

アフリカにおける職業・産業人材育成(TVET)

— 変化する支援環境と人材需要への対応 —



アフリカにおける職業・産業人材育成(TVET) — 変化する支援環境と人材需要への対応 —

平成19年8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8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
06-32

アフリカにおける職業・産業人材育成(TVET)

—変化する支援環境と人材需要への対応—

山田 肖子

政策研究大学院大学

共同研究者

松田 徳子

外務省国際協力局多国間協力課

平成 19 年 8 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 18 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結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構および、執筆者の所属機関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無く転載できません。

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	
要約	i
Abstract Summary	v
はじめに	1
1. アフリカにおける TVET 支援の妥当性と支援環境	4
1-1 援助対象としてのアフリカ	4
1-2 TVET 支援の国際的動向	5
1-3 日本の TVET 支援実績	9
1-4 TVET の範囲と本調査の位置付け	12
2. アフリカにおける TVET の需要と供給に関する現状と課題	15
2-1 アフリカの製造業および労働市場概況	15
2-2 産業人材育成にかかわる議論	22
2-2-1 経済学的視点	22
2-2-2 政治的、社会的視点	25
2-3 技能形成の方法と過程	27
2-4 産業発展のための技能形成	34
2-5 有効な産業人材育成のための政府の役割	38
3. 教育セクターから見た TVET	45
3-1 教育開発の潮流	45
3-2 事例研究：教育セクター計画における TVET	48
3-2-1 ガーナ	48
3-2-2 ウガンダ	54
3-2-3 マラウイ	60
3-3 まとめ：今後の TVET 支援における留意事項	62
4. アフリカにおける TVET 支援への課題と提言	66
4-1 アフリカで求められる TVET 支援策	66
4-2 アフリカでの TVET 支援における日本の役割	69
4-2-1 産業人材育成の視点から	69
4-2-2 「人間の安全保障」の観点からの TVET — 生存のためのスキル・ ディベロップメント	71

引用文献.....	73
著者略歷.....	79

図表目次

表1-1	世銀のサブセクター別教育事業投資 1963 - 1990	6
表2-1	アフリカ11ヵ国の労働人口構成	15
表2-2	構造調整計画を実施したアフリカ18ヵ国の経済指標	16
表2-3	世界の製造業（技術レベル、地域別）	17
表2-4	GDP成長率のアフリカ域内比較	17
表2-5	国家貧困線以下で生活する人口の割合	18
表2-6	インフォーマル・セクターにおける支援ニーズ	22
表2-7	ナミビアにおける労働力の教育レベル	26
表2-8	職業技術教育・訓練の形態別特徴	29
表2-9	アフリカの事例に基づく政策目標別手法比較	41
表3-1	FTI承認国と今後の承認見込国	46
表3-2	ガーナにおけるCBT実施状況	53
表3-3	ウガンダにおけるCBT実施状況	58
表3-4	マラウイにおけるCBT実施状況	61
図1-1	世銀のサブセクター別教育支援	6
図1-2	教育分野へのODA内訳	7
図1-3	JICAの教育分野の技術協力実績（サブセクター別）	10
図1-4	JICAの教育分野の技術協力実績	10
図1-5	アフリカにおけるわが国の主要TVET案件	11
図1-6	開発戦略と対象地域の関係	12
図2-1	アフリカの貿易（輸出+輸入）に占める各地域の割合の推移	19
図2-2	アフリカからアジアへの輸出増加率	19
図2-3	南アフリカの国・地域別輸出額推移	19
図2-4	アフリカ9ヵ国における労働人口の就労形態別割合	20
図2-5	産業育成と貧困削減の接点	22
図2-6	ナミビアにおける労働人口に占める失業者の割合	26
図2-7	ダカール、イバダン、ロメ、ニアメにおけるマイクロ企業経営者の徒弟経験	32
図2-8	ダカール、イバダン、ロメ、ニアメのマイクロ企業経営者にとって最も役に 立った職業技術訓練	32
図2-9	人的資源と産業発展の関係	35
図3-1	ガーナ教育ピラミッド	51
図3-2	ウガンダ教育ピラミッド	57
図3-3	マラウイ教育ピラミッド	60
図3-4	3ヵ国の教育セクター計画とCBT制度がカバーするレベル	62

図3-5	職業技術教育・訓練の提供において教育セクターでカバーされている領域 ……	65
事例1	ケニアのSME訓練のためのバウチャー制度 ……	30
事例2	シンガポールの技術集積型産業化のための人材育成戦略 ……	36
事例3	ウガンダの職業人材育成のためのドイツ援助機関の連携支援（PEVOT） ……	68
コラム	従来のTVETとCBTはどう違うのか？ ……	49

略 語 表

略語	正式表記	和訳・概要
AU	African Union	アフリカ連合
CBT	Competency- based Training	職能に基づく訓練
COTVET	Council for Technical and Vocational Education and Training	技術・職業訓練評議会
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
ded	Deutscher Entwicklungsdienst gGmbH	ドイツ開発援助サービス
EFA	Education for All	「万人のための教育」開発目標
ESP	Education Strategic Plan	教育戦略計画
ESSP	Education Sector Strategic Plan	教育セクター開発計画
EU	European Union	欧州連合
FCUBE	Free Compulsory Universal Basic Education	基礎教育の義務化・無償化プログラム
FTI	Fast Track Initiative	ファスト・トラック・イニシアティブ
GPRS I	Ghana Poverty Reduction Strategy 2003-2005	ガーナ貧困削減戦略書
GPRS II	Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-2009	成長と貧困削減に係る戦略書
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	復興金融公庫
LLDC	Least among Less Developed Countries	後発開発途上国
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
NACVET	National Coordinating Committee for TVET	国家 TVET 調整委員会
NAI	New African Initiative	新アフリカ・イニシアティブ
NEPAD	The New Partnership for Africa's Development	アフリカ開発のための新パートナーシップ
OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
OJT	On the Job Training	職場内訓練
PEAP	Poverty Eradication Action Plan	貧困撲滅行動計画
PEVOT	Programme of Employment Oriented Vocational Training and Education	雇用に向けた職業訓練プログラム
PIF	Policy Investment Framework	教育セクターの政策と投資に関する計画

略語	正式表記	和訳・概要
PRSP	Poverty Reduction Strategic Paper	貧困削減のための国家開発戦略書
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
SME	Small and Micro Enterprises	小企業
SWAp	Sector Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
TVET	Technical Vocational Education Training	職業技術教育・訓練
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	国連工業開発機関
UPC	Universal Primary Completion	初等教育の完全普及
UPE	Universal Primary Education	初等教育の普遍化
UVQF	Uganda Vocational Qualification Framework	ウガンダ職業資格フレームワーク
WFP	United Nations World Food Programme	国連世界食糧計画

要 約

本調査研究の背景と目的

これまでわが国は、アフリカにおいて、主に公的な就業前教育訓練を対象とする案件を職業技術教育・訓練（Technical Vocational Education Training：TVET）支援と位置付け、多くの実績を重ねてきた。またアフリカにおいて、就業前教育訓練としてのTVET行政は、ウガンダやマラウイの例に見るように、従来の労働省や職業訓練省などから、教育省へと管轄が移される傾向にあり、援助協調の進む教育セクターにおいて、TVETも教育セクター計画の中に位置付けられるに至っている。なお教育セクターでは、1990年にジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」を契機として、基礎教育（特に初等教育）の拡充を最優先課題として取り組んでおり、途上国政府自身のTVET・高等教育への志向はなくなったわけではないながらも潜在化していた。しかし近年、グローバル化が進む中での技術革新を通じた国家の発展、ミレニアム開発目標にも掲げられている貧困削減の推進、そして人間の安全保障の観点などから、TVET分野の役割を積極的に再認識しようとする動きも表面化している。また、特に「アフリカの年」とも呼ばれた2005年のグレンイーグルズG8サミットにおいて、2010年までにアフリカ向け援助を倍増することが合意されたように、国際社会におけるアフリカ支援への関心も年々高まっている。

このような支援環境の変化を受けて、本調査研究においては、まず、アフリカにおける労働需要に見合った人材育成の現状と課題を概観した上で、国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）がTVET支援を実施しているガーナとウガンダ、そして政府から支援要請があがっているマラウイを対象とした現地調査をもとに、教育セクターから見たTVETについて整理する。そして、こうした現状分析に基づいて、アフリカにおけるわが国のTVET支援のあり方について具体的な提言を行うことを目的としている。なお、現在JICAがとりまとめているTVETに係る課題別指針によれば、本調査研究の対象であるアフリカの低開発国は、主に貧困層や社会的弱者の生計向上のための職業的技能習得の支援、つまり人々が基礎的な技能を習得することで収入を得られるようにすることで、貧困削減に直接貢献することを目指すスキル・ディベロップメントの支援の対象ということになる。貧困削減のためのスキル・ディベロップメントが重要であることは論を待たないが、他方、アフリカにおけるわが国のTVET支援は、むしろ公的な就業前教育訓練支援を通じた産業人材育成において実績を重ねてきていること、そして貧困層を対象にしたスキル・ディベロップメント支援を、実際の生計向上につなげていくためには、国の経済政策、労働需要分析、起業支援政策などを含めて包括的に対応することが必要との観点から、本調査研究では、JICA課題別指針の区分にはあえてこだわらずに議論するものとする。

第1章：アフリカにおけるTVET支援の妥当性と支援環境

近年のアフリカ開発の概況として、アフリカ諸国は、「アフリカ開発のための新パートナーシ

ップ（The New Partnership for Africa's Development：NEPAD）」をとりまとめ、またアフリカ連合（African Union：AU）を発足させるなど、アフリカの問題に対してオーナーシップを発揮し、対処しようとしてきている一方で、国際社会におけるアフリカへの関心も年々高まっており、世界銀行（以下、世銀）は、2005年から2015年に向けた10年間を「アフリカの10年」と名付けていることなどを概観した。

また教育開発の概況として、1960－1970年代にはTVETは高等教育とともに、最も援助が集中した分野であったが、1990年代以降、成長志向から国内の格差是正、貧困削減のための援助へという方向転換を反映し、教育援助も初等教育重視に移行しているという一連の流れを振り返った。その上で、アフリカの低開発途上国では、貧困率はむしろ貧困削減が叫ばれるようになった2000年代に上昇しており、また、基礎教育修了程度の若年人口の失業率が人口全体から見ても高くなっていることを受けて、近年、世銀、国際労働機関（International Labour Organization：ILO）、国連教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization：UNESCO）などもTVETの役割を積極的に再認識する動きを見せていることを指摘した。

なお日本の教育援助の中では、TVETが長年、大きな部分を占めてきたが、基礎教育への支援の増加に伴い、近年は減少傾向にあり、また地域的にもアジアが中心で、アフリカを対象とするものは限定的であった。しかし、アフリカにおいては、域内協力（南南協力）、政策提言型支援、そして紛争終結国における除隊兵士の社会復帰支援などの新しい取り組みが行われていることが注目される。

第2章：アフリカにおけるTVETの需要と供給に関する現状と課題

アフリカの製造業および労働市場概況として、製造業が労働人口に占める割合は南アフリカを除けば、10%にも満たない国が多いこと、1980年代に構造調整政策を受け入れた時期から1990年代にかけて、マクロ経済指標が悪化している国が多いこと、そしてアフリカの産業構造としては、自営や小企業（Small and Micro Enterprises：SME）が占める割合が非常に高いことなどをデータに基づき概観した。また、自営やSMEの多くはインフォーマル・セクターに位置付けられるが、インフォーマル・セクターの中でも上層と下層の差が非常に大きいことから、上層においては、成長に向けた取り組みが可能であるのに対して、下層においては、むしろ貧困削減のための所得向上が主要な課題とされたとした。

続いて、産業人材育成に係る先行研究について、経済学的視点、そして政治的・社会的視点から、それぞれ主要なものをレビューした上で、多様な技能形成のあり方を、技能レベルや教育・訓練の形態によって整理した。また、基礎教育は技術習得の基礎として非常に重要ではあるが、それだけでは市場競争力のある職能は身に付かないため、従来TVETの主要な対象と見なされてきた中等教育以上のレベルだけでなく、インフォーマル・セクターのための訓練の実施や、貧困層に訓練機会を公平に与えるためのバウチャー制度、徒弟制度に社会的妥当性が高いことも議論した。さらに、政策判断の一つの基準として、社会の産業発展の段階によって、求められる技能のレベルを大まかに4つに分けて整理した。

本論では、産業人材育成のための政府の主要な役割は、民間の訓練セクターや産業界と連携しつつ、法整備や制度設計をすることと考え、直接的に教育・訓練を実施することは必要最低限に抑えるべきであるとした。その上で、職業技術教育・訓練における政府の役割とその役割を果たすための手法、その手法の長所、短所をとりまとめた。なお現行では、アフリカの多くの国が、労働人口の10～30%程度しか属していないフォーマル・セクターのデータによって労働需要予測を行っており、実態に即していないばかりか、フォーマル・セクター偏重の産業人材政策は、貧困削減の観点からも疑問が残ることを指摘した。

第3章：教育セクターから見た TVET

アフリカにおいて、就業前教育訓練としてのTVET行政は、教育省の管轄下に置かれる傾向が強いことを受け、まずは近年の教育開発における重要な政策課題として、(1) 初等教育の拡充とその卒業生への対応、(2) 中等教育で学校教育を終える卒業生のための就業準備としての中等教育、(3) 高等技術者養成における高等教育の役割の再認識、(4) ノンフォーマル教育における職工レベルの技能の習得、(5) 職能に基づく訓練 (Competency- Based Training : CBT) の導入、(6) 援助協調の6つに触れて視座を整理した上で、ガーナ、ウガンダ、そしてマラウイの事例3ヵ国における国家の政策とTVETの関係を分析した。

なお、今後のTVET支援における留意事項として、教育セクター計画がカバーするTVETの限定性を指摘した。またそもそもアフリカにおいては、学齢期でありながら就学できず、就業もできていない子どもも多く存在しており、人間の安全保障を推進する上でもこの層への支援は重要であるにもかかわらず、公教育の枠組みからアプローチすることは困難であることにも言及した。さらに、援助協調が進む教育セクターの中では、基本的に、当該政府の政策に整合させた案件を形成することが求められるが、事例研究国の例に見るように、教育セクター計画は、むしろ柔軟に変更していくことも可能なものととらえて、当該政府、現地のドナーや関係者などとの継続的な対話を通じて、ともに政策を形成していくという姿勢も重要であるとした。

第4章：アフリカにおける TVET 支援への課題と提言

アフリカにおいて、外資を惹きつけられるような中堅技術者の育成を通じて、SMEを形成していくことは、多くの人々に安定した生計の手段をもたらし、かつ国家の経済成長を牽引していくためにも重要であること、そしてそのようなプロセスの支援においては、さまざまなアクターと互いに有機的な連携を形成していくかという点が一つのポイントとなることを強調した。またわが国が、継続的な政策協議の中で他ドナーを巻き込むことができれば、援助協調の中にあっても、自国の経験を生かした技術協力プロジェクトを効果的に実施していく可能性があることは、ガーナやウガンダの例に見るとおりであるとした。そして、2008年以降の「新JICA」が有することになるスキーム間の連携や、わが国が国連機関に設けている各種信託基金の活用なども含め、オールジャパンで案件形成・実施を行っていくことへの期待にも言及している。

また、JICAが今後アフリカでTVET支援を行う際に検討すべきと思われるいくつかの論点を整理した。まず、中堅技術者の育成支援について、従来のフォーマル・セクターでの雇用を目指すものから、裾野産業の形成に向けたものへと重点をシフトしていくべきであり、また社会サービス部門、経済インフラ部門、生産部門を含む総合的な取り組みとしてとらえなおすべきだとした。そして、「忘れられた大多数の人々 (forgotten majority)」に対するスキル・ディベロップメント支援について、人間中心の視点を重視する人間の安全保障の概念と通底するものであり、今後の課題であるとした。具体的な支援活動として、SMEなどを中心とした職工レベルの人材育成に関するモデル・プロジェクトを実施しつつ、政府がより包括的な政策分析の中に人材育成戦略を位置付けられるよう、データ分析や戦略づくりに関する技術支援、アジアなどの先行国の経験から学ぶための南南協力の可能性などを示唆した。

Abstract Summary

To date, Japan has accumulated a long record of results in its foreign assistance in the field of TVET (Technical and Vocational Education and Training). However, in the education sector, expansion of basic education (and in particular, primary education) was raised as a priority concern at the 1990 World Conference on Education for All in Jomtien, and while the inclination of developing country governments towards TVET and higher education had not gone away, it did indeed become dormant. In response to the changing aid environment, Japanese assistance to TVET has been in decline as increases in basic education assistance have taken place. Still, in recent years, a desire has surfaced to actively recognize anew the role of the TVET sector from the perspective of promoting poverty reduction and human security, as given in the Millennium Development Goals, as well as with an eye to achieve national development through technical innovations spurred by the advance of globalization.

The authors herein, after giving a general outline of present conditions and issues concerning human resource development suited to labor demand in Africa, shall present research on TVET based on literature review and field surveys conducted in Ghana, Uganda and Malawi.

In Africa, the formation of small and micro-enterprises capable of attracting foreign capital by cultivating more trades workers is essential for providing people with the means to a stable livelihood and extending national economic growth; meanwhile, the authors emphasize that the degree to which organic collaboration can be formed between a variety of actors is one key point for supporting the course of such formation. In addition to the above points, the paper shows how Japan may effectively implement technical cooperation projects utilizing its own experiences as long as it is able to involve other partners in sustained policy consultations, as seen in examples set by Ghana and Uganda. Further mention is also made of expectations for what is to come in the design and implementation of the All-Japan initiatives including harmonization between schemes made possible under the new post-2008 JICA.

Also, the authors have put in order several points in discussion concerning what JICA ought to consider should it proceed with future TVET assistance in Africa. First, this paper recommends that support for cultivating trades workers ought to both shift its aim away from limited employment in the FDI-led formal sector more towards shaping domestic supporting industries, and be re-visualized in programs that comprehensively cross the social services sector, the economic infrastructure sector, and the direct manufacturing sector. Then, skills development support for the ‘forgotten majority’, one challenge for the future, is revealed as sharing a common foundation with the people-centered concept of ensuring human security. The authors close by suggesting the possibility of South-South cooperation wherein these countries, while executing model projects relating to artisan-level human resource development in small and micro-enterprises, may also learn from the experiences of as well as technical assistance covering data analysis and strategizing by Asian predecessors so that their governments would cast human resource development strategy within a more comprehensive policy analysis.

はじめに

他の地域でそうであるように、アフリカにおいて、労働需要に見合った人材を育てるということは大きな政策課題のひとつである。しかし、この課題に効果的に対処するためには、当該国政府の経済発展のビジョンの中に、人材育成計画が明確に位置付けられ、連動していなければならない。例えば、どのような産業の育成を志向するかによって、それに必要な人材計画は変わってくるし、逆に、現在、労働市場に吸収されずに失業率が高い社会グループがある場合に、そのグループの生産活動を活性化させ、雇用を創出するという発想から産業政策を見直すことが社会の公平な発展のために必要であるかもしれない。教育には、その属する社会の特殊性に影響されない普遍的側面（人間育成や普遍的知識の伝達）もあると同時に、特定の社会の構成メンバーを養成するものである以上、生産活動を含むさまざまな社会生活と無関係ではあり得ないのである。

しかるに、サブサハラ・アフリカには、この「労働需要に見合った人材を育てる」という機能を効果的に果たせていない政府が多い。失敗の原因のひとつは、現実的ではなく希望的な政策にある。サブサハラ・アフリカの貧困国には、民間の外資導入や独自のハイテク産業開発の可能性があまり高くなくても、先進工業国に追いつく手段として高等技術の教育に投資したいという欲求が非常に高い国が多い。他方、アフリカ経済の大部分はインフォーマル・セクターで成り立っていると見られているにもかかわらず、散発に行われている労働市場調査は、フォーマル・セクターしか視野に入れていないため、政府は国内の経済活動の多くを捕捉できておらず、それが効果的な政策立案ができない原因にもなっている。さらに、「教育」は、「産業」とは全く分離されたセクターとして存在しており、生徒の「学校から労働への移行(School-to-work transition)」の重要性が謳われつつも、学校教育と労働市場をつなぐ現実的施策に欠けた上滑りの議論になりがちである。また、職業技術教育課程がアカデミックな過程よりも価値が低いという社会通念が根強かったり、雇用主（大企業から個人事業所のようなレベルまで）と政府の間に信頼や連携が醸成されていないことも、フォーマルな職業技術教育課程を経ても雇用に結びつかない理由のひとつである。このように、政府が直接、教育機関を運営して職業技術教育を行うことには、社会的にも、経済効率の点からも批判が多い。しかし、政府の役割は職業訓練校を運営することに限られているわけではなく、むしろ、人材育成が効果的に産業発展に貢献するよう、法や制度を整備し、民間の人材育成機関を支援し、さらには、市場原理では訓練が行き届かない貧困層や弱者の育成支援などを行うことは、政府にしか果たせない役割であるといえよう。現実には、基礎教育修了程度の若年層の失業率の高さはアフリカ諸国で大きな社会問題になっており、労働・産業政策に関連付けた教育政策の見直しは早急になされなければならない状況である。

このように、アフリカにおいて労働需要に見合った人材育成の必要性は高いにもかかわらず、教育セクターの政策議論や国際開発協力にかかわる援助機関の議論の中では、職業技術教育・訓練（Technical and Vocational Education and Training：TVET）の優先度はかなり低いと言わざるを得ない。多くの旧植民地国が独立した1960年代には、急速な国づくりの需要から一時、高等

教育、職業技術教育への援助が拡大したが、1970年代以降は減少を続けている¹。特に1990年代に入ってから、国際開発協力の分野で、成長志向から貧困削減のための援助へと大きなパラダイム・シフトが起きた。プライマリー・ヘルスケアと並んで、基礎教育は貧困削減のための重要な社会サービスと位置付けられ、政策および予算上の優先は基礎教育（初等と前期中等教育）に向けられることとなった。こうした国際援助のパラダイム変化により、途上国政府自体の高等教育・TVETへの志向はなくなったわけではないながらも潜在化し、また、援助機関の教育セクターへの支援も基礎教育に集中することとなった。さらに、貧困削減へのパラダイム・シフトとともに起こってきたのが、被援助国政府の主体性（オーナーシップ）とパートナーシップを重んじる新しい援助手法である。従来行われてきたプロジェクト型の支援には、各援助機関が計画から実施までを独自に行い、当該国政府の行財政制度に沿っていないため業務を煩雑にし、また、援助機関相互の連携が不十分で、当該国の開発全体を見渡していないものも多かったため、重複や偏りが多いと批判されるようになった。そうした反省に基づき、1990年代後半以降、援助コミュニティで奨励されるようになったのが、当該国政府が主体的に立案した政策に合意した上で、政策の実施に対して財政支援を行うという方法である。教育セクターは特にその手法が早くから導入された分野であり、初等教育を中心としたセクター開発戦略に基づくセクタープログラムを枠組みとし、援助機関の協調・連携、および財政支援型援助への移行が推し進められている。こうしたセクタープログラム化、財政支援化への動きは、国によって程度やアプローチに差があるが、概して、援助依存度が高く、また欧州援助機関や世界銀行（以下、世銀）など、新しい援助手法を奨励している援助機関の影響が強いサブサハラ・アフリカの貧困国では、この動きが急速なのが特徴である。

こうした基礎教育重視のセクタープログラムの枠組みの中では、基礎教育以外の分野でプロジェクト型の支援を行うことにはかなり慎重にならざるを得ないのが実情であろう。国際協力機構（Japan International Cooperation Agency：JICA）は、TVET支援では長年の実績があり、また、日本自体が、教育を通じて高度成長を支える産業人材を育成することに成功したり²、アジアの中所得国の経済発展を支援した経験からも、「教育を通じて産業発展に貢献する人材を育てる」という発想は日本には根強いと思われる。同時に、たとえ計画・実施において現実味がなかったり政策分析のための情報が不足していたとしても、アフリカの政府が産業人材育成を希求していることは間違いない。明白なTVET支援のニーズがある中で、それを現在の援助環境の中でどのように説得力があり、かつ実際に効果のある形で支援できるかが、今後アフリカでTVET支援を行っていくための鍵であると思われる。実際、援助が極端に基礎教育に振れすぎた反省も生じてきており、世銀が初等教育の普遍化（Universal Primary Education：UPE）とバランスを取りつつTVETの拡大もすべきであるという報告を出してもいる³。また、基礎教育は、職業技術を身に付

¹ 例えば、世界銀行のTVET（中等、ポストセカンダリー、ノンフォーマル、教員養成）への支援は、1963 - 1976年間は教育事業投資の51%を占めていたが、1977 - 1986年間は44%、1990年は25%となっている。Jones（1992）p. 182

² 社会工学院研究所（1995）、国際協力機構（2005a）

³ Johanson and Adams（2004）pp. 11 - 12

けるための基盤として必要であるが、それだけでは技能は身に付かないといわれている⁴。就業できなければ貧困削減につながらないということを考えると、基礎教育だけでなく、職業技術教育も貧困削減に必要だといえる⁵。要するに、TVET支援は、現在の貧困削減パラダイムの中でも、十分に妥当性を持ちうる。ただし、TVETの分野にはインフォーマル・セクターや中小企業の人材育成から高等教育機関における工学、高等技術の教育も含まれており、TVETなら何でも貧困削減に貢献するという議論は成り立たない。また、TVETというサブセクター全体が経済効率や妥当性においてさまざまな批判を受けてきたことや、複数の省庁や民間のアクターがかかわる複雑な分野であることは事実であり、支援する場合には慎重な計画が必要である。さらに、現在の援助環境では、従来どおり、単独のプロジェクトのみを実施し続けることは他の援助機関への論理的な説明が難しく、より高次の政策対話や他機関も巻き込んだ動きが必要になると思われる。

本報告書は、アフリカの産業人材育成の現状と課題を概観するとともに、既にJICAがTVET分野の案件を実施している国（ガーナ、ウガンダ）や、政府から支援要請が上がってきた国（マラウイ）で行った現地調査をもとに、日本を含め、援助機関が現在アフリカのTVET分野でどのような支援を行っているのか、どのような成果や課題があるか、今後どのような支援ができるか、といった疑問を考察する。それにより、今後ますます重要性が高まるであろうアフリカのTVET支援のための議論に貢献することを願うものである。なお、本調査は、南アフリカ、ボツワナなど一部の中所得国を除くサブサハラ・アフリカの低所得国に限定し、それらの国に共通する経済および労働条件、そのもとで実行可能な貧困削減のための産業人材育成を分析している。従って、本報告書で言及する「アフリカ」には、北アフリカ（マグレブ）諸国および中所得国は含まれないことをあらかじめ断っておく。

⁴ Broadman (2006) p. 21

⁵ Bennell (1999) p. 1, 3

1. アフリカにおける TVET 支援の妥当性と支援環境

1-1 援助対象としてのアフリカ

2001年、アフリカ諸国は、アフリカにおける貧困撲滅、持続可能な成長と開発、世界の政治経済への統合を目指す包括的な誓約文書としての「アフリカ開発のための新パートナーシップ (The New Partnership for Africa's Development : NEPAD)⁶」をとりまとめ、また2002年7月には、アフリカの一層高度な政治的・経済的統合の実現と紛争の予防・解決に向けた取り組み強化のために、アフリカ統一機構 (Organization of African Unity : OAU) を発展改組させる形で、アフリカ連合 (African Union : AU) を発足させるなど、アフリカの問題に対してオーナーシップを発揮し、対処しようとしてきている。

一方、国際社会におけるアフリカへの関心も年々高まっており、特に2005年は「アフリカの年」とも呼ばれた。2005年1月には国連ミレニアム・プロジェクト報告書がとりまとめられ、ミレニアム開発目標の達成状況のレビューにおいて、サブサハラ・アフリカは悪化、アジアは最も改善したが不十分、その他の地域は改善・悪化が混在とした上で、貧困削減の一義的責任は開発途上国自身が負うが、最貧国のミレニアム開発目標達成にはODAの大幅な増額が必要としている。なおTVETの文脈においても、科学・技術を動員する重要性にも言及しつつ、その一方で、開発途上国は自ら科学技術分野に投資することが困難であり、資金不足による頭脳流出の問題も深刻であることから、ドナーは、高等教育、国際農業研究協議グループなどの研究機関に対する支援を強化すべきとしていることも注目される⁷。3月には、英国ブレア首相のイニシアティブによるアフリカ委員会 (Commission for Africa) の報告書が発表され、アフリカの国々がミレニアム開発目標を達成するためには、アフリカに対する援助額を倍増する必要があること、つまり2010年までに追加的なODAが250億ドル求められていることが掲げられた。そして7月のグレンイーグルズG8サミットにおいて、アフリカ委員会の提言どおり、2010年までにアフリカ向け援助を倍増することが合意され、「開発援助の主対象はアフリカ」という潮流が形成されていったといえる。さらに9月には、世銀はアフリカ開発計画 (Meeting the Challenge of Africa's Development : A World Bank Group Action Plan) を発表して、2015年に向けた10年間を「アフリカの10年」と名付けた。

また近年、中国もアフリカ諸国との関係強化を活発化している。中国は、アフリカとの「新たな戦略的パートナーシップ」構築を外交の柱に掲げ、経済協力のみならず、民間セクターのパートナーシップの構築を通じて投資を活性化している。中国は、アフリカとの経済・貿易関係を強化するための「中国・アフリカ協力フォーラム」を2000年に北京で、2003年にはアディス・アベバで開催したのに続き、2006年11月には、アフリカ48カ国の首脳を北京に招いて「中国・ア

⁶ 2001年7月にザンビア国ルサカで開催されたOAU首脳会議において、「新アフリカ・イニシアティブ (New African Initiative : NAI) という文書が採択され、それが同年10月の国家元首政府首脳実施委員会初回会合においてNEPADへと改称された。

⁷ UN Millennium Project (2005) p. 92

フリカ協力フォーラム首脳会合」を開催し、債務免除や投資拡大、人材育成などを含む対フリカ支援策を打ち出した。また中国は、1991年に銭外相が年初にフリカ訪問を実施して以来、政府要人による年始のフリカ訪問が恒例化しているのに加え、胡国家元首が2年連続してフリカ訪問を行うなど、経済的のみならず政治的なパートナーシップの構築を図っている。

またフリカの開発においては、日本のイニシアティブによるフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development：TICAD）も重要な役割を果たしていると言われる。TICADは、アジアとフリカがフリカの開発促進を目指して協力するための国際的枠組みとされ、1993年に開催された第一回会議（TICAD I）においては、フリカに対する支援プロセスの継続とフリカの開発優先課題に関する合意が形成された。このプロセスは、1998年の第二回会議（TICAD II）を通じて強化された後、2003年の第三回会議（TICAD III）においては、フリカ自身によって生まれた開発のための新基盤、「NEPAD」との協調を軸としながら、人材育成やアジア・フリカ支援の強化を打ち出すに至っている。また2008年には、第四回会議（TICAD IV）の開催が予定されているところ、フリカ支援に係る議論は今後さらに活発化することも予想されている。

1－2 TVET 支援の国際的動向

近年はすっかり教育開発支援の主流から外れているTVETであるが、1960－1970年代には高等教育とともに、最も支援が集中した分野であった。例えば、1963年に世銀は途上国に対する職業技術教育のための大規模な貸付プログラムを開始したが、1964年から1969年にかけて、中等職業技術教育は世銀の教育分野の貸付では二番目に多い20%を占めていた⁸。1963－1976年期には、職業技術教育に関連する支出は教育支出全体の51%に及んでいた（表1-1）。しかし、1980年代以降、世銀の教育分野全体に対する事業額は拡大しているにもかかわらず、職業技術教育の割合は減少し続け、2002年の世銀の教育セクター支援総額に占める職業技術教育の割合は9%にすぎない（図1-1）。それに反比例するように、初等教育の割合は年を追うごとに増加しており、1963－1976年期には6%にすぎなかった初等教育支援が、2002年には39%を占めるに至っている。初等教育重視の傾向は、他ドナーも含めるとさらに顕著である。図1-2は、後発開発途上国（Least among Less Developed Countries：LLDC）に対する教育支援全体をサブセクターごとに示したものである。この図からは、6割近い教育支援が初等教育に集中していることが読み取れる。ただし、職業技術教育の政策や財政を分析する際に注意しなければならないのは、サブセクターの分類の仕方が異なるケースがあり、特にTVETの分類方法には一貫性がないということである。初等教育のように、区分が明白なサブセクターと違い、TVETは、中等、ポストセカンダリー、ノンフォーマル、果ては教員養成にまで重なるサブセクターである。従って、他のサブセクターの中にTVETの要素が分散されている場合が多く、図1-2に職業技術教育というカテゴリーがないのは、そうした事情が反映されていると思われる。他方、職業技術教育というカテゴリー

⁸ World Bank (1995)

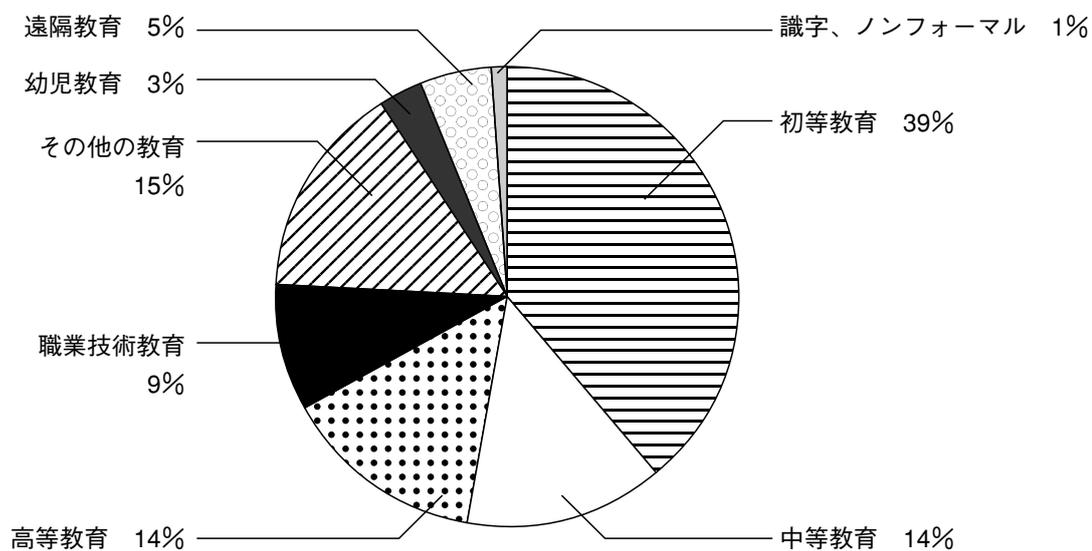
が示されていた場合も、その中に何が含まれているかは明確に把握できないケースも多い。従って、当該サブセクターに関する教育統計や財務指標からは、大まかな流れが把握できる程度だと考えたほうがよい。

表1-1 世銀のサブセクター別教育事業投資 1963 - 1990

	1963 - 1976		1977 - 1986		1990	
	US \$ M	%	US \$ M	%	US \$ M	%
普通教育	963	42	6,171	52	1,222	64
初等	134	6	2,580	22	456	24
中等	461	20	1,176	10	163	8
ノンフォーマル	30	1	48	0		0
中等以上	89	4	1,615	14	323	17
教員養成	251	11	752	6	280	15
職業技術教育	1,150	51	5,220	44	489	25
中等	511	23	706	6	69	4
中等以上	367	16	2,810	24	302	16
ノンフォーマル	249	11	1,579	13	45	2
教員養成	23	1	124	1	73	4
その他	153	7	368	3	207	11
合計	2,266	100	11,759	100	1,918	100

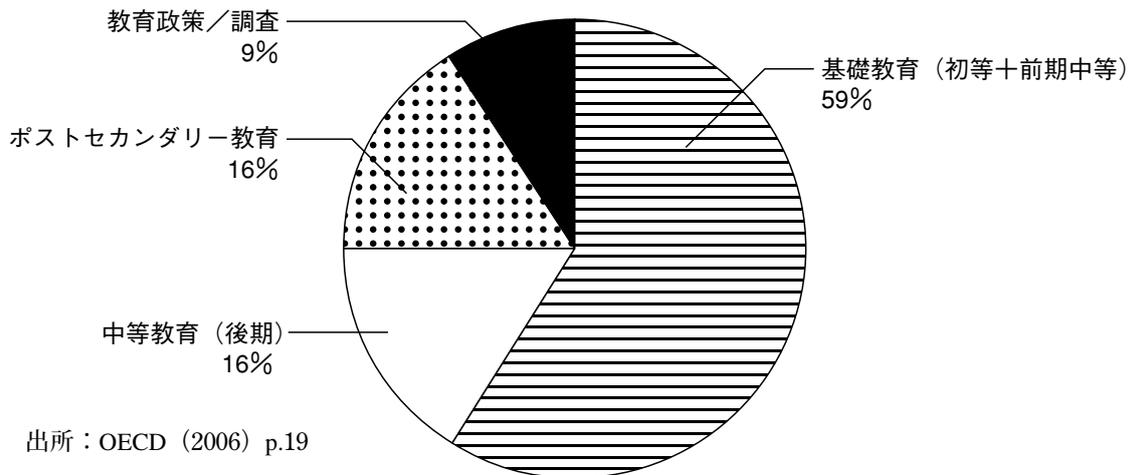
出所：Jones (1992) p. 182

図1-1 世銀のサブセクター別教育支援 (2002年4月時点)



出所：World Bank (2006a) p. 2

図1-2 教育分野へのODA内訳



このように、1960 / 1970年代の高等およびTVET重視から、教育援助は初等教育重視に移行してきた。このことは、教育分野だけでなく、援助全体の潮流を反映している。1990年代以降、国際開発協力の分野では、成長志向から国内の格差是正、貧困削減のための援助へ、大きな方向転換が起きた。2000年には、貧困削減を究極目標として、貧困層や弱者への社会サービスを優先付けるミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）が合意され、それぞれの途上国が貧困削減のための国家開発戦略書（Poverty Reduction Strategic Paper：PRSP）を作成することが求められるようになった。1980年代から1990年代前半にかけて世界的に導入された構造調整政策は、政府セクターの縮小とマクロ経済指標の向上を目指したが、マクロ指標の向上が見られない国が少なくなっただけでなく（サブサハラ・アフリカ地域はその典型）、政府機能が縮小された結果、教育や保健といった基礎的な社会サービスが行き届かず、貧富の格差が拡大したとの反省が生まれた。そこで、1990年代後半から出てきた貧困削減枠組みにおいては、貧困層に直接裨益し、格差を是正するための社会サービスとして、基礎教育やプライマリー・ヘルスケアが促進されることとなったのである。そうした流れの中、1990年にタイのジョムティエンで合意された「万人のための教育（Education for All：EFA）」国際目標群の中から、「2015年までに初等教育を完全普及させる（Universal Primary Completion：UPC）」と「2005年までに初・中等教育での男女間格差を解消する」という2つがMDGsに取り込まれ、その達成のために多くのドナーや途上国政府が共同歩調を取っている。総じて、途上国政府の公共財政に占める教育支出は増加傾向にあるが、その中でも初等教育の割合が増加している国が多い⁹。

また、貧困削減パラダイムに関連して、新しい援助方法論が導入されたことも近年の支援環境の変化として挙げられる。1990年代以降、途上国政府と援助機関、援助機関相互、あるいは途上国政府と市民社会団体（NGOなど）といった開発アクター間での「パートナーシップ」を促進し、

⁹ UPCに向けた取り組みを支援するグローバルなパートナーシップとしてのファスト・トラック・イニシアティブ（Fast Track Initiative：FTI）においては、EFAを既に達成している国の教育指標をインディカティブ・フレームワークとしてとりまとめている。それによると、政府予算の20%を教育予算に、また教育予算の42～64%を初等教育に割り当てることが望ましいとされている。

かつ、当該国政府の政策の主体的決定・実施を尊重する（「オーナーシップ」）という考え方が、国際的援助コミュニティの中で広く共有されるようになったのである。それに伴い、途上国内では、援助機関グループと政府の協議・調整のためのさまざまなメカニズムが導入されるようになった。同時に、当該国政府の「オーナーシップ」を尊重するという合意のもと、援助機関は、「なるべく政府の行財政手続きや組織に沿って支援を行うべきで、教育省の通常業務のライン外に運営委員会を設けて援助機関独自のプロジェクトを行うのは慎むべきだ」という相互プレッシャーをかけるようになった。こうした考え方にに基づき、国庫（財務省管理）か教育省の予算に援助資金を振り入れる財政支援型援助が最もオーナーシップへの干渉が少ない支援方法として、一部援助機関（英国をはじめとする欧州援助機関、世銀など）によって奨励されるようになった。財政支援では、当該国政府の政策を承認した後は、細部にわたって政府の実施に干渉しない前提に立つ。そこで、多くの援助機関は、現場型の技術協力プロジェクトを多くの国でやる方法から、国やセクターを絞り込み、その中で財政支援をしつつ政策対話や制度形成に積極的に関与し、技術協力は状況を見て限定的に行う方向に向かっている。こうした新しい援助のトレンドにあまり影響を受けない国や地域もあるが、援助依存度が高く、外部の影響を受けやすいアフリカ諸国においては、基礎教育重視を前提としたセクター・プログラムへの移行が急速に進んでいる。そのため、この地域では、職業人材育成¹⁰の必要性を説得力ある形で位置付けていくことが、当該サブセクター支援の前提となろう。ウガンダでドイツが行っている雇用に向けた職業訓練プログラム（Programme of Employment Oriented Vocational Training and Education：PEVOT）など、一部援助機関の取り組みの中には、政策形成や職能資格制度の確立といった枠組みづくりの部分で政策協議やアドバイスをしつつ、同時並行で中小企業人材のスキル・ディベロップメントを支援する技術協力プロジェクトを実施している事例もある。JICAがガーナで着手しているTVETプロジェクトも、これに類した政策協議や先方政府のキャパシティ向上と具体的な教育活動を連動させた案件であり、こうしたアプローチの重要性は今後高まっていくと思われる（後段で詳述）。

なお、1990年代以来基礎教育へ大きく振れていた援助機関の動向も、近年では若干の修正がなされつつある。後述するように、サブサハラ・アフリカの低開発途上国では、貧困率はむしろ「貧困削減フレームワーク」が導入された後の2000年代に上昇しており、また、基礎教育修了程度の若年人口の失業率が人口全体から見ても高くなっている。このことは、基礎教育を受けた人口が労働市場に十分に吸収されておらず、基礎教育の拡大だけでは、産業人材の育成には不十分であることを示している。こうしたことから、世銀も、基礎教育を拡大しつつも、TVETとのバランスを取ることを訴えている¹¹。世銀は、基礎教育においては政府の大きな役割を認めつつ、他の教育サブセクターでは受益者や民間セクターとのコスト分担を奨励しており、TVETにおいても、政府の役割を明確にし、拡散を防ぐこと、職業人材訓練市場に民間の訓練機関を積極

¹⁰ 本稿では、職業技術教育・訓練（TVET）とは別に職業人材育成という用語も用いている。TVETは人材育成のための教育・訓練活動に限定されるが、職業人材育成は、人材需要に対応するための諸活動、といったTVETより広い定義で用いている。「スキル・ディベロップメント」なども含め、この分野での用語は明確な整理がされていないのが現状である。

¹¹ Johanson and Adams (2004) pp. 11 – 12

的に参入させ、競争的訓練市場を形成することで訓練の質を高め、政府のコスト負担を軽減させようとしている。また、世銀以外で、包括的なTVET支援政策を発表している国際機関として、国際労働機関（International Labour Organization：ILO）、国連教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization：UNESCO）が挙げられる。ILOは、労働問題を中心的に扱う組織として、グローバル経済におけるTVETの効果的、効率的役割を考察している。それによれば、技術やプロダクト・サイクルの変化が早くなっている現在の国際経済環境の中で、有用な人材を育てるためには、(1) 政府が、求められる技術基準を明確にし、資格制度を確立することで、労働者の能力を雇用者に分かりやすくする、(2) 民間セクターとの連携を強化する、(3) 民間セクターが政府とともに人材訓練費用を負担するようインセンティブを供与する、などの方策が必要だという¹²。また、UNESCOは、設立当初から教育分野での議論を主導してきており、その立場から、人権アプローチによる教育の普及を掲げている。基本的人権としての生涯学習の一環として、UNESCOは持続可能な開発のためには、すべての人が生涯、ライフ・スキルと、収入を得るための職業技術を学ぶ機会を得るべきだと述べている¹³。UNESCOは教育の理想から、ILOは労働から、世銀はマクロ経済からと、それぞれ異なるアプローチではあるが、具体的なTVET推進策においては、援助機関相互の差はあまりなく、政府は法規や枠組みを整備し、自ら訓練を実施するのは最小限に止め、民間の訓練機関を活用することを提唱している。ただし、このような官民連携の枠組みの中で、TVETが具体的にどのような人材を養成するかは国の状況によって多様だが、訓練需要については、これらの援助機関の文書では特定されていない。

1-3 日本のTVET支援実績

日本の国際協力は、一貫して、人づくりを通じた経済成長支援を志向してきており、その中で、TVET分野における協力は1970年代からコンスタントに実績があり、近年まで、案件数、規模ともに安定して一定の水準を保ってきた。日本政府のTVET支援には、JICAによる技術協力プロジェクトのほか、外務省の無償資金協力、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation：JBIC）の無償資金協力、経済産業省が主管する（財）海外技術者研修協会（AOTS）の研修生受け入れ、（財）海外貿易開発協会（JODC）による日本人専門家の民間企業派遣、さらに厚生労働省傘下の（財）海外職業訓練協会（OVTA）による教材開発、海外訓練派遣、海外人材育成情報提供などがある¹⁴。

JICAの技術協力プロジェクト（以下、技プロ）のうち、その活動の全部または一部において人材育成を行っているものは多く、農業、漁業、機械、電気、ITなど、教育セクターの案件として分類されていないものの中にも産業人材育成の一環と見なしうるものは多いと考えられる。JICAの2005年の報告書「中所得国への産業人材育成支援のあり方」によれば、JICA設立から2003年度までに実施されてきた技プロ961件を「技術開発型」「研究開発型」「人材育成型」の3つに分類

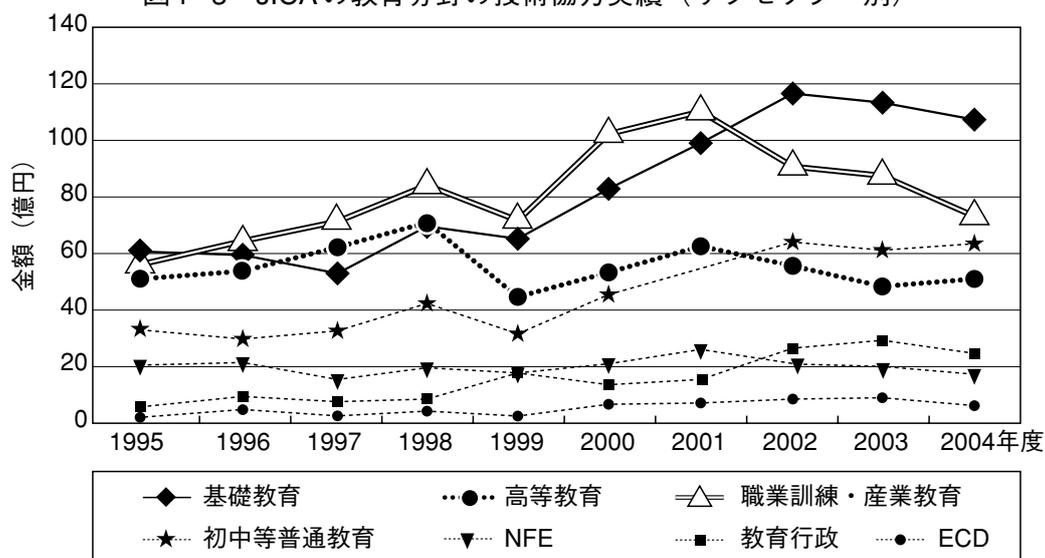
¹² ILO（2000）pp. 3-15

¹³ UNESCO - IIEP（2001）p. 45

¹⁴ 国際協力機構（2006）p. 8

すると、人材育成型は278件、全体の28.9%に及ぶという。また、「人材育成型」技プロの過去10年間の案件の3割は、「産業人材育成に特化」しているという¹⁵。しかし、基礎教育支援の重要性が強調されている近年の国際援助環境を反映して、JICAの教育分野への技術協力に占めるTVETの割合は減少傾向にある。1990年代までは、TVETはJICAの教育分野の事業支出の中で一番大きな部分を占めていた。例えば、1995－1998年期において、TVETは教育分野の事業支出の31～34%を占めており、初・中等教育がそれに続いていた（26.7～30%）¹⁶。しかし、2000年代に入ってから、基礎教育への支出がTVETを追い越している（図1-3）。JICAの教育分野の技術協力への支出自体が減少していることもあり（図1-4）、TVETへの支援額は右肩下がりになっている。

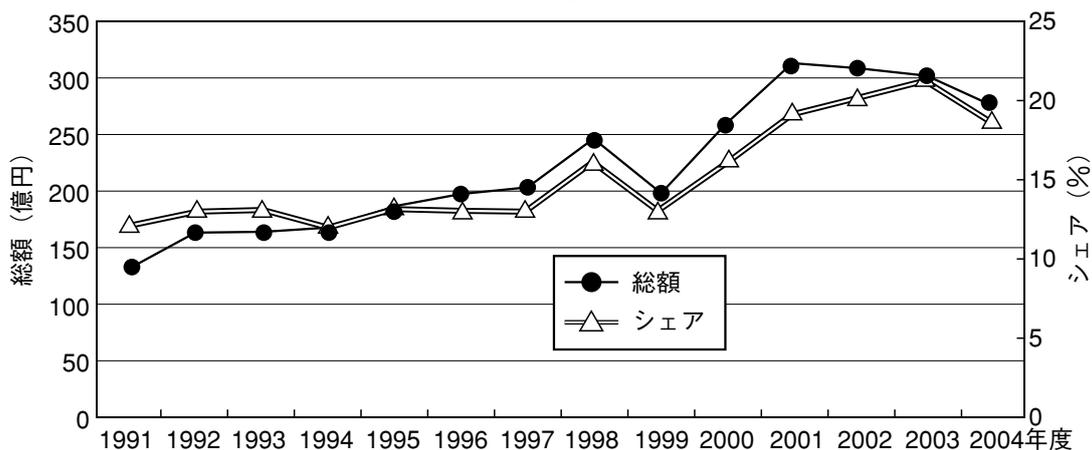
図1-3 JICAの教育分野の技術協力実績（サブセクター別）



金額実績ベース JICAグローバルイシュー

出所：JICA より入手。

図1-4 JICAの教育分野の技術協力実績



出所：JICA より入手。

¹⁵ 国際協力機構（2005）pp.14－17

¹⁶ *Ibid.*（2001）

なお、日本の援助全体の傾向を反映して、TVETにおいても、支援実績のある地域はアジアが中心で、全体のほぼ半分を占めている。中南米、中東への支援がアジアに続くが、当該分野でのアフリカへの支援は、これまでのところ限定されている¹⁷ (図1-5)。

アフリカにおけるわが国のTVET支援は、ウガンダやセネガルでの事業に見るように、職業訓練センターを拠点とする就業前の中堅技術者育成を中心とするものだったといえる。また、これらの国々でわが国が支援してきた職業訓練センターが、域内協力(南南協力)¹⁸の拠点として発展していること、ガーナで、わが国の開発調査の提言が国家TVET政策としてとりまとめられたのを受けて、現在、その実施支援に係る技術協力を行っていること、そしてエリトリアやルワンダ

図1-5 アフリカにおけるわが国の主要TVET案件

国名	協力期間	協力案件
ウガンダ	1968 - 1974	【ブ】 ナカワ職業訓練センタープロジェクト
	1997 - 1998	【無】 ナカワ職業訓練校改善計画
	1997 - 2002	【ブ】 ナカワ職業訓練校プロジェクト
	2002 - 2004	【ブ】 ナカワ職業訓練校プロジェクトフォローアップ
	2004 - 2006 (準備中)	【ブ】 ウガンダ職業訓練指導員研修プロジェクト 【ブ】 職業訓練指導員養成プロジェクト
セネガル	1983 - 1984	【無】 セネガル職業訓練センター建設計画 (BT コース)
	1984 - 1991	【ブ】 日本・セネガル職業訓練センタープロジェクト
	1991 - 1993	【ブ】 日本・セネガル職業訓練センタープロジェクトフォローアップ
	1995	【ブ】 日本・セネガル職業訓練センタープロジェクトアフターケア
	1999 - 2004	【ブ】 日本・セネガル職業訓練センタープロジェクト (第三国研修)
2002 - 2003	【無】 セネガル職業訓練センター拡充計画 (BTS コース)	
ザンビア	1987 - 1994	【ブ】 ザンビア職業訓練拡充計画プロジェクト
	1994 - 1996	【ブ】 ザンビア職業訓練拡充計画フォローアップ
	2001 - 2003	【ブ】 ザンビア職業訓練拡充計画アフターケア
ケニア	1985 - 1986	【無】 NYS 上級技術学院整備計画
	1988 - 1992	【ブ】 NYS 技術学院プロジェクト
	1993 - 1994	【ブ】 NYS 技術学院プロジェクト延長
	1995 - 1997	【ブ】 NYS 技術学院プロジェクトフォローアップ
ガーナ	2000 - 2001	【開】 技術教育開発計画マスタープラン策定
	2005 - 現在 (準備中)	【専】 CBT 方式技術教育推進 【ブ】 技術教育制度化支援プロジェクト
タンザニア	2000	【無】 ムトワラ職業訓練学校機材整備計画
	2001 - 2003	【専】 ムトワラ職業訓練学校機材整備計画
	2004 - 2005	【ブ】 ムトワラ職業訓練学校機材整備計画フォローアップ
エリトリア	2003 - 2004	【専】 職業・教育訓練コーディネーター
	2003 - 2007	【ブ】 除隊兵士に対する社会復帰基礎訓練プロジェクト
ルワンダ	2005 - 2008	【ブ】 障害を持つ除隊兵士の社会復帰のための技能訓練プロジェクト
スーダン	2006 - 2009	【ブ】 基礎的技能・職業訓練強化プロジェクト

【無】 無償資金協力、【ブ】 プロジェクト、【開】 開発調査、【専】 専門家

出所：筆者作成。

¹⁷ 国際協力機構 (2005) p. 16

¹⁸ セネガルにおいては、1999年から2004年にかけて、セネガル・日本職業訓練センターによる仏語圏アフリカ諸国(マリ、モーリタニア、トーゴ、ニジェール、ブルキナファソ、ギニア、ガボン、ベナン、中央アフリカ、コートジボワール)を対象にした第三国研修を支援したほか、ウガンダにおいても、2004年から2006年にかけて、ナカワ職業訓練校による東アジア諸国(ケニア、タンザニア、ザンビア、エリトリア)を対象にした第三国研修を支援した。

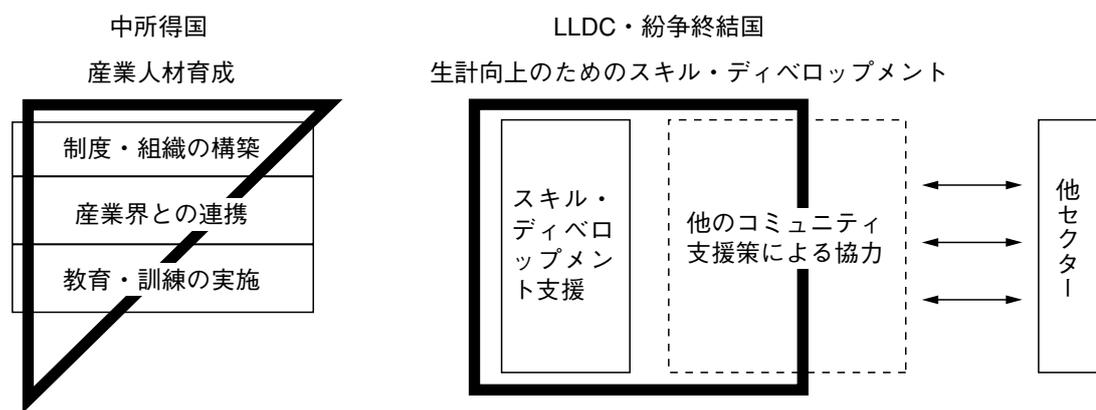
などの紛争終結国で、除隊兵士の社会復帰促進の一環として、スキル・ディベロップメント支援が開始されていることなどが、新しい取り組みとして特に注目される。

1-4 TVET の範囲と本調査の位置付け

課題別指針によれば、JICAでは、TVET（技術教育・訓練）を「雇用や起業につながる生産活動を行うために必要な技術および知識を身に付けることを目的とした人材育成」と定義している。また、それは就業前（Pre-service training）と就業後（In-service training）の教育・訓練に大別され、前者は後期中等教育以降の公的教育課程で行われるもの、後者は企業内研修やノンフォーマル教育、公的教育機関での長・短期の研修や徒弟訓練（Apprenticeship）も含むという¹⁹。また、同課題別指針では、TVETを実施する上でのアプローチとして、(1) 産業人材育成と (2) 生計向上のためのスキル・ディベロップメントの2つを挙げている²⁰。スキル・ディベロップメントは、主に貧困層や社会的弱者の生計向上のための職業的技能習得の支援と定義され、人々が基礎的な技能を習得することで収入を得られるようにし、そのことを通じて貧困削減に直接貢献することを目指している。スキル・ディベロップメントは、ライフ・スキルの向上など、ほかのコミュニティ開発アプローチと関連させることで、相乗的に貧困削減の効果を生むと考えられる²¹。他方、産業人材育成は、フォーマル・セクターの企業での雇用を目的とした人材育成で、国の産業の国際競争力を高めることを目指すものと定義されている。

また、JICAの協力方針として、産業人材育成は中所得国を、スキル・ディベロップメントは後発開発途上国や紛争終結国を対象に実施することを想定している（図1-6参照）。2005年に実

図1-6 開発戦略と対象地域の関係



太線が JICA 協力として重点的に実施する領域

出所：国際協力機構（2006）p. 33

¹⁹ 国際協力機構（2006）pp. 4-5

²⁰ *Ibid.* pp. 15-39

²¹ このテーマについては、2005年度に JICA 客員研究で詳細が論じられている。吉田（2005）

施されたJICAの「中所得国への産業人材育成支援のあり方」研究会の報告書²²も、こうした判断に基づき、ASEAN諸国の産業人材育成支援の可能性を検討しているものと思われる。

この分類で考えると、本調査の対象であるサブサハラ・アフリカの低開発国は、スキル・ディベロップメント支援の対象ということになる。確かに、アフリカの経済は低成長を続けており、1990年代には、全体として1人当たり所得の成長率がマイナス（-1.8%）であった²³。1日1ドル以下で暮らしている人々がアフリカの人口の46%といわれており、これは1980年代、1990年代より悪化している²⁴。貧困はむしろ拡大しているといえるのである。従って、アフリカにおいて貧困削減のためのスキル・ディベロップメントが重要であることは論を待たない。他方、国の経済政策や労働需要の分析と切り離して貧困層のスキル・ディベロップメントを行っても、訓練した労働力が市場に吸収されない、貧困者が起業しようとしても必要なサポートを受けられない、などの問題が生じて、結局支援が無駄になりかねない。アフリカにおいて、インフォーマル・セクターが国民の経済活動の9割以上を占める国は少なくなく、しかもフォーマル・セクターでの雇用が縮小したり経済が停滞したことで、インフォーマル・セクターは拡大傾向にあるという。正式な認可を受けているか（フォーマル）受けていないか（インフォーマル）にかかわらず、小企業（Small and Micro Enterprises：SME）や起業家を支援することは、貧困削減のための特殊な活動ではなく、農業従事者以外の多くのアフリカの人々の経済活動の向上に資するものであるといえる。同時に、産業人材育成は、フォーマル・セクターの中規模以上の企業での雇用を目的とした高度な技術教育と限定してしまうと、多くのアフリカの国で労働人口の10～35%程度しか雇用していないフォーマル・セクター²⁵の中の、さらに限られた人々しか対象にしないことになり、貧困削減の観点からだけでなく、国家の産業育成戦略としても偏ったものになる。また、後述するように、これらの高度な産業人材は、アフリカでは大企業の企業内研修で養成しており、就業前の公教育には企業はあまり期待していないのも実情である²⁶。このように、それぞれの国の労働人口の特性や産業構造全体を見ずに、やみくもに先端技術教育を導入しても長期的な経済発展のビジョンにつながりにくい。アフリカにおける産業人材育成が、高等教育やポリテクニクでの工学や技術教育に限られる必要はなく、技術の複雑度よりも需要に合った産業人材を育成するという視点から考察すべきであろう。

また、既に述べたとおり、援助機関のかかわり方も変化が求められており、TVETセクター全体を見渡して政策対話や制度形成にかかわることは、現在のセクタープログラムの中では前提条件となってくる。貧困層のためのスキル・ディベロップメントであれ、高度な工業技術を身に付けた人材の育成であれ、TVETセクターで技術協力プロジェクトを行うには、まず、制度構築のためにそのプロジェクトが必要なパーツになっていなければならない。

²² 国際協力機構（2005a）

²³ 福西・山形（2003）p. 25

²⁴ Economic Commission for Africa（2005）p. 1

²⁵ 例えば、ガーナでは労働人口の87%、カメルーンでは85.2%、エチオピアでは74.6%がインフォーマル・セクターで働いている。南アフリカは例外的に少なく、インフォーマル・セクターの雇用は24%に止まっている。Fluitman（2001）pp. 17-18

²⁶ Grierson（2002）pp. 33, 60, Dabalen, et. al.（2003）p. 32

これらの考察に基づき、本報告書では、JICA 課題別指針のスキル・ディベロップメント、産業人材育成という区分にはあえてこだわらず、制度設計と具体的な訓練・教育活動を連携させて議論することとする。ただし、アフリカの貧困削減とアフリカに向けた経済発展・人材開発モデルを検討するにあたり、求められる技術の種類やレベル、事業規模によって、労働人口をいくつかのグループに分けて分析する。

2. アフリカにおける TVET の需要と供給に関する現状と課題

2-1 アフリカの製造業および労働市場概況

アフリカでは、経済全体に占める農業部門の比重が62.5%（2000年）で、途上国平均の55.4%を大きく上回っている。しかし、国内総生産に占める農業生産の割合は17.4%にすぎず、農業就労人口が多い割に生産性は低いのが実態である。また、アフリカの多くの国々は、植民地時代から続く一次産品輸出に外貨獲得を依存している例が多いのが特徴で、エチオピアは総輸出の65%、ブルンジは90%近くをコーヒーに依存している。これらの農業産品輸出は、国際市況によって貿易収入を大きく左右されるという脆弱性が見られる。同時に、アフリカ全体を見ると、農業生産に占める輸出の割合は低く（12.8%）、農産品の多くは国内消費に向けられていて、輸出に占める農業の比率が高い国は、ほかに有力な輸出品がないために農業に依存せざるを得ず、また、総輸出そのものが小さいという場合が多い²⁷。総じて農業産品の輸出を促進する食品加工や流通に制約が見られ、加工技術の訓練や生産、流通、輸出の連携を強化することで、既存の生産能力に立脚した輸出振興が可能と思われる。

他方、アフリカの製造業が労働人口に占める割合は南アフリカを除けば、10%にも満たない国が多い（表2-1）。また、アフリカが製造業の世界生産に占める割合は0.7%、さらに、そこから南アの生産額を除くと、0.3%にすぎない²⁸。従って、政府が把握できている範囲では、製造業は国民の経済活動の一部にすぎず、また、国際経済においても周縁的な立場に置かれているといえる。ただし、後述するとおり、製造業やサービス業の多くが、未認可で納税もしていないインフォーマル・セクターに依存しているのがアフリカ経済の特徴であり、インフォーマル・セクターでの就労が

表2-1 アフリカ11カ国の労働人口構成（1980年、1997年）（%）

	農業		工業		サービス業	
	1980年	1997年	1980年	1997年	1980年	1997年
コンゴ	72	66	12	14	16	20
エチオピア	89	84	2	2	9	14
ガーナ	62	58	13	13	25	29
ケニア	82	78	6	8	12	14
マダガスカル	82	76	6	7	13	17
モザンビーク	84	82	8	9	8	10
ナイジェリア	54	36	8	6	38	58
南アフリカ	17	11	35	30	48	59
スーダン	72	68	8	9	20	24
タンザニア	86	84	5	5	10	11
ウガンダ	87	83	4	5	9	12

出所：Fluitman（2001）p. 16

²⁷ 平野（2004）pp. 146 - 149

²⁸ 室井（2004）p. 126

アフリカ諸国の生産力にどの程度貢献しているのか、貢献する可能性があるのかは未知数である。

アフリカでは、1980年代に構造調整政策を受け入れた時期から90年代にかけて、マクロ経済指標が悪化している国が多い。表2-2は、構造調整を実施したアフリカ18ヵ国の経済指標を示したものであるが、実質GDP成長率は、調整前の3.4%から調整後の2.4%に下落している。早魃などの自然災害や国内紛争などの政治状況の悪化に加え、緊縮財政によって政府機能を縮小し、貿易障壁をなくして市場開放を促進した構造調整政策が、脆弱なアフリカ諸国の経済に打撃を与えた。市場開放によって、アフリカは国内の幼稚産業を保護するといった政策は採り得ず、ますます流入してくる外国製品（特に最近ではアジアからの輸入が増大している）に市場が席卷される可能性が高く、また、国内産品は外国製品との棲み分けを迫られた結果、ますます低品質、低価格の生産に甘んじなければならなくなる。表2-3に見られるように、サブサハラ・アフリカの中・高等技術分野²⁹での製造品輸出は1985年から1998年期にはマイナス成長を示している。

これらのデータからは、アフリカ諸国が経済成長戦略を立てるにあたり、それが農産物加工であれ、輸入製品の代替であれ、外資導入による輸出振興であれ、現在アフリカ諸国が置かれた貿易環境を見極めた人材育成政策が必要であり、むやみに高等技術分野での人材育成に投資することでは産業発展に結びつかないことが読み取れる。表2-4は、1990年代後半から昨年度までのGDP成長率をアフリカ域内で比較したものである。アフリカ全体としては低成長を続けつつも、成長の速度や産業基盤は国ごとに違う。また、表2-5では、貧困線以下で生活する人々の割合を国ごとに示したが、貧困率は高くてもGDP成長率が5.5%以上の国（モザンビーク、ルワンダなど）がある一方、ジンバブエなどは近年の政治状況などの影響を受けて、マイナス成長になっているが、貧困率は周辺諸国より低くなっている。また、南アフリカやナイジェリアはGDP成長率

表2-2 構造調整計画を実施したアフリカ18ヵ国の経済指標（1980年代後半—1990年代前半）

	調整前	調整期	調整後
実質 GDP 成長率 (%)	3.4	2.5	2.4
一人当たり実質 GDP 成長率 (%)	0.5	-0.8	-0.6
総国内投資/GDP (%)	22.1	16.0	13.5
財政収支/GDP (%)	-6.0	-6.8	-7.0
関税収入/GDP (%)	5.2	6.0	5.1
経常収支/GDP (%)	-6.9	-6.1	-2.8
保健・教育支出/GDP (%)	4.8	4.8	4.6
物価上昇率/年 (%)	21.5	26.1	37.2
実質輸出成長率 (%)	3.0	4.4	2.6
製造品輸出/総輸出 (%)	1.9	2.2	2.4
対外債務/GDP (%)	40.4	96.7	95.5
債務返済/GDP (%)	3.0	6.2	8.4
債務返済/総輸出 (%)	10.6	22.6	31.6
実質為替レート (1980=100)	96.5	94.3	80.9

出所：室井（2004）p. 137、表5-8。初出はWorld Bank（1993）、Adjustment Lending: Lessons of Experience。

²⁹ 技術レベルの分類は国連工業開発機関（United Nations Industrial Development Organization：UNIDO）の各国オフィスの報告による。

表2-3 世界の製造業（技術レベル、地域別）（1985年、1998年）

	1985年			1998年			中・高等技術分野 のシェアの変化 (1985 - 1998)
	資源 依存型	低技術	中・高等 技術	資源 依存型	低技術	中・高等 技術	
1. 付加価値生産							
世界	27.1	16.2	56.8	27.1	14.1	58.7	1.9
後発開発途上国（除く中国／インド）	52.4	21.3	26.4	47.6	27	25.4	-1
東アジア	31.9	23.8	44.3	28	17.6	54.4	10.1
南アジア	30.3	19.9	49.8	27.6	19.7	52.7	2.9
ラテンアメリカ／カリブ	39.6	18	42.5	44.6	15.7	39.7	-2.8
サブサハラ・アフリカ	42.7	18.7	38.6	43.6	18.8	37.6	-1
サブサハラ・アフリカ（除く南ア）	51.8	21.6	26.5	55.3	20.5	24.2	-2.3
中東／北アフリカ／トルコ	48.6	20.7	30.7	41.4	21.8	36.8	6.1
2. 輸出							
世界	23.7	18.6	57.7	17.4	18.8	63.8	6.1
後発開発途上国（除く中国／インド）	37.8	52	10.1	17.8	72.9	9.2	-0.9
東アジア	22.7	38.2	39.1	12.1	28.1	59.7	20.6
南アジア	32.3	55.8	12	21.4	62.8	15.8	3.8
ラテンアメリカ／カリブ	51.3	16.9	31.8	24.9	18.2	56.9	25.1
サブサハラ・アフリカ	57.9	17.3	24.8	45.8	23.3	30.8	6
サブサハラ・アフリカ（除く南ア）	67.8	19.2	13	50.5	36.8	12.7	-0.3
中東／北アフリカ／トルコ	59.9	24.5	15.6	39.9	37.6	22.5	6.9

出所：UNIDO（2002）

表2-4 GDP成長率のアフリカ域内比較（1996 - 2005年）（％）

ほとんど成長していない国々 (GDP 成長率平均 1.3%； アフリカ人口の 20%)	低成長国 (GDP 成長率平均 3.4%； アフリカ人口の 16%)	持続的成長国 (GDP 成長率平均 5.5%； アフリカ人口の 35%)	石油輸出国 (GDP 成長率平均 7.4%； アフリカ人口の 29%)
スワジランド 2.8	ナミビア 4	モザンビーク 8.4	赤道ギニア 20.9
ケニア 2.8	ザンビア 3.6	ルワンダ 7.5	アンゴラ 7.9
レソト 2.7	ギニア 3.6	カーボベルデ 6.5	チャド 7.8
エリトリア 2.2	ニジェール 3.5	ウガンダ 6.1	スーダン 6.4
コモロ諸島 2	トーゴ 3.3	マリ 5.7	ナイジェリア 4
セイシェル 1.5	マダガスカル 3.3	ボツワナ 5.7	コンゴ 3.5
コートジボアール 1.2	マラウイ 3.2	エチオピア 5.5	ガボン 1.7
ブルンジ 1.1	南アフリカ 3.1	タンザニア 5.4	
中央アフリカ 0.9	サントメ・プリンシペ 3.1	モーリシャス 4.9	
ギニアビサウ 0.6		モーリタニア 4.9	
コンゴ 0		ベニン 4.8	
ジンバブエ -2.4		ガーナ 4.7	
		セネガル 4.6	
		ブルキナファソ 4.6	
		ガンビア 4.5	
		カメルーン 4.5	

出所：The World Bank（2006b） p. 3

表2-5 国家貧困線（National Poverty Line）以下で生活する人口の割合（％）

ベニン	29	ブルキナファソ	46.4
セネガル	33.4	ケニア	52
ナイジェリア	34.1	エリトリア	53
ジンバブエ	34.9	ガンビア	57.6
タンザニア	35.7	ルワンダ	60.3
ブルンジ	36.4	ニジェール	63
ウガンダ	37.7	マリ	63.8
ガーナ	39.5	チャド	64
ギニア	40	マラウイ	65.3
カメルーン	40.2	モザンビーク	69.4
エチオピア	44.2	シエラレオネ	70.2
モーリタニア	46.3	マダガスカル	71.3
		ザンビア	72.9

出所：The World Bank（2006b） p. 48

は4%以下と、決して高くはないが（表2-4）、この2ヵ国だけで2004年のアフリカのGDP総額の半分を占めている（ナイジェリアー720億ドル、南アフリカー2150億ドル、ほかのアフリカ諸国ー2340億ドル）³⁰。また、アフリカへの海外直接投資（FDI）の半分はナイジェリアとスーダンという天然資源大国に投入されている（ナイジェリアー4409百万ドル、スーダンー1481百万ドル、ほかのアフリカ諸国ー4227百万ドル）³¹。

なお、アフリカにとっての貿易相手は、長年、旧宗主国を含むヨーロッパが中心であった。現在でもその傾向は継続しているものの、若干ずつではあるが、アフリカ域内貿易とアジアとの貿易が増加してきている（図2-1）。域外では、特に中国、インドとの貿易が急速に増加しており（図2-2）、中国の対アフリカ輸出額は1998年の40億ドルから2004年には140億ドル近くになっている。また、中国の対アフリカ直接投資は2001年には800万ドル弱だったが、2004年には4500万ドル近くになっている³²。他方、域内貿易を主導しているのは南アフリカで、特に南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community：SADC）内での貿易が増加している（図2-3）。このように貿易相手が多様化している現状は、従来型の原料輸出と製造品輸入による垂直的貿易関係から域内相互依存や南南貿易に移行しつつある状態とも考えられる。

アフリカに進出している中国、インド企業は、国境を越えて中国企業同士、インド企業同士のネットワークを形成するため、アフリカの企業よりも地域統合が進んでグローバル経済への有機的な統合の触媒になりうるというポジティブな見解もある³³。他方、アフリカにおいては低価格、大量生産のアジア製品を受け入れた結果、地元製品の市場を奪われるケースもあり、また、定住したインド系アフリカ人のコミュニティに根を張ったインド企業などと違い、比較的最近参入してきた中国企業は、中国から経営者、労働者とも派遣されてきて、利潤もすべて本国に還流してしまうため、中国企業が進出することによる技術のスピルオーバー効果や雇用創出のメリットは当面あまり見られないという意見もある³⁴。いずれにせよ、新しい国内市場の競争によって、

³⁰ The World Bank（2006b） p. 6

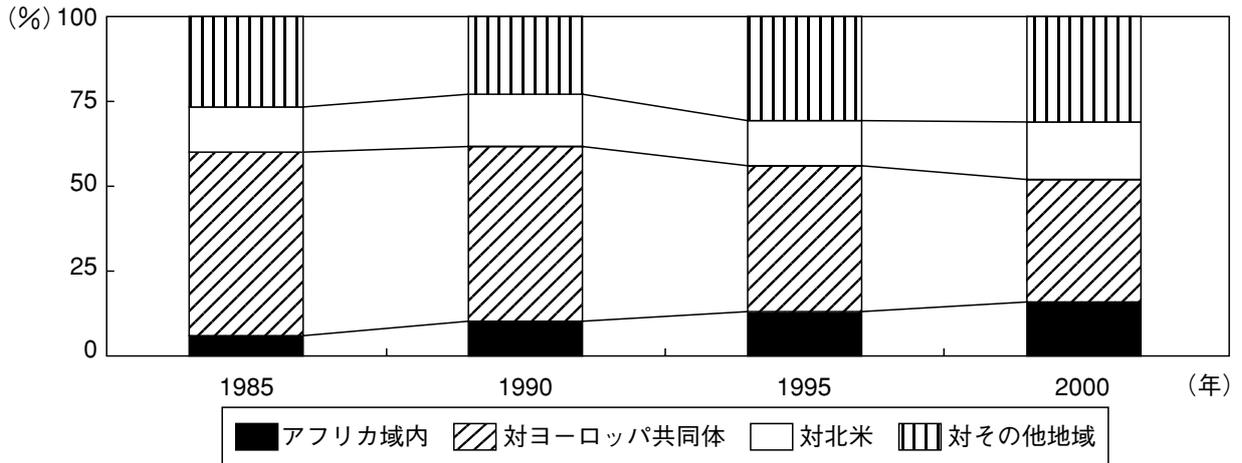
³¹ *Ibid.* p. 7

³² 神和住（2006） pp. 241 - 243

³³ Broadman（2006） pp. 24 - 25

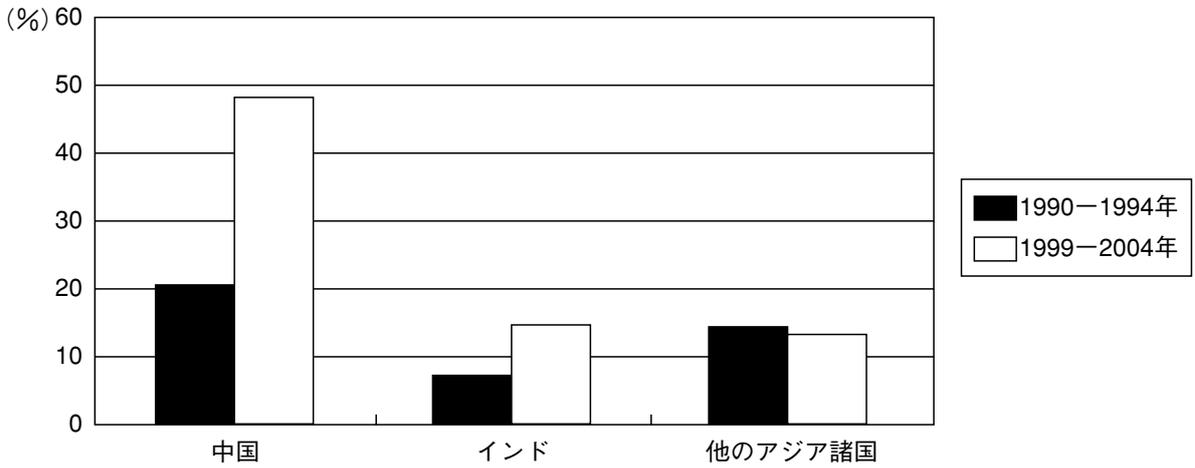
³⁴ 望月（2006）

図2-1 アフリカの貿易（輸出+輸入）に占める各地域の割合の推移



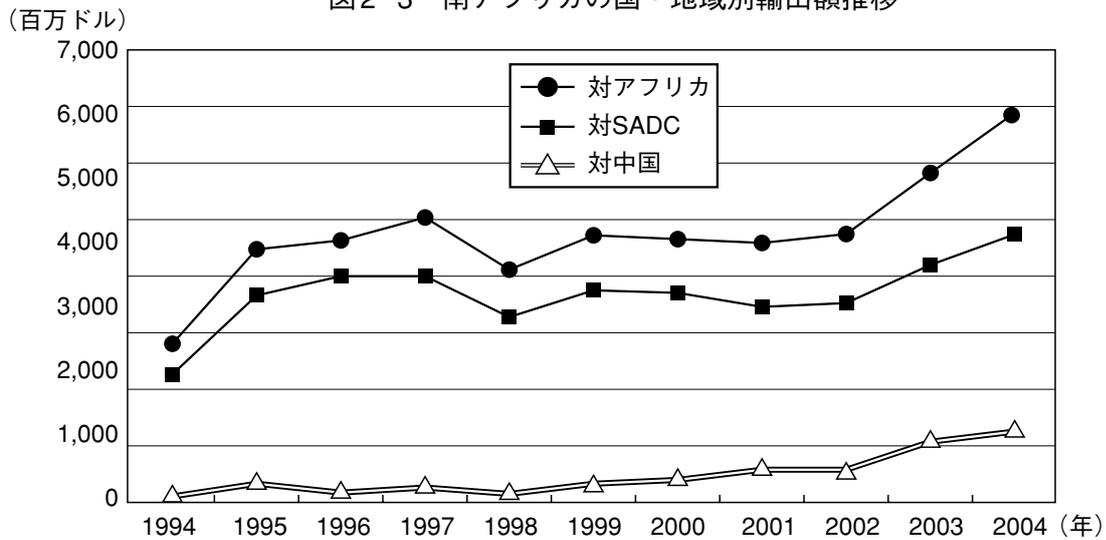
出所：谷口 (2004) p. 214

図2-2 アフリカからアジアへの輸出増加率



出所：Broadman (2006) p. 9

図2-3 南アフリカの国・地域別輸出額推移

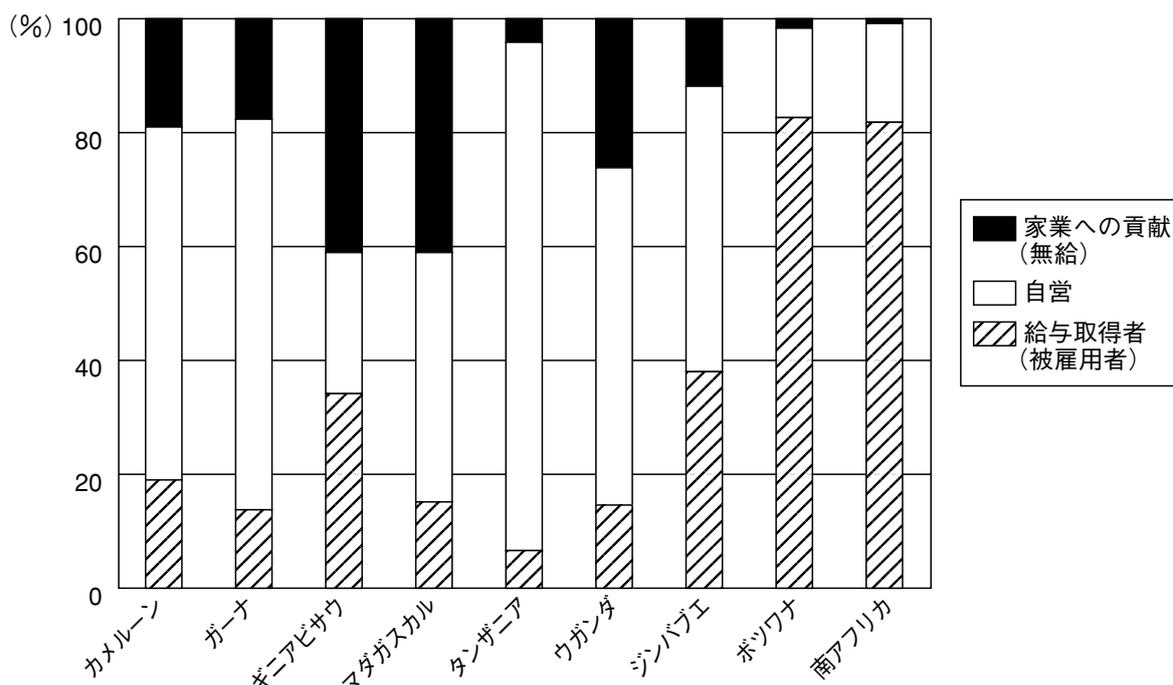


出所：兎玉 (2006) p. 74

アフリカ企業がより効率化して基盤を強化するか、アジア製の安い製品に市場を奪われてしまうかは、アフリカ諸国の貿易、産業育成政策に依存するところも大きいと思われる。企業の進出に伴って、中国などアジア諸国政府は、企業の技術移転のためにODAを投じたり、輸出入銀行による投資支援なども戦略的に行っている³⁵。こうした官民一体でのアジアからのアフリカ経済進出に対して、ナイジェリア政府などは、鉱物資源の採掘への直接投資受け入れの交換条件として、技術移転を要求するなどの交渉をしているともいわれる³⁶。また、市場としてだけでなく、アフリカは、アジア諸国にとっては、ヨーロッパ市場へ輸出する製品の組み立て、加工を行う中継地としても考えうる。アフリカ諸国に雇用可能な良質の労働力があり、投資環境が整っていれば、こうした中間財の投入の可能性もある。そうした直接投資を促進するためにアフリカ側に求められる人材は、企業の需要に合った部品などを提供できる裾野産業を担う人々ということになる。こうした人材には、最新の技術についてフォーマル教育で学んでいることよりも、基礎教育か中等教育修了程度の基礎的知識があり、新しい技術の吸収、応用ができることが期待されるものと思われる。

ここで、アフリカの産業構造を理解するために忘れてはならないこととして、SMEが占める割合が非常に高いことを指摘しておく。図2-4は、アフリカ9ヵ国の労働人口の就労形態別構成を

図2-4 アフリカ9ヵ国における労働人口の就労形態別割合



	カメルーン	ガーナ	ギニアビサウ	マダガスカル	タンザニア	ウガンダ	ジンバブエ	ボツワナ	南アフリカ
GNI成長率 (2000-2004年)	2.7	2.4	3.8	-1.5	4.6	1.8	-6.2	5.7	2.2
1人当たりGNI (2004年)	810	380	160	290	320	250	620	4,360	3,630

出所：The World Bank (2006b) より筆者加工。

³⁵ Broadman (2006) pp. 20 - 22

³⁶ 望月 (2006)

比較したものである。1人当たり国民総所得（Gross National Income：GNI）が圧倒的に高く、中進国レベルの産業発展を遂げている南アフリカ、ボツワナを除き、ほとんどの国で、自営と家業手伝いが大部分を占めている。こうした自営およびSMEの大部分が属しているのがインフォーマル・セクターである。インフォーマル・セクターとは、小企業や個人が最低限の資源で簡単に参入できる労働形態のことで、多くは正規に登録されておらず、納税もしていない。活動分野は製造業や小売、加工、修理など多岐にわたる³⁷。簡単に参入できるため、アフリカでは毎年、企業総数の2～3割は新規設立された企業で、その半数は3年以内に廃業している³⁸。

同一人物が起業と廃業を繰り返している例が多く、また正規に登録もされていないので、実態把握が困難であるが、大企業や政府セクターで働いている給与所得者の何倍もの労働人口がこのインフォーマル・セクターで何らかの所得を得ている。ガーナでは労働人口の87%、カメルーンでは85.2%、エチオピアでは74.6%、ケニアでは63%がインフォーマル・セクターで就労しているという³⁹。農業やフォーマル・セクターでの労働に従事している者でも、インフォーマル・セクターで副業を行っている例は多いため、状況はさらに複雑である。

経済が停滞しているとフォーマル・セクターが成長しないため、必然的に労働人口がインフォーマル・セクターに流れ、当該セクターが拡大することになる⁴⁰。そのため、アフリカ諸国のインフォーマル・セクターは、1970年代以降急速に拡大しているが、一方、南アフリカなどの中進国では、インフォーマル・セクターが雇用全体に占める割合は24%にまで減少しており、経済成長とともに、SMEがある程度の規模まで成長し、安定するものと考えられる。また、ほとんどのSMEが起業から数年で消滅するなかで、インフォーマル・セクターでの就労が増大しているということは、一部のSMEは成長し、雇用に拡大していることを示している。実際、マイクロ企業の1%程度は、10人以上を雇用する小企業に成長を遂げるといふ⁴¹。ここまで述べてきて分かるように、インフォーマル・セクターにおいても、その上流と下流の差はかなり大きい。下流においては、生きていくための支援、貧困削減のための所得向上のニーズが高いのに対し、上流は、サブサハラ・アフリカの国々が労働集約的な産業から競争力のある技術力を身に付け、成長していくための支援を集中させるべきグループとなる⁴²。教育関連の活動を含め、これら異なるグループへの支援ニーズをまとめたのが表2-6である。

一定の経済成長を遂げていけばインフォーマル・セクター自体が縮小していくことも考えると、上流へのインプットが産業戦略としては重要である。他方、下流への支援は、産業戦略というよりは、むしろ社会保障サービスの側面が強くなるため、両者の目的や対象を明確にして適切に焦点を絞る必要がある。総じて、中・上流のSME支援は、産業育成と貧困削減の目的の接点にあたり（図2-5）、成長志向の貧困削減の観点からは最も妥当性が高く、また対象者の需要も大きい部分であると思われる。

³⁷ Honig (1993) p.2, Haan (2002) pp.1,5-6

³⁸ Haan (2002) pp.10-11

³⁹ Fluitman (2001) pp.17-19

⁴⁰ Haan (2002) pp.10-12

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Johanson (2002) p.28, Johanson and Adams (2004) p.9

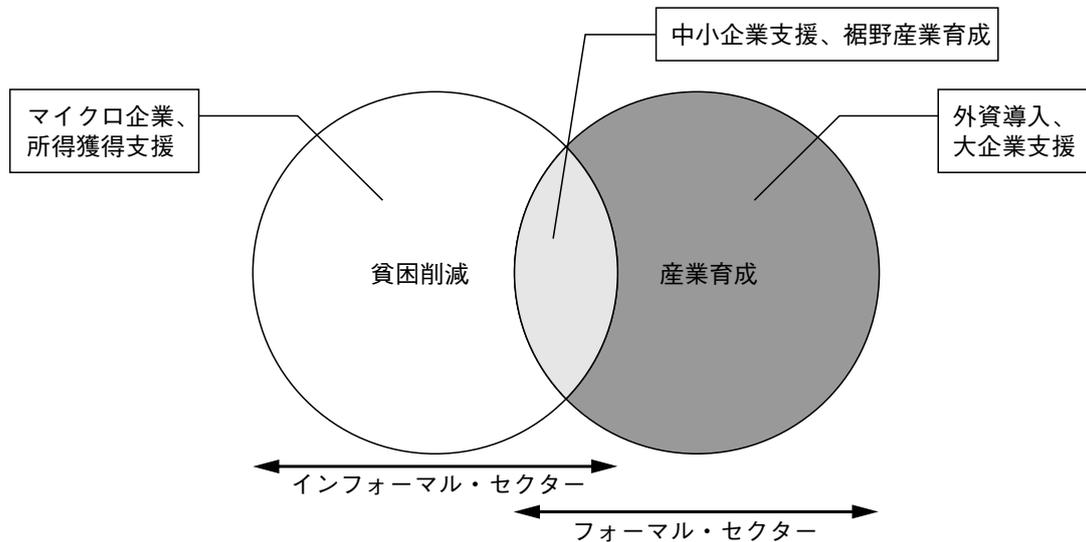
表2-6 インフォーマル・セクターにおける支援ニーズ

支援形態	ニーズの高さ		
	自営、最貧層	10人以下のマイクロ企業	11～50人の小企業
貸付、ローン	高い	高い	高い
資本として	高い	高い	中程度
機材購入のため	低い	中程度	高い
土地購入のため	なし	中程度	高い
貯蓄	高い	中程度	低い
経営指導	低い	中程度	高い
マーケティング指導	高い	高い	高い
産業技術指導	中程度	高い	高い

教育関連活動

出所：Haan (2002) p. 7, Table 2

図2-5 産業育成と貧困削減の接点



2-2 産業人材育成にかかわる議論

2-2-1 経済学的視点

教育と経済発展の関係を分析した古典的な研究といえば、ハービソンとマイヤーズのそれであろう⁴³。彼らは、1957 - 1958年の65カ国の中等教育と高等教育の就学率のデータを用いて、国家の技術レベルを指標化し、それと収入との相関関係を調べた。そして、富裕で産業化の進んだ国々では、教育指標が高く、個人の収入も高いという結論を導き出した。それ以来、国家の経済発展

⁴³ Harbison and Myers (1964)

に貢献する人的資源を育成するという観点から、教育政策の正当性を確保するための理論的枠組みとして、「人的資源論」が広く用いられることとなった。公教育の就学年数と卒業後の収入や国家のGDPの相関によって人的資源育成の経済効率を測る試みは、近年でも行われている⁴⁴。

教育年数から人的資源育成の経済効果を測る方法とは別に、公教育への投資と収益の比較によって、費用対便益 (Rate of return) を測定する方法も広く用いられている。これは、各教育レベルで1人の生徒の教育を終えるために、政府が教育システムに投じた公的支出、および生徒の保護者が投じた私的支出を、卒業後の収入と比較し、収入に対する支出の割合によって、当該教育プロセスの効率性を測定する方法である。教育年数から人的資源を評価すると、より長く教育を受けたほうが収入は高いという結論になるのが一般的だが、費用対便益で考えると、生徒1人当たりの教育費用が高くなるほど投資の正当性が認められにくくなる。

1-2の項で述べたとおり、旧植民地の多くが独立した1960年代から1970年代にかけては、教育分野での途上国への支援の多くは高等教育や中等、ポスト・セカンダリーの職業技術教育に集中していた。こうした支援への理論的裏付けには、教育年数と経済発展の相関に関する分析が多く活用された。中等教育以上のレベルでの職業技術教育が経済発展に貢献するという発想は、今でも広く認知されているが、当時は今以上に支配的であったと思われる。しかし、1980年代になって、教育援助の重点が職業技術教育から普通教育へ、高等教育から初・中等へと移行するのに伴い、費用対便益の分析が広く用いられるようになっていった。職業技術教育に関する国際社会での議論に特に大きな影響を与えたのが、1988年に、世銀の経済学者であったサカロポラスが発表した研究である。タンザニアとコロンビアからのデータをもとに、「実技科目を教えている高等学校の教育支出はアカデミックな科目を教えている学校のそれよりもかなり高いにもかかわらず、職業技術課程の生徒は卒業後に普通課程の生徒より早く職が得られるわけでもなく、また、収入も高くない」と述べた⁴⁵。このサカロポラスの研究は、その後、現在まで広く引用され、職業技術教育への投資の妥当性の低さの証拠とされてきた。確かに、職業技術教育に必要な機材などの投入は、アカデミックな教育にはない支出であり、また単価も高い。さらに、実習が多く、技術分野が多岐にわたることから、教師1人当たりの生徒数も少なくなりがちである。そのため、教員への投資に対する効率は低くなる。従って、職業技術教育は一般的に、普通教育課程よりもコストが高い。また、政府が労働需要を見極めずに、職業技術教育に投資しすぎると、卒業生が市場に吸収されないという非効率も出てくる。そのため、職業技術教育が雇用につながっていないという報告は枚挙に暇がないのである⁴⁶。他方、中等教育の職業技術課程の費用対便益が普通課程より高いという事例も報告されている。ツィダーマンは、トルコの職業技術高校の男子卒業生は、普通課程のそれよりも、就業可能性が高いだけでなく、給与もかなり高いと報告している⁴⁷。サカロポラスでさえ、1990年代以降は職業技術教育の費用対便益に関する主張を和らげてきている。彼が1994年に発表したラテンアメリカ11カ国の分析によれば、分析対

⁴⁴ 例えば、Barro and Lee (1993)

⁴⁵ Psacharopoulos (1988) p. 275

⁴⁶ 例えば、Ziderman (1997) p. 357

⁴⁷ Ziderman (1997) p. 359

象の半分（6 ヶ国）においては、職業技術高校の社会的便益は普通課程より高く、7 ヶ国では、両課程の私的便益に明らかな違いがなかったという⁴⁸。要するに、学校ベースの職業技術教育にはそれ自体に限界もあるが（後述）、費用対便益が低いかどうかは、一般に信じられているほど明確に実証されておらず、ケース・バイ・ケースである。また、サカロポラスの影響力ある研究にしても、職業技術教育の便益率が低いという議論は、後期中等教育レベルで普通課程との比較においてなされたものであり、民間セクターとの役割分担が進み、学校ベースだけでなく、ノンフォーマルや企業内研修までも含む多様なTVETセクター全体のコストパフォーマンスを否定するものでは全くないことを認識する必要があるだろう。

人的資源論では、産業人材の教育・訓練に政府および民間の教育機関や企業が積極的に参入し、競争的な人材育成／労働市場が機能していれば、育成された人材の収入は市場の価格メカニズムによって適正に決定されるという前提に立つ。しかし、多くの途上国の産業人材市場において、このような自由放任主義では教育・訓練された労働力の価格は適正化されない。例えば、ある人の実際の収入が自由な市場で決定された場合よりも低ければ、その人の教育・訓練の費用対便益は本来あるべき割合よりも低く算定されてしまう。アフリカ諸国では、企業など、特定の技術を身に付けた人材を必要とする労働市場側の需要と教育・訓練の供給にミスマッチが生じたために労働力の価格が適正化されないという状況である。アフリカの多くの政府は最新の高等技術の教育に投資する志向が強いのに対して、そのような人材を雇用する可能性がある大企業は労働市場の数%を占めるにすぎず、さらに、大企業は企業内研修で技術訓練するため、学校で受けた就業前の教育を必要としないことがよくある⁴⁹。その一方で、スキルアップを必要としつつも、財政基盤が脆弱で教育・訓練に投資する主体的インセンティブが働きにくい中小企業には教育・訓練サービスが行き届かないという問題が生じている⁵⁰。また、中等教育レベルでの中堅技術者⁵¹教育・訓練についても、伝統的な徒弟制度が現在も広く活用されている西アフリカを中心とする地域では、労働市場の側に、学校ベースの職業技術教育・訓練を受けた人材への需要が低い。SMEでの雇用には、徒弟制度を通じて培われる社会的ネットワークが非常に重要で、学校ベースの教育・訓練で身に付ける技術はさほど重視されないという⁵²。アカデミックな学校教育への期待感が強いアフリカ社会において、職業技術課程が社会的に低く見られていることも、卒業生の就業機会や給与の低下に影響している⁵³。このように、市場原理が働かない労働環境を人的資源論は想定していない。市場のミスマッチがある場合に、特定の職業技術教育・訓練活動の便益率が低くても、その原因が、当該教育・訓練活動の内容にあるのか、教育システムにあるのか、市場との橋渡しにあるのかは個別に見極めなければならない。このことは、人的資源論は、教育・訓練によって養成された人材が経済発展に貢献するという前提に立つが、そのような人材

⁴⁸ Psacharopoulos (1994) p. 7

⁴⁹ Grierson (2002) p. 33, 60、金子 (2000) p. 19、岡田 (2005) p. 164

⁵⁰ Debalen, et, al. (2003) pp. 1–2, 32

⁵¹ JICA 『中所得国への産業人材育成支援のあり方』の分類（単能工としての職工レベル（artisan）、中堅技術者レベル（trades）、多能工や現場監督といった高等技術者レベル（technician）、エンジニア・レベル（professional）と用語を統一した（国際協力機構（2005a）p. 5）。

⁵² Fluitman (1992) p. 5

⁵³ Verner (1999)

がどのようにして養成されるかという、教育・訓練内容や技術集積のプロセスに関する視点が抜け落ちているという批判にもつながる⁵⁴。人的資源論は、人的資源が形成される過程をブラックボックスにしているという重要な指摘であるが、これは職業技術教育・訓練の具体的内容にかかわり、本稿の主題の一つであるので、次章で別途論ずることとする。

2-2-2 政治的、社会的視点

このように、公的教育機関を通じた職業技術教育・訓練は、市場ニーズと合っていないことや、経済的便益性が実証的に認められない場合が多いが、それにもかかわらず、アフリカの政府は、中等、ポストセカンダリー・レベルの公的職業技術教育・訓練に投資したがる傾向が強い。基礎教育重視という国際的潮流のなかにあつて、ほとんどのアフリカの低開発国は、教育予算の半分以上は初等教育サブセクターに配分している。しかし、その一方でTVETや高等教育への予算配分がじりじりと増えている例が散見される。例えば、エチオピアでは、1996 / 1997年度には教育予算の0.7%だったTVET予算が2001 / 2002年度には5.1%まで増加している⁵⁵。また、同期間中に高等教育予算は11%から29%になっている。タンザニアでは、高等教育とTVET予算は一緒に計上されている年度もあるが、両者を合わせた予算配分は2000 / 2001年度の15.5%から2003 / 2004年度には22%に漸増している⁵⁶。特に中等教育以上の高度な技能教育を行うことで、先進工業国の技術水準に追いつくことが国の経済発展の必須条件だという思い込みが途上国政府に多くみられることは既に述べたとおりである。しかし、職業技術教育・訓練を推進する理由、特に中等教育レベルのそれは、経済発展への投資以外の動機が働いていると思われるケースが多い。

その最たる例は若年失業対策である。基礎教育拡大の副産物の一つは、基礎教育修了後、高等学校に進まない若年層の失業が増加していることである。初等教育に教育予算の半分から60%以上を割り当てることは、援助依存の高いアフリカの国々にとって、教育セクターへのドナー支援を受けるための前提条件となる。他方、これらの国々の多くは、産業発展のためには、高等教育やTVETへの投資を少しでも増やしたいという欲求がある。全体の予算額が決まっている中で、このような思惑に基づいてパイが分割された結果、あまり注意が払われない分野の一つに中等教育がある。アフリカの多くの国において、中等教育予算は、減らないまでも増えることはなく、低位安定している。このことが意味するのは、基礎教育が拡大しても、その修了者を受け入れる中等教育はそれに見合った拡大はしておらず、高等学校に入学できる人数はあまり変わらないために、教育を続けられない基礎教育修了者が増大するということである。また、実際にそのような雇用はほとんどないにもかかわらず、教育は、それを受けた人間に農業や肉体労働ではなく、ホワイトカラーの仕事への希望を抱かせるようになる。その結果、農村から都市への労働移動が増えたり、意に沿わない仕事には就かずに失業状態を続ける若者が増加することになる。図2-6は、ナミビアの労働人口全体に占める失業者の割合を年齢、地域、性別ごとに示したものである。

⁵⁴ Okada (2004) p. 1267 ; Lall (1999) p. 9

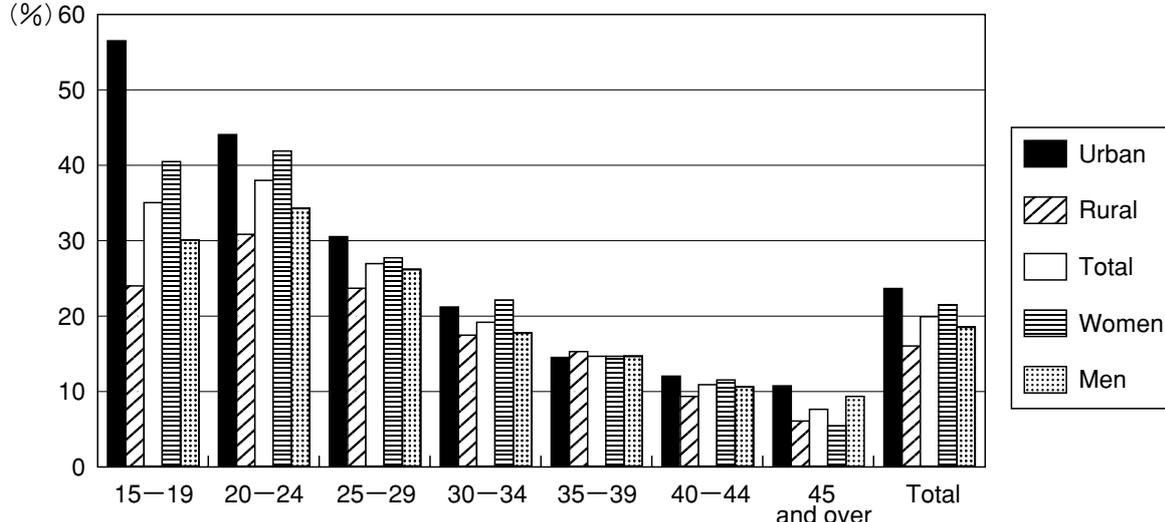
⁵⁵ World Bank (2001)

⁵⁶ *Ibid.* (2004)

特に15歳から24歳の若年層の都市部での失業率が高い。15～19歳の都市住民の56.8%は失業している。このように若年層の失業率が高いことは、社会不満を生み、都市の犯罪増加などの問題の原因にもなる。そのため、職業技術教育が労働需要への対応としてよりも、若者をストリートから教室に吸収するための手段として用いられることは多い⁵⁷。

ただし、このような若年失業者は最貧層ではなく、彼らに職業技術教育・訓練を行うことは、貧困削減の目的には必ずしも合致しないという意見もある⁵⁸。表2-7は、図2-6と同じ1997年の労働力調査に基づくナミビアの労働力の教育水準をカテゴリー別に示したものである。この表からは、総労働人口の教育レベルの分布に比べ、失業者の教育レベルは比較的高いことが分かる。特に都市のインフォーマル・セクターにおいて、教育レベルと所得は関係が深いといわれるが、最貧層は働かなければ暮らしていけないのであって、仕事がないから貧しいわけではない⁵⁹。むしろ最貧層にとっては、職業技術教育・訓練が提供されていても、それに参加する費

図2-6 ナミビアにおける労働人口に占める失業者の割合（年齢、地域、性別）1997年労働力調査から（%）60



出所：Fluitman (2001) p. 26, Table 15 をもとに筆者作成。

表2-7 ナミビアにおける労働力の教育レベル（1997年）（%）

教育レベル	総労働人口	女性労働者	失業者	都市労働者
教育を受けていない	15.6	13.5	10.5	7.0
初等教育	37.2	35.2	38.4	17.9
中学校	25.4	28.9	33.8	32.0
高等学校	14.2	14.8	15.9	21.8
大学	3.2	2.8	N/A	5.8
総人数	498,324 人	230,000 人	97,121 人	233,781 人

出所：Fluitman (2001) p. 10, Table 5 をもとに筆者作成。

⁵⁷ Bacchus (1988) p. 35

⁵⁸ Bennell (1999) p. 32, Fluitman (2001) p. 10

⁵⁹ Fluitman (2001) pp. 5-20

用が出せないことが障害になっており、最貧層の技能向上のためには、ニーズに合った訓練に参加する費用を政府が負担するバウチャー制度などの導入によって、機会の公平性を担保することが望ましい。

既に述べたように、アフリカでは、教育はホワイトカラーの就業のための手段と見なされがちである。従って、学校で何を学んだかということはあまり問題にならず、むしろどのレベルの学歴を持っているかが、労働市場での雇用機会に影響しているといわれる。フォスターは、1960年代の独立直後のガーナで行った調査に基づき「職業学校の誤認」⁶⁰という影響力ある論文を発表した。それによれば、フォーマル・セクターでの主要な雇用主は政府で、政府が欲するのは、職業技術課程ではなく普通課程の卒業生である。従って、普通課程の学校こそが「職業準備」的な役割を果たしており、職業技術課程は労働力の雇用準備の用にはあまり供していないという。構造調整後は、フォーマル・セクターでの政府の雇用が占める割合は激減しているが、それでも、普通課程のほうが職業技術課程よりも「職業準備」的である可能性は、多くのアフリカの国々で高いと思われる。しかし、公的職業技術教育は、「職業準備」には供さなくても、高等教育を受けたがっている人々の熱意を逸らして、頭を冷やす効果を期待される場合もある⁶¹。また、地域の生活に根ざした技術教育を行うことで、都市への人口移動を緩和させたり、生徒の発想を変えて肉体労働への拒否感をなくさせることを目指す場合も多い。

大衆の職業技術課程蔑視が根強く、また、当該課程を普通課程と分けて運営するコストも高いとの判断から、1980年代には、アフリカの多くの政府が、中等教育の普通科に職業技術科目を導入し、職業技術課程との垣根を低くする政策—普通科の職業教育化（Vocationalization）—を導入した⁶²。しかし、多くの選択科目を用意するため、結局費用対便益が低い、社会的妥当性が低い、などの理由により、近年はまた中等教育のアカデミック化の揺り戻しが起きている。

このように、職業技術教育を非経済的目的のために計画・実施する政府は、当該教育活動が労働市場の動きやニーズに合っているかどうかには二次的関心しか払わない場合が多い。しかし、公的教育機関で教育を受けようとする生徒や保護者は、彼らとその教育に時間的、経済的投資をする意義があるかどうかを判断し、就学の決断をする。従って、労働市場の状況を把握せず、雇用につながらない教育を行い続けることは、当該機関が提供する教育自体への社会的信用を低め、失敗する原因になる。ゆえに、労働市場の変化に合わせた教育を提供することは、職業技術教育の社会的、政治的目的が何であれ、最低限満たすべき条件だといえるだろう。

2-3 技能形成の方法と過程

産業人材育成のベースとして、基礎教育レベルの識字、計算能力があることは前提条件である。非識字者は、技能訓練において著しく訓練可能性（trainability）が低いとの報告もある⁶³。従

⁶⁰ Foster (1966)

⁶¹ Sifuna (1990) p. 6, Honig (1993) p. 4

⁶² Yamada (2001) pp. 95-96

⁶³ Bennell (1999) p. 20

って、良質の基礎教育でしっかりした訓練可能性のベースを作ることは、何物にも勝る職業準備になる。低開発国では、この基礎教育のアクセスが不十分だったり、質が低くて生徒が本来学ぶべき内容を学ばないまま修了してしまうことにより、訓練可能性が低くなるという、低教育・低技能の悪循環に陥りやすい。他方、基礎教育だけでは、市場競争力のある職能は身に付かないので、基礎教育は必要条件だが十分条件ではないということになる⁶⁴。では、基礎教育の上にとどのような訓練を経て技能が形成されるのだろうか。産業人材の需要や必要な技術レベル、就労環境は多様であり、そのための技能形成のアプローチも多岐にわたる。それらは、就業前に、主に学校教育・訓練機関において実施されるものや、就業後、企業内訓練として行われるもの、あるいは、企業内訓練をシステムティックに行えるような組織規模やインセンティブがない中小企業の人材などに対しては、教育・訓練機関が、就業後のスキルアップのためのプログラムを行うケースもある。伝統的な徒弟制度、実習と学校教育・訓練を組み合わせたデュアル・システムなど、プログラム提供の方法もさまざまである。また、特に決められたトレーニングを受けなくても、近隣の同業者などから見よう見まねで技術を習得するといったケースもある。このような多様性ゆえに、職業技術教育・訓練は実態把握や管理が難しいのだが、ある程度の類型化は可能である。そこで、本節では、多様な技能形成のあり方を技能レベルや教育・訓練の形態によって整理することとする。

表2-8は、職業技術教育・訓練を形態別に整理したものである。TVETとして最も一般的に認知されているのは、公的職業技術教育・訓練であろう。図1-6でJICAも認識しているように、政府が職業技術教育・訓練に果たすべき役割には、大きく分けて(1)制度・組織の構築、(2)産業界との連携、(3)教育・訓練の実施の3つがあると思われる。公的職業技術教育・訓練は、(3)に当たるが、本稿でも既に見てきたとおり、政府が直接、職業技術教育・訓練を実施することには、必ずしも評価が高くない。批判の中で多いのは、政府の職業技術教育・訓練は市場ニーズに合っていない、採算に合わない高額な訓練機材などを投入するが、技術の変化が激しい現代においては、学校での訓練内容が陳腐化しやすいというものである。また、政府が教育・訓練を実施すると、供給主導でトップダウンになりがちで、民間セクターとの連携が進まない。民間セクターとの連携には、もちろん、産業界の人材需要を聞き取ってニーズに合う教育を行うことも含まれるが、教育・訓練の提供においても、民間が訓練を実施するキャパシティやインセンティブがある分野に関しては、民間に任せて、政府が直接的に教育・訓練を行うことは最低限に抑えたほうが良いというのが、最近の議論の主流である⁶⁵。むしろ、政府の直接関与は、市場メカニズムに任せておいても人材が育たない場合や公平性確保のための集中的支援などに絞らなければ、セクター・ワイド・アプローチの中で、基礎教育との両立が困難になる。他方、シンガポールなど中進国が、既存の国内市場には未発達な産業分野の人材を育てるために公的職業技術教育・訓練機関を強化した事例などもあり、国家の工業化戦略に合わせ、将来を見越した技能形成をする場合などには、公的機関の役割が重要になってくる。

次に、民間機関による職業訓練・教育であるが、これは非常に質のばらつきが大きい部門であ

⁶⁴ Broadman (2006) p. 21, Lall (1999) p. 33, 岡田 (2005) p. 166

⁶⁵ Mitchell (1998)

表2-8 職業技術教育・訓練の形態別特徴

形態	長所	短所
育・訓練 公的職業技術教	<ul style="list-style-type: none"> • 広域での事業実施が可能である • 資本集約的な技術・技能への投資を厭わない • 国家経済戦略にマッチした戦略的技能需要に対応することが可能である 	<ul style="list-style-type: none"> • しばしば市場動向に対応せず、技能需要を無視したコースを提供しがちである • 陳腐化した技能を教授しがちである • コスト意識が希薄であり、非効率的な運営に陥りがちである • 公的資金の削減により質的低下を生じやすい
育・訓練 民間職業技術教	<ul style="list-style-type: none"> • 多くの国で、主要な技能形成手段となっている • 公的支出削減に貢献できる・NGOによる職業訓練は、しばしば社会的弱者層への訓練機会の提供になる • 民間職業訓練機関は、コスト意識が高く、労働市場の動向により敏感に反応する 	<ul style="list-style-type: none"> • 訓練の質にばらつきがある • 初期投資の必要性の低い技術 • 技能に焦点を当てる傾向がある • 都市に集中しがちである • 授業料徴収により、貧困層を排除しがちである
徒弟訓練	<ul style="list-style-type: none"> • インフォーマル・セクターにおける中心的な技能形成手段となっている • 実際の仕事における技能需要に対応している • 貧困層へ技能訓練機会を提供している • 自主財源、自主ルールによる訓練を提供している • 一般的に費用対効果が高い 	<ul style="list-style-type: none"> • 旧来の技能を重視・温存する傾向がある • 技能訓練の実施方法が、しばしば稚拙である • 技能訓練の水準や質が保証されない • 学ぶ技能はしばしば中途半端で系統的でない
企業内研修	<ul style="list-style-type: none"> • 自主財源、自主ルールで実施している • 実際の仕事で必要な技能が習得できる • 現在使われている生産技術に密接に関連している 	<ul style="list-style-type: none"> • 選別的な訓練機会である。主として、大企業で、教育水準の高い労働者を対象に実施される傾向がある • 中小企業が自前で訓練を実施することは稀である

出所：岡田（2005）p. 159。初出は Johanson and Adams（2004）Table 8.1

る。アフリカ諸国の民間訓練・教育機関の実態を総合的に把握することは困難であるが、UNESCOがセネガル、ザンビア、マリ、ガーナで行った調査⁶⁶によれば、国によって状況は異なるが、TVET就学者の6割から9割は民間訓練・教育機関に属しており、就業前訓練の実態は、公的機関だけを見ていてはほとんど把握できない。学生の多くが貧困層に属することはサンプル国全体に共通する。民間訓練・教育機関の多くは営利組織で、宗教組織やNGOの運営する機関より数は圧倒的に多い。国によって、民間機関に政府が補助金を出す場合と、収入源は生徒の納める授業料のみという場合があるが⁶⁷、総じて授業料への依存度が高いため、家計への負担が大きく、経済的理由での中退が多い。授業料の値段や教育の質にはばらつきが大きい。ザンビアなどでは、公立訓練・教育機関に入学できなかった者が私立に行くのが一般的で、入学時の成績の平均は公立より低く、卒業試験の合格率も低いという⁶⁸。政府の登録基準に満たない民間機関も多く、違法に運営されているものや新設・閉校が多く、政府が把握していないものも多い⁶⁹。私

⁶⁶ UNESCO - IIEP（2003）、（2002）

⁶⁷ マリでは、生徒1人当たりのコストの3分の1は政府補助金だが、セネガルは政府補助金がない。マリの場合は、政府がかなり私立機関の運営に関与するため、財政的安定は得られる反面、労働需要への柔軟な対応力が落ちるとUNESCOは報告している。UNESCO - IIEP（2002）p. 12

⁶⁸ UNESCO - IIEP（2003）p. 20、（2002）p. 12

⁶⁹ Haan（2002）p. 65、UNESCO - IIEP（2003）p. 42

立機関は、機材などへの投資が少なくてすむケータリングやオフィス関連のサービス分野に集中しており、コストの高い産業技術分野の訓練・教育はほとんど公立機関が行っている。このように、私立機関の訓練・教育には制限や課題も大きいですが、就学者数は年々増えており、アフリカ諸国の、比較的所得で教育も基礎教育修了程度と思われる大衆の間で、職業訓練・教育のニーズが高く、授業料を払ってでも参加したい個人がかなりいるということが分かる。これらの機関を有効に活用し、貧困層に訓練機会を公平に与えるために、バウチャー制度などを導入している国もある（事例1参照）。また、民間訓練・教育機関に税法上の優遇措置を行うなどしてインセンティブを高めることも考えられる。ただし、一律に補助金を出すことは、政府依存を高めて訓練・教育内容の硬直化を招いたり、私立機関の自助努力を制限してしまいかねないので、生徒や雇用主のニーズにより柔軟に対応できる機関が生き残る、健全な市場競争が生まれるよう、政府が側面支援する方法が望ましい。

事例1 ケニアのSME訓練のためのバウチャー制度

SMEの技能訓練のため、ケニアではまず訓練基金を設立し、その基金の運営・管理と訓練機関の質向上などを行う、政府から完全に独立したプロジェクト調整事務所（PCO）を設置した。PCOは、NGOや同業組合、ビジネスコンサルタント会社などの協力機関を通して、訓練基金の設置趣旨を広報するとともに、SMEの訓練を実施できる公立、私立の訓練・教育機関や徒弟制度の親方などを推挙させた。そこで推挙された機関・個人をPCOが基準に基づいて審査し、各技能分野で訓練を行う機関・個人を確定、技能向上が必要な訓練者には、トレーナー訓練を実施した。

訓練側の準備が整ったところで、PCOは協力機関を通じてバウチャーの公募をした。バウチャーは、訓練を受けたい個人が、リストに載っている訓練機関・個人の提供するプログラムの中から自分の行きたいものを選んで登録すると、その人の授業料が一部免除されるほか、訓練機関・個人にも補助金が支払われるという制度である。ケニアでは、1回目の訓練参加では授業料の9割免除、2回目は5割免除で、訓練機関・個人に支払われる金額は、提供するプログラムの技術レベルに応じて異なる。

ケニアでバウチャー制度が成功した理由として、ヨハンソンは（1）SMEの同業組合があったこと、（2）同組合がトレーニングプログラムの企画立案に参加したこと、（3）PCOを政府から完全に独立させたことで、官僚的弊害が避けられ、市場主導の運営が可能になったこと、（4）特定分野の訓練にバウチャー支給を特化することで、インフォーマル・セクターの技術振興に役立ったこと、などを挙げている。欠点は、訓練者への補助金や授業料補助の支払いにかかる事務処理、送金手配の時間が膨大で、非効率だったことである。しかし、第1回目のバウチャーで訓練を受けた人々は、2回目以降は、バウチャーの支給を待ちきれずに自腹を切って訓練に参加するなど、技能向上のモチベーションがかなり高まった。また、訓練プログラムの質によって授業料収入に大きな差が出たため、訓練・教育機関相互の競争が高まり、私立機関の質も以前より向上したという報告もある。また、大衆に広く根付いてい

ながら、旧態依然としていた徒弟制度の親方が、積極的に訓練にかかわるようになったのも成果だと報告されている⁷⁰。

ただし、上記はケニアのバウチャー制度を中心になって支援した世銀の評価であり、別の立場からは、同制度が訓練を広めるための触媒として機能したようには思われたいという批判もある⁷¹。

徒弟制度は、多くのアフリカの国々でよく発達した職能訓練制度であり、現在でも、インフォーマル・セクターの人材のかなりの部分がこの徒弟制度を経て就業していると思われる。フルートマンが1992年にナイジェリアで行った調査によれば、徒弟の半分以上は18～25歳の若者で、29歳以上は10%未満である。興味深いのは、徒弟の教育レベルは低くなく、親方より学歴が高い場合も多い。例えば、ナイジェリアのイバダンでは、親方が小学校を出ている割合は82%だが、徒弟の92%は小学校を出ており、中学まで行った者は33%、高卒は36%もいる。ロメでは、38%が中卒、6%が高卒であった⁷²。フルートマンによれば、親方が徒弟を選ぶ条件に学歴の高さを挙げることも多く、学校に行けないから徒弟になるという想定は成り立たない。徒弟制度は、血縁、地縁に支えられており、修了後の就業可能性も高い。逆に、学校に行っても就業が困難で、さらに徒弟をやる場合もありうる。また、徒弟制度では、単に職業技術を学ぶだけでなく、業者や顧客との交渉、製品の値段の付け方、ほかの人を訓練する方法など、経営や組織運営能力も身に付けているケースが多い。図2-7および2-8は、技術分野別の徒弟経験者の割合を示したものである。石鹸製造、食肉・水産加工、レストランの3分野を除き、すべての分野で徒弟経験者が半数を上回っている（図2-7）。この3分野は実務（オン・ザ・ジョブ）での訓練で技術習得する者が多いようだが、それ以外では、徒弟制度が役に立ったという回答が最も多い（図2-8）。このような実情に照らすと、徒弟制度は時代遅れの制度だとはいえず、社会的妥当性はむしろフォーマルな訓練よりも高い場合も多い。ただし、産業発展や所得向上のために徒弟制度を有効活用するには、国家の人材育成システムの一部として、戦略に組み込むと同時に、徒弟を修了した者とほかの訓練・教育機関を経た者の技能レベルが雇用者に分かりやすく、格差が発生しないよう、資格制度を整備する必要がある。

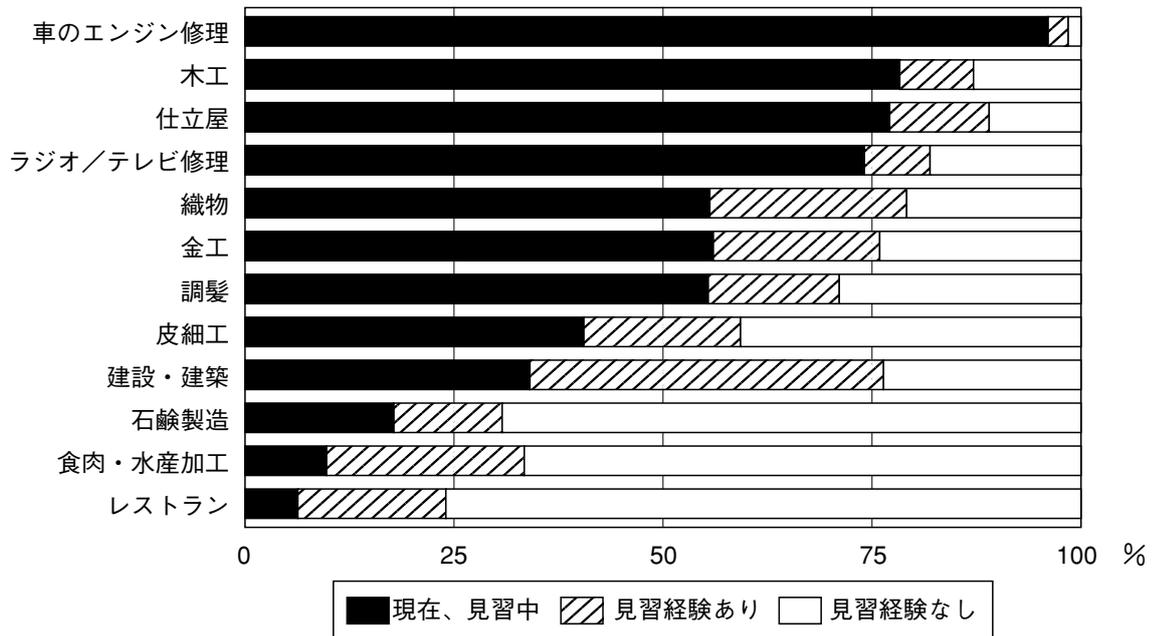
また、表2-8には含まれないが、特にインフォーマル・セクターやSMEを対象としたプログラムの中で、最近重視されているものに起業家訓練がある。既に述べたように、インフォーマル・セクターの訓練需要は多様であり、それに対応するためには、かなり柔軟なプログラム設計が求められる。また、表2-6で指摘したように、職業技術訓練・教育は、マイクロ・ファイナンスなどのほかの支援策とともに行われることによって効果が得られる。訓練だけでは、それを実施に移すことができない貧困者が多いためである。さらに、インフォーマル・セクターでは、起業率、廃業率が極めて高いことを先に述べたが、比較的容易に起業できても、その後安定して成長するためのノウハウが不足していることが廃業の大きな要因になっているとみられるところから、

⁷⁰ Johanson (2002) Part II pp. 26-38

⁷¹ Grierson (2002) p. 3

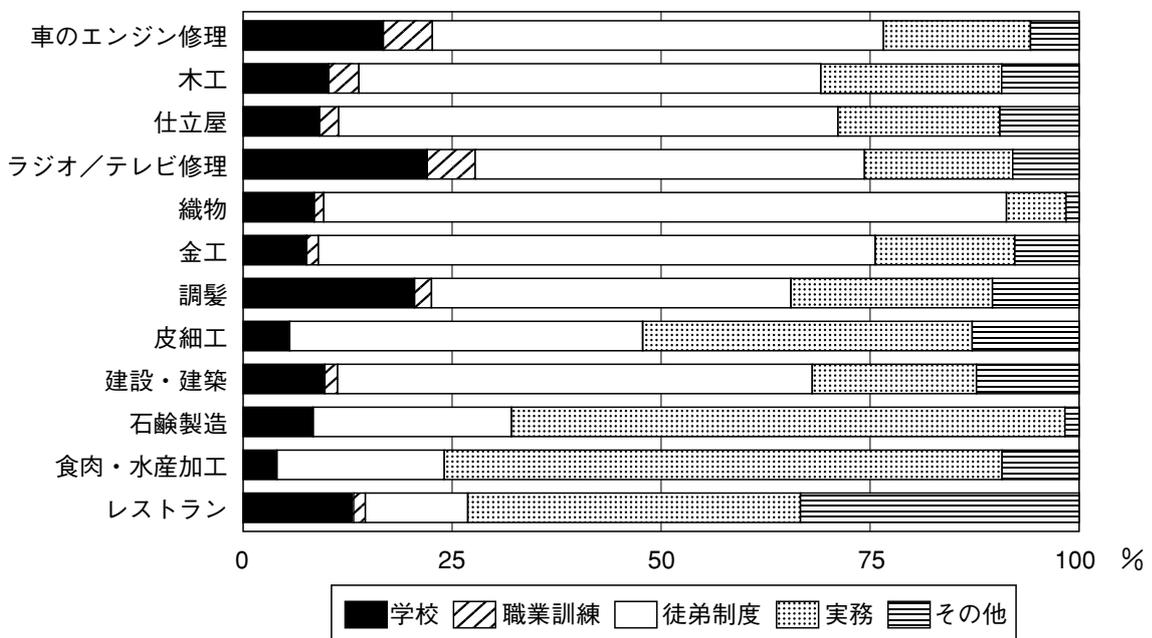
⁷² Fluitman (1992) pp. 3-4

図2-7 ダカール、イバダン、ロメ、ニアメにおけるマイクロ企業経営者の徒弟経験
(サンプル数：1751)



出所：Fluitman (1992) p. 1

図2-8 ダカール、イバダン、ロメ、ニアメのマイクロ企業経営者にとって最も役に立った
職業技術訓練 (サンプル数：1751)



出所：Fluitman (1992) p. 7

多くのアフリカの国々で起業家訓練が導入されてきている。既に、世銀が実施している職業人材育成プロジェクトの93%にはインフォーマル・セクター訓練のコンポーネントがあり、その重要な構成要素として起業家訓練が含まれている⁷³し、ドイツ技術協力公社（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：GTZ）なども同じような状況だと思われる。起業家訓練とは、企業を起こすための手続き、戦略の立て方、経営のための会計、マーケティングなどの技術や従業員を雇う際の注意などを教えるものである。特に、これから起業しようという人々は、どのような分野でどんな仕事ができるのかが手探りである場合が多いので、成功者の経験談や起業可能な活動の事例など、発想の手助けをするような内容も含まれることが多い。起業する者は、しない者に比べると、インフォーマル・セクターの中でも比較的教育レベルが高く、また、教育レベルが高いほうが起業した後の定着もよく、成長も早い⁷⁴。そして、学校教育を受けてすぐ起業するのではなく、卒業後に起業家訓練を含む何らかの職業訓練を受けてから起業する者のほうが成功する可能性が高いという。

企業内研修は、これまで説明してきた職業技術教育・訓練の形態と比べ、対象者や求める技能のレベルや複雑度が高い。アフリカの多くの国において、フォーマル・セクターで、企業内の研修をするインセンティブが働くような規模の企業は、ごく一部である。同時に、今日、このような大企業で求められる知識や技能は、高度なだけでなく、特定の業種や企業のやり方によって異なる特殊なもので、また、実際に経験しないと言葉では伝達しにくいような暗黙知（tacit knowledge）が多くなっている。従って、グリエルソンがケニアとザンビアで行った調査によれば、大企業では、就業前に学校で高度な技能を身に付けてくることはほとんど期待しておらず、企業内訓練によって育て上げようとしているという。つまり、SMEやインフォーマル・セクターでは、市場原理に任せておいては人材訓練への投資がなされず、技能が向上されないため、政府の関与が重要だが、大企業では、技能訓練への関心は高まっているのに、企業からの政府に対する期待が低く、人材育成に関して企業外での研修や政府による支援、制度整備などはほとんど当てにしておらず、政府の政策への無関心、乖離が拡大している⁷⁵。

一般に、企業が従業員の訓練に投資するインセンティブが高いのは、その企業特有の知識・技能の訓練だといわれる。逆に、一般性の高い技術は、高度なものになればなるほど、その訓練を受けた個人の市場価値を上げ、転職の可能性が高くなるため、企業よりは個人に費用負担のインセンティブが高くなる⁷⁶。そして、理論的には、より高い技能を身に付ければ、その個人の給与は上昇するはずである。しかし、これは、労働市場が完全に自由でオープンな場合にしか当てはまらない。アフリカの大企業の従業員は、同じ教育レベルの公共セクターで働く人々よりはるかに高い給与を支給されている。そして、産業セクターにおいて、最も教育レベルが高い人々が大企業に雇用されていることを考え合わせると、アフリカの大企業の従業員にとって、技術レベルが上がっても転職する動機は強くないことが分かる。むしろ、アフリカの大企業は、企業内の技

⁷³ Johanson (2002) p. 23

⁷⁴ Haan (2002) pp. 11–12, Fulitman (2001) p. 18, Farstad (2002) p. 7

⁷⁵ Grierson (2002) pp. 60–61

⁷⁶ 猪木 (2003)

術力を総合的に高める必要から、企業特有の技術も一般的な技術も、同様に訓練するインセンティブがあると思われる。ただし、企業内の労使関係が競争的でないことによって、企業は、訓練にかかったコストを補うため、従業員の技術レベルの向上に対して、給与の上げ幅を抑える場合がある⁷⁷。転職するより働き続けたほうが給与が高いため、給与の価格設定に企業が強い力を持つためである。また、国内の大企業間の競争もないため、企業内研修への投資も最低限に抑えられる傾向が強い。

アフリカの低開発国では、企業内研修による高度で複雑な技能訓練とSMEを対象とした中堅技術者訓練が二極化し、両者はほとんど無関係に実施されている。しかし、本来はSMEの育成と輸出産業振興や外資導入策は密接に関係しており、戦略的に取り組まなければならない。アフリカの低開発国で操業している大企業のほとんどは南アなどの域内からのものも含めて外資系である。これらの企業は、国の政策よりも、グループ企業の方針に支配されており、人材訓練もグループ企業が開発した訓練モジュールを使い、他国のグループ企業からトレーナーが来ることも多い⁷⁸。グローバル・チェーンに加わっていることは、大企業の人材の技術レベルの向上には非常に有益である。他方、これまでのところ、アフリカで操業している大企業は、部品や中間財の国内調達に限定的にしか行っておらず、外資系企業とアフリカ企業の垂直的系列化がほとんど起こっていないため、先進技術が外資系企業との関係を通じて国内に広まることもない。多くの研究者が、外資との合弁や組み立て工場への部品提供などを通じて国内のサプライヤーの技術水準が上がり、それが国内企業の横のネットワークを通じて共有される（スピルオーバー効果）ことによって技術の底上げが起こると指摘している⁷⁹。しかし、アフリカにおいては、国内の裾野産業が未成熟なために資源採取（＋簡単な加工）やアフリカ市場に売る製品の最終組み立てなど、国内に技術がスピルオーバーしないような分野でしか外資をほとんど誘致できていない。外資導入による経済発展のために、裾野産業の向上、特に人材育成が必要だといわれるのは、こうした理由である⁸⁰。

2-4 産業発展のための技能形成

産業発展と技能の発達とは相互に関係しあっており、その展開にはいくつかの段階があるといわれる。まずは、外国製品を模倣することから始まる。模倣するためには、その製品がどういう仕組みになっているか、同じものを作るためには何をすればいいかが理解できなければならない。従って、ある程度の教育は必要だが、複雑な知識は不要である（図2-9の最初の段階）。やがて、この模倣生産に成功してくると、同じような製品を模倣する人々が増えてきて産業が集積する。この段階では第一段階よりは高い学校教育と、多少複雑な技術も必要になってくる。また、単に模倣するだけでなく、ニーズに応じて技術を適応させることができる（第二段階）。第三段階で

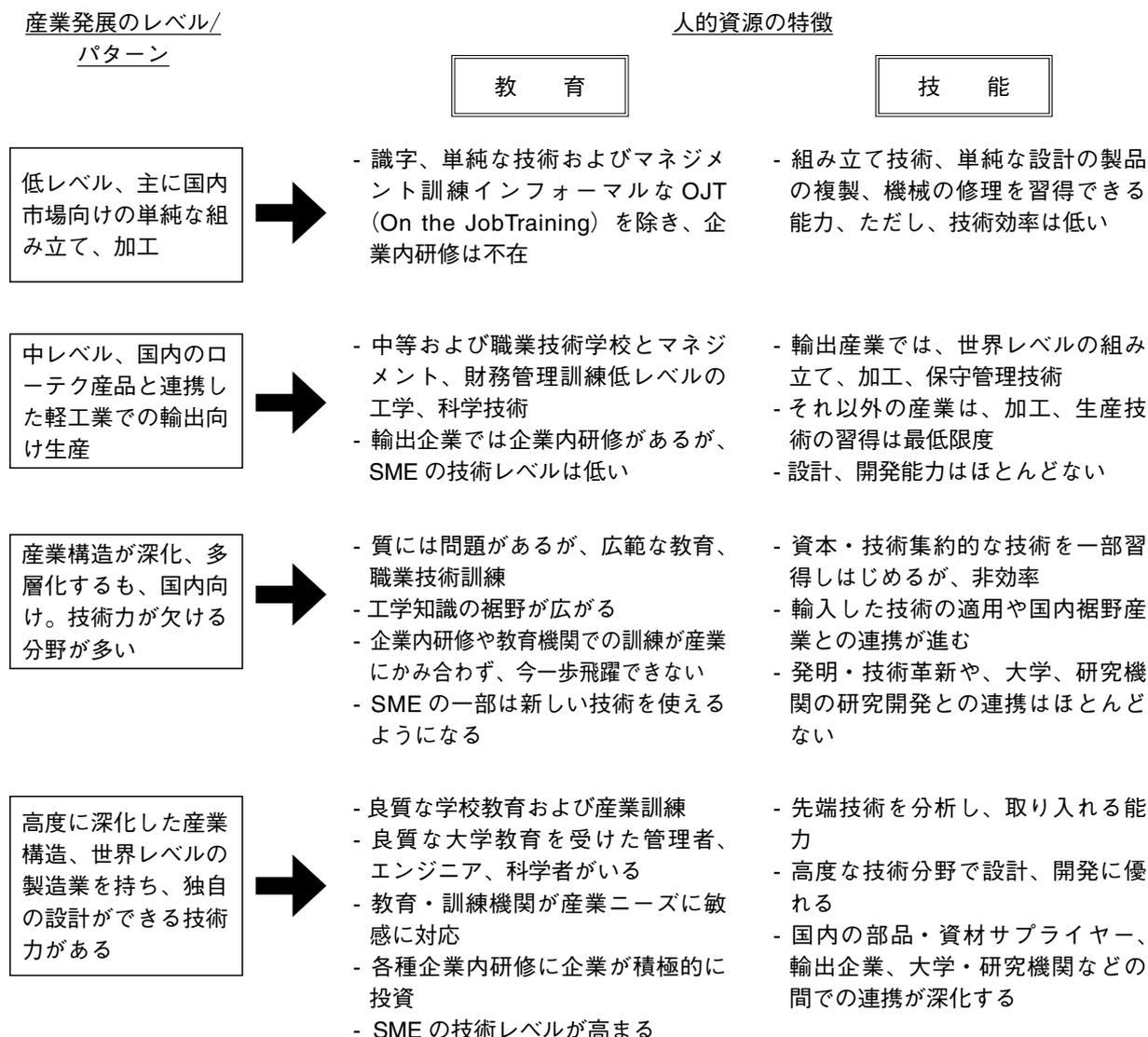
⁷⁷ Dabalen (2003) pp. 14 – 18

⁷⁸ Grierson (2002) pp. 56 – 60

⁷⁹ 大塚・園部 (2006) pp. 66 – 67、Okada (2004) p. 1267、天野 (2006) p. 56

⁸⁰ 大野 (2006a) pp. 15 – 16、(2006b) pp. 10 – 12

図2-9 人的資源と産業発展の関係



出所：Lall (1999) p. 20, Figure 4 より筆者作成。

は、産業構造が深化し、作業が分化され、専門化してくる。外資主導だけでなく、国内に部品などの裾野産業が成長してくる。第四段階では、技術の研究開発が独自に行え、技術革新によって世界レベルの製品を輸出できるようになる。この段階では、高度な研究・分析力がある人材が必要であるとともに、研究機関との製品開発のための連携なども求められるようになる。この技能と産業の段階的発展の議論は、多くの研究者によってなされている⁸¹。一般に、模倣の第一段階から、産業集積の第二段階まで行く国や地域でも、そこから第三段階に飛躍するのが困難だといわれる。技能形成の観点から言えば、独自の研究、製品開発の能力が身に付き、それを製品化する

⁸¹ 大塚・園部 (2006)・(2003)、大野 (2006a)・(2006b) など

る力は、時間が経てば習得できるものではないということである⁸²。これには、何らかの外的刺激や先見性のあるリーダーシップなどが必要になってくる。アフリカよりはかなり経済発展を遂げているアセアン諸国でもこの第三段階への壁は越えられていないという。

アフリカの技術者は、技術適応まではできても、開発はできない。内発的に産業が集積・発展していく可能性も否定はできないが⁸³、エチオピアの靴産業のような特異な事例を除き、内発的に集積した産業が輸出にまで至ることは極めて稀である⁸⁴。アフリカのほとんどの地域は内陸国で輸送コストが高かつき、その上、裾野産業やそれを担う人材の技能が未成熟である。図2-9の分類に従えば、多くのアフリカの国・地域は第一段階、よくても第二段階にあると言える。この段階では、まず中堅技術者の質を向上させ、信頼性の高い裾野産業を育成することによって、外資を導入し、定着させることが求められる。こうした外資導入戦略は、産業人材育成だけでなく、さまざまな施策を連携させて実施されなければならない。例えば、(1) 外資系企業にとって魅力的な税制、関税体系、(2) 安定した政策環境、(3) 国内のサプライヤーに関する情報整備、マッチングなどは、人材育成の戦略と方向性を同じくしている必要がある。どのような分野の産業を育成したいかによって、政策の重点は異なる。例えば、優先産業分野では、外資系企業への優遇策や人材育成、中小企業への支援策を特に手厚くすることもありうる。また、外資系企業と国内のサプライヤーの人事交流やトレーニング・プログラムの共有化などを奨励するなどして、技術のスピルオーバーや外資と地場企業の認識の共有を促進することもできる。いずれの場合にも、このような技能形成と産業発展を可能たらしめるには、政府が非現実的な野望ではなく、実現可能な産業育成戦略を持つこと、強いリーダーシップのもと、省庁間の利害を超えた連携がなされることが重要である。

なお、事例2では、シンガポールの産業政策における人材育成戦略を紹介する。アフリカとの直接的な関係はあまりないが、中所得国が産業発展のために、どのような人材を育てようとし、そのためにどのような手段を組み合わせたかは、アフリカ諸国にかかわる場合にも参考になると思われる。

事例2 シンガポールの技術集積型産業化のための人材育成戦略

シンガポール政府は、特定の産業分野を集中的に向上させるため、人材育成に力を入れた。特に高等技術を向上させるため、大学のカリキュラムを産業政策に合わせて改定し、政府が質・内容を細かく管理したが、学校教育以外でも産業人材育成システムの向上のため、多くの努力を払った。

政府は1979年に**技能開発基金**を設立し、それと同時に雇用主から従業員への給与総額の1%を徴収する**技能開発税**を課した。技能開発税からの収入は基金に集積され、給与の低い従業員を政府が認可した研修コースに送った企業に一部返納された。

⁸² McGrath and King (2000) pp. 3-6

⁸³ ガーナのクマシヤ、ケニア・ナイロビ市のギコンバなど、かなりの産業集積が起こっている場所もある。

⁸⁴ Tikly, et. al. (2003) pp. 8-10

シンガポールには2つの国立大学と4つのポリテクニクがあった。1996年時点で大学卒業者の41%は何らかの技術分野の学位を取っている。ポリテクニクは中レベルの技術および経営能力のある人材を養成しており、工学系に重点を置いている。これは、技術集積型の産業育成と高付加価値製造業を志向する政府の政策と軌を一にする。教育・訓練機関は、カリキュラム開発や実習の実施において、産業界と緊密に連携した。多くの教育・訓練機関が高卒のブルーカラー労働者の技術向上プログラムを実施し、1996年には6,000人がフルタイムの訓練課程、1万7,000人がパートタイムの訓練課程、2万9,000人が継続学習過程に参加した。

1979年に設立された**職業・産業訓練委員会**は、職業技術教育・訓練を総括する機関で、これまでに11万2,000人（労働人口の9%）に**技能資格**を認定してきた。同委員会は、フルタイム、パートタイム、長期、短期、フォーマル、ノンフォーマル、徒弟制度、企業内実習など、あらゆる訓練を企画、評価、統括してきた。また、外資系企業（日本、フランス、インド、ドイツ、オランダ）と合同で訓練センターを設立し、製造技術の移転を促進した。さらに外国政府（日本、ドイツ、フランス）の支援のもと、技術訓練を共同で実施したりもした。

政府のコミットメントの高さを反映し、1995年には、延べで労働者3名に対し一つの訓練サイトがある状態にまで訓練が普及した。また、技能開発税による低賃金労働者への訓練補助は、対象者の給与上限を大幅に引き上げることに貢献した。当初はほとんど大企業にしかインパクトのなかった訓練プログラムも、次第にSMEにも活用できるようになった。**開発コンサルタント制度**が設立され、SMEが経営や産業技術、ビジネス開発、人事に関して短期のコンサルティングを受けるための補助金を出している。

バウチャー制度は、小企業の従業員の訓練費用を肩代わりし、**訓練休暇制度**は、従業員を訓練に参加させている企業に、訓練中の従業員の時給の一部（上限20ドル）と訓練費用全額を補助している。

職業・産業訓練委員会は、常に新しい技術ニーズがあるかどうか、主要な企業から意見を求め、必要に応じて特定のニーズに合わせた訓練プログラムを実施している。例えば、1998年にこのようにして実施した新プログラムは、コンピュータ集積回路製造技術、精密工学、高度デジタル媒体製造、コンピュータ・ネットワークなどであった。また、同委員会は、1991年より、**国際人材プログラム**を開始し、シンガポールに拠点を持つ企業が海外から技術者を招聘するのを支援している。このプログラムで1997年に招聘された専門家は2,500人、技能労働者が1万400人であった。

シンガポールでは、政府の戦略どおり、専門家や技能労働者の割合が着実に伸びているが（1990年の15.7%から1995年の23.1%）、貿易産業省の見積もりでは、今の経済成長率が続けば、まだ産業人材が不足する可能性もあるという。

出所：Lall (1999) pp. 36-37

2-5 有効な産業人材育成のための政府の役割

これまでも述べてきたとおり、政府の職業技術教育・訓練における最大の役割は、民間の訓練セクターや産業界と連携しつつ、法整備や制度設計をすることであり、直接的に教育・訓練を実施することは必要最低限に抑えるべきである。また実際、アフリカの多くの政府の現在のTVETへの予算配分と既存の職業技術教育・訓練機関のキャパシティから考えて、政府の教育・訓練機関が人材育成のために直接できることは限られている。基礎教育とのバランスを保つためにも、職業技術教育・訓練における政府の役割を明確にし、拡散を避けなければならない。

まず、現状理解に基づいて労働需要を予測し、人材育成政策を形成するためには、労働人口に関する基礎的情報を集積する必要がある。既に述べたように、インフォーマル・セクターは捕捉が難しく、政府はほとんど当該セクターの実態を把握していない。インフォーマル・セクターの詳細な情報を集積することは労力がかかりすぎ、かつ、状況の変化が激しいため、フォーマル・セクターに関する情報と同レベルの精緻さで数値データを集めようとするのは現実的でない。しかし、現行では、ほとんどの国が、労働人口の10～30%程度しか属していないフォーマル・セクターのデータによって労働需要予測をしており、ほとんど実態に即していないばかりか、フォーマル・セクター偏重の産業人材政策は、貧困削減の観点からも問題がある。定性的な情報も含め、インフォーマル・セクターおよびSMEの現状を把握し、政策に反映する努力がなされなければならない。

次に、雇用・人材育成にかかる政策を整備し、技能標準・資格制度を画定する必要がある。雇用・人材政策は、既に述べてきたとおり、教育セクターだけのことではなく、産業政策の一環として位置付けられなければならないし、他セクターとの連携を法的に義務付けることによって縦割り行政の谷間に落ち込まずに省庁の橋渡しをする基礎となるべきものである。TVETが難しいとされる重要な理由の一つに、多くの省庁の領域にわたりつつ、主導する省庁が明確でなく、連携がうまく機能しないこと、職業技術教育・訓練に関する方針が所轄官庁ごとに異なったり、どこの省庁も手を出さない分野があったりすること、が挙げられる。このような問題を回避するために、職業人材育成を主管する独立の機関を設け、その機関の運営委員として関連省庁の上級職員が参加するといった方法は多くの国で実施されてきた。しかし、こうした職業人材育成に関する調整・管理機関も、独自の財源と自律性が確保されないと、期待する役割が果たせない。先に事例1で紹介したケニアのバウチャー制度がおおむね成功したといわれるのも、プロジェクト調整事務所が、政府のどの省庁からも独立した民間組織という立場で、訓練基金の運営を完全に任せられたことが大きく作用している。このような独立の調整・管理機関が機能するためには、関連する省庁⁸⁵がそれぞれ別に行っている職業人材育成関連活動を持ち寄って、協力できる部分は協力しようという消極的連携努力では求心力不足であって、省よりも高いレベルからの政策的主導のもと、各省庁が共通の方針に従って分業するような形であることが望ましい。そのためには、

⁸⁵ 職業人材育成にかかわり、また、それぞれの分野で訓練・教育機関を所轄していたり、資格基準を設定している省庁には、教育省、雇用・労働省、産業省、農業省、地方自治省、女性問題省などがある。

大所高所からの分析に基づいた職業人材育成政策と強いリーダーシップの存在が重要になる。

その上で、技能認定・資格基準を一つにまとめる作業が必要である。アフリカでは、省庁ごとに異なる技能基準を持っており、種類が多すぎて雇用主、労働者どちらの側から見ても、技能資格の価値やそれが意味する技能の中身がよく分からなくなっていることが多い。こういう状態では、国内の技能資格を持っていても就職に有利にならないため、英国など海外の技能資格を取ろうとする場合も少なくない⁸⁶。これに対して、どのような技能を持った人材であるかが明確に分かる技能資格制度に統一することで、雇用者、労働者のマッチングを容易にするとともに、教育・訓練機関の評価についても、「いくつコースをやったか」といった投入ではなく、どのレベルの技能者をどれだけ輩出したかという結果に基づいて行えるようになる⁸⁷。アフリカにおいても、独立の資格授与機構を設立し、国家資格枠組み（National qualification framework）を画定しはじめている国も多い⁸⁸。しかし、資格要件とその測定基準を確定することには教育の提供側と産業界双方が参加した非常に根気のいる作業が求められるため、実際にはかなり混乱を招く場合も多い。また、既存の資格制度は、各省庁が別個に設置し、それぞれに経緯もあることなので、ほかのものと統一することには抵抗感があつたりもする。ここでも、過去の経緯や省益よりも共有された目的のために協調する強い意思が求められるだろう。

国家資格枠組みと密接に関連して「職能に基づく訓練」（Competency-based Training：CBT）という考え方も広く導入されはじめている。これは、市場ニーズを無視して、供給主導で実施されてきた従来の職業技術教育・訓練への反省から、市場で求められている職能をしっかりと身に付けるための訓練を実施し、その職能に対して資格を授与する制度を確立しようとするものである。訓練プログラムの作成には、教育・訓練機関だけでなく、産業界もかかわり、訓練の各段階で、技能の到達度を評価する。また、訓練では実習を重視し、教育・訓練機関での理論学習と企業での実習を組み合わせたデュアル・システムになる。しかし、「職能」というものは、状況によって変化するものであり、基準を確定することは容易ではない。また、学校での授業内容を実習と関連付け、効果を増大させるためには、教師がコンセプトを十分に理解し、個別のケースに対応できる柔軟性を持たなければいけない。規格どおりのカリキュラムをこなすよりも高い能力が期待されるのだということ、教育改革の成否は教師の対応力によるところが大きいということを認識した上で、教師への支援も同時に行うことが期待される。一方で、学校ベースの就業前訓練には企業はあまり期待しておらず、訓練可能性（trainability）が高いこと（理解・分析力、基礎的学問のベース、新知識・技術の習得力）が重視されるという考え方に立つと、CBTの資格基準の画定にあまりに手間をかけすぎるとは効率的でないともいえる。資格基準の画定がまずできなければ先に進めないということではないので、産業界との連携を強め、実態として需要に合う訓練にする努力をしつつ、資格制度を改革していくのが妥当であろう。

さて、これまでも職業技術教育・訓練には、民間セクターとの連携が不可欠であることを度々

⁸⁶ UNESCO - IIEP (2003) p. 50

⁸⁷ Castro (1995)

⁸⁸ 今回、現地調査の対象となったガーナ、ウガンダ、マラウイなどは、程度の差はあれ、国家資格枠組み設置の方向に移行中である。

指摘してきた。まず、労働需要を知り、それに基づいてカリキュラムを組むためには、雇用者である企業との対話が必要になる。また、教育・訓練の提供者としての民間セクターとの連携、役割分担も重要である。既に見たとおり、フォーマルな教育・訓練機関も学校数や就学者数においては私立が公立を凌駕しているし、企業内研修は、雇用者である企業が、自らの従業員の技能向上のために訓練を実施しているケースである。そのほか、徒弟制度やノンフォーマル教育も、職業技術教育・訓練の重要な要素である。このように、当該分野は、政府が自ら教育・訓練を実施できる部分はもともと一部であり、民間の教育・訓練主体や産業界との連携が不可欠である。だからこそ、全体の枠組みである政策や資格制度の整備が政府の重要な役割にもなるのである。さらに、民間をうまく活用するために、財政基盤の弱い民間教育・訓練機関にプログラム立ち上げの初期費用を補助したり、特定分野の教育・訓練の実施にインセンティブを供与する、などの戦略的財政支出も有効である。他方、企業内研修のように、民間に独自の教育・訓練を行う動機がある場合や、授業料の支払い能力がある富裕層の教育・訓練などは、政府が介入しなくとも、市場メカニズムで十分に機能する。そういうところで、政府が直接教育・訓練を実施することは、費用対効率が低いし、民間活力を奪うことにもなる。政府が丸抱えしようとせず、政府が立ち上げ段階を牽引すれば、経済成長とともに民間が代替できるよう、方向付けることが望ましい⁸⁹。なお、職能の需要が刻々と変化することもあり、就業前の長期にわたる職業技術教育・訓練は妥当性が低くなりつつある。むしろ、既に働いている人々の職能向上のための短期で焦点を絞った訓練のニーズが高まっていると思われ、教育・訓練機関も市場のニーズに合わせて変化していく必要があるだろう。

さて、職業人材育成において、民間との連携および民間の役割を助長するため、しばしば活用される財政スキームがあるのでここで紹介する。まず一つは、訓練基金である。これは、特定の省庁や組織に属さない、職業人材育成の目的に特化した基金であり、アフリカにおいては、援助機関からの支援や企業から集めた資金を一つの口座にまとめたものが多い。この資金は、公的機関による教育・訓練はもちろんのこと、技術教育・訓練を行う機関や企業へのインセンティブや、従来の訓練では手が届かないところ、例えば、インフォーマル・セクターへの訓練、自力では訓練参加費を工面できない貧困層へのバウチャーなど、さまざまな形で支出できるフレキシブルな財源となる。この基金を運営する独立の機関を設置することで、従来、縦割り行政の板ばさみになって機能不全になりがちだった職業人材育成を機動的に行えるようになる。また、企業が資金を拠出することで、産業界の当事者意識も生まれ、教育・訓練機関と産業界との連携強化にも貢献する。総じて結果はポジティブだというのが世銀の見解である⁹⁰。ただし、企業や援助機関の拠出金が財務省を経由すると、省庁間のパイの取り合いに遭って流用されてしまう例が多いようで、財務省をバイパスしたほうが良いという提言が複数の報告によってなされている⁹¹。

訓練基金への財源の一つとなる企業からの拠出は、訓練税として、給与支払い総額の特定の割合を徴収する人が多いようである。これと関連して、企業研修に対する免税・補助金制度を設

⁸⁹ Mitchell (1998) pp. 6, 12, Ziderman (2001) p. 11, Johanson (2002) pp. 21 – 22

⁹⁰ Johanson (2002) pp. 12 – 15

⁹¹ Ziderman (2001) p. 19, Johanson (2002) pp. 21 – 22

置することも可能である。これは、企業の従業員研修に特化した制度で、企業が従業員に企業内研修を提供したり、外部の訓練に参加させたりする場合には、それにかかった費用を訓練基金の中から一部返納したり、訓練税を軽減したりする方法である。また、規模の小さい企業で、従業員訓練の費用負担が大きくなりすぎる場合には、その企業が支払った訓練税より多くの補助金を供与し、従業員訓練を促進する方法もある。ただし、アフリカでは後者のやり方は事務手続きが煩雑で、あまり採用されていないようである。バウチャー制度については、2-3で詳述したので、ここではあまり触れないが、職業技術教育・訓練の機会の公平性を担保するために有効な手法である。

訓練基金や訓練税は、うまく機能すれば、企業の従業員訓練への投資を促進するとともに、職業人材育成の財源を多様化することにもつながる。同時に、訓練基金から特定の受益者に対してバウチャーを供与したり、インフォーマル・セクターでの訓練を実施するなど、市場メカニズムでは訓練が生まれたい分野への資金充当が可能となる。ただし、既に述べたように政府が資金を転用する可能性があることや、訓練需要をうまく汲み取るメカニズムを確立しないと、手が届きにくい小企業などの支持を得られなくなる危険がある⁹²。

表2-9は、職業技術教育・訓練における政府の役割とその役割を果たすための手法、その手法の長所、短所を示したものである。これらの手法は、アフリカにおいてもさまざまな国で試行されており、状況に応じて、他国での経験も参考にしつつ、最適な手法を検討する必要があるだろう。

表2-9 アフリカの事例に基づく政策目標別手法比較

政策目標	手法	手法の長所 (S) / 短所 (W)	アフリカでの実践国
職業技術教育・訓練のための追加的／代替的資金の獲得	目的税(通常、企業の給与支給総額に基づく)	<ul style="list-style-type: none"> ● 国家の人材訓練のための資金を安定供給できる (S)。 ● 雇用主が給与を下げることによって、目的税の負担を労働者に負わせる可能性がある (W)。 ● 資金が中央の行政機構に集中しすぎて、残余金や非効率が発生する可能性がある (W)。 ● 財政が逼迫すると、政府が人材育成のための目的税を一般税収と一緒にしてしまう可能性がある (W)。 ● 訓練以外の目的に税収が転用される可能性がある (W)。 	タンザニア
	教育・訓練機関とのマッチング・ファンド(共同出資)	<ul style="list-style-type: none"> ● 教育・訓練機関に収入獲得プレッシャーを与える (S)。 	
授業料支払い延長(政府保証による学生ローン)	受益者とのコスト・シェアリング(訓練生の授業料)	<ul style="list-style-type: none"> ● 訓練の直接受益者である参加者が人的資源開発の費用を正当に共有する (S)。 ● ターゲットを絞った補助金や奨学金を提供しないと、貧困者が訓練の機会を得られない可能性がある (W)。 ● 財政が逼迫すると、政府が人材育成のための目的税を一般税収と一緒にしてしまう可能性がある (W)。 	ケニア
	授業料支払い延長(政府保証による学生ローン)	<ul style="list-style-type: none"> ● 学生ローンによって支払い困難者が保護されれば、授業料を上げたりコスト・シェアリングを促進できる (S)。 ● サブサハラ・アフリカで学生ローンを導入した国の多くは、記録管理がずさんで、うまく機能していない (W)。 	

⁹² Ziderman (2001) pp. 13-18

政策目標	手法	手法の長所 (S) / 短所 (W)	アフリカでの実践国
職業技術教育・訓練のための追加的／代替的資金の獲得	教育・訓練機関による所得獲得	<ul style="list-style-type: none"> 貸し出しなどで、施設を最大限に活用できる (S)。 	タンザニア ボツワナ
	訓練で作った製品の販売	<ul style="list-style-type: none"> 訓練の成果がより市場のニーズに対応するようになる可能性 (S)。 訓練の目的が軽視され、訓練の質・量が落ちる可能性 (W)。 リソースの多くが訓練より製品を作るほうに回される可能性 (W)。 販売収入が訓練目的に活用されない可能性 (W)。 	ボツワナ
	民間教育・訓練機関による教育・訓練の促進	<ul style="list-style-type: none"> 公共支出の拡大なく、国家の人材育成システムを拡充できる可能性 (S)。 民間教育・訓練機関が需要が高くて投資が少なくてすむ技術分野に集中し、公立機関が高い投資を要する分野の訓練ばかりやるはめになり、技術コース相互にコスト負担を融通しあうことができなくなる可能性 (W)。 	
	援助機関からの訓練基金への援助(贈与、借款)	<ul style="list-style-type: none"> 援助がその国の状況に適していない訓練に特化している可能性 (W)。 	マダガスカル
企業内研修の促進 (フォーマル・セクター)	金銭的インセンティブ、企業所得税減免	<ul style="list-style-type: none"> 広範に企業をカバーする洗練された企業税制度が必要 (W)。 制度維持のための費用がかかり、公的収入を目減りさせる (W)。 税免除の便益を受けるだけの規模がある企業が少ないので、企業あまり乗ってこない (W)。 人材育成努力がないと、企業はインセンティブや税免除があっても、企業内研修を増やさない (W)。 	モーリシャス
	政府や訓練基金からの補助金	<ul style="list-style-type: none"> 公共財政への負担が増える (W)。 人材育成努力がないと、企業はインセンティブや税免除があっても、企業内研修を増やさない (W)。 	マダガスカル
	訓練税の一部免除、一部返還	<ul style="list-style-type: none"> 企業研修がよりシステムティックかつ計画的に行われるようになる可能性 (S)。 訓練ニーズによっては、企業 (特に小企業) はこの制度の便益を受けない可能性があり、そのことで不満がおきる (W)。 人材育成努力がないと、企業は税の一部免除や返還があっても、企業内研修を増やさない (W)。 	コートジボアール モーリシャス ナイジェリア
	産業訓練委員会の設置	<ul style="list-style-type: none"> 訓練を促進し、助言などのサービスを提供できる (S)。 真の権限、自律性と多様な関係者の参加がないと形骸化する (W)。 	ケニア ナイジェリア
	訓練割り当て制 (特定の割合の従業員を訓練する義務)	<ul style="list-style-type: none"> 企業やセクターによって訓練需要の違いが大きい場合は、逆効果になる (W)。 企業は割り当てを満たすために訓練を行うよりは、違反金を払って従わないことを選ぶ可能性 (W)。 	
	徒弟制度を現代向けに改革して促進		南アフリカ
	法規：従業員訓練への投資保護		
	公的教育・訓練機関の効果、公立の向上	教育・訓練機関への公的支出を成果ベースで決定	<ul style="list-style-type: none"> 資金配分に公平で客観的な基準が導入される (S)。 需要主導の訓練が促進される (S)。
	教育・訓練機関への公的支出を競争入札で決定	<ul style="list-style-type: none"> 競争によって、人材訓練のための公共支出が削減される (S)。 	南アフリカ コートジボアール セネガル

政策目標	手法	手法の長所 (S) / 短所 (W)	アフリカでの実践国
公的教育・訓練機関の効果、公立の向上	分権化を進め、教育・訓練機関の自律性を高める	<ul style="list-style-type: none"> ● 地元のイニシアティブで訓練ニーズを見つけ、対応することができる (S)。 ● 予算配分の権限が分権化されることで、需要主導で適切な訓練を行うことができる (S)。 ● 分権化が進みすぎると、訓練システムを中央で調整することができなくなる (W)。 ● 適切なキャパシティ・ビルディングをしないと、地方の教育・訓練機関のマネジメントは弱い可能性 (W)。 	マダガスカル モーリシャス タンザニア
	訓練ニーズに応じて教育・訓練機関と契約	<ul style="list-style-type: none"> ● 特定のグループのスキル向上の需要に応えられる (S)。 	
国の訓練資金の効果的配分	職業技術教育・訓練の専管機関の設置	<ul style="list-style-type: none"> ● 十分なリソースと必要な技術支援が得られなければ成功しない (W)。 ● 真の権限、自律性と多様な関係者の参加がないと形骸化する (W)。 	
	パートナーシップ：ステークホルダーの連携	<ul style="list-style-type: none"> ● 主な利害関係グループが管理委員会に実質的に参加することで、国の訓練資金の管理や運営に主体的にかかわるようになる (S)。 	
柔軟に市場ニーズに反応する訓練の実施	民間による教育・訓練の促進	<ul style="list-style-type: none"> ● 民間教育・訓練機関が需要が高くて投資が少なくてすむ技術分野に集中し、公立機関が高い投資を要する分野の訓練ばかりやるはめになり、技術コース相互にコスト負担を融通しあうことができなくなる可能性 (W)。 	
	教育・訓練機関への公的支出を成果ベースで決定	<ul style="list-style-type: none"> ● 供給主導の訓練を避ける強い経済的インセンティブが働く (S)。 	
	訓練ニーズに応じて教育・訓練機関と契約	<ul style="list-style-type: none"> ● 特定のグループのスキル向上の需要に応えられる (S)。 	南アフリカ
	分権化を進め、教育・訓練機関の自律性を高める	<ul style="list-style-type: none"> ● 地元のイニシアティブで訓練ニーズを見つけ、対応することができる (S)。 ● 予算配分の権限が分権化されることで、需要主導で適切な訓練を行うことができる (S)。 ● 分権化が進みすぎると、訓練システムを中央で調整することができなくなる (W)。 ● 適切なキャパシティ・ビルディングをしないと、地方の教育・訓練機関のマネジメントは弱い可能性 (W)。 	ケニア
	バウチャー制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 消費者／受益者の選択を促進する (S)。 ● 受益者が自ら訓練に投資する意志 (効果的需要) を創出する (S)。 	ケニア
公平性：マイノリティや特別の支援が必要なグループへの訓練	特定グループへの資金支援		
	特定基準による奨学金供与		
	特定基準によるバウチャー供与	<ul style="list-style-type: none"> ● 消費者／受益者の選択を促進する (S)。 ● 受益者が自ら訓練に投資する意志 (効果的需要) を創出する (S)。 	
	訓練基金からの特別配分、特に企業の給与支出に対する訓練税の場合	<ul style="list-style-type: none"> ● フォーマル・セクターの雇用主から集めた訓練税をマイノリティや特定グループなどの訓練のために融通できる (S)。 ● 目的税は支払ったものに便益があるべきという原則に反するとして、フォーマル・セクター企業の反対にあう可能性 (W)。 	南アフリカ

政策目標	手法	手法の長所 (S) / 短所 (W)	アフリカでの実践国
公平性：失業者の訓練／再訓練	訓練ニーズに応じて教育・訓練機関と契約	<ul style="list-style-type: none"> 特定のグループのスキル向上の需要に応えられる (S)。 	
公平性：特定地域のニーズへの対応	訓練基金からの地域特定配分	<ul style="list-style-type: none"> 資金の地域特定配分は、地元の関心から来る政治的圧力に影響を受けると、自己目的化してしまう (W)。 	タンザニア
	地方訓練委員会の設置	<ul style="list-style-type: none"> 地方の自律性と中央の調整のバランスを維持するのが難しい (W)。 	タンザニア マダガスカル
インフォーマル・セクターや自営者のための訓練の向上	訓練基金の設置	<ul style="list-style-type: none"> フォーマル・セクターの雇用主から集めた訓練税をインフォーマル・セクターの訓練のために融通できる (S)。 	南アフリカ
	バウチャー制度	<ul style="list-style-type: none"> 消費者／受益者の選択を促進する (S)。 受益者が自ら訓練に投資する意志 (効果的需要) を創出する (S)。 	ケニア
外国投資の誘致	新しく現地生産工場を設立する外資系企業の人材訓練への補助金供与		

出所：Ziderman (2001) pp. 111-113

3. 教育セクターから見た TVET

3-1 教育開発の潮流

本章においては、JICAがTVET案件を実施しているガーナとウガンダ、そしてTVET支援の要請が上がったマラウイの3ヵ国を対象に実施した現地調査に基づき、教育セクターから見るTVETについて調査結果を整理した上で、わが国の援助における留意点などについて検討を行う。

ウガンダやマラウイの例に見るように、アフリカにおけるTVET行政は、管轄が、従来の労働省や職業訓練省などから教育省に移される傾向がある。また援助協調の進む教育省において、TVETも教育セクター計画の中に位置付けられるに至っている。つまり、TVETはその性質上、教育セクターの枠におさまるものではないながらも、行政的には教育省の管轄下に置かれる傾向が強いことを受け、ここでは、近年の教育開発全般における重要な政策課題として、まずは以下の6点に触れて視点を整理しておきたい。

(1) 初等教育の拡充と卒業生への対応

1980年代後半から、基本的人権として基礎教育の重要性を再認識する動きが高まり、1990年にはUNESCOが中心となって「万人のための教育世界会議」がタイのジョムティエンで開催され、「すべての人に教育を（Education for All）」提供すべく、途上国政府ならびに国際社会が協調して努力すべきであるというコンセンサスが形成された。その後、多くの国で初等教育のアクセスが大幅に拡大された。近年は、初等教育の量的拡大の次の段階として、初等教育の質の改善とともに、ポスト初等教育の拡充が課題とされている。

(2) 援助協調

第1章で述べたように、近年の援助環境においては、途上国政府の政策および行政手続きに関するオーナーシップを高め、政府、援助機関、その他の関係者間のパートナーシップを強化することなどを含む援助協調が推進されている。特に2005年3月のパリ援助効果向上ハイレベルフォーラムにおけるパリ宣言以来、援助協調の動きが活発化しており、教育、保健、農業などドナーの介入の多いセクターを中心としてセクター・ワイド・アプローチ（Sector Wide Approach Program：SWAp）が取り入れられている。アフリカでも、教育セクターにおいて、SWApの重要なコンポーネントである包括的なセクター開発計画を策定している国が年々増加している。表3-1に、初等教育の完全普及を支援するための国際的協調枠組みであるFTIによって、教育セクター計画が承認された国、および今後承認される見込みの国を示す。

なお、援助協調に対するわが国の対応は、これまで基本的に、政策合意のレベルに留まっており、「資金的な合意（セクターのプールファンド、セクター財政支援、一般財政支援、オンバジェット化など）」あるいは「手続き的合意（調達・会計報告の調和化）」に関しては極めて限定的なものとなっている⁹³。

⁹³ 外務省（2006）

表3-1 FTI承認国と今後の承認見込国

教育セクター計画が 既に FTI 承認を受けている国	教育セクター計画を策定し、今後 FTI 承認を受けることが見込まれている国		
	2006 年	2007 年	2008 年
28	3	15	14
2002 ブルキナファソ モーリタニア ギニア ニカラグア ガイアナ ニジェール ホンジュラス	ベニン ブータン シエラレオネ	アンゴラ バングラデシュ ブルンジ チャド コンゴ共和国 グルジア ギニアビサウ ハイチ キリバス リベリア パプアニューギニア サントメ・プリンシペ ソロモン諸島 バヌアツ ザンビア	ボリビア 中央アフリカ コンゴ民主共和国 エリトリア インド インドネシア ラオス マラウイ ナイジェリア パキスタン スリランカ タンザニア トーゴ ウガンダ
2003 ガンビア ベトナム モザンビーク イエメン			
2004 ガーナ エチオピア			
2005 ケニア モルドバ レソト タジキスタン マダガスカル 東ティモール			
2006 アルバニア マリ カンボジア モンゴル カメルーン ルワンダ ジブチ セネガル キルギス			

出所：EFA - FTI Secretariat (2006) p. 1

(3) 就業準備としての中等教育

アフリカ政府は、歴史的に、後期中等教育やポスト中等教育としてのTVETの拡充に高い関心を示してきた。その背景には、経済発展が、工業化あるいは産業化そのものとしてとらえられ、技術的・専門的な知識をもった人材の不足が、先進国との格差を生む決定的な原因になっていると考えられてきたことが挙げられる。また特に近年、中国やインドで高い技能を持った人材の育成が進むと、情報通信技術（ICT）を中心とするサービス産業の雇用が米国やヨーロッパからこれらの国に大きくシフトした例などから、グローバル化の波に乗るための手段として、TVETへの関心が高まっているともいえる。

また、中等教育（ポスト中等教育を含む）におけるTVETを拡充することは、中等教育を完成教育、つまり高等教育へ進学することなく社会に巣立たせたいとする政治的な要請にも叶うことが指摘される。つまり、アフリカでは、政府や外資企業を中心としたフォーマル・セクターにホワイトカラーの雇用機会が限られるため、職を獲得するための競争は激しく、まずは大卒の学歴が求められるのが一般的であることから、進学需要は極めて高い。また初等教育の拡充が進むと、中等教育、そして高等教育への進学需要が拡大することから、政府は国民の進学需要に応える要請にさらされることになる。しかしその一方で、高等教育はしばしば反政府運動の拠点になること、大卒者の数が増えても、それは近代セクターの雇用機会の拡大には直接つながらないことから、雇用不安の増大を招きかねず、それは政治的に望ましくないというジレンマを抱えることになる。また、ユニット・コストの高い高等教育の拡充には財政的な困難が伴うことに加え、頭脳流出の問題も深刻さを増していることから、政府にとっては、中等教育を完成教育として位置付けることが重要な意味を持っており、ポスト初等教育におけるTVETの拡充はそのための

選択肢の一つともいえる。

(4) 高等教育の役割の再認識

1960年代のアフリカにおいて、ポリテクニクなどのTVET部門は経済成長を支える技術者養成の観点から脚光を浴びてきたが、構造調整計画の導入や初等教育重視の中で、いったん下火となっていた。しかし、1990年代後半以降、世銀などの主要ドナーにおいて、高等教育の役割を肯定的にとらえなおす動きがみられる。1998年には、UNESCOが中心となって「高等教育世界会議」がパリで開催され、21世紀に向けての諸問題の解決に果たす高等教育の役割の重要性について話し合われた。また、1999年には世銀がグローバルな知識型経済への対応という観点から、高等教育の中でも、数学、科学、工学の分野の重要性に言及したレポート⁹⁴を発表したのをはじめ、2000年にはUNESCOのタスクフォースが、高等教育は開発途上国の経済発展に不可欠とするペーパー⁹⁵を出している。さらに世銀は、2005年に発表したアフリカ行動計画においても、アフリカ低所得国における中等教育、技術教育、高等教育などへの支援を拡大するとしている⁹⁶。これらは、急速な社会のグローバル化、情報通信革命への対応という観点から、より高度な理工系・科学技術系分野における研究開発能力の強化と、初等・中等教育の質の向上という観点から、教員養成大学の強化という主に2本の軸足を持つものといえる。

JICAも高等教育に対する支援のあり方を見直す中で、教育活動の改善、研究機能の改善、社会貢献の促進、そしてマネジメントの4つを主要な開発戦略目標として掲げている⁹⁷。また、基礎教育の拡充が遅れた国（目安として、初等教育純就学率70%程度）では、まずは基礎教育分野に開発の重点が置かれるべきであり、先方政府の高等教育予算を拡大させないためにも、大きな財政負担を必要とする大規模な高等教育協力は避けるとともに、教員養成大学や通信教育など目的と範囲を限った高等教育の協力方法を検討するべきとしている⁹⁸。

(5) ノンフォーマル教育における職工レベルの技能の習得

EFAダカール行動の枠組みは、すべての青少年・成人に対して、学習やライフスキルのプログラムを平等に提供して、学習ニーズに応えることを目標の一つに掲げている。またEFAを主導する機関の一つであるUNESCOは、スキル・ディベロップメントについて、学校教育を受ける機会を逸した青年・成人の学習ニーズに応えることとした上で、生活全般にかかわる技能をライフスキル、そのうち収入向上に結びつく部分をスキル・ディベロップメントと分類し、主にノンフォーマル教育の中でとらえている⁹⁹。さらに世銀も、「2007年世界開発報告書」において、次世代の繁栄に最も影響力を持つ層として、12～24歳の若者層にフォーカスをあて、この若者層が自助努力を通して経済発展に貢献していくための政策指針として、機会の拡大、セカンド・チャ

⁹⁴ World Bank (1999)

⁹⁵ Task Force on Higher Education and Society (2000)

⁹⁶ World Bank (2005) p. ix

⁹⁷ 国際協力事業団 (2003a) p. 18

⁹⁸ *Ibid.* pp. 35 – 36

⁹⁹ 吉田 (2005) p. 10

ンスの提供、そして技能の向上を掲げるなど、特にノンフォーマル教育訓練を通じたスキル・ディベロップメントに注目しているなど、ノンフォーマル教育について、何らかの事情で小学校に通えない子ども・青年を対象にした代替的な教育機会としてのみならず、コミュニティの若年層や成人層を対象にした生涯教育の一環としてとらえられる傾向が顕著となっている。また1996年に設立されたTVET援助機関によるインフォーマルな集まりであるスキル・ディベロップメントに係る国際協力ワーキング・グループ（Working Group for International Cooperation in Skills Development）による一連のディスカッション・ペーパーが示すように、特に総合的な農村開発プロジェクトにおいても、ノンフォーマル教育を取り入れた援助が主流になりつつあり、そこでは、基礎教育の核である識字能力と計算能力の獲得と、生計を得るための実践的かつ有益な技能の習得が中心課題としてとらえられるに至っている。

(6) CBT 制度の導入

第2章で詳しく見たように、供給主導で実施されてきた従来のTVETへの反省から、近年、職能に基づく訓練（Competency-Based Training：CBT）という新しい手法が、事例研究の対象である3ヵ国を含む多くの国で採用されている¹⁰⁰。なお、CBTはあくまでも特定職種に対応する職能（コンピテンシ）の習得を目的とするものであり、教育課程やそのレベルと直接関連付けられるものではないことに注意が必要である。

3-2 事例研究：教育セクター計画における TVET

3-2-1 ガーナ

ガーナ教育科学スポーツ省（以下、教育省）は、セクターの包括的な開発計画としての教育戦略計画（Education Strategic Plan 2003-2015：ESP）において、「万人のための教育」の達成を最優先課題としている。また重点分野として、アクセスの拡大、質の改善、マネジメントの効率化、科学技術TVETの振興を掲げている。なお、TVET部門の開発目標として、TVETのカリキュラムを多様化し、また実社会のニーズにあったものにすること、そしてTVET校・ポリテクニクの数を増やすことを通して、未就学者や中退者を含む青少年が、TVETに携わる機会を拡大するよう支援することが掲げられている。

ESPが策定される以前の開発計画は、基礎教育の拡充に特化したFCUBE（Free Compulsory Universal Basic Education）プログラム（1996年～現在もESPの中で継続中）であったが、それを包括するESPがとりまとめられる段階で、「科学技術TVETの振興」というエリアが加えられたものである。またその背景としては、1995年に国家開発計画として策定された「ビジョン2020」において、TVET機会の増加とTVETと産業界の連携の強化が掲げられており、その政治的な意思が2003年に策定されたガーナ貧困削減戦略書（Ghana Poverty Reduction Strategy 2003-2005：

¹⁰⁰ ガーナでは Competency-Based Training（CBT）、ウガンダとマラウイでは Competence-Based Education and Training（CBET）と呼ばれている。

コラム 従来のTVETとCBTはどう違うのか？

● 進度を定めるもの

従来のTVETにおいては、就学期間が定められていることから、さまざまな科目の進度は授業時間単位で細かく決められており、指導員はそれに沿うことが求められている。つまり生徒の学習・習得スピードは一様ではないにもかかわらず、指導要領に基づく指導員のスピードで授業・実習は進められていた（time-based training）。一方CBTにおいて、授業・実習の進度を定めるのは、指導要領に基づくスピードでもなければ指導員でもなく、おのこの生徒がモジュールの中で求められる知識・技術を身に付けているかどうかの一点である（competency-based training）とされる。

● CBTの重要な要素

- ・各モジュールで習得されるべき技能は何であるかについては、慎重に決定された上で、事前に公表されること。
- ・モジュールの評価の基準と条件は、事前に明文化された形で公表されること。
- ・職能ごとに、指導員研修が実施されること。
- ・職能の評価にあたっては、生徒の知識や態度も考慮するが、最重視すべきなのは実際に求められる職能をこなす能力であること。
- ・生徒は、おのこの職能に応じたペースで訓練を続けること。

● 雇用に向けたアプローチ

従来のTVETでは、カリキュラムは主にTVET提供機関が内部で作成していたため、産業界が欲している技術とのミスマッチが顕在化していた。しかしCBTにおいては、まず職業分析（occupational profiles）を行い、実際の職場で求められる職能は何かということ、それぞれの業種の事業主らとともにとりまとめ、それに基づいて、訓練カリキュラム（モジュール制）や評価基準が定められることから、CBTは雇用に直結したアプローチであるといわれている。

● 事前に身に付けていた職能・技能の認証

CBTにおいて、資格に結びつくのは、訓練時間数ではなく、職能という考え方から、生徒が訓練の前に身に付けていた職能・知識などについても、正式に認証するプロセスが含まれる（recognition of prior learning）。

出所：Sullivan（1995）をもとに筆者加工。

GPRS I)、ひいてはESPにも反映されたものである。なお、「科学技術TVETの振興」の分野において、継続的に政策形成と実施を支援してきたJICAは、同分科会においてリーディング・ドナーとされている。

ガーナのTVET機関としては、教育省が管轄するポリテクニクは高等教育（高等国家ディプロマ、一部学士号）レベル、技術校は後期中等レベルとされるが、人材青年雇用省をはじめとするその他のTVET校については、職業訓練が中心のため、上位の学歴につなげる道筋は整備されていない¹⁰¹。またTVET系教員養成システムとしては、マンポン教員養成校が中学校レベルの技術科目（金属と木工）の指導員を養成しているほか、ポリテクニクで高等国家ディプロマ（Higher National Diploma）を取得すれば、技術校でノン・プロフェッショナル教員の職に就く資格があり、また大学で修士号を取得すればポリテクニクの教官の職に就く資格があるなどとされているが、技術系の教員・指導員の待遇がおしなべて低いことなどから、卒業生もTVET校への就職は敬遠する傾向が強い。このため、TVET校における教員・指導員の確保においては、政府が定める資格要件が厳密に適用されておらず、キャリア・パスとして整備されていないのが実情といえる¹⁰²。

なおガーナにおいては、2004年に発表された教育白書にもとづいて、2007年より教育改革が実施されることから、現在、教育省では、教育セクター計画の改定案を作成中である。その内容には、2年間の幼稚園教育がFCUBEプログラムの中に位置付けられ、無料義務化の対象とされること、高校の教育期間が現行よりも1ヵ年延長されて4年制とされること、またそのカリキュラムの中に職場実習が組み込まれること、ポリテクニクにおいても学士号の取得が可能になる1年延長コースが本格的に施行されること、中学校卒業生などを対象にした4年間の実習が制度化されることなどが含まれる¹⁰³。

(1) 基礎教育修了生への対応としての TVET

これまでガーナにおいて、基礎教育とは、6年間の小学校教育と3年間の中学校教育と定義され、これらの9年間を対象にFCUBEプログラムが推進されてきた。小学校へのアクセスの拡大は目覚しく、2003年には86.3%だった総就学率が、2004年には87.5%、2005年には92.1%にまで改善されている¹⁰⁴。これを受けて、中学校の総就学率も、2003年の70.2%から、2004年72.8%、2005年74.7%へと上昇した¹⁰⁵。また特に、2005年よりキャピテーション・グラントと呼ばれる学費無料化のための人頭補助金制度が基礎教育機関に導入されたことで、就学児童数が大きく伸びたことが報告されている¹⁰⁶。

UNESCOによるガーナの就学状況の推移を図3-1に掲げる。統計値については、ガーナ教育省

¹⁰¹ Ministry of Education and Sports and Ministry of Manpower, Youth and Employment Ghana (2005) II 7

¹⁰² 松田 (2004) p. 1

¹⁰³ Ministry of Education and Sports, Ghana (2004)

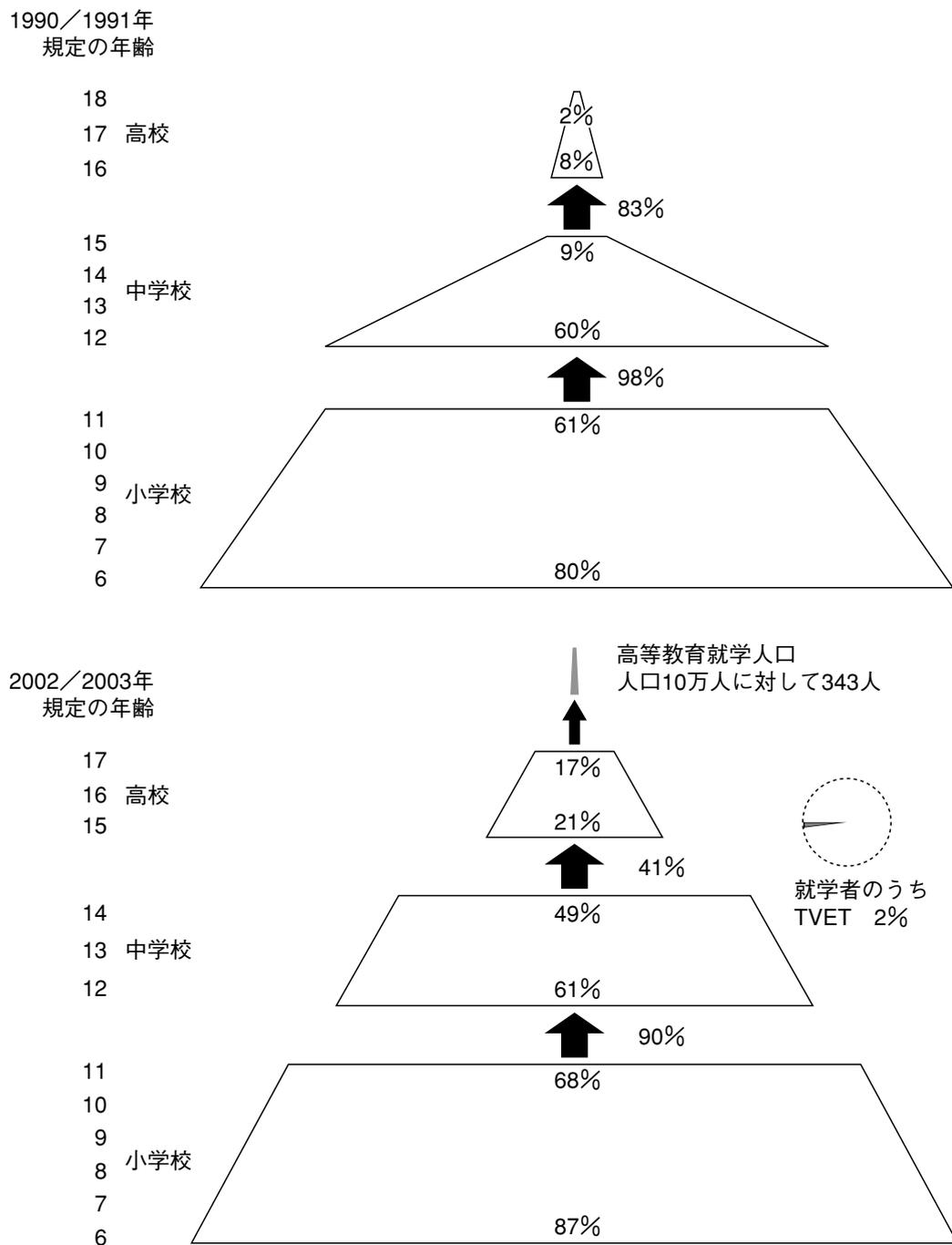
¹⁰⁴ *Ibid.* (2006) p. 23

¹⁰⁵ *Ibid.* p. 36

¹⁰⁶ *Ibid.* p. 28

発表のものと必ずしも整合性がとれていないが、これはガーナにおいては、就学率を求める際に不可欠な人口統計について、信憑性の低いデータしかないとされることや、国として統一された統計発表がなされていないことなどによる¹⁰⁷。

図3-1 ガーナ教育ピラミッド



出所：UNESCO Regional Office for Education in Africa (2005) p. 218

¹⁰⁷ 松田 (2005) pp. 7 - 8

基礎教育修了者の数は、今後も右肩上がりに伸びていくことが見込まれており、その受け皿の整備は政治的な課題とされている。2004年教育白書において、新たに職場実習制度を導入することが打ち出されたのもその一環と位置付けられる。現在ガーナ教育省では、教育白書の内容を組み込む形で教育セクター計画の改定案を草稿しているところ、2015年までに普通高校の総就学率を40%、技術職業農業高校の総就学率を15%、また中学校卒業者などを対象にした4年間の実習制度を2008年より導入し、2015年までに総就学率を20%とする計画とされる¹⁰⁸。

(2) 就業準備としての中等教育

1980年代、ガーナ政府は、構造調整政策を受け入れ経済の立て直しに努めると同時に、教育においても1987年に広範な教育改革に着手した。この改革は、従来のアカデミック重視の姿勢を転換し、教育の実用性を高めることを目指したもので、教育制度の抜本的見直しを行った。学校制度について、従来の大学入学まで17年間を要していたものを12年間に短縮する中で、職業技術教育の重視の観点から、中学校に選択制で職業訓練の授業を取り入れるとともに、後期中等教育においても、普通高校（Senior Secondary School）に加えて、職業科目を取り入れた普通技術高校（Senior Secondary Technical School）を創設した。さらに、2007年より実施される教育改革においては、高校の教育期間が現行よりも1ヵ年延長されて4年制とされ、またカリキュラムの中に職場実習が組み込まれることになる。

(3) 知識型社会に対応するための高等教育

科学技術の振興は、成長と貧困削減に係る戦略書（Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-2009：GPRS II）においても主要な課題として位置付けられており、教育省では、そのための人材育成として、大学における理工系を選択する生徒の割合を増加させて、人文科学系と理工系の学生の割合を、60：40にまで高めたいとしている。なお2004年の実績は、65：35だった¹⁰⁹。

(4) ノンフォーマル教育

教育セクター計画において、学校に通っていない青少年や成人を対象とするノンフォーマル教育は、教育省ノンフォーマル教育部の所管とされており、国家機能識字プロジェクトなど識字教育が推進されている。

(5) CBT 制度

ガーナにおけるTVETは、複数の省、地方自治体、民間セクターおよびNGOなどがそれぞれ単独に実施しており、国家計画に基づいた各TVETの位置付けや相互のつながりが希薄であることが、従来大きな問題とされてきた。1990年代初めには、教育省の下位機関として国家TVET調整委員会（National Coordinating Committee for TVET：NACVET）が設立され、また1997年からは

¹⁰⁸ Ministry of Education and Sports, Ghana (2005) p. 7

¹⁰⁹ *Ibid.* (2006) p. 88

表3-2 ガーナにおけるCBT実施状況

国家 CBT 制度の法的根拠	有
CBT 統括組織	教育省の管轄下に新設準備中
TVET 基金	無
実施段階	COTVET 新設の準備中
主要ドナー	JICA

出所：現地調査の聞き取り内容などをもとに筆者作成。

世銀「職業技術インフォーマル・セクター支援プロジェクト（1996-2001）」による支援を受けて、TVET法案の策定が着手された。しかし、複数の省や産業界を巻き込んでのとりまとめは難航を極め、さらには世銀の援助方針が転換され、プロジェクトの終了後はTVET部門への支援は継続されないこととなり、国家TVET政策の草案作業も暗礁に乗り上げていた。その中でJICAは、2002年に「技術教育開発計画マスタープラン」を策定し、ポリテクニクにおけるCBTモジュールの導入のあり方を提言するなど、一連のプロセスにおいて知的な貢献を重ねてきた。

2004年5月には、JICAの支援のもと、クフォー大統領名による国家TVETフォーラムが開催され、関係者の議論を経て、2006年8月に国家CBT制度に法的根拠を与えるTVET法案が国会で了承された。今後、教育省の下に置かれる国家CBT制度の統括組織技術・職業訓練評議会（Council for Technical and Vocational Education and Training：COTVET）の設立準備が本格化され、その中でCBT資格認定対象レベルなどが検討されることになる。なお、CBT資格認定対象レベルについては、まずは教育省傘下のポリテクニクと技術校のほか、人材省傘下の国家職業訓練校が含まれる計画とされている。また、TVET基金の創設については、「技術教育開発計画マスタープラン」や国家TVETフォーラムにおいて繰り返し提言されてきたものの、ガーナ政府内で具体化されるどころまでには至っていない。財源の確保がひとつの課題とされており、GET Fundと呼ばれる教育信託基金などからのTVETへの優先的な予算配分などが求められている。

なお、現在世銀が教育セクターで実施中のプロジェクト（Education Sector Project 2004-2009）には、高等教育機関の主要な役割としての授業の質の向上と知識のコミュニティへの伝播を支援するために、高等教育革新基金のコンポーネントが設けられており、「ポリテクニクに関しては、JICAのマスタープランを具現化するCBTプログラムを対象とする¹¹⁰」とされていることも注目される。

(6) 就業前教育訓練としてのTVET支援

• 日本／JICA

2002年に開発調査を通じて「技術教育開発計画マスタープラン」を策定し、国家CBT制度の導入とポリテクニクにおけるCBTモジュールの導入のあり方について提言をとりまとめ、2004年にはTVET法案について話し合う国家TVETフォーラムの開催を支援した。2006年9月にTVET法が成立したのを受けて、現在、CBT制度の実施機関の組織・技術能力強化、および首都アクラ

¹¹⁰ World Bank Ghana (2004) p. 55

におけるCBT方式技術教育訓練の試行を通して、CBT方式導入に係る実施体制が確立されるためのプロジェクト（技術教育制度化支援プロジェクト）の立ち上げ準備中。また、職業訓練分野の青年海外協力隊（以下、協力隊）やシニアボランティアを派遣している。

•他ドナー

オランダがポリテクニクの農業機械の分野で技術協力を実施しているほか、オランダは英国とともに、テマで民間のTVETを支援している。またGTZはアッパーウエスト州で人材青年雇用省傘下の国家職業技術校を支援している。

(7) 労働市場分析

これまでガーナにおいて労働市場分析は実施されておらず、そのニーズは、教育省の年次レビューレポート¹¹¹においても繰り返し指摘されているところである。今後デンマーク国際開発庁（Danish International Development Agency：DANIDA）の協力により、人材青年雇用省の中で労働市場分析を行う動きがあることが、2006年6月の教育セクター年次レビュー会合で発表されたところ、新設されるCBT統括組織との連携強化が望まれる。

(8) 援助協調

ガーナにおける援助協調については、保健セクターで最も急進的な動きがあり、プールファンドに参加するドナーのみが会議への正式参加が許され、JICAを含むその他のドナーがマージナライズされた時期もあった。教育セクターにおいては、2003年に教育戦略計画2003－2015が策定されてから援助協調が本格化した。セクター・レベルにプールファンドが設けられていないこともあり、これまで、援助協調は、援助のモダリティのいかににかかわらず、教育省の政策にいかんにか整合させるかという面からの議論が中心であった¹¹²。

3－2－2 ウガンダ

1997年にウガンダ政府が、初等教育の普遍化イニシアティブ（Universal Primary Education Initiative）を掲げたことを受け、教育スポーツ省（以下、教育省）は2003年までに初等教育の完全普及を達成することを目標とする第一次教育セクター開発計画（Education Strategy Investment Plan 1998-2003）を策定して、初等教育の拡充に取り組んできた。その結果、2003年の小学校純就学率は90%を超えるものとなり、卒業生の進路の整備を求める声が高まった。こうして、第二次教育セクター開発計画（Education Sector Strategic Plan 2004-2015：ESSP）においては、TVET部門を含むポスト初等教育訓練（Post Primary Education Training）も中心的な政策課題としてとらえられるに至っている。

なおドイツはTVET部門において、1999年より雇用に向けた職業訓練プログラム（Programme of Employment-Oriented Vocational Training 1999-2013：PEVOT）（詳細はp. 68、事例3参照）とい

¹¹¹ Ministry of Education and Sports Ghana（2006）

¹¹² 松田（2006）p. 7

う大規模な援助を展開中である。プログラムには、政策・訓練校レベルにおける国家CBTフレームワークの導入支援と、コミュニティ・レベルのコミュニティ・ポリテクニク支援が含まれるが、前者については欧州連合（European Union：EU）がTVET分野で実施した調査研究の提言の実施支援であり、後者については、ムセベニ大統領による「忘れられた大多数の人々（forgotten majority）」の技能向上を目指すコミュニティ・ポリテクニク・プログラム導入に対する支援と位置付けられる。

ウガンダにおける主なTVET機関には、高等教育（ディプロマ）レベルとしてのウガンダ技術短期大学、後期中等教育レベルとしての技術専門学校、職業訓練校、そして前期中等教育レベルとしての技術学校、農業学校、職業訓練センター、コミュニティ・ポリテクニクなどがある。ただし、中等教育レベルにおいては、もともと教育省傘下であった技術専門学校ではクラフトマンの試験、1998年に労働社会福祉省から移管されてきた職業訓練校と職業訓練センターではトレードの試験が、それぞれ相互互換性のないものとして個別に実施されており、加えて、一部のコースでは新資格制度としてのCBTが導入されるなど、複数の資格制度が混在している。そこで教育省では2011年までにウガンダ職業資格フレームワーク（Uganda Vocational Qualification Framework：UVQF）と呼ばれるCBT制度のもとでの一元化を目指しているところであるとされる。

その他、TVET系教員養成機関としては、技術・職業科指導員養成短期大学とチャンボゴ大学があり、ディプロマの資格を取得すれば、前期中等教育レベルのTVET校で教えることができ、またチャンボゴ大学で高等ディプロマ（Higher Diploma）を取得すれば、後期中等教育レベルのTVET校の教官となる資格があるとされる。しかし実際には、現場のTVET校レベルでかなり緩やかに運用されており、制度として確立されているわけではなく¹¹³、また現地調査のインタビューにおいても、TVETの指導員について、量と質の両面から改善を望むコメントも多く聞かれた。

(1) 初等教育修了生への対応としてのTVET

1997年にウガンダ政府が、初等教育の普遍化イニシアティブ（Universal Primary Education Initiative）を発表し、教育省も、2003年までに初等教育の完全普及を達成することを目標とする第一次教育セクター開発計画（Education Strategy Investment Plan 1998-2003）を策定して、初等教育の拡充に取り組んできた。結果、小学生児童数は、1996年の300万人から、1997年には530万人、2004年には760万人と大幅に増加し¹¹⁴、総就学率も、2003年の127%、2006年の112%と、高い水準で推移している¹¹⁵。これを受けてウガンダ政府は、中等教育についても2015年までに完全普及を目指すことを表明し、ESSPにおいては、TVET部門を含むポスト初等教育訓練（Post Primary Education Training）も中心的な政策課題としてとらえられている。

小学校卒業後の進路について2004年の数字を見ると、小学校卒業試験（Primary Leaving Examination）受験者数43万人を分母とすると、中学校への進学者が51%（22万人）、政府系TVET校への進学者が1%（0.5万人）、民間TVET校への進学者が4.6%（3万人）とされている。また中学校卒業後の

¹¹³ 吉川（2005）p. 36

¹¹⁴ *Ibid.* p. 20

¹¹⁵ Ministry of Education and Sports, Uganda（2006）

進路については、中学校最終学年（4年生）の生徒数15万人を分母とすると、高校への進学者が33%（5万人）、小学校教員養成校への進学者が8.6%（1.3万人）、政府系TVET校への進学者は4.6%（0.7万人）、民間TVET校への進学者が6.6%（1万人）とされている¹¹⁶。

UNESCOによるウガンダの就学者の推移を図3-2に掲げる。小学校卒業生の割合が急増していることが見て取れる。

(2) 就業準備としての中等教育

ウガンダにおける教育開発は、まずは初等教育に集中的に取り組み、初等教育の完全普及が達成された時点で中等教育の拡充にも本格的に着手するという戦略性が特徴であるといえる。ウガンダ政府は、前期中等教育についても2015年までに完全普及を目指すことを表明し、中等教育授業料無料化政策の段階的導入を開始したところである。

なお、貧困撲滅行動計画（Poverty Eradication Action Plan 2004-2007：PEAP III）によると、ウガンダ政府は、今後10年間で、小学校卒業生のうち中学校へ進学する児童の割合を80%に拡大したいとしている。また中学校卒業後の進路については、高校へ進学する者を40%、TVET校へ進学する者を50%、そして労働市場に参入する者を10%としたい考えである。PEAP IIIを受けて、教育省では、小学校卒業生の進路として、中学校（普通科）への進学の割合を現在の約50%から今後は90%に拡大し、残る10%についてはTVET部門で吸収する方針ともいわれるが、いずれにしても、現状と比較すると、TVET部門の受け入れキャパシティの拡充が大きな課題となっていることが読み取れる。

(3) 知識型社会への対応としての高等教育の拡充

ウガンダ政府は、情報社会から知識型社会への転換を打ち出しており、教育を通して習得されるべき基礎的な技能として、読み書きに加えて、コンピュータの運用能力が含まれている。また、教育の中で情報通信技術（ICT）を有効活用していくためには、著作権保護などの法整備をあわせて進めていく必要があることなども課題として認識されている¹¹⁷ところに特徴がある。

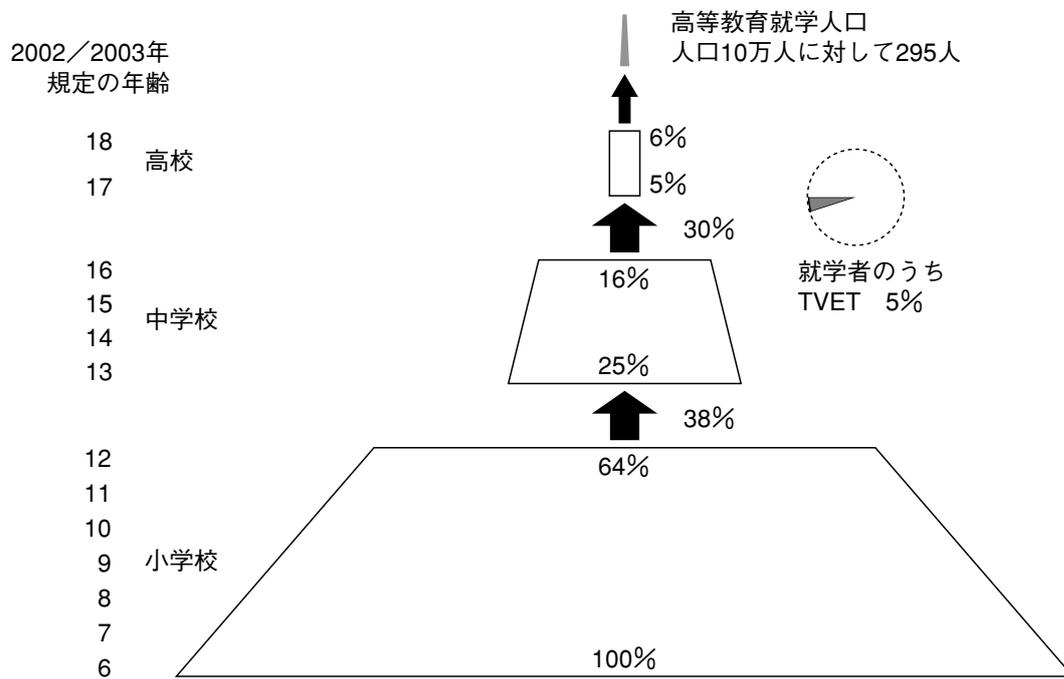
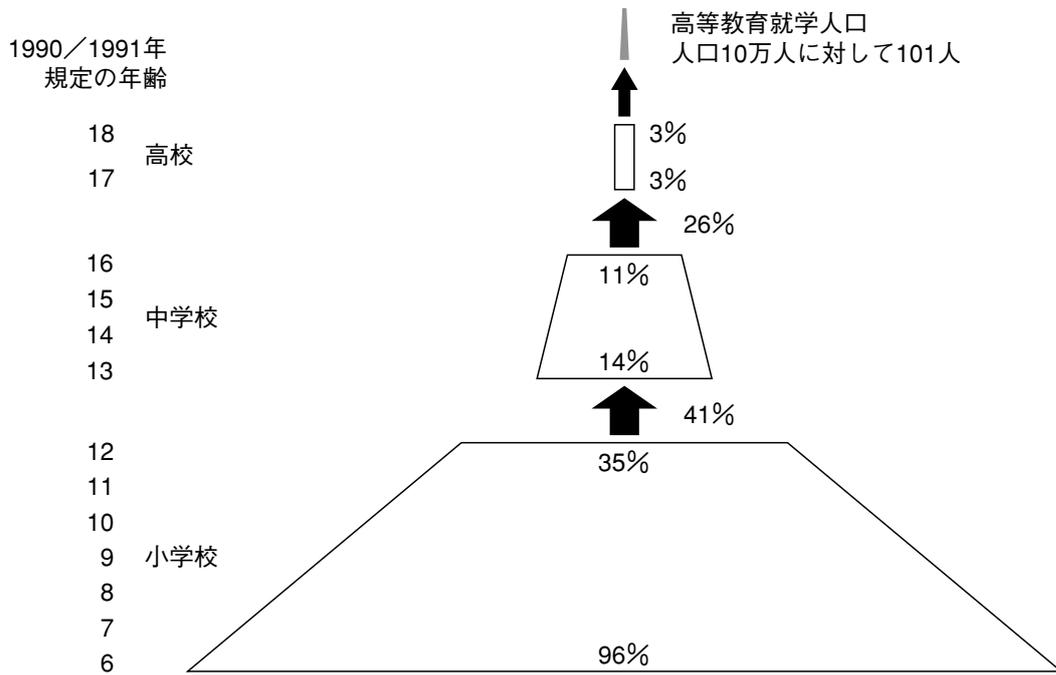
PEAP IIIは、GDPの約4割、輸出産品の約8割を占める農業部門（生産性の向上、農産品の付加価値付与、輸出産品の多様化など）を強化することや、それを支える人材育成として、高等教育のカリキュラムにおいて科学技術の比重を高めることなどを掲げている。自国の産品に高い付加価値を付与し、近代的な経済セクターに参入するためには、高い抽象的思考力、分析力、コミュニケーション能力を持つ人材の育成と、科学技術の振興が不可欠との考えに基づき、教育省は、高等教育を対象にした国の奨学生枠の75%を、科学系の学生に割り振っているほか、科学技術の比重を高めるためのカリキュラムの改定にあたっては、まずは大学卒業生レベルを対象とした労働市場分析を実施したいとしている¹¹⁸。

¹¹⁶ 吉川（2005）p. 38

¹¹⁷ Ministry of Education and Sports, Uganda（2006）

¹¹⁸ *Ibid.*

図3-2 ウガンダ教育ピラミッド



出所：UNESCO Regional Office for Education in Africa (2005) p. 254

(4) ノンフォーマル教育

ウガンダにおいては、基本的な教育機会は、普通教育として行われる小学校で提供されるものとの前提から、ノンフォーマル教育は、小学校3年生以上で、何らかの事情で小学校に通うことができない生徒を対象とした代替的教育であり、また将来、普通教育が拡充されるまでのテンポラリーな教育と位置付けられている。DFID、USAID、GTZなどの二国間ドナー、UNICEFなどの国際機関、そしてセーブ・ザ・チルドレンやアクション・エイドなどの国際NGOなどが支援を実施しており、ノンフォーマル教育のセンター数は648校、児童数も7万人を超えている¹¹⁹。

(5) CBT 制度の導入

ドイツの技術支援のもと、2004年に教育省内に設けられたウガンダ職業資格フレームワーク(Uganda Vocational Qualification Framework：UVQF)事務局を通して、職業プロフィール、テスト、訓練モジュールが開発されている。CBTモジュールは、既に、一部の民間TVET校やコミュニティ・ポリテクニクなどでパイロット的に実施されており、現地調査を行った2006年6月現在、教育省では、看護婦養成に係るCBTモジュールの評価を実施しているところであった。今後、すべてのTVETプログラムを対象にCBTの本格導入を開始するとしている¹²⁰。

なお現在のところ、ウガンダの国家CBTフレームワークには法的根拠はなく、またTVET振興に係る基金も設けられていない。関係者の間では、UVQFの法律化を求める声も強いが、そのためにはまず1998年にそれまで複数の省庁下にあったTVET機関を教育省に移管した際の法律の一部齟齬を修正する必要があるとされる。

(6) 就業前教育訓練としての TVET 支援

• 日本／ JICA

これまで日本／ JICAは、ナカワ職業訓練校（現在は教育省傘下、1998年までは労働社会福祉省傘下にあった後期中等レベルの職業訓練校）を対象にした支援を実施しており、JICAの次期プロジェクト（職業訓練指導員養成プロジェクト）や、現在要請開拓中の職業訓練分野の協力隊員派遣も、TVET部門の包括的な開発プログラムであるPEVOTのコンポーネントとして位置付けられ

表3-3 ウガンダにおける CBT 実施状況

国家 CBT 制度の法的根拠	無
CBT 統括組織	教育省内に UVQF 事務局が設けられている。
TVET 基金	無
実施段階	パイロット実施／評価中
主要ドナー	ドイツ (KfW、GTZ、ded など)、JICA

出所：現地調査の聞き取り内容などをもとに筆者作成。

¹¹⁹ 吉川 (2005) p. 23

¹²⁰ Ministry of Education and Sports, Uganda (2006)

ているのが特徴。またナカワ職業訓練校は、域内の中核的拠点（Centre of Excellence）として、南南協力においても実績を重ねている。その他、ドイツ開発援助サービス（Deutscher Entwicklungsdienst gGmbH：ded）が支援している民間TVET校を統括するNGO（Uganda association of Private Vocational Institute）への短期隊員の派遣準備が進められているところである。

•他ドナー

ウガンダのTVET部門において包括的な援助を展開しているのがドイツである。その他、アフリカ開発銀行やイスラム開発銀行なども、個別のTVET校を対象とした支援を実施中であるが、いずれもPEVOTの中に位置付けられている。

(7) 労働市場分析

科学技術分野を拡充する目的で大学のカリキュラムの見直しを行う計画があるところ、まずは大学卒業生レベルの労働市場分析を実施する必要性が指摘されている¹²¹。

(8) 援助協調

ウガンダは、セクター・ワイド・アプローチが最初に導入された国であり、ショー・ケースとして動向が注目されている。教育セクターの援助協調は、1998年に第一次教育セクター開発計画1998－2003が策定されたことを機に本格化し、政策へのアライメント、手続きの共通化、財政支援の推進、プロジェクト支援を含むすべての援助を中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）に計上することなどが議論されている。援助のモダリティとして、基本的には財政支援が最も望ましいとされおり、既存のプロジェクト型支援が排除されるわけではないものの、新規プロジェクトの立ち上げには困難が伴うともいわれる¹²²。

また、ウガンダのMTEFで特徴的なのは、各セクターの予算上限（シーリング）を設定しており、3年間の国家予算ローリング・プランとしてのMTEFに計上されていない追加的な援助は受け入れない方針を打ち出している点であろう。実際にはかなり柔軟に対応しているともいわれるが、初等教育の完全普及のためのグローバル・パートナーシップとしてのFTIについて、ウガンダ教育省や現地のドナーがFTI触媒基金の申請手続きを行った結果、FTI事務局から資金供与の承認が下りたものの、ウガンダ財務省は、FTI触媒基金が返済義務のないグラントであるにもかかわらず、MTEFに計上されていなかったこと、そしてシーリングを超えるとの理由で、認めなかったという経緯もある¹²³ところ、新規案件の立ち上げにあたっては十分な配慮が必要である。

ウガンダにおけるわが国やドイツのTVET支援は、初等教育の拡充を最重要課題とする第一次教育セクター開発計画1998－2003のもとでは、教育ドナーから、当該政府の優先順位に整合していないと非難されていた。しかしながら、コミュニティ開発を訴える大統領イニシアティブ支援という形で実績を積み重ねている間に、教育セクターでもポスト初等教育の拡充という課題に

¹²¹ Ministry of Education and Sports, Uganda (2006)

¹²² 吉川 (2006) p. 3

¹²³ 政策研究大学院大学 (2006) pp. 5－6

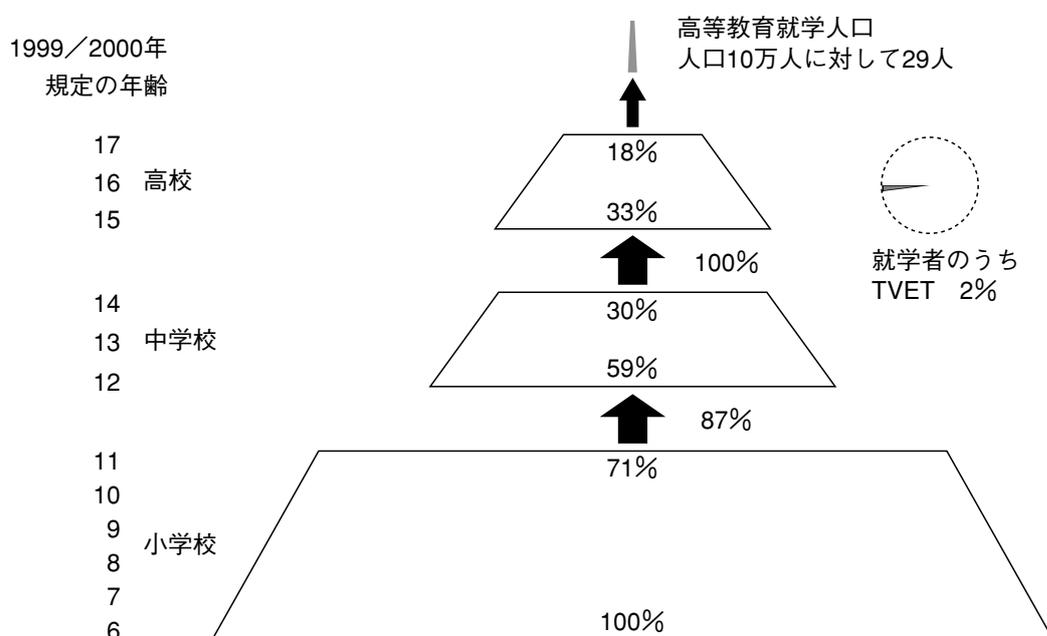
直面したのを受けて、第二次教育セクター開発計画2004－2015においては、TVETも中心的な政策課題としてとらえられるに至っている。

3-2-3 マラウイ

マラウイでは、独立後初めての民主的選挙で選ばれたムルジ前大統領が、まず取り組んだのが初等教育の拡大だった。1994年から初等教育の無償化制度を導入した結果、小学校の就学者数は、1994年の190万人から、1998年には279万人、そして2004年には316万人と急増した。しかし、2004年にしても、1年生の児童数87万人に対して、最終学年である8年生の児童数は15万人に満たない¹²⁴ことから、中途退学率・落第率など依然として多くの問題を抱えているといえる。マラウイについては、就学者数の推移を示すデータが十分そろっていないものの、1999／2000年の教育ピラミッドを図3-3に掲げる。

教育省は、教育セクターが直面している課題を整理するとともに、2012年までの教育開発目標を設定する「教育セクターの政策と投資に関する計画（Policy Investment Framework：PIF）」をとりまとめ、2002年に国会の了承を得た。またPIFが掲げる開発目標を具体化する戦略的行動計画のとりまとめを求める声が強まったことを受け、教育省は、2004年より教育セクター計画の策定に着手した。なお当初案における教育セクター計画は、初等教育と中等教育のみをカバーしており、高等教育については初等・中等教育の教員養成という観点からのみの記述となっていたところが、2006年に入ってから、高等教育全般についてもセクター計画の中に位置付けるべきとの議

図3-3 マラウイ教育ピラミッド



出所：UNESCO Regional Office for Education in Africa (2005) p. 236

¹²⁴ 中山 (2005) p. 11

論が趨勢となっていた。また6月に、「電撃的な」省庁改変が発表され、労働・職業訓練省について、職業訓練部門は教育省に、また労働部門は労働社会開発省に移管されることとなったことを受け、包括的な教育セクター計画との観点からは、高等教育に加えてTVET部門も含めていく必要性も指摘されている。

なおマラウイには、300を超えるTVET校が存在するとされるが、この中には訓練を実施していないペーパー校も多数混じっており、実態は不明とされる¹²⁵。また、政党間の勢力争い、官僚システムの緩慢さ、予算不足、そしてHIV/エイズの蔓延などの複合的な影響により、教師はもとより、教育省の職員も深刻に不足している状況にあるが、現地調査で訪れたTVET校においても例外ではなく、教員・指導員の欠員が目立った。

(1) 国家 CBT 制度の導入

1999年に技術起業職業教育訓練法（Technical, Entrepreneurial and Vocational Education and Training (TEVET) Act）が制定され、国家CBTを統括する組織として、大統領直轄のTVET機構（TEVET Authority）が創設され、また民間企業を対象にしたTVET税課税による基金創設が定められた。マラウイのCBT制度は、SADCの中で相互互換性を保つ形で開発されていることに特徴がある。またTVET税については、民間企業に対して、前年度の利益の1%を課税するというもので、2003年度の基金収入は、MK 2億1,776万6,655（約2億円）とされている¹²⁶。

なおTVET機構設立当初、DANIDAとGTZが技術協力を行っていたが、DANIDAは2002年にマラウイから撤退し、GTZも、基礎教育、農業、ガバナンスの3分野に支援を集中することになったことにより、2005年8月をもって協力を終了した。

(2) 就業前教育訓練としての TVET 支援

• 日本 / JICA

職業訓練分野の協力隊やシニアボランティアを派遣中。

表3-4 マラウイにおけるCBT実施状況

国家 CBT 制度の法的根拠	有
CBT 統括組織	大統領直轄の独立組織としての TVET 機構 (運営資金は TVET 基金)
TVET 基金	有
実施段階	TVET 機構を通して、いくつかの職業エリアについて CBT モジュールや評価ツールが開発された後、2002 年より民間 TVET 機関や一部政府系 TVET 校などでパイロットが実施され、2006 年より本格実施が開始されたところ。
主要ドナー	なし

出所：現地調査の聞き取り内容などをもとに筆者作成。

¹²⁵ 中原 (2005) p. 5

¹²⁶ TEVETA (2005) p. 9

•他ドナー

台湾が一部のTVET校に対して機材供与、専門家・ボランティア派遣、CIDAがCBT導入に係る現職教員研修を支援している。

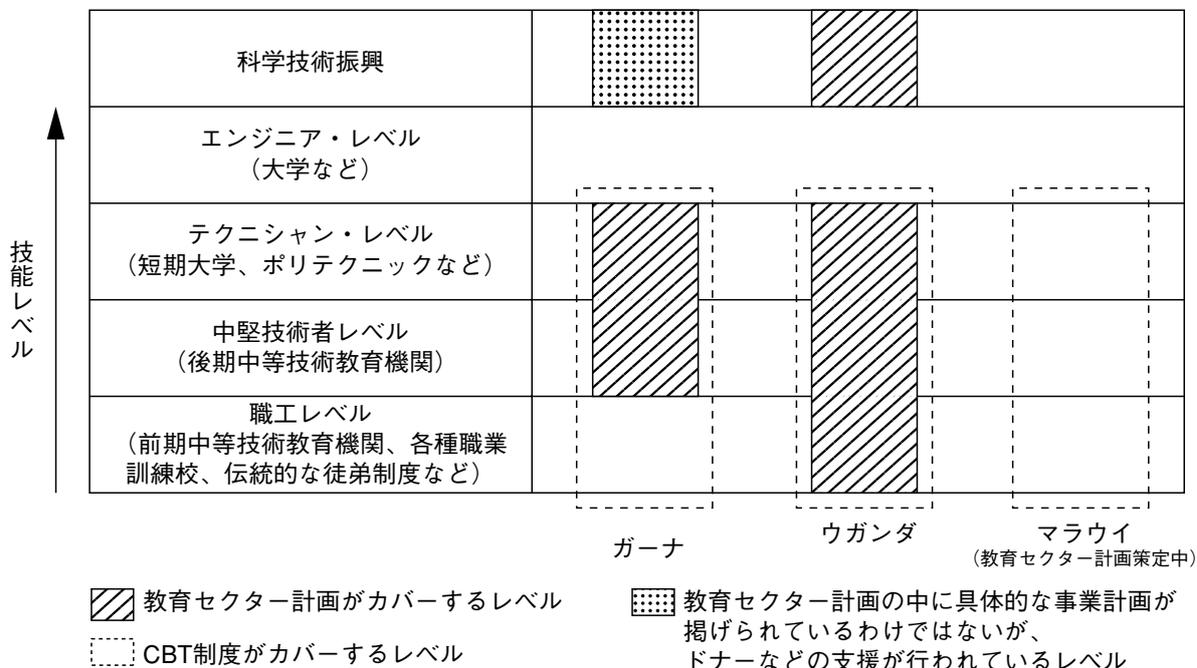
3-3 まとめ：今後のTVET支援における留意事項

本章では、教育セクターから見たTVETについて概観してきた。そこから導かれる今後のTVET支援における留意事項について、特に、TVETが教育セクター計画の中に位置付けられているガーナとウガンダの事例に基づいて、以下にとりまとめる。マラウイについては、これまでTVETに係る総合的な開発計画がなく、また教育セクターの包括的な開発計画も現在とりまとめ中であるため、限定的な記述に留まっている。

(1) 就業前の養成訓練に係る技術レベル

事例にとり挙げた3ヵ国における教育セクター計画とCBT制度がカバーするレベルについて、図3-4にまとめる。就業前の養成訓練に係る技術レベルについて、JICA「中所得国への産業人材育成支援のあり方」においては、単能工としての職工レベル (artisan)、中堅技術者レベル (trades)、多能工や現場監督といった高等技術者レベル (technician)、エンジニア・レベル (professional) の4段階と分類している¹²⁷。本調査研究においても、その分類を踏襲するととも

図3-4 3ヵ国の教育セクター計画とCBT制度がカバーするレベル



出所：筆者作成。

¹²⁷ 国際協力機構 (2005a) p. 5

に、最近のトレンドとして、知識型社会への対応への関心が高まっていることを受け、高等教育における科学技術振興も含めるものとする。

1) 職工レベル

ガーナにおいては、職工レベルの TVET は、人材雇用省傘下の職業訓練校や伝統的な徒弟訓練などを通して実施されており、いずれも教育セクター計画の中で具体的な事業計画として掲げられているわけではない。とはいえ、2007年より実施される教育改革において、高校の教育期間が現行よりも1ヵ年延長されて4年制とされ、そのカリキュラムの中に職場実習が組み込まれることや、中学校卒業者などを対象にした4年間の実習などが制度化されることなどから、CBTの資格整備などとあわせた取り組みが今後の課題といえる。

ウガンダにおいては、1998年にすべての TVET 機関が教育省に移管されたことを受け、当該レベルの職業訓練校も教育セクター計画の中に位置付けられるに至っている。また GTZ の技術支援のもと、ノン・フォーマル教育や伝統的な徒弟訓練においても、農業や木工など、生計向上のための CBT がパイロットとして実施されている。2006年6月の現地調査時に GTZ による報告会が開催されたが、そこでは、20グループ約400人を対象にしたパイロット・プログラムによって、約3分1の参加者がバリューチェーン（付加価値を生み出し流れていく連鎖）に参入できるようになったことが報告されており¹²⁸、今後の展開が注目される。

2) 中堅技術者レベル

事例研究対象の3ヵ国は、第2章で示した「人的資源と産業発展の関係」においては、いずれも第一段階にあると理解されるが、そこでは、中堅技術者の質を向上させ、信頼性の高い裾野産業を育成することによって、外資を導入し、定着させることが一つの経済発展モデルとされている。ガーナ、ウガンダともに、教育セクター計画、そして CBT 制度の中で、中堅技術者の育成に取り組まれている。

またこのレベルは、ウガンダやセネガルの職業訓練センターの例にみるように、アフリカにおいてこれまで日本が展開してきた TVET 支援の対象とも重なるものである。現地調査において、両センターの関係者に、卒業生の就職率をたずねたところ、どちらも8～9割との回答があり、施設と機材供与などを組み合わせたわが国の支援による職業訓練センターの訓練の質は、国内の他の職業訓練校に比べて格段に高く、社会の中で一定の評価を受けているのが見て取れる。

なお、ウガンダのナカワ職業訓練校で特に注目されたのは、外部から製品を受注し、それを生徒の OJT の機会として積極的に活用していることである。わが国が、同校の7つのコースすべてを対象に、機材の整備と指導員の技能向上に係る支援を実施した結果、それぞれ外部から注文が届くようになり、2年生以降の学生がその制作に携わるシステムとなっている。アフリカにおける職業訓練校が抱える問題として、予算不足などから実習教材がないことが指摘されるが、ナカワ職業訓練校においては、この収入獲得活動を通して、生徒に対して教材と現場の

¹²⁸ GTZ (2006) p. 18

ニーズに沿った技能研鑽の機会を提供し、また学校運営のための余剰収入によって有能な指導員を確保することが可能となる。さらに同校が納入する質の高い製品はそのまま学生の技術力の宣伝ともなり、就職先の確保にもつながっているのである。またケニア、ザンビア、タンザニア、エリトリアなどを対象とした第三国研修を通して、同校の技術力は国内外に広く知れ渡り、例えば笹川財団からは脱穀機の注文、デンマークの企業からは技術者の研修の申し込み、そして JICA ウガンダ事務所からも無償資金協力のフォローとして、井戸の修理器具の試作・製造の注文などを受けている。

しかし一方で、アフリカにおける外資企業などでは、管理職に昇進するには少なくとも学士号が求められるため、職業訓練センターの卒業生がいくら高い技術力をもって就職しても、学歴の壁に阻まれて昇進は頭打ちという厳しい現実と直面し、やる気をそがれて数年後には退職する者も少なくないという。大企業とつながりのある中堅技術者が起業することで、産業が集積されていくことが望まれるところだが、実際には、高い技能を十分生かせるだけの重機などを調達することができず、せっかくの技能を錆付かせてしまっていることが、裾野産業の形成につながらない一因と指摘する声も聞かれた。

3) 高等技術者・エンジニアレベル

ガーナとウガンダにおいて教育セクター計画と CBT 制度がカバーしているのは、高等技術者レベルまでであり、エンジニア・レベルについては具体的な拡充計画の対象とはされていない。この背景には、第 1 章でも言及したように、アフリカにおいては、高度な産業人材の育成は、就業後の企業内研修に依存していることが挙げられる。教育セクター計画と CBT 制度に含まれる高等技術者レベルについても、その卒業生の主な進路として想定されるのは外国企業などの大企業であることから、特にガーナにおいては実習科目については、できるだけ企業の施設を活用する方針が打ち出されている¹²⁹。十分な数の実習先をいかに確保するか、また実習の質をいかにコントロールするかなど、実務的な課題も指摘されるものの、ポリテクニク内に実習機材を整備することによって生じる機材の旧式化や老朽化などの問題を避けつつ、産学連携を推進するという観点からも、今後の取り組みが注目される。

4) 科学技術振興

ガーナにおいては、世銀の支援のもと、高等教育機関が事業計画を提案し、採用されれば資金が得られるプロポーザル方式の基金 (Teaching and Learning Innovation Fund) が設けられ、大学やポリテクニクの革新が推進されている一方で、GRPS II や ESP においては、科学技術振興の重要性について繰り返し言及されているものの、高等教育レベルにおける具体的な事業計画として打ち出されるには至っていない。

ウガンダにおいては、PEAP III の中で、GDP の約 4 割、輸出産品の約 8 割を占める農業部門を強化することや、それを支える人材育成として、高等教育のカリキュラムにおいて科学技術の比重を高めることなどを掲げている。自国の産品に高い付加価値を付与し、近代的な経済セ

¹²⁹ Ministry of Education and Sports and Ministry of Manpower, Youth and Employment, Ghana (2005), IV pp. 35 – 36

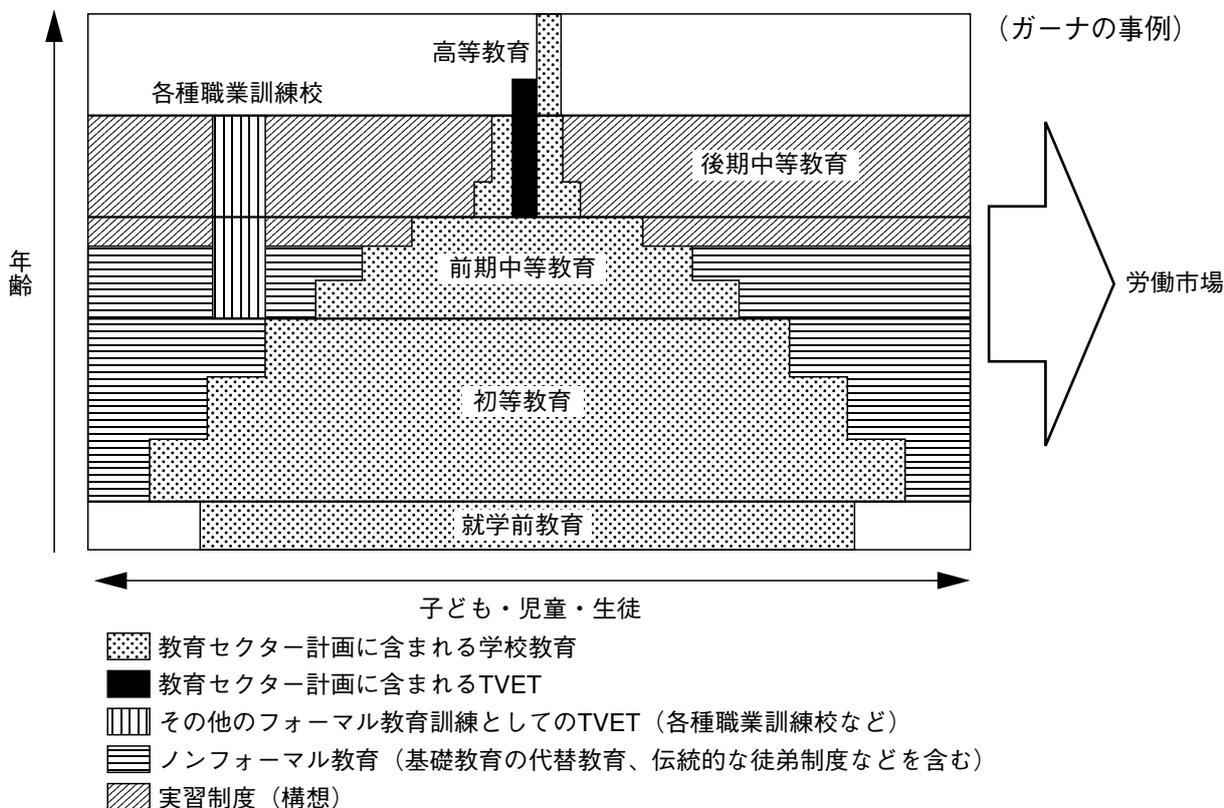
クターに参入するためには、科学技術の振興が不可欠との考えに基づき、教育省は、高等教育を対象にした国の奨学生枠の75%を、科学系の学生に割り振っているほか、また科学技術の比重を高めるためのカリキュラムの改定にあたっては、まずは大学卒業生レベルを対象とした労働市場分析を実施したいとしている¹³⁰。

(2) 教育セクター計画がカバーする TVET の限定性

3-2事例研究に示した各国の教育ピラミッド（図3-1～3-3）は、TVET校に通う学生数の割合は、全就学人口の2～5%にすぎないことを示している。また、学校に通うことができない、あるいは中退せざるを得ない児童、生徒が多くいる現状を鑑みると、教育セクター計画がカバーしているTVETは非常に限定的なものであることを理解する必要がある。ガーナを例にとって、その概念図を示すと図3-5のようになる。

ガーナの教育セクター計画におけるノンフォーマル教育は、学校を中退した若年層に対する代替教育や成人識字プログラムが中心であり、例えばウガンダでGTZがパイロット・プロジェクトを実施しているような家計向上のためのノンフォーマル教育訓練や伝統的な徒弟訓練などを含めるところまでは至っていない。つまり、就学・就業の機会から取り残された若年層が多く存在しているにもかかわらず、公教育の枠組みでは十分対応しきれていない。

図3-5 職業技術教育・訓練の提供において教育セクターでカバーされている領域



出所：著者作成。

¹³⁰ Ministry of Education and Sports, Uganda (2006)

4. アフリカにおける TVET 支援への課題と提言

4-1 アフリカで求められる TVET 支援策

ここまで論じてきたとおり、アフリカにおいては、貧困削減と職業人材育成は密接に関係している。基礎教育の普及は、将来の労働力の訓練可能性を高めるために必須であるが、それだけでは雇用には結びつかず、インフォーマル・セクターや小企業（SME）レベルでは、学校教育の後に徒弟制度や公立／私立の教育・訓練機関での職業技術教育・訓練を経て就業している者が過半数である。しかし、これらの雇用は安定しておらず、アフリカでは毎年企業総数の2～3割を新設の企業が占めるがそのほとんどは3年以内に消滅し、10名以上の規模に育つのは1%程度という状態である。不安定なSMEを育成し、外資を惹きつけられるような裾野産業人材を確保することは、貧困からなかなか脱出できない多くの人々に安定した生計の手段をもたらす、かつ経済成長を牽引するための重要な施策となるべきものである。しかしながら、アフリカ諸国の政府は、職業人材育成といえば、高等教育やポリテクニクでの最先端の工学や科学への投資を増やすことで、先進国に追いつこうという発想をしがちである。これは、アフリカ諸国の労働人口や産業の構成、マクロ経済における位置付けからして、現実味の薄い方針であり、途中の道筋を戦略的に見極めているとはいえない。まずは、どのような産業を強化することが当該国の経済発展の突破口になるかをデータの分析や国家の特性に基づいて決断し、その目標達成のための人材戦略を持つことにより、現在十分に活用されていない基礎教育修了程度の若年労働力を産業セクターに吸収し、中小企業を強化することができると思われる。

他方、現在、サブサハラ・アフリカで、特に援助依存度が高い重債務貧困国を支援するにあたっては、貧困削減戦略書、教育セクター計画を枠組みとしたSWApを無視することはできない。SWApを採用している国の教育セクターにおいて、優先課題は、MDGsに盛り込まれた教育開発の二つの目標「2015年までの初等教育完全普及」と「初中等教育での男女格差撤廃」の達成である。特に前者の影響力は大きく、サブサハラ・アフリカの国々の教育予算の少なくとも半分は初等教育に配分されている。また、援助協調が叫ばれる中、援助機関相互の連携や政策対話に基づいて当該国政府の政策に沿ったプログラム型の支援を行うことが望まれるようになってきている。こうした環境で、TVETの需要は高いとはいえ、当該国政府が要請を上げてきたものを単独のプロジェクトとしてすぐ実施するということは、援助コミュニティの中で反発を招く可能性がある。TVETはひとり教育セクターの問題ではなく、産業セクターや労働セクターとの緊密な連携を前提にしなければ成功しない分野である。従って、元来、TVETの実施には政策枠組みに関する関係者の議論や協力が必要なのだが、特に現在の援助環境では、政策や制度設計にかかわることはどのような具体的教育・訓練活動を支援する場合にも前提になってくる。世銀をはじめ、他ドナーも基礎教育だけでは貧困削減にはつながりにくく、TVETは貧困削減のための方策として重要性が高いことに言及しはじめている。従って、TVETの意義を日本の関係者の間だけでなく、他ドナーにも理解してもらうような説得力ある提言ができること、教育セクター全体のバランスの取れた開発に配慮し、特に基礎教育分野を支援しているドナーや政府が、妥当と納得でき

るリソース配分を提示できること、が効果的なTVET支援を実現するための条件になろう。そのためにまず行うべきなのは、公的および民間の職業技術教育・訓練機関や企業内研修、徒弟制度などでどの程度の訓練が行われているか、労働市場で必要とされている人材の職能やどの程度の労働人口を吸収できるか、といった基礎情報に基づき、政府の役割を明確にすることである。TVETは基礎教育と違い、そもそも民間とのかかわりが多く、政府が丸抱えするような分野ではない。その上、教育予算からTVETに配分できるリソースは、増えたとしても今よりさほど多くはならないだろう。その中で職業人材育成を効果的に行っていくためには、政府の役割を限定的にとらえ、民間セクターが職業人材育成において積極的な役割を果たせるよう、インセンティブを与えたり、トレーナーの質の向上を支援したりすることが必要になってくる。グローバル経済の中で、個別の技術需要は変化がますます激しくなっている。その一方で、公的な教育・訓練機関は、インフラ投資に多額の資金がかかる割に、トップダウンで硬直的になりがちで、労働需要に合わなくなることが多い。それに加えて、現在の援助環境が政策対話や制度設計なしにプロジェクト支援をすることへの許容度が狭まっているので、個別の職業技術教育・訓練プロジェクトを支援することには慎重であるべきだろう。しかし、政策形成や職業技術教育・訓練のシステム構築、資格制度や民間セクターとの協力スキームの策定を総合的に支援する中で、既存／新規の技術協力案件が生かされる可能性は十分にある。やはり、いくら制度枠組みの形成が急務だといっても、それをモデル的に実践するプロジェクトの意義が高いことに変わりがない。ただし、TVETというとフォーマル・セクターでの雇用を前提とした高度な技術教育を行うものというイメージが従来は強かったが、アフリカの職業人材育成を支援するにあたっては、むしろ中堅技術者やSMEの育成需要が高いというのは、本論を通じて述べてきた点である。こうした方向性は、わが国の援助哲学に照らしても妥当性が高いことを指摘したい。つまり、日本の援助対象について、これまでの開発経験と開発思想からすれば、経済発展と貧困削減の接点（図2-5参照）にある人々、すなわち「自助努力をする経済主体¹³¹」が対象とされるが、中堅技術者育成の対象となるグループもこの枠の中でとらえられると同時に、裾野産業の形成に向けた中堅技術者の育成という切り口は、JICAが中小企業振興に係る援助指針において、「経済全体の生産性を高め、国際競争力のある産業を育成する見地から、潜在成長力のある中小企業（群）を対象に積極的な支援を行う¹³²」とした上で、裾野産業の育成を掲げていることとも整合する。

第二の視点として、さまざまなアクターと有機的な連携を組むことの重要性を指摘したい。政策協議をしていく中で、他ドナーを巻き込み、ドナー協調の中核を担っていけるようになれば、日本の経験を生かした技術協力プロジェクトを効果的に位置付けていくことも可能になる。さらに、日本の援助機関相互の連携も強化し、オールジャパンでTVET支援を行うことも期待される。TVET支援には、訓練基金への財政支援や、政策協議・システム形成への専門家の技術協力、モデル・プロジェクトの実施、さらにはモデル・プロジェクトで成果の上昇した活動の広域普及や資器材の整備といった、まとまった投入が必要な活動も含まれる。従って無償、有償、

¹³¹ 国際協力機構（2005b）p. 64

¹³² 国際協力事業団（2002）pp. 134 - 135

技術協力、専門家派遣、ボランティア事業等の異なる援助スキームを組み合わせ、全体として効果を拡大することが期待できる分野である。また、2008年以降の「新JICA」が有することになるスキームのみではなく、わが国が国連機関に設けている各種信託基金の活用も視野に入れることにより、活動の強化や効果的な貢献につながる可能性もあるところ、二国間と多国間の援助の連携を含む広い観点からオールジャパンを推進することが期待されている。なお、本論で度々指摘したように、産業人材育成は分野横断的な性格を持つものである。アフリカにおけるわが国の協力のうち、これまでTVET案件と分類されてきたのは、公教育の場を拠点とするものが大部分であり、コミュニティや産業界などを拠点とするものは、コミュニティ開発、農村開発、農業開発、地場産業育成などの別カテゴリーとされ、同一国内であっても、それぞれ独立的な案件として立ち上げ・実施・評価されてきた。しかし、より効果的な支援のため、スキームのすり合わせとともに、課題領域としても、今後はTVETを、社会サービス部門、経済インフラ部門、直接生産部門を含む総合的な取り組みとしてとらえなおすことが望まれる。

日本の援助関連機関の組織改変や、現地タスクフォースがこのような連携に有効性を発揮してくれることを願うものである。なお、一つの援助国が複数の援助実施機関を持ち、それらが連携してTVET支援にあたっている例として典型的なのは、ドイツであろう。そこで、事例3では、ドイツがウガンダで行っている職業人材育成プログラム（PEVOT）を参考として紹介する（3-2-2も参照）。

事例3 ウガンダの職業人材育成のためのドイツ援助機関の連携支援（PEVOT）

PEVOTは、ドイツの援助関連機関がウガンダ政府との合意に基づき、共通の目的に向かって実施する活動の総体である。GTZは、教育省に対し、政策・戦略形成、システム改革、資金の持続性確保、コーディネーション、経済開発と雇用促進のための政策との連携などに関して助言、キャパシティ・ビルディングの支援を行った。復興金融公庫（Kreditanstalt für Wiederaufbau：KfW）は、民間の教育・訓練機関の機材整備と、それに伴う教員の技術向上・人事管理訓練を行った。KfWは、このほか、一般財政支援も行っている。人的支援協力機関（Human Resources Cooperation）は、地方レベルでの教育スタッフおよび管理者への訓練を行った。また、ウガンダ私立職業学校組合を通じて民間の教育・訓練機関の訓練促進を図った。PEVOTはGTZが支援している子どもと若者の育成プロジェクトと基礎教育プロジェクトとも連携し、職業技術教育と若者育成のシナジーを図っている。

PEVOTは、マクロ、メソ、ミクロの3レベルの支援を企図し、マクロレベルではプログラム改革への助言的役割を果たしつつ、メソレベルでは、ウガンダの技能資格制度（UVQF）事務局やウガンダ私立職業学校組合のキャパシティ・ビルディングに貢献している。さらに、ミクロレベルでは、機材供与やスタッフ研修によって民間教育・訓練機関の強化を図ったり、農村部での広義の生活技術訓練プログラムの開発なども行っている。

このように、ドイツのTVETセクターでの支援は、技術協力、財政および人材支援を組み合わせ、民間および公的教育・訓練機関を共に巻き込み、TVETサブセクターの助言委員会を

通じ、アフリカ開発銀行、日本、EU、国連世界食糧計画（United Nations World Food Programme：WFP）、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees：UNHCR）などの他ドナーや政府と共有されたセクター開発目標の達成に向けて先駆的役割を果たそうとしている。

出所：Castañer and Grunwald（2006）

4-2 アフリカでの TVET 支援における日本の役割

4-2-1 産業人材育成の視点から

アフリカでの産業人材育成の需要が高いことに疑いはないが、貿易関係という点からは、日本企業は南アフリカなど一部の国を除いては、サブサハラ・アフリカから資源を輸入していても、現地の技術者を大量に雇用するほどの産業的なかわりはほとんどない。それがアジアでの人材育成への関与とは大きく違う点である。アジアの事例を見ると、日本がODAで職業人材育成を支援する場合には、民間セクターへの橋渡しの役割になることが多く、日本人専門家の派遣、海外研修生の受け入れ、各種教育・訓練機関への機材供与、技術支援などは、当該国の人材開発戦略に貢献するのはもちろんのこと、日本の民間企業の海外拠点での人材需要にもマッチしていた。ASEANなどアジア諸国の政府も、日系企業を誘致することは、産業基盤整備の目標の一つでもあったわけである。ところが、アフリカにおいては、日系企業と政府との間にそのような利害の一致があまり見られない。日系企業の人材需要が少ないアフリカでは、就業前の教育・訓練機関に機材供与や技術支援をするにしても、慎重な需要分析が必要になってくる。なぜなら、日本で使われる機材や日系企業で望まれる技能がアフリカの雇用主が求めるそれとは違い、結局就業前の訓練が生かされない可能性が出てくるからである。

藤本隆宏（2006）が提唱する“もの造りアーキテクチャ論”によれば、あらゆる製品は、その設計の基本思想の違いによって、分業の仕方や求められる技能のタイプが違ってくるといえる。例えば、日系企業は、チームワークを発揮して、いろいろな要素をまとめる統合型のもの造りを得意とする組織能力を持っており、部品設計を細かく相互調整し、製品ごとに最適化することによって性能を高める「擦り合わせ型（インテグラル型）」アーキテクチャに強みを持つ。他方、米国企業などは、コスト削減の発想に基づいた戦略構想力に優れており、部品の接合部を標準化し、設計済みの部品を寄せ集めることで製品を作る「組み合わせ型（モジュラー型）」アーキテクチャに適しているという。藤本によれば、国や産業の特性には相性がある。例えば、米国企業はローコストの単能工が大量に存在する中国に進出しやすいのに対し、日系企業は、多能工との長期で密接な関係に基づいて細かい技術の擦り合わせができるASEANなどの地域に海外進出の可能性が高い。一つの国に複数の国から企業が進出してくることが一般的であるから、このアーキテクチャ論は単純にすぎるともいえるが、外資導入との関連で人材育成を考える場合には、雇用主がどのような人材を求めているかを知ることは重要である。例えば、あるアフリカの国で

誘致可能な外資がヨーロッパや南ア、中国、インドなどの資本であるなら、そこで求められる技術はそれらの企業の特性に依存する。就業前の職業技術教育・訓練が特定の企業ニーズに焦点を絞るすぎるのは問題だが、やはり日系企業の進出を前提としたアジアでの支援よりは、慎重な事前調査が必要になるだろう。しかし、日本のもの造りにおける品質管理のノウハウなどは、製品アーキテクチャのいかにかわからず優れたものとして、技術協力の中で伝達していく価値があると思われる。

また、日本が途上国の職業人材育成について長年の経験を有し、支援を受けた国の経済発展に寄与してきた事実は動かしようがなく、その経験をアフリカで生かすことができるはずである。ここでは、日本が特に強みを発揮すると思われるものを提案することとする。なお、事業を実施する立場の方々からは、実際にどのようなプロジェクトの形がありうるのか、どのようにスキームを組み合わせるとうまくいくのかといった、具体的な提案が欲しいというご意見を多くいただいた。その必要性は、筆者も強く認識するところだが、本稿は、アフリカにおけるTVETの課題やニーズについて、整理することを主目的とし、ここでは一般的な提案を示すにとどめる。JICA事業に関する個別具体的な提言は今後の課題とさせていただきたい。

①日本が支援して成功したアフリカ以外の地域の国々の産業人材育成戦略から学ぶ南南協力

特に ASEAN 諸国などで、日本の援助も含めて海外からの援助をうまく活用し、人材育成を産業政策の一環として戦略的に実施して成果を得た国々の経験を整理し、アフリカの政策立案者の意識を喚起するための教材を作成する。これは、簡単な冊子（1ヵ国1冊で数冊組み）や、JICA ネットなどで発信できるビジュアルなものでもいいだろう。また、ASEAN の 1970 - 1990 年代の経験が現在のアフリカに必ずそのまま当てはまるわけではないので、アフリカに応用する場合には、どのような注意が必要か、アジアの経験の最も中核で外せない部分はどこで、予算などの制約があったら後回しにすべきものは何か、などといった応用のための具体的提案もあると良いかもしれない。他国の経験を応用する場合に、先端分野や華やかなところにはばかり目が行くと、また政府の職業技術教育・訓練が労働需要に合わないという従来のパターンにはまりかねないからである。また、南南協力といえば、人材交流も重要な要素であろう。JICA では、マレーシアの産業発展に貢献した行政官をザンビアに派遣して政府への助言を行うという南南協力を行っているが、このような協力を人材育成に特化してより体系的に行う可能性もあると思われる。

②アフリカ域内での産業データの集積・分析および産業人材育成戦略の立て方などに関する技術支援

サブサハラ・アフリカの多くの国々では、産業、雇用に関するデータ集積および分析が教育に関するそれと別個に行われている。援助機関の支援がセクターごとに分けられているために、セクター横断的な分析への技術支援がなされてきていないと同時に、近年の基礎教育重視の潮流のため、教育セクターにおいてTVETを強化するために必要な基礎データ分析が手薄になっている。データ分析が不十分なままTVETを強化することを政府が望むために、援助機関など

から、「現実性がない」などの理由で却下されてしまうのだが、これは鶏と卵のような関係であって、援助機関が関心を払わないからデータ分析に割くリソースや知見がないともいえる。いずれにしろ、日本がTVETを支援するならば、当該政府および日本が他ドナーを巻き込んでいくための材料として、基礎的データを集積・分析し、それに基づいて戦略を立てるための技術支援が必要である。そこでまず、支援対象国に直接、労働経済分析や政策の専門家を派遣して政策プロセスにかかわりながら当該国カウンターパート機関のキャパシティ・ビルディングをする方法が考えられる。この専門家は、技術支援をしつつ、政府と援助機関の橋渡しや協調のための対話なども行い、政策形成の円滑化を促進することも求められるだろう。これと並行して、アフリカ域内での広域活動として、政策立案者向けに、データ分析や政策形成に関する訓練を実施することも可能だろう。アフリカのTVET政策に関する訓練モジュールや教材を開発すれば、いろいろな形で研修に活用できると同時に、域内で職業人材育成の強化を図ろうとしている国が相互に学びあう場になる。

③中堅技術者育成に関するモデル・プロジェクトの実施

本論で述べてきたとおり、アフリカ諸国の産業発展と貧困削減を考える際に、中堅技術者育成は、最も重要な分野である。日本はこれまで、ポリテクニクなど比較的高いレベルの産業人材育成の実績が多いが、今後は、公的および民間の教育・訓練機関を通じて中堅技術者育成に関与する可能性も検討する価値があろう。中堅技術者育成には、ニーズに合わせた柔軟なカリキュラムや時間割が求められるだろうが、①や②で高次の政策形成や制度設計に助言や技術支援を行う傍ら、その政策を具現化する内容の具体的教育・訓練プロジェクトを行うことは効果が高いと思われる。また、モデル・プロジェクトで成果が上がった場合には、借款などを使ってプロジェクトを他地域に応用することも可能かもしれない。

④アフリカへの進出が進んでいるアジア企業の実態把握とそこでの産業人材育成との連携

中国やインドを中心に、アジアからアフリカに進出する企業も少しずつ増えている。従って、日系企業に限らず、アジア企業とアフリカの労働市場をつなぐという発想から産業人材育成を支援する可能性も考えられる。また、アジアへの輸出を念頭にアフリカの産業育成の方向性を検討すると、日本の技術を直接移転することが有効な分野もあるかもしれない。それらの可能性を含め、アジアとアフリカの経済関係の今後の進展には未知数な部分も多いので、アフリカとの貿易関係があるアジア企業の実態を調査し、人材育成において何らかの連携の可能性があるかを探ってみることも一案であろう。

4-2-2 「人間の安全保障」の観点からのTVET — 生存のためのスキル・ディベロップメント

わが国はこれまで、TVETを「就業前」と「就業後」の切り口から見てきたが、第3章で明らかになったのは、アフリカにおいては、このような視点からは汲み上げることのできない大きな

層が存在することである。つまり、学齢期でありながら就学できず、また就業もできていない若年層や、生業が安定せず、職を転々としたり、収入が不安定な層である。これらの人々を、ウガンダのムセベニ大統領は「忘れられた大多数の人々 (forgotten majority)」と呼んでいる。また、第2章で言及したように、アフリカにおいて貧困が拡大していることなどを背景に、世銀、UNESCO、GTZなどは、これらの層の「学校から労働への移行 (school-to-work transition)」を、既に大きな政策課題としてとりあげているが、JICAも、アフリカにおける援助課題の一つに「零細企業・インフォーマル・セクター振興」を掲げているところ¹³³、今後、より具体的な取り組みが望まれる。

またこの「忘れられた大多数の人々」へのアプローチは、人間の生存・生活・尊厳に対する広範な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、人間中心の視点を重視する人間の安全保障の概念と通底するものといえるだろう。なおJICAは、ルワンダやエリトリアなどの紛争終了国において、除隊兵士の社会復帰を促進するためのTVET支援を実施しており、人間の安全保障の観点からも注目されている。本稿は、産業人材育成の視点、そして教育セクターからの視点を中心とするものであったため、人間の安全保障については、限定的な考察に留まっているところ、今後の調査研究が期待される。

なお、わが国は、必ずしもTVET案件としてではなかったものの、東アフリカにおいて、アフリカ人づくり拠点プロジェクトを実施してきた。これは、わが国が20年以上にわたり協力し、高等教育の発展に成果を上げてきたケニアのジョモ・ケニヤッタ農工大学を中核にして、汎用性が高く社会・経済開発に資する技術を開発し、それを研修や積極的な情報発信を通じて、広く地域住民へ普及させようというもので、高等教育機関の社会貢献の側面を強化するものとも位置付けられる。またアフリカの多くの国では、農業部門の強化による経済成長と貧困削減を打ち出しているところ、国家戦略を具現化する取り組みとしても期待されているといえる。貧困層を対象としたスキル・ディベロップメント支援においても、アフリカ人づくり拠点プロジェクトなど、社会貢献を打ち出す高等教育支援案件との連携において、案件形成を行っていくことも有用であろう。

¹³³ 国際協力事業団 (2003b) pp. 45 - 48

引用文献

- 天野倫文（2006）「グローバル企業の競争戦略と産業クラスター：HDD産業の事例研究より」21世紀COEプログラム合同中間報告『途上国の産業発展と日本のかかわり』27-59ページ、東京大学、政策研究大学院大学
- 猪木武徳（2003）「教育の役割：技能形成の視点から」大塚啓二郎・黒崎卓編『教育と経済開発』83-100ページ、東洋経済新報社
- 大塚啓二郎・園部哲史（2006）「途上国のクラスター方産業発展支援戦略：地場産業の育成を目指して」21世紀COEプログラム合同中間報告『途上国の産業発展と日本のかかわり』61-72ページ、東京大学、政策研究大学院大学
- （2003）「教育の役割：産業発展の視点から」大塚啓二郎・黒崎卓編『教育と経済開発』101-117ページ、東洋経済新報社
- 大野健一（2006a）「ベトナムの工業戦略策定支援：インテグラル型製造業のパートナーになるために」21世紀COEプログラム合同中間報告『途上国の産業発展と日本のかかわり』11-25ページ、東京大学、政策研究大学院大学
- （2006b）「日系企業から見たベトナム裾野産業」『ベトナム開発フォーラム報告書』No. 2
- 岡田亜弥（2005）「産業技術教育・職業訓練」黒田一雄、横関祐見子編『国際教育開発論』156-173ページ、有斐閣
- 外務省（2006）『タンザニア国別評価報告書』（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/tanzania/kn05_01_index.html 2007年1月アクセス）
- 神和住愛子（2006）「中国の対アフリカ政策と貿易投資」平野克己編『企業が変わるアフリカ：南アフリカ企業と中国企業のアフリカ展開』アフリカリサーチシリーズNo. 13、235-278ページ、アジア経済研究所
- 金子元久（2000）「発展と職業教育：問題点の整理」米村明夫編『教育開発：政策と現実』アジア経済研究所
- 国際協力機構（JICA）（2005a）『中所得国への産業人材育成支援のあり方』
- （2005b）『プロジェクト研究：アフリカの農業・農村開発と農産物貿易の関係に関する研究』
- （2006）『技術教育・訓練課題別指針（ドラフト）』
- 国際協力機構セネガル事務所（2005）『事業概要』（<http://www.jica.go.jp/senegal/activities/05.html> 2006年5月アクセス）
- 国際協力事業団（2002）『開発課題に対する効果的アプローチ：中小企業振興』
- （2003a）『開発課題に対する効果的アプローチ：高等教育』
- （2003b）『アフリカ援助入門』
- 児玉高太郎（2006）「南アフリカ流通小売企業のアフリカ進出」平野克己編『企業が変わるアフリカ：南アフリカ企業と中国企業のアフリカ展開』アフリカリサーチシリーズNo. 13、73-88ページ、アジア経済研究所

- 社会工学研究所 (1995) 『教育の経済的・社会的貢献に関する基礎的研究—人材育成と経済発展に関する基礎研究』平成6年度文部省委託研究
- 政策研究大学院大学 (2006) 「援助協調、援助モダリティの潮流に現場はどう対応しているか：教育セクターの経験」開発フォーラム勉強会議事録 (<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf06/seminar/05jan06/gijiroku060105.pdf> 2006年1月6日アクセス)
- 谷口裕亮 (2004) 「アフリカと国際貿易」北川勝彦・高橋基樹編『アフリカ経済論』211-228ページ、ミネルヴァ書房
- 中原二郎 (2005) 『マラウイ国職業訓練分野要請開拓調査活動報告書』国際協力機構
- 中山嘉人 (2005) 『マラウイ教育政策アドバイザー最終報告書』国際協力機構
- 平野克己 (2004) 「農業と食料生産」北川勝彦・高橋基樹編『アフリカ経済論』145-166ページ、ミネルヴァ書房
- 福西隆弘・山形辰史 (2003) 「アフリカ諸国の経済成長」平野克己編『アフリカ経済学宣言』25-65ページ、アジア経済研究所
- 松田徳子 (2004) 『ガーナ教育政策アドバイザー業務進捗報告書No.10』国際協力機構
 —— (2005) 『ガーナ教育政策アドバイザー業務進捗報告書No.14』国際協力機構
- 室井義雄 (2004) 「製造業の発展と停滞」北川勝彦・高橋基樹編『アフリカ経済論』117-144ページ、ミネルヴァ書房
- 望月克哉 (2006) 「ナイジェリアにおける中国企業の進出」TICAD市民社会フォーラム、セミナー資料
- 吉川直樹 (2006) 「ウガンダ教育セクターの経験」政策研究大学院大学 開発フォーラム勉強会「援助協調、援助モダリティの潮流に現場はどう対応しているか：教育セクターの経験」勉強会資料 (<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf06/seminar/05jan06/yoshikawa.pdf> 2006年1月6日アクセス)
 —— (2005) 『ウガンダ教育事情：教育計画アドバイザー報告書』国際協力機構
- 吉田秀美 (2005) 『スキル・ディベロップメントと貧困削減』2005年度客員研究報告書、国際協力機構
- Bacchus, K. (1988). "The Political Context of Vocationalization of Education in the Developing Countries." in Lauglo, Jon and Kevin Lillis (Eds), *Vocationalizing Education: An International Perspective*. Oxford: Pergamon Press.
- Barro, R.J. and Lee, J.W. (1993). "International Comparisons of Educational Attainment", *Journal of Monetary Economics*, 32, 363 - 94.
- Bennell, Paul (1999). *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*. Employment and training papers, No. 43. Geneva: International Labour Office.
- Broadman, Harry G. et al. (2006). *Africa's Silk Road: China and India's New Economic Frontier*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Castañer, Eva and Edda Grunwald (2006). *Beyond Universal Primary Education: Contributions of German*

- development cooperation to the Education Sector Wide Approach in Uganda with a special focus on Business Vocational and Technical Education and Training.* Kampala: GTZ PEVOT.
- Castro, Claudio de Moura (1995). *Training Policies for the End of the Century.* Paris: UNESCO-IIEP.
- Commission for Africa (2005). *Our Common Interest.* London: Commission for Africa.
- Dabalen, Andrew, Helena Nielsen, and Michael Rosholm (2003). *Labor Markets and Enterprise Training in African Manufacturing.* Unpublished manuscript.
- EFA-FTI Secretariat (2006). *Status Report for the EFA-FTI Partnership Meeting in Cairo.*
- Economic Commission for Africa (2005). *Economic Report on Africa 2005: Meeting the Challenges of Unemployment and Poverty in Africa.* Addis Ababa: Economic Commission for Africa.
- European Union (2003). *Skilled Manpower in Uganda: A Study on the Need for Modern Business, Technical and Vocational Education and Training — Matching Social Needs and Economic Requirements.*
- Farstad, Halfdan (2002). *Integrated Entrepreneurship Education in Botswana, Uganda and Kenya: Review Commissioned by the World Bank.* Oslo, Norway: National Institute of Technology.
- Fluitman, Fred (1992). *Traditional Apprenticeship in West Africa: Recent Evidence and Policy Options.* Discussion Paper No. 34 Geneva: ILO.
- _____ (2001). *Working but not well: Notes on the Nature and Extent of Employment Problems in Sub-Saharan Africa.* Turin, Italy: International Training Centre of the International Labour Organization.
- Foster, Phillip J. (1966). "The Vocational School Fallacy in Development Planning." Anderson, Arnold C. and Mary Jean Bowman (Eds), *Education and Economic Development.* Chicago: AIDINE Publishing Company.
- Government of Ghana (2006). *Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-2009 (GPRS II).* Accra: Author.
- Government of Malawi (2002). *Malawi Poverty Reduction Strategy Paper.* Lilongwe: Author.
- Government of Uganda (2004a). *Poverty Eradication Action Plan 2004 – 2007 (PEAP III).* Kampala: Author.
- _____ (2004b). *Education Sector Strategic Plan 2004 – 2015.* Kampala: Author.
- Grierson, John (Ed)(2002). *Practices and Trends in Formal Sector Enterprise-Based Training in Africa.* Turin, Italy: International Training Centre of the International Labour Organization.
- GTZ (2006). *Non-Formal Skills Development in Uganda: Towards a Vocational Education Solution.* Workshop presentation.
- Haan, Hans C.(2002). *Training for Work in the Informal Sector: New Evidence from Kenya, Tanzania and Uganda.* Geneva: ILO.
- Haan, Hans C. and Nicolas Serriere (2002). *Training for Work in the Informal Sector: Fresh Evidence from West and Central Africa.* Turin, Italy: ILO.
- Harbison, F.H. and Myers, C.S. (1964). *Education, Manpower, and Economic Growth,* New York: McGraw-Hill.

- Honig, Benson (1993). *Research Perspectives on African Education and the Informal Sector*. Paper presented at the annual meeting of the American Education Research Association. Atlanta, GA.
- International Labour Office (ILO)(2000). *Training policy and employability — Towards a New Recommendation on Human Resources Training and Development*. Geneva: ILO.
- Japan International cooperation Agency (2001) *Trends in JICA's cooperation in the field of education* (<http://www.jica.go.jp/english/global/edu/data.html> 2001年7月アクセス)
- Johanson, Richard (2002). *Sub-Sahara Africa: Regional Response to Bank TVET Policy in the 1990s*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Johanson, Richard K., and Arvil V. Adams (2004). *Skills Development in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Jones, Philip W. (1992). *World Bank Financing of Education: Lending, Learning and Development*. New York: Routledge.
- Lall, Sanjaya (1999). *Competing with Labour: Skills and Competitiveness in Developing Countries*. Issues in Development Discussion Paper No. 31. Geneva: ILO.
- McGrath, S. and Kenneth King (2000). “Learning to Compete: African Education, Training and Small Enterprise Development in the Era of Globalisation,” *International Journal of Urban Labour and Leisure*, 2 (2).
- Ministry of Education, Science and Sports Ghana (2006). *Preliminary Education Sector Performance Report*. Accra: Government of Ghana.
- Ministry of Education and Sports and Ministry of Manpower, Youth and Employment Ghana (2005). *Introducing Competency-Based Training (CBT) in Ghana's Technical Vocational Education and Training (TVET) System: Issues, Challenges and Prospects*, Discussion paper for Education Roundtable on CBT. Accra: Government of Ghana.
- Ministry of Education and Sports Ghana (2003). *Education Strategic Plan 2003 – 2015*. Accra: Government of Ghana.
- _____ (2004). *White Paper on the Report of the Education Reforms Review Committee*. Accra: Government of Ghana.
- _____ (2005). *Linking the ESP and White Paper Reforms*. Accra: Government of Ghana.
- Ministry of Education and Sports Uganda (2006). *The Education Sector Annual Performance Report*. Retrieved in November, 2006.
http://www.education.go.ug/sector_reports.htm
- Mitchell, Ayse G. (1998). *Strategic training partnerships between the State and enterprises*. Employment and Training Papers No. 19. Geneva: ILO.
- OECD (2006). *Development Aid at a Glance: Report on Least Developed Countries*. Paris: OECD.
- Okada, Aya (2004). “Skills Development and Interfirm Learning Linkages under Globalization: Lessons from the Indian Automobile Industry,” *World Development*, 32 (7), 1265 – 1288.
- Psacharopoulos, G. (1988). “Curriculum Diversification, Cognitive Achievement and Economic

- Performance: Evidence from Tanzania and Columbia.” in Lauglo, Jon and KJevin Lillis (Eds), *Vocationalizing Education: An International Perspective*. Oxford: Pergamon Press.
- _____ (1994). “Earnings and Education in Latin America.” *Education Economics*. 2. 2, 1 – 29.
- Sifuna, Daniel N. (1990). “Diversifying the Secondary School Curriculum: The African Experience.” *International Review of Education*.
- Sullivan, Rick (1995). *The Competency-Based Approach to Training*. JHPIEGO Strategy Paper. Washington, D.C.: USAID.
- Task Force on Higher Education and Society (2000). *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, D.C.: The World Bank.
- TEVETA (2005). *Annual Report for 2004 – 2005*. Lilongwe: TEVETA.
- Tikly, L., J.Lowe, M. Crossley, H. Dachi, R. Garrett and B. Mukabaranga (2003). *Globalisation and Skills for Development in Rwanda and Tanzania*. London: DfID.
- UN Millennium Project (2005). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. London: Earthscan.
- UNESCO Regional Office for Education in Africa (2005). *EFA Paving the Way for Action*. Dakar: UNESCO.
- UNESCO- International Institute for Educational Planning (IIEP) (2001). *Revisiting Technical and Vocational Education in Sub-Saharan Africa: An Update on Trends, Innovations, and Challenges, Final Report*. Paris: UNESCO.
- _____ (2002). *Private Technical and Vocational Education in Sub-Saharan Africa: Provision Patterns and Policy Issues*. Paris: UNESCO.
- _____ (2003). *Synthesis of Main Findings from Two Case Studies Carried Out in Ghana and Zambia on Private Technical and Vocational Education and Training*. Paris: UNESCO.
- UNIDO (2002). *Industrial Development Report 2002/03: Competing through Innovation and Learning*. Vienna, Austria: UNIDO.
- Verner, D. (1999) *Wage and Productivity Gaps: Evidence from Ghana*. Policy Research Working Paper 2168. Washington, D.C.: The World Bank.
- Working Group for International Cooperation in Skills Development (2005). *Skills Development for Rural People: A Renewed Challenge*. Debates in Skills Development, Paper 10. Rome, Italy: FAO.
- World Bank (1995). *Priorities and Strategies for Education*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____ (1999). *World Development Report*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____ (2001). *Ethiopia focusing public expenditures on poverty reduction (Public expenditure review)* (Report No. 23351-ET). Washington, D.C.: Author.
- _____ (2004). *Tanzania public expenditure review FY03* (Report No. 26807-TA). Washington, D.C.: Author.
- _____ (2005). *Meeting the Challenge of Africa’s Development: A World Bank Group Action Plan*. Washington, D.C.: Africa Region, The World Bank.

- _____ (2006a). *Education and Development*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____ (2006b). *Africa Development Indicators 2006*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____ (2006c). *World Development Report 2007: Development & Next Generation*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank Ghana (2004). *Education Sector Project 2004 – 2009*, Project Document, Accra: The World Bank.
- Yamada, Shoko (2001). “Perspectives on Vocational Education in Africa.” *Journal of International Cooperation in Education*, 4 (2), 87 – 98.
- Ziderman, Adrian (1997). “National Programmes in Technical and Vocational Education: Economic and Educational Relationships.” *Journal of Vocational Education and Training*. 49.3, 351 – 366.
- _____ (2001). *Financing Vocational Training to Meet Policy Objectives: Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: The World Bank.

略 歴

山田 肖子（やまだ しょうこ）

現 職：政策研究大学院大学 助教授

略 歴：コーネル大学修士（国際開発学）、インディアナ大学博士（国際比較教育学、アフリカ研究）。財団プログラムオフィサー、開発援助コンサルタント、広島大学教育開発国際協力研究センター研究員を経て、現職。

専門分野：比較教育学、教育開発論、アフリカ研究

共同研究者

松田 徳子（まつだ のりこ）

現 職：外務省国際協力局多国間協力課 事務官

略 歴：マンチェスター大学修士（開発途上国の教育政策）。JICA ジュニア専門員、JICA 教育政策アドバイザー（ドミニカ共和国、ガーナ）を経て、現職。

専門分野：開発途上国の教育政策