

第1章

評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

1-1-1 「政策の妥当性」に関する評価

日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力の「政策の妥当性」を、国際的な上位政策枠組み、セネガルの上位政策、日本の上位政策との整合性を検証することによって評価した結果、いずれにおいても整合性は認められ、政策は妥当であると評価された。

特に、国連ミレニアム開発目標(MDGs)において、ターゲット 1.B「女性、若者を含むすべての人々に、完全かつ生産的な雇用、そしてディーセント・ワークの提供を実現する」というターゲットが追加されたこと、「万人のための教育」(EFA)開発目標において「スキル開発」が焦点化されたこと、「成長のための基礎教育イニシアティブ」(BEGIN)を後継した「日本の教育協力政策」において、ポスト基礎教育として職業訓練の重要性が新たに指摘されていることなど、上位政策における「変化」はいずれも、職業教育・訓練(ないし雇用提供)の重要性・必要性への認識の高まりを示唆するものであり、これらに着目すれば、セネガルにおける職業訓練推進という国際協力政策は、より実質的に「妥当」と評価される。

ただ、日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力は、セネガル・日本職業訓練センター(CFPT)事業に集中している観があり、他の援助事業との関係が明白ではない故に、セネガルの上位政策や日本の対セネガル国別援助計画で示される社会開発—経済成長—貧困削減といった複合的な目標体系の全体に対し、「一点」において整合するものの、「面的」な広がりには確認できない状況である。こうした観点からは、政策の妥当性は一定の留保を付されよう。

1-1-2 「結果の有効性」に関する評価

日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力の「結果の有効性」を、「CFPT の学科構成・カリキュラム内容」「CFPT の教員の質」「CFPT の在籍者数・受験者数」「CFPT 卒業生の資格取得率」といったアウトプット指標から総合的に評価した結果、全体的に一定以上の結果が得られていることが示された。また、「CFPT 卒業生の就業状況」「CFPT 卒業生・関係者からみた CFPT の教育内容に対する評価」「CFPT 卒業生就職先企業からみた CFPT の教育内容に対する評価」といったアウトカム指標についても、総合的に見て一定以上の成果が認められた。

ただ、たとえば「当該訓練校卒業生の就業率が、セネガルの景気状況を勘案したうえで高い数値とみなされるかどうか」という観点からの評価は、失業率に関する統計が必ずしも十分に整備されていないため困難であった。今後さらに踏み込んだ評価を行うためには、セネガル政府および関係各機関が「評価の仕組みの整備」や「基本統計の整備」を行うことが望ましい。

また、協力が 28 年間の長きに亘っており投入量も多いこと、インド等の支援で創設された職

業訓練校が CFPT に迫る水準の評価を得ていることを踏まえると、「費用対効果」や「出口戦略」(「いつまで援助を続けるのか」という問題)に関して課題があると考えられる。

南南協力(三角協力)の効果のうち「結果の有効性」に係るものとしては、セネガル周辺の第三国にとっては職業訓練自体について、また日本にとって援助の効率的実施という点で、それぞれ有効性が認められた。

1-1-3 「プロセスの適切性」に関する評価

日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力の「プロセスの適切性」を、日本の関係者(外務省、JICA、現地の大使館および JICA 事務所)間でのプロセス、セネガル側(セネガル政府および CFPT)とのプロセス、他ドナーとの間でのプロセスについてみたところ、支援の実施過程における関係者間での協議・調整や、計画策定の段階において過去の教訓を活かして支援を実施するという点に関し、概ね適切であったとすることができるであろう。

一方で、職業訓練セクターは援助協調があまり進んでいない分野であるにしても、日本の当該セクターでの支援は、セクター全体への目配りがあまりなされておらず、他ドナーとの協調や CFPT の支援以外の支援という点に関して、更なる協議・調整の余地があったと考えられる。また、CFPT への支援は適切な協議・調整に基づいているものの、それは校長のリーダーシップといった、個人の特長に依存していることも感じられた。その結果、CFPT 事業は、卒業生の就職率の高さや南南協力の拠点としての成果を出しているものの、セネガル職業訓練セクターの中で独立・単体といった印象のある存在になってしまっているのではないかという懸念もある。

1-1-4 「外交的効果」に関する評価

日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力の「外交的効果」を評価した結果、日本とセネガルの二国間関係のみならず、日本とセネガル周辺国に対する外交的効果も確認することができた。日本の援助を土台とした南南協力(三角協力)が、「セネガルにとっての外交的効果」をもたらし、それが「日本にとっての外交的効果」に繋がる可能性も認められた。一方、セネガルのドナー・コミュニティにおいては、CFPT の卒業生の就職率という点では評価されているものの、ドナー間での協調や支援アプローチに対してはまだ貢献を開拓する余地が多分にあり、その点で存在感を示すには至っていない。

このように、日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力は、一定の課題は残るものの、その外交的効果は概ね高いと言えることが分かった。このような成功の要因は、本評価での現地調査や過去の調査に鑑みて、事業を 30 年近くに亘って継続的に支援してきたこと、CFPT の校長に代表される CFPT 側の日本に対する理解の深さや校長自身のリーダーシップ、的確な判断にあると考えられる。30 年近くに亘り、最新の機材・技術の点で協力してきたことは、セネガル政府とセネガル国民に対して大きなインパクトを与えてきた。また支援の内容についても、南南協力の拠点としての機能の付加や、コースの改廃、取得できる資格の追加とい

った状況に合わせた変革を継続的に行ってきたことが、外交的効果の維持に大きな意味を持ったと考えられる。

しかし、このような継続的支援は、「結果の有効性」に関する評価において「出口戦略」に関する課題を指摘したとおり、自立発展性を阻害するような動機付けにも繋る可能性があると考えられる。また、CFPT 側の対日理解やリーダーシップ、的確な判断については、「プロセスの適切性」に関する評価において指摘したように、校長のリーダーシップに依存しているとも考えられるところがあり、適切なプロセスを確保するための組織的な構造に欠ける感は否めない。つまり、外交的な効果とセネガルの開発効果は完全には一致せず、ある部分においては日本の外交的効果を希求することが、セネガルの開発効果に必ずしも繋がらないという「トレード・オフ(二律背反)の関係」となる可能性もあることが指摘できるであろう。

1-2 提言

1-2-1 サブセクター全体への目配りと他機関との連携の強化

以上でみたように、日本のセネガルにおける職業訓練分野での協力は総じて妥当・有効・適切であると言えるが、その協力が、CFPT という一つの職業訓練機関の質を高めることに集中するあまり、他の教育・訓練機関や援助機関との連携、職業訓練サブセクター全体に目配りした支援という視点が必ずしも十分でなかった点については、改善の余地があろう。

「政策の妥当性」に関する評価でみたように、職業訓練も、セネガルの社会開発—経済成長—貧困削減といった複合的な目標体系の中に位置づけられる一つのパートであり、職業訓練サブセクター、教育セクター、さらには経済社会全体という上位枠組みの中での位置づけを意識し、それらへの貢献を追求しなければ、経済成長や貧困削減といった究極目標へのアプローチに対して明確に貢献することは困難である。

「日本の貢献」としての存在感を高めるといふ「外交的効果」を求める発想からすれば、長期間に亘り CFPT を「日本が支援した学校」として認知されるレベルに維持してきたこと(むしろ、他への優越性と境界線をはっきりさせてきたこと)は、プラスに評価され得るのかも知れない。しかし、「プロセスの適切性」や「外交的効果」に関する評価でみたように、そうした援助のあり方が独立・単体といった印象を与え、「援助効果向上に関するパリ宣言」の5原則のうちの第3原則「調和化」(ドナー間における援助のハーモナイゼーション)への配慮が不十分とみなされ、ドナー・コミュニティにおける存在感や評価にはマイナスの「外交的効果」を及ぼすということも考えられる。

セネガルの経済成長や貧困削減といった上位目標に対しては、職業訓練サブセクター全体に目配りし、他の教育・訓練機関や援助機関との連携を図ることで、さらに良い貢献ができると思われる。CFPT のような、「日本の貢献」として一般にも分かりやすい存在感は必ずしもないかもしれないが、他ドナーとも「調和化」を図りつつ、セネガルのセクター開発・社会経済開発

全体への「アラインメント」(「パリ宣言」の第 2 原則)を追求することで、セネガルとの関係に対する「外交的効果」も結局は高まるとも考えられる。

他ドナーとの連携は、たとえばカナダが主導するセクター全体のカリキュラム開発への参加という形で強化されつつあるが、今後もそのような方向へさらに歩を進めていくことが望まれる。

1-2-2 「出口戦略」の検討

上述のように、「外交的効果」の観点からすると、セネガルにおける職業訓練機関としての CFPT への支援を継続することに一定の意義があるのは確かである。他方、「結果の有効性」に関する評価で言及したように、CFPT事業がすでにながりの長期に亘っており、開発援助案件としては自立発展性の強化という観点からは、評価が低くならざるを得ないことから、「外交的効果」と「開発効果」の目指すところの妥協点で「出口戦略」を検討することも求められよう。そこで、以下に、出口戦略のいくつかの可能性を提示する。これらは、援助事業の手続きや実務上の配慮、またセネガル政府側の意向や制約は横に置いて行う提言であるので、考え方の参考案として供するものである。

1. CFPT の施設及び機材への支援から、ソフト面で CFPT が企業研修等のカリキュラム開発や実施、教員提供を行うための技術協力への移行可能性を模索する

この方法は、CFPT を、技術者の就業前訓練と資格付与の場としての機能より、現職技術者の能力・資格向上の機能に比重をシフトすることにもなる。

現在でも CFPT は自己資金でかなりの運営コストを賄っているが、さらに企業からの委託料や訓練生からの受講料収入を増やすことで、機材や施設維持管理を援助に依存する割合を減少させ、日本に頼らなくともセネガル政府でコスト負担ができる状態を目指す。

この方法は、産業界や労働者のニーズに一層敏感に対応するため、「セクター開発支援」の観点からも成果が挙げられる可能性がある。

CFPT への支援は減少させつつも関与を続けることによって、セネガルにおける教育機関である「エコール・ジャポン」としての存在感も、ある程度維持できる。

2. 民間企業との連携を強化する

CFPT の「重機保守管理」のコースを開設するにあたって納入された機材には日本の建機メーカーであるコマツの機材も含まれているが、同社がセネガルで既に重機保守管理の訓練センターを開設していることもあり、CFPT のカリキュラム開発にコマツの協力を得る可能性もある。当然のことながら、CFPT の調達プロセスで日本企業を優遇することは援助のタイド化を招き好ましくない。しかし、直接投資を行う際に独自に企業内研修を行う日本企業も少なくないことから、仮に、企業が無償で機材を提供し、CFPT がトレーニングを提供するといった連携が創出されるなら、上記にあげた問題も避けられ、双方にとってもメリットが大きいとも考えられ

る。

このように、直接的な対価を伴わない日本企業との連携は、企業にとっても、営利追求というより CSR(企業の社会的責任)活動に近いものとなるが、将来的な人材調達、再訓練に向けた有意義な関係を構築できるものであり、民間企業支援という点でも「国益」に資する可能性がある。

また、上記 1.の点とも関わるが、CFPT の民間企業との連携は日本企業に限定されるべきではなく、在セネガル、在西アフリカの様々な企業と同様の連携が可能であろう。本評価チームが現地調査で視察したベルギー企業 SODIMAG は、コマツと同様、機械の操作、保守管理のための企業内訓練を行っており、ヨーロッパから教員を呼ぶ計画も立てていた。ヨーロッパから教員を呼ぶのと同レベルの専門性を持ったセネガル国内の専門家がいれば、これらの企業とも連携が可能である。

3. 南南協力拠点としての機能を強化する

CFPT をセネガルの公的な教育機関として維持するか、むしろ「南南協力の拠点」としての機能を強化するかを判断することは、重要であろう。セネガル政府に対する支援である現状では、セネガル国内で「エコール・ジャポン」として存在感が高いのと同時に、セネガル政府も自国の教育・訓練機関と看做すため、南南協力は、日本の要望によって、国内での教育活動の余技として行うことになる。セネガル政府によると、CFPT に入学を希望する近隣国の学生は多いが、セネガル人学生を優先するため、留学生の受け入れは全体の 15%を上限とし、近隣国から奨学金を付けて特別枠で留学させたいという要望も基本的には受け入れていないとのことであった¹。また、第三国研修として毎年、近隣国から教員を受け入れているが、これについても受け入れ人数を増やしてほしいという期待は潜在的に大きいことが、セネガル外務省や在セネガル・コンゴ民主共和国大使館での聞き取りからも想像される。従って、南南協力拠点としての可能性は高いが、そのためには、セネガルにおける教育・訓練機関としての位置づけの再検討が必要となろう。

一つの可能性としては、CFPT を「セネガルの学校」から仏語圏西アフリカ地域の学校へと移行(ないし格上げ)することが考えられる。一つの例として挙げられるのは、「西アフリカ経済通貨同盟」(UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africaine)地域の学校を通じた支援である(UEMOA については 3-1-2 のコラム「西アフリカ経済通貨同盟」を参照)。UEMOA 地域には、これから職業訓練に力を入れなければならない国も多く存在する。日本が支援を行ってきた CFPT を、セネガルの職業訓練校から、UEMOA 域内の職業訓練の拠点、つまり南南協力の拠点として強化することは有意義であろう。場合によっては、職業訓練分野で UEMOA 自身が地理的・経済的結びつきの強いカーボヴェルデ、旧仏領のモーリタニアやギニアとの連携を強化しつつあることを考慮すれば、UEMOA にこれら 3 カ国を加えた拡大地

¹ 調査時に、ルクセンブルグが資金を出して、カーボヴェルデから派遣されてきた学生にあった。また、マリからは 4 人が奨学金を受けて派遣された年があったとのことだが、いずれも恒例化させないのが CFPT の方針とのことである。

域を対象とすることも考えられよう(次頁のコラム「数カ国から成る地域(サブリージョン)で共有する教育機関」を参照)。

南南協力拠点に昇華させることで、CFPT を通じた日本の職業訓練支援は、1 国に対するものから西アフリカ地域に及ぶものとなり、外交的インパクトを高める可能性がある。ただし、CFPT の制度がこうした国々の教育(行政)制度に合致しなければ、訓練内容と資格認定や雇用主のニーズ等とのつながりを薄め、その教育訓練機関が宙に浮いた存在になることも考えられるので、CFPT のカリキュラムの中で国際的な資格認定を積極的に活用するなど、制度的な調整が必要となる可能性もあろう。また、これまで二国間援助で実施されてきた支援を、地域協力機構に対するものに変更するにあたっては、日本政府側においても、行政上の手続きの見直しを求められることが考えられる。

ともあれこの方法によって、セネガルに対する協力としては「出口」を探りつつ、西アフリカ全域における TVET のセンター・オブ・エクセレンス(中核拠点)及び日本 ODA のベスト・プラクティス(優良事例)として CFPT を維持する可能性が模索できると思われる。

<コラム:数カ国から成る地域(サブリージョン)で共有する教育機関>

国境を越えたサブリージョンでの教育機関設置・運営については、すでに、西アフリカや旧仏領諸国では独立直後の 1960 年代から行われてきた。その頃に礎が築かれた代表的な教育機関としては、1968 年にダカールに創設された「獣医科学の国際学校」(EISMV: L'Ecole Inter Etats des Sciences et Médecine Vétérinaires de Dakar)が挙げられる²。EISMV は、旧宗主国フランスのイニシアティブの下、仏語圏アフリカ諸国すべてを対象とした獣医師育成を目標に設立された。現在は、UEMOA 加盟国からギニアビサウを除いた 7 カ国に、中央アフリカ共和国、コンゴ共和国、ガボン、カメルーン、モーリタニア、ルワンダ、チャドを加えた 14 カ国が運営に関与している。1968 年から 2007 年 12 月末までの約 40 年の間に、西アフリカ地域に 666 人、中部アフリカ地域に 292 人、その他の地域 28 人の獣医師を送り出している³。

ブルキナファソのワガドゥグには、1970 年前後に、UEMOA 加盟国からギニアビサウを除いた 7 カ国に、中央アフリカ共和国、コンゴ共和国、ガボン、カメルーン、ギニア、モーリタニア、チャドを加えた 14 カ国によって創設された二つの学校がある。農村開発を目的とした「農村設備エンジニア国際学校」(EIER: Ecole Inter Etats d'Ingénieurs de l'Équipement Rural, 1968 年創設)と「水力と農村設備の高等技術者国際学校」(ETSHER: Ecole Inter Etats des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'Équipement Rural, 1970 年)である。この二つの学校は 2005 年に統合されて「水環境エンジニア国際研究所」(International Institute of Engineering of Water and Environment)となり、現在は、国際機関や企業のバックアップを得て、水環境スペシャリストの育成・研究を行っている。

UEMOA の前身にあたる西アフリカ経済共同体(CEAO: Communauté Economique de l'Afrique

² 英語名は Intersate School of Veterinary Science and Medicine of Dakar になるが、近年こちらの英語名の方を重視しているようである。

³ EISMV の HP<http://www.eismv.org/Hisoty.html> より。

de l'Ouest, コラム「西アフリカ経済通貨同盟」(3-1-2)参照)の首脳会議で決定され、設立された学校もある。1985年にダカールに創設された「経営管理高等教育アフリカセンター」(CESAG: Le centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion)は、仏領西アフリカの大卒資格者にエリート教育を行うことを目的に設立された。CESAGは、1994年のCEAO消滅時に西アフリカ諸国中央銀行(BCEAO)に譲渡され、現在は、地域の経済界のニーズを意識した教育がなされている⁴。同じくダカールにある「高等テレコミュニケーション多国籍学校」(ESMT: L'Ecole Supérieure Multinationale des Télécommunications)は、1981年、ベナン、ブルキナファソ、マリ、モーリタニア、ニジェール、セネガル、トーゴの7カ国のイニシアティブとUNDPなどの後押しで創設された。セネガルの電話会社SONATELでも、この学校の卒業生を多く採用しているとのことであった⁵。現在は、モーリタニアが運営から手をひき、代わりにギニアがメンバーに加わっている。

上記に挙げた高等教育機関は、全て大学レベル以上の教育機関になるが、UEMOAでは、域内のヒトの移動促進を目的に、2004年以降、域内の大学レベル以上の教育機関や教育システムの制度を統合する改革を行っている⁶。ここには、学士-修士-博士(L-M-D)レベルのみならず⁷、BTSも含まれている。担当部局は、UEMOAの社会開発・文化局(Département du Développement Social et Culturel)である。2006年からは同局が、これらの教育機関からセンター・オブ・エクセレンスを選抜しており、各教育機関が国境を越えて質の向上と差別化のために自助努力を行うことを促している。データは古いですが、2008年の時点で、11の機関がこのセンター・オブ・エクセレンスに認定されているが、上記で紹介した教育機関はすべてその認定を受けている学校になる。さらに、近年、学生たちが、出身国の教育機関にこだわることなく各自の志向する専門分野を強化することを促すために、公立の高等教育機関については、域内の授業料をすべて同一にするという案も浮上している。

大学レベルの教育機関の制度統合が一段落しつつある現在、UEMOAは職業教育に強い関心を向けている。2010年4月には、域内およびモーリタニア、カーボヴェルデ、ギニアの雇用と職業教育に関する大臣、各国ドナー、国際機関、そしてUEMOA委員会の代表がマリのパマコに集まり、3日間にわたって雇用と職業教育に関する議論を繰り広げた。将来的には、地域レベルの「雇用と職業教育に関する地域監督所」を設立することを視野に、まずは、各国でこの分野を強化することもここで確認されている。UEMOAは、すでに、モノとカネの域内自由移動については実現しており、今後、ヒトの域内移動推進が課題となっている。それにあたっては、今後、各国レベルはもとより、地域レベルで職業教育に力を入れる必要性が高まると思われる。

⁴ CESAGのHP<http://www.cesag.sn>より。

⁵ 本評価チームが現地調査でSonatel社を訪問した際に得た情報である。

⁶ 詳しくは、UEMOA(2004) *Etude sur l'enseignement supérieur dans les pays de l'UEMOA: PHASE I* および UEMOA(2005) *Synthèse et options d'appui* および UEMOA(2005) *Etude sur l'enseignement supérieur dans les pays de l'UEMOA: PHASE II Synthèse et options d'appui* を参照。

⁷ 旧フランス領アフリカ諸国はフランスの教育制度をそのまま導入していたが、本家のフランスがEUのボローニャプロセスに伴い、学位授与制度を大幅に改革したことに伴い、2003年頃からL-M-D制度導入に着手した。ボローニャプロセスについては以下を参照願いたい。
<http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/docs/asfjse15master.pdf>

1-3 教訓

1-3-1 「国益」観に応じた評価の視点

本評価では、新たな評価の視点として、「国益」あるいは「外交的効果」という視点からの評価方法の検討が求められた。ただし、国益をどのようにとらえるかによって、国益評価も意味合いが違ってくると思われるので、以下では異なる「国益」観に応じた評価の視点を考察し、教訓としたい。

まず、「国益」を「日本の貢献」としての存在感を高めるという発想から見れば、長期間に亘りCFPTを「日本が支援した学校」として認知されるレベルに維持してきたこと(むしろ、他への優越性と境界線をはっきりさせてきたこと)は、日本の国益に照らして望ましいと判断することもできよう。つまり、長期に亘って日本が独占的に関わってきたからこそ意義があった、という解釈である。ただし、近年、インド等の新興援助国や西アフリカ諸国の政府が共同出資したという教育機関がかなり存在感を増しており、CFPTの存在感は相対的に低下してきている。それを日本の国益に対する打撃と考えるか、セネガルの職業訓練分野全体の質が上がり他の担い手が出てきたことで日本の関わり方を変化させていく(出口戦略を考える)ことができる時宜の到来と捉えるかは、日本自身がCFPTを通じた支援にどのような「国益」観を認識しているかに依るところが大きい。

職業訓練分野での援助が寄与し得る「国益」とは、(1)CFPTの名声とともに日本の評価・プレゼンスが高まる、(2)日本の技術や機材に慣れ親しんだ人材を養成することが、日本の民間セクターの進出を直接的・間接的に促す可能性がある、(3)第三国研修に参加した周辺国等にも日本の職業訓練の貢献が伝わり、親近感を持たれる—といったものであろう。

さらに、(4)職業教育・訓練への支援が、教育開発の国際的議論の中で貧困削減の重要なアプローチとしてハイライトされており、世界銀行をはじめ多くの援助機関の最新の戦略文書で「スキル開発」(skill development)がキーワードとして言及されることが多くなっているという潮流を踏まえれば、職業訓練分野で貢献しているということが国際アジェンダに照らしても価値がある(セネガルに対してだけでなく、ドナー・コミュニティに対してアピールする材料になる)という点も、上記(1)(2)(3)に並ぶ重要な「国益」としてもっと意識してよいだろう。

なお、職業訓練分野という限定なしで「国益」を考える場合(例えば、外交的場面での票や支持の獲得への直接的インパクト)、当該案件がそもそも「国益」に資するのかは、別の議論となる。