナーによる過度な支援は、教育計画の知識マネジメントのCDにマイナスのインセンティブを与えているという指摘もされている<sup>166</sup>。

また、情報を共有することの妨げとなっている要因として、「妬み (Jealousy)」という文化的側面の存在の可能性も考えられる。例えば、研修やトレーニングの選考に関する情報など他と共有しないことで得られた利点 (研修参加) について、それが必ずしも透明性のある公正なプロセスでなかったときほど、その情報を共有しないことがある。同じオフィスで仕事をしていながら次の日から同僚が数ヶ月の研修に出かけてしまったことを知らなかった、というのは現実としてよくある話である。これは、情報を共有することによって、人から妬みを買う可能性があり、精神的な負担が大きくなってしまい、マイナスにインセンティブが働いてしまう例である。また、教育行政組織としてもこのような職業文化や倫理観に対するコントロールを行使できないガバナンスの問題ともいえるだろう。

### 11 - 2 - 5 親和性の把握と分析

このようにEMISを構築することが教育計画のCD強化の第一の政策目標とされているが、情報の共有と知識のマネジメントを有効に成り立たせる前提としての組織文化や人々の行動規範に見られるルールを十分に理解する必要がある。

EMISを活用し、日常業務における情報を共有した方が、業務目標の達成に効果的だという認識があっても、それによって引き起こされる可能性のあるマイナスの効果の方が大きい組織の仕組みや社会制度では、行動するインセンティブにはつながらない。知識マネジメントの手法を組織文化や社会制度と親和性のあるものに変更するか、または、文化や制度に対して何らかの介入を行うことで、「ルール」を変更することが必要になってくる。

また、EMIS以外の知識マネジメントとして、教育省内の回覧や決済文書、ドナー支援によるプロジェクト報告書や調査報告書の管理がある。これらは、組織内の基本的な文書管理であり、日常的な知識の共有、蓄積、そして創造のサイクルのひとつであるが必ずしも徹底されて実施されていない。すなわち、回覧文書と決済文書の取り扱いがガイドラインで決められているにもかかわらず、それが周知されておらず、個々の行政官による文書のファイリングと保存の方法も統一されていない。従って、共有すべき情報は計画局内で集約されておらず、一人一人の計画官に

<sup>166</sup> Booth (2006)

分散し、必要な情報を入手することが非常に困難な状況である。このような状況は、行政機関としての説明責任の観点からも大きな問題である。これは、現時点における知識マネジメントの問題であるばかりでなく、職員が定年や異動、また死亡によって交代する際、「組織として継承すべき知識 (Organisational Memory)」として組織や制度内に残らないという将来にわたって組織全体のキャパシティ低下の問題へとつながる未来の問題でもあるといえるだろう。

### 11－3 まとめ

- 政策目標としてEMISを活用した知識マネジメントの強化を明確にしており、意思決定者の認識も高いといえる。
- しかし一方、現在のEMISによって創造される知識は、形式知のまま、非常に限られたステークホルダーのサイクル内を回っているにとどまっており、広範囲のステークホルダーを含めていけるような仕組みづくりが課題である。
- また、知識をマネジメントする人材育成に際し、カウンターパートを育成しても人材の流出が避けられていない。その背景には、適材適所の人材配置を可能にするリーダーシップの欠如や、制度環境にインセンティブが十分に付与されていないことがあると考えられる。
- さらに、EMISに見られるような新しい知識マネジメントの手法が、既存の知識と親和性を持つために必要な組織風土や意識面の特性と知識マネジメント施策が十分に考慮されていない。

## 12. JICA 事業適用への提言

本研究では、これまで3部に分けて教育マネジメントのCDについて考察を行ってきた。最初に、教育マネジメントをめぐる議論の背景について整理した。次に、CDのための取り組みをマラウイ、ドナーそれぞれの特徴と課題を分析した。そして、CDを促進する5つの鍵の現状を分析し、これまでの取り組みで欠けていたと思われる視点について検討を行った。最後章である本章では、上記の考察を基に、わが国による教育マネジメントのCD支援への提言を行う。

### 12-1 長期的ビジョン

ステークホルダー間で、長期的な教育計画行政の長期的ビジョンを共有するようなメカニズムを構築しなければならない。CDを「自国にもてるあらゆる資源の中で、個人が自己の問題認識・問題解決法の発見、実現能力を高め、その総和として組織の能力が向上すること、さらにそれによって制度や政策が改善されること、これらのあらゆる階層における正の変化が相乗効果となって、社会全体を持続可能な発展に導くプロセス（駒澤 2005 p. 72）」と考えるならば、CDの支援において、長期的ビジョンとそれに基づいた戦略的かつ包括的な取り組みを行うことはセクターにかかわらず、必要不可欠である<sup>167</sup>。

しかし、これまで見てきたように教育マネジメントの支援を行う場合、主に個人を対象とする研修やトレーニングを通して行われてきたが、その際、その個人の能力がどのようなプロセスで組織強化、制度強化、そして社会全体の発展へとつながっていくのか、必ずしも具体的なビジョンに基づいて実施されてきたとはいえない。

逆に、マラウイにおいて、これまでほとんどのドナーが実施する支援では、個人の計画官の能力が向上すれば、それが自動的に組織・制度強化につながり、ひいては社会全体に裨益するだろう、という漠然とした仮説に基づいていた。すなわち、支援の当初からもともと、個人、組織、制度・社会の3層間がどのようにリンクしていくのかは、全くのブラックボックスとしてされていた。

10年後の教育セクターはどのようにマネジメントされているのか。課題や問題についてどのように対処していく個人、組織となっているのか。そして制度は問題解決へと導く動機やインセンティブを与えているのか。このような長期的な到達目標、ビジョン具体的にイメージし、それを全ステークホルダーで共有することがCDに基づいた支援の第一歩である。国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）はそのための調整作業を積極的に行うべきであり、そうすることで、今後、効果的なCD支援の中心的な役割を担うことになる。

<sup>167</sup> 馬淵・角田（2004）、三好・永代（2005）、駒澤（2005）

## 12－2 事前調査の強化

### 12－2－1 過去の教訓のレビュー

これまで教育計画行政官として必要な教育計画立案、教育政策分析、教育統計分析、財政分析など個人に対する長短期研修や、組織再編などが主にドナーによる支援によって繰り返し行われてきている。1990年代以降、ドナー間の援助協調が進められ、支援内容や対象地域に重複がないようにできるだけ調整するよう努力が払われている。そのために、新規支援プロジェクトやプログラムを開始する前に、教育省など政府側だけでなく他ドナーとも協議の場を設け、意見交換を行っている。

しかし、プロジェクト形成調査や技術プロジェクト事前調査では、案件形成のための現状調査と先方政府との協議に重点が置かれ、他ドナーの活動は、過去にどのような支援がどの地域で行われたのかを確認する程度の情報収集にとどまっているように思われる。援助調整が単なる意見交換にとどまらず、他ドナーから、または日本自らの過去の経験から成功要因や教訓を学び、それを次の活動に生かす体制を強化していくことが重要である。

### 12－2－2 詳細なステークホルダーおよび組織、制度分析の導入

マラウイの教育計画行政のステークホルダー分析で見たとおり、一般的に行政におけるステークホルダーは民間セクターと比較して、数が多く、かつ関心事項も多種多様である。その中で、教育マネジメントの中心的な役割を果たす教育計画能力についてのCD支援を実施する際、支援する側が、教育行政官個人の能力開発にのみ着目し、研修を実施しても不十分である。個人の力が最大限に発揮できるような良好な組織・制度環境があって初めて個人の能力は生かされる。

そこでまず、個々のステークホルダーの役割とステークホルダー間の力関係をよく理解し、各自が協力していく土壌を醸成していくことが非常に重要である。どのように制度化するか、という議論の前に、今、現在どのような制度があるのか、または過去にあったのか、その歴史、社会経済背景を十分に考慮しながら分析することが重要である。

## 12－3 研修の方法論の検討

### 12－3－1 カウンターパートの再検討：誰に対して

マラウイの事例で見てきたとおり、優秀な人材をキーパーソンとして育成しようとCD支援を行うとする。それは、他ドナーも同様に考えることで、さまざまな研修やトレーニング機会の提供を受ける。CDにおいてリーダーの育成は重要であるが、それを強調しすぎることは、比較的少数のカウンターパートに複数ドナーからの投入が集中してしまう危険性を孕んでいるといえるだろう。

そこで、先方政府、ドナー間で事前にカウンターパートに関する情報について開示し、彼らの組織の中での役割、将来像について十分に協議する必要がある。そして、カウンターパートは少人数に限定せず、できるだけ部署全体をカバーするようにし、多少、職員の異動があっても影響のないような協力デザインにする必要がある。

### 12-3-2 研修内容の検討：研修内容、ニーズ

トレーニング・ニーズ調査で明らかになったように、教育行政機関の中でも事務所ごとにそのニーズは異なっている。提供する内容に受ける側が合わせるのではなく、ニーズに応じて提供する側が研修内容を柔軟に検討できるようにドナー側のCDが必要である。JICAは本邦研修だけでなく、現地国内研修機関を有効に活用する必要がある。そして、必要に応じて第三国研修など南南協力を最大限に活用し、できるだけ要請に応じたCD支援に心掛ける必要がある。

### 12-3-3 研修の方法：どのように

本邦研修を含む海外での研修も、視野を広げ、国際交流を促進する上でも非常に重要である。しかし、費用対効果的に規模を確保できないこと、研修内容の現地応用可能性の問題があること、また被援助国側もできるだけ多くの人材を養成したいという要望に応えるために、現地の研修機関の強化支援を行う。

また、ワークショップで1日から1週間かけて研修やトレーニングを行うことも大切であるが、それが日常業務で生かされていないことが多いので、研修の方法としては、カウンターパートの職場で日常業務にどう対処するか、どのように課題解決を組織の同僚たちと図っていくかをともに考えるようなオン・ザ・ジョブ・トレーニング型の支援デザインもあっていいのではないだろうか。

## 12-4 人材育成政策支援

国によっては、人材育成の指針となる政策が存在しない場合がある。政策が存在しないと、方向性が不明確であり、無駄な人材育成投入となりかねない。このような場合は、USAIDが世界的に積極的に行っている政策アドバイザー型技術協力も効果的である。

## 12-5 教育マネジメント支援メニューの検討

基本は、実務に即したプログラムを検討すべきである。キーワードとしては、

- ① 妥当性 (relevant)：すぐに応用可能な技術  
例：・スケジュール管理、  
・「報・連・相（報告・連絡・相談）」の徹底、



・部局内の週会議の定例化のための技術

② 適応可能性 (adaptable)：さまざまな状況に応用可能

例：・同僚同士、または部下へのコミュニケーション技術

③ シンプル：すぐに誰でもできる技術

例：・連絡ボードによるコミュニケーション促進

教育行政官のCDを目的とした研修を支援する場合のプログラムとしての例：

	必須科目	目的に応じた科目
上級管理職	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職業倫理 (ガバナンス)</li> <li>・組織全体の人事マネジメント (いかに部下を動機付けるか)</li> <li>・スケジュール・マネジメント</li> <li>・財務マネジメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・オペレーショナル・マネジメント</li> <li>・プロセス・マネジメント</li> <li>・セクター開発全体の質管理 (Quality Control)</li> <li>・情報技術 (ICT) マネジメント</li> <li>・意思決定論</li> </ul>
中間管理職	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職業倫理</li> <li>・スケジュール・マネジメント</li> <li>・部局内の人事マネジメント</li> <li>・オペレーショナル・マネジメント</li> <li>・情報技術 (ICT) マネジメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・意思決定論</li> <li>・プロセス・マネジメント</li> </ul>
ジュニア職	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職業倫理</li> <li>・スケジュール・マネジメント</li> <li>・情報技術 (ICT) マネジメント</li> <li>・プロジェクト・マネジメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財務マネジメント</li> <li>・人事マネジメント</li> <li>・部局内業務の質の管理 (QC)</li> </ul>

## 12-6 ガバナンス支援とセクター支援の効果的な組み合わせ

教育マネジメントの問題は、公務員制度や地方分権化など社会・制度の問題との関係が深い。セクター開発支援だけでは不十分であり、政府、国の仕組み全体を見渡した広い視野での支援姿勢が必要である。特にマラウイを含むアフリカ諸国では、根本問題に、新家産制度 (パトロン＝クライアント関係) が存在する。正規の法制度や行政制度だけを見て、援助を行っても、組織内の腐敗を助長してしまう可能性もある。各セクターの専門性を超えて、事務所、企画調査員、専門家がそれぞれの役割を認識した上で、ガバナンス全体と各セクター開発に関する情報交換や協働していく環境を促進する必要がある。

## 12-7 ドナー協調の中心的役割

日本はその調整能力を生かし、他ドナーの支援内容を把握し、共有できる情報や内容についてはすべてのステークホルダーがアクセスしやすいようにデータベース化するなど、知識マネジメントの促進、メカニズムの構築にかかる協力することも効果的な支援である。マネジメントの意思決定で最も重要なのは、正確かつ偏りのない情報である。教育マネジメントのCDにおいて

長期目標を共有し、実施していく中で、関係者が現在実施している内容、近い将来の支援キャパシティについて開示していく援助の visibility を向上させていくことは、CD 概念を実践していく上で重要である。

## 参考文献

- アマルティア・セン（1999）（池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳（1999））『不平等の再検討—潜在能力と自由』岩波書店
- （2000）（石塚雅彦訳（2000））『自由と経済開発』日本経済新聞社
- 石川滋（2005）『成長と貧困削減の途上国援助—アフリカ型の英国モデルと東アジア型の日本モデルとの相互学習の為に—』、GRIPS Development Forum Discussion Paper No. 10
- エティエンヌ・ウェンガー（1999）（野村恭彦監修、櫻井祐子訳（2002））『コミュニティ・オブ・プラクティス—ナレッジ社会の新たな知識形態の実践』ハーバード・ビジネス・セレクション
- 大迫正弘（2004）「PCMハンドブック」PCM Tokyoグループ
- 岡山博文・他（2003）『援助機関における知識マネジメントの現状と課題—ICT支援における知識マネジメントを事例に』2003年度HRCプロジェクト報告書
- 外務省（2002）「成長のための基礎教育イニシアティブ：BEGIN: Basic Education for Growth Initiative」[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/af\\_edu/initiative.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/af_edu/initiative.html)（2006年3月アクセス）
- 駒澤牧子（2005）『ヨルダン家族計画・WIDプロジェクトの総合的研究—キャパシティ・ディベロップメントの視点による分析』JICA 客員研究員報告書
- 国際協力事業団（JICA）（2002a）『開発課題に対する効果的アプローチ』（基礎教育）
- （2002b）『民主的な国づくりへの支援に向けて—ガバナンス強化を中心に—』民主化支援のあり方（基礎研究）報告書
- 国際協力機構（JICA）（2003a）『日本の教育経験—途上国の教育開発を考える—』
- （2003b）『援助の潮流がわかる本—今、援助で何が焦点となっているのか—』
- （2005）『調査研究「開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために—社会全体の廃棄物管理能力の向上をめざして—』
- （2006）『調査研究「キャパシティ・ディベロップメント—CDとは何か、JICAがCDをどのように捉え、JICA事業の改善にどう活かすか—』
- 白樫三四郎（1985）『リーダーシップの心理学：効果的な仕事の遂行とは』有斐閣
- 高根務（2004a）「マラウイとガーナの民主化過程」『アフリカ諸国の「民主化」再考：共同研究会中間報告』調査研究報告書、アジア経済研究所
- （2004b）「2004年マラウイ総選挙」『アフリカレポート』No. 39 pp. 43-47
- 武内進一（2003）「アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」『国家・暴力・政治—アジア・アフリカの紛争を巡って—』アジア経済研究所
- 野中郁次郎・竹内弘高・梅本勝博（1996）『知識創造企業』東洋経済新報社
- 野中郁次郎・紺野登（1999）『知識経営のすすめ—ナレッジマネジメントとその時代』ちくま新書
- 平田慈花（2000）『アフリカの地方分権化：南アフリカ共和国の財政地方分権化と予算配分の構成に関する考察』JICA 客員研究員報告書
- フレッド・エドワード・フィードラー（1967）（山田雄一監訳（1970））『新しい管理者像の探究』

産業能率短期大学出版部

- 馬淵俊介・角田学 (2004) 「地域開発におけるキャパシティ・ディベロップメント—タンザニア国ソコイネ農業大学地域開発センタープロジェクトの事例から—」『国際協力研究』20 (2), pp. 21-31
- 馬淵俊介・桑島京子 (2004) 「シンポジウム報告：途上国のキャパシティ・ディベロップメントと有効な援助—より創造的なパートナーシップを求めて—」『国際協力研究』Vol. 20 (1), pp. 64-72
- 馬淵俊介・横関祐見子 (2004) 「現職教員研修実施能力の定着へ向けて—JICA理数科教育協力をキャパシティ・ディベロップメントで読み解く—」『国際協力研究』20 (2), pp. 10-20
- 三隅二不二 (1984) 『リーダーシップ行動の科学 (改訂版)』有斐閣
- 三好崇弘・永代成日出 (2005) 『キャパシティ・ディベロップメントからみたJICA技術協力の有効性と課題に関する一考察—ガーナ灌漑農業振興支援の事例から』JICA客員研究報告書
- 牟田博光 (2001) 「総合的国際協力の可能性と問題点—マラウイ国前期初等学校プログラムを例として」『国際教育協力論集』第4巻第2号、広島大学教育開発国際協力研究センター
- 森田智 (2003) 『JICAにおける結果重視マネジメント (RBM) の確立と業績測定導入の有用性に関する研究』JICA準客員研究員報告書
- 山本達也 (2004) 『開発途上国における情報化の進展とICT支援政策—中東アラブ諸国の事例を中心に』JICA準客員研究員報告書
- 吉田俊和・松原俊浩編著 (1999) 『社会心理学—個人と集団の理解』ナカニシヤ出版
- Anders, G. (2001) Freedom and Insecurity: Civil Servants between Support Networks, the Free Market and the Civil Service Reform, in Englund, H. ed. (2001) *A Democracy Chameleons: Politics and Culture in the New Malawi*, CLAIM/MABUKU, Blantyre
- Anton De Grauwe (2002) Can decentralization help in achieving education for all?, IIEP Newsletter, Vol. XX, No. 2, April – June 2002
- Baltzell D, Dentler R A (1983) *Selecting American School Principals: A Sourcebook for Educators*. United States Department of Education/National Institute of Education, Washington, DC
- Bass, B. M. (1985) *Leadership and performance beyond expectation*, New York: Free Press.
- \_\_\_\_\_ (1990) From Transactional to Transformational Leadership: Learning to Share The Vision. *Organizational Dynamics*, (winter): 19 – 31.
- \_\_\_\_\_ (1998) *Transformational Leadership: Industry, Military, and Educational Impact*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bennett, S and Franco, L. M. (1999) *Public Sector Health Worker Motivation and Health Sector Reform: A Conceptual Framework*. Major Applied Research 5, Technical Paper No. 1, Partnerships for Health Reform
- Boje, D. M., Rosile, G. A. (2001) Where's the Power in Empowerment? Answers from Follett and Clegg, *Journal of Applied Behavioral Science*, March, 2001, Vol. 37 (1): 90 – 117.
- Bolam, R. (1994) Administrative Preparation: Inservice. *The International Encyclopaedia of Education*,

- p. 70, Pergamon, Oxford
- Bolger J. (2000) Capacity Development: Why, What and How. *Capacity Development Occasional Series*. Vol. 1. No. 1 May 2000, CIDA Policy Branch
- Booth, D. et al. (2006) *Drivers of Change and Development in Malawi*, Working Paper 261, Overseas Development Institute, London
- Bratton, M. and Van de Walle, N. (1994) Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa, *World Politics*, Vol. 46 (4) pp. 453 – 489
- \_\_\_\_\_ (1997) *Democratic Experience in Africa: regime transitions in comparative perspective*, Cambridge University Press
- Brinkerhoff, D. W. (2002) *Managing Policy Reform: Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, Bloomfield, CT, USA: Kumarian Press
- Bush, T. (1986) *Theories of Educational Management*, Harper education series, London : Harper and Row.
- Caddell, M., (2005) Listening to local voices? International targets and decentralized education planning in Nepal, *International Journal of Educational Development* 25, pp. 456 – 469
- Chambers, R. (1997) *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*. ITDG Publishing, London
- Chandler, Alfred (1962) *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, Cambridge, MA, MIT Press
- Crook, R. C., Sverrisson, A. S. (1999) *To What Extent Can Decentralized Forms of Government Enhance the Development of Pro-Poor Policies and Improve Poverty-Alleviation Outcomes?*, Manuscript
- Dansereau, F. Jr, Graen, G. and Haga, W. J. (1975). A vertical dyad linkage approach to leadership within formal organizations: A longitudinal investigation of the role making process. *Organizational Behavior and Human Performance*, 13, pp. 46 – 78
- Davies L. and Harber C. (2003) Educational Decentralisation in Malawi: a study of process, *Compare*, Vol. 33, No. 2, 2003, pp. 139 – 154
- Durevall, D. (2001) *Reform of the Malawian Public Sector: Incentives, Governance and Accountability*, World Institute for Development Economics Research, United Nations University
- Dusza, K. (1989) Max Weber's conception of the state, *International Journal Of Politics, Culture, And Society*, Vol. 3, No. 1, pp. 71 – 105
- Englund, H. (2002) Introduction: The Culture of Chameleon Politics, Englund, H. ed. (2002) *A Democracy Chameleons: Politics and Culture in the New Malawi*, CLAIM/MABUKU, Blantyre
- Faguet J. P. (2003) *Decentralization and local government in Bolivia: an overview from the bottom up*, Working Paper No. 29, Development Research Centre, LSE.
- Fiedler, F. E. (1967) *A Theory of Leadership Effectiveness*, New York: McGraw-Hill.
- Fiedler, F. E. & Chemers, M. M. (1984) *Improving leadership effectiveness: The leader match concept 2nd ed.,*. New York: John Wiley & Sons.
- Fiedler, F. E., Garcia, J. E. (1987) *New Approaches to Effective Leadership: Cognitive Resources and Organizational Performance*. New York, John Wiley & Sons



- Fleishman, E. A., Harris, E. F., Burt, H. F. (1955) *Leadership and Supervision in Industry*, Ohio State University, Bureau of Educational Research.
- Fukuda-Parr, S. et al. (eds) (2002) *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems*. Earthcan and UNDP.
- Gaynor C. (1998) *Decentralization of Education: Teacher Management*, World Bank
- Grindle, M. (1996) *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hadingham, T. (2003) *Decentralisation and Development Planning: Some Practical Considerations*, Infrastructure and Urban Development Department of the Department for International Development (DfID) ([http://www.transport-links.org/transport\\_links/filearea/publications/1\\_802\\_Decentralisation%20and%20Development%20Planning%20-%20Some%20Practical%20Considerations.pdf](http://www.transport-links.org/transport_links/filearea/publications/1_802_Decentralisation%20and%20Development%20Planning%20-%20Some%20Practical%20Considerations.pdf) 2006年2月アクセス)
- Hanson E. M. (1998) Strategies of educational decentralization: key questions and core issues, *Journal of Educational Administration*, Vol. 36 No. 2, 1998, pp. 111 – 128.
- Harrigan J. (2001) *From Dictatorship to Democracy: Economic Policy in Malawi 1964 – 2000*, Ashgate, Burlington
- Hersey, P., Blanchard, K. H., Johnson, D. E (2000) *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*, Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall
- Hmelo-Silver, C. E. (2000). Knowledge recycling: Crisscrossing the landscape of educational psychology in a problem-based learning course for preservice teachers. *Journal of Excellence in College Teaching*, 11, pp. 41 – 56
- Hopes C (1983) Criteria, Procedures and Methods Used in the Selection of Principals and The Relevance of Training for The Principalship Using the Example of the State of Hesse In The Federal Republic of Germany. Doctoral Dissertation, John Wolfgang Goethe University, Frankfurt
- House, R J., Aditya, R. N. (1997). The social scientific study of leadership: Quo vadis? *Journal of Management*, 22 (3), pp. 409 – 473.
- Hoyle, E. (1981) The Process of Management, E323 *Management and the School, Block 3, Part 1*, Open University Press, Milton Keynes
- Husén, T. eds. (1994) *The International Encyclopaedia of Education*, Pergamon, Oxford
- Johnson, J. H. and Wasty, S. S. (1993) *Borrower Ownership of Adjustment Progress and the Political Economy of Reform*, World Bank Discussion Papers no. 199, The World Bank, Washington, D. C.
- Kirkpatrick and Locke (1991) Leadership: Do Traits Matter?, *Academy of Management Executive*, 5, pp. 48 – 60
- Lauglo, J. (1995) Forms of decentralisation and their implications for education. *Comparative Education*, 31 (1), pp. 5 – 29.
- Lewin, K., Lippitt, R., White, R. K. (1939). Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates. *Journal of Social Psychology*, 10, pp. 271 – 301

- Lopes, C., Theisohn, T. (2003) *Ownership, Leadership and Transformation – Can We Do Better For Capacity Development?* Earthscan Publications Ltd., London.
- Lungu, G. F. (1983) Some Critical Issues in The Training of Educational Administrators for Developing Countries of Africa, *International Journal of Educational Development*, Vol. 3, No. 1, pp. 85 – 96
- Lungu P. R. and J. L. Mugore (1999) *Review of the Action Plan for Civil Service Reform Part 1*, Malawi Government, Office of the President and Cabinet: Zomba.
- Lusthaus, C., Adrien, M. H., Perstinger, M. (1999) Capacity Development: Definitions, Issues and Implications for Planning, Monitoring and Evaluation. *Universalial Occasional Paper* No. 35
- Lwanda, J. L. (1995) *A Study in Promise, Power and Paralysis: Malawi under Dr. Banda (1961 to 1993)*, Glasgow: Dudu Nsomba Publication
- Malawi Government, (2000) *Malawi Interim Poverty Reduction and Growth Strategy Paper*, Ministry of Finance and Economic Planning: Zomba.
- McGinn, N. and Welsh, T. (1999) *Decentralization of education: why, when, what and how?* Fundamentals of Educational Planning - 64, UNESCO/IIEP, Paris
- Meindl, J. R., Ehrlich, S. B., Dukerich, J. M. (1985). The romance of leadership, *Administrative Science Quarterly*, 30; pp. 78 – 102
- Miklos E., Hopes C. (1994) Administrator recruitment, selection, and careers, in Husén T eds. (1994) *The International Encyclopaedia of Education*, Pergamon, Oxford, pp. 78 – 83
- Msosa, C. P. (1998) *Public Sector Reform (memo)*, Department of Human Resource Management and Development, Government of Malawi: Zomba.
- MOE (2001) *Malawi Education Sector: Policy and Investment Framework*, Malawi
- \_\_\_\_\_ (2003) *Structure of Ministry of Education (memo)*, Malawi
- \_\_\_\_\_ (2004) *Comparative Study on Net Salary Increase in the Public Sector (memo)*, Malawi
- \_\_\_\_\_ (2005) *Education Statistics 2005*, Ministry of Education Malawi
- MOEST (2000) *Planning Division: Mission Statement, Mandate, Structures, Operations And Annual Work Schedule*, Ministry of Education, Sports and Culture, Malawi
- Morgan, C. (1986) The selection and appointment of heads. In : Hoyle E. McMahon A ed. (1986) *World Yearbook of Education 1986: The Management of Schools*. Kogan page, London
- Morgan, P. (1998) *Capacity and Capacity Development – Some Strategies*, Hull:Policy Brancy, CIDA
- Nair G. (2003) Nurturing Capacity in Developing Countries: From Consensus to Practice, *Capacity Enhancement Briefs* No. 1, The World Bank Institute
- ODA (1995) *Guidance Notes on how to do Stakeholder Analysis of Aid Project and Programmes*
- Office of the President and Cabinet (1989) *Malawi Training Policy*, Department of Human Resource Management and Development OPC, Government of Malawi
- \_\_\_\_\_ (1996) *Malawi Government National Training Policy*, Department of Human Resource Management and Development OPC, Government of Malawi
- \_\_\_\_\_ (2005) *Public Service Training and Development Policy (draft)*, Department of Human

- Resource Management and Development OPC, Government of Malawi
- \_\_\_\_\_ (2006) *Status Of Public Sector Reforms In The Malawi Civil Service*. Government of Malawi
- Ornelas, C. (2000) The politics of the educational decentralisation in Mexico', *Journal of Educational Administration*, 38 (5), pp. 426 – 441.
- Ostrom, E., Schroeder, L., Wynne, S. (1993) *Institutional Incentives and Sustainable Development Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.
- Preedy, M., Glatter, R., Levacic, R. (1997) *Educational Management: Strategy, Quality and Resources*, Buckingham: Open University Press.
- Psacharopoulos, G., (2006) World Bank policy on education: A personal account, *International Journal of Educational Development* 26, pp. 329 – 338
- Putnam, R. D., (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rose, P., (2003) Community Participation in School Policy and Practice in Malawi: Balancing Local Knowledge, National Policies and International Agency Priorities, *Compare*, Vol. 33 (1), pp. 47 – 64.
- Samoff, J.,(1990) Decentralization: The Politics of Interventionism. *Development and Change*, 21, pp. 513 – 30.
- Sayed, Y. (1999) Discourses of the policy of Educational Decentralisation in South Africa since 1994: an examination of the South African Schools Act, *Compare* 29, pp. 141 – 152.
- \_\_\_\_\_ (2002) Democratising education in a decentralised system: South African policy and practice, *Compare*, 32, pp. 35 – 46
- Scholes, K. (1998) in Ambrosini V. *Exploring Techniques of Analysis and Evaluation in Strategic Management*, Prentice Hall, London, p. 153
- Shirakashi, S (1999) Leadership and Organizational Behavior. 『大阪大学人間科学部紀要』 25, pp. 63 – 78
- Smith, H. (2005) Ownership and capacity: Do current donor approaches help or hinder the achievement of international and national targets for education? *International Journal of Educational Development* 25, pp. 445 – 455
- Stiglitz, J. (1999) *Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localization of Knowledge*, Keynote Address First Global Development Network Conference December 1999; Bonn, Germany
- UN (2001) *Report of the Ad Hoc Inter-sessional Working Group on Information for Decision-making and Participation and on International Cooperation for an Enabling Environment*, UN Division for Sustainable Development New York
- UNDP (1997) *Capacity Development Technical Advisory Paper II*. Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy, New York
- \_\_\_\_\_ (2002) *Public Sector Management Reform Programme 2002 – 2006: Programme Support Document*, Malawi Government and UNDP
- \_\_\_\_\_ (2003) *Report International Symposium on Capacity Development and Aid Effectiveness*, JICA,

UNDP, CIDA, World Bank, Manila, Philippines

USAID (1997) *Education Decentralisation in Africa*, Washington.

Williamson, J. (1990) What Washington means by policy reform, in: J. Williamson (ed.) *Latin American Adjustment. How much has happened?* (Washington DC, Institute for International Economics).

World Bank, (1994) *World Development Report: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.

## 別添資料 1 現地調査日程

日 時		訪問場所
2005 年 11 月 12 日	土	移動（バーミンガム発）
11 月 13 日	日	移動（リロングウェ着）
11 月 14 日	月	JICA マラウイ事務所
11 月 15 日	火	教育省計画局
		大統領府人的資源開発局
		教育省人的資源開発局
		教育省計画局
11 月 16 日	水	CIDA GSES II project
		World Bank
		教育省計画局、EMIS Unit
		JICA マラウイ事務所
11 月 17 日	木	UNDP
		大統領府マネジメント・サービス局
		大統領府法廷法人局
11 月 18 日	金	教職員委員会
		教育省 MOE、DHRMD
		GTZ
		Care International
11 月 19 日	土	資料整理
11 月 20 日	日	資料整理
11 月 21 日	月	USAID
		大統領府人的資源開発局
		財務省
		経済企画省
11 月 22 日	火	CIDA
		CSCQBE
		UNESCO
11 月 23 日	水	財務省
		EU
11 月 24 日	木	教職員組合
		保健省
11 月 25 日	金	教育省計画局
		労働省
11 月 26 日	土	資料整理
11 月 27 日	日	資料整理
11 月 28 日	月	農業省
		労働省
		JICA マラウイ事務所
11 月 29 日	火	教育省給与計算課
		教育省計画局
		WFP
		JICA マラウイ事務所
		JICA OVOP Project Office



11月30日	水	教育省給与計算課
		大統領府人的資源開発局
		地方分権化省
		大統領府人的資源開発局
12月1日	木	UNICEF
		教育省計画局 EMIS Unit
12月2日	金	AfDB
		DFID
12月3日	土	資料整理
12月4日	日	資料整理
12月5日	月	JICA マラウイ事務所報告
12月6日	火	移動（リロングウェ発 → ナイロビ着）
12月7日	水	JICA 東南部アフリカ支援事務所
		JICA ケニア事務所
12月8日	木	SMASSE Kenya
12月9日	金	SMASSE Kenya
12月10日	土	移動（ナイロビ発 → バーミンガム着）

## 別添資料 2 主要面談者リスト

### 1) マラウイ政府関係者

Domasi College of Education	:	Mr. A. Mwanza, Acting Deputy Principal
Ministry of Agriculture	:	Mr. D. M. Banda, HRM Officer
Ministry of Economic Planning and Development	:	Mr. A. Chandiyangana, Principal Human Resource Management Officer
Ministry of Education, DHRMD	:	Mr. Bonga, Director of HRMD
	:	Mr. Nthenda, Training Manager
Ministry of Education, Payroll Pension Personal Advances Integration Section	:	Mr. J. Mkhomeni, Principal System Analyst Programmer
Ministry of Education, Planning Department	:	Mr. Y. Kiuchi, JICA Education Advisor
	:	Mr. Khoji, Principal Planning Officer
	:	Mrs. D. Khonje, Principal Education Planner
	:	Mrs. G. Milner, Senior Education Planner
	:	Dr. M. Nkhokwe, Head of EMIS
	:	Mr. F. Akbar, EMIS Advisor
Ministry of Finance	:	Mrs. M. Chingeni, Controller of Human Resource Management
Ministry of Health	:	Ms. T. Hayashi, JICA Health Advisor
Ministry of Labour and Vocational Training	:	Mr. B. N'goma, Director of Planning and Research
Ministry of Local Government and Rural Development	:	Mr. L. K. Sikwese, Deputy Director of Planning and Development
Office for President and Cabinet, DHRMD	:	Mr. A. A. M. Liwonga, Assistant Director for Human Resource Management
	:	Mr. B. Mjojo, Deputy Director of DHRMD
Office for President and Cabinet, Div. of HRMD	:	Mrs. Kapaiji, Principal Human Resource Management Officer
	:	Mrs. D. E. Kaluluma, Controller of HRMD
Office for President and Cabinet, Div. of Management Service	:	Mr. M. Majabula, Deputy Director of Management Services
Office for President and Cabinet, Statutory Corporation	:	Dr. S. Hau, Permanent Secretary (The Former Secretary for Education)
Teachers' Union of Malawi	:	Mr. L. C. Chikadza, Secretary General
Teaching Service Commission	:	Mr. H. G. Mangani, Deputy Secretary

## 2) ドナー関係者

AfDB	:	Mr. A. I. Younis, Head of Education Sector
Care International	:	Mr. N. Tembo, Programme Manager
CIDA	:	Mr. M. Jere, Education Specialist
CIDA GSES II Project	:	Mr. M. M. Polepole, Project Field Manager
CSCQBE	:	Mr. L. Nsapato, Programme Coordinator
DfID	:	Mr. A. Maclean, Construction Advisor
EU (EP&D)	:	Mr. A. Tench, Team Leader of Capacity Building Programme for Economic Management and Policy Co-ordination
GTZ	:	Dr. W. Goertler, Education Team Leader
JICA Malawi	:	Mr. H. Moronaga, Deputy Resident Representative
	:	Mr. T. Uchiyama, Assistant Resident Representative
	:	Mr. F. Ngwenya, Aid Coordinator
JICA Kenya	:	Ms. R. Saito, Assistant Resident Representative
	:	Mr. S. Kibe, Education Advisor
JICA OVOP Project Office	:	Mr. K. Matsushima, OVOP Programme Advisor
JICA Regional Support Office for Eastern and Southern Africa	:	Dr. Y. Yokozeki, Senior Education Advisor
	:	Mr. I. Shimizu, Project Formulation Advisor
SMASSE Kenya	:	Mr. B. M. Njuguna, Head of SMASSE Unit, CEMASTEAM
	:	Mr. T. Sugiyama, Chief Advisor, SMASSE Project
	:	Mr. K. Naganuma, Project Coordinator, SMASSE Project
	:	Prof. Takemura, Physics Expert, SMASSE Project
	:	Mr. T. Tokuda, Mathematics Expert, SMASSE Project
	:	Mrs. P. Lelei, SMASSE National Trainer
SMASSE Malawi	:	Mr. K. Oki, SMASSE INSET Malawi Coordinator
UNDP	:	Mr. F. Mwatehngere, Programme Officer
UNESCO	:	Mr. F. R. Mkandamire, Executive Secretary
	:	Mrs. H. K. Kishindo, Deputy Executive Secretary
	:	Mr. D. Mulera, Assistant Executive Secretary
	:	Mr. V. Chingwalu, Senior Programme Officer
UNICEF	:	Mrs. C. Chirwa, Acting Team Leader of Education Sector Programme
USAID	:	Mr. R. Sosola, Education Programme Officer
WFP	:	Mrs. P. Saukila, National Programme Officer
	:	Ms. I. Kumwenda, Programme Assistant
World Bank	:	Dr. M. Mambo, Education Specialist

## 略 歴

中山 嘉人（なかやま よしひと）

学 歴 : 英国ロンドン大学教育研究所修士課程修了

現 在 : 英国バーミンガム大学大学院博士課程在籍  
有限会社メファ・マネジメント取締役（研究開発部長）

経 歴 : 青年海外協力隊ザンビア参加後、民間企業、JETROアジア経済研究所開発スクール、JICAジュニア専門員、JICA専門家などを経て、2005年、有限会社メファ・マネジメントを設立するとともに、医療法人の理事も勤める。