

2004年8月2日

GRIPS 開発フォーラム勉強会

「教育セクター支援の光と影 - 援助モダリティと教育開発ニーズ」

【日時】2004年8月2日 16:00～18:00

【場所】政策研究大学院大学 会議室 F

【講演者】横関祐見子 JICA 国際協力専門員

【参加者】JICA、JBIC、国連機関日本事務所、コンサルタント会社、大学等から 35 名程度

GRIPS 開発フォーラムの山田肖子助教授から別添 2(「問題提起」)に基づき教育セクターにおける援助モダリティ関連の論点をキックオフとして説明。それに続き、JICA 国総研・横関国際協力専門員から別添 3(「教育セクター支援の光と影 - 援助モダリティと教育開発ニーズ」)に基づき発表。その発表要旨と主要コメントは以下の通り。

【横関氏 発表要旨】

1. 援助協調に関する国際的動向

援助協調の目指すもの： 援助効率の向上と援助の質の向上、そして、それによってもたらされる途上国の教育開発である。しかし、現実にはモダリティの調和化が何のためにあるのかという目的を考えるよりも、モダリティ調和化それ自身に多くのエネルギーが注がれることも多い。

援助協調のこれまでの経緯： EFAに始まる1990年代からの急速な動きが背景となっている。グローバルな開発目標が出されたことと援助疲れは無関係ではない。国際的な開発目標と戦略が途上国から援助機関に移ってく過程（1950～60年代のUPEとの比較）は、UNESCOに代わって世銀が主なアクターとなる過程とも重なる。

開発における教育の役割： 教育はPRSPに示されるように貧困削減という開発の枠組みの中でも、その重要性が認識され、開発目標それ自身となりMDGsにも含まれるようになっていく。

援助協調のスタイル： プロジェクトからプログラムへ、さらにセクター協調へ、そしてセクターを越えた資金協力へという流れがある。

2. 教育セクターでの援助協調の変遷のケース

エチオピア： 世銀と北欧援助機関の合意、教育省の強いリーダーシップ、教条主義的・排他的SWAp、援助機関との決別、隣国との戦争による国際協力の中断、再出発と地方分権

ガーナ： EFAの流れのガーナ化である f CUBE.、世銀の支援、カリスマ性のある教育大臣による援助協調の促進、世銀とDFIDの関係、FTIのための教育セクター計画再策定、包括的教育セクター計画

ホンジュラス： FTIに向けての計画作成、FTI資金の未到達、教育セクター開発計画の再策

定による包括的な教育セクター計画、教育省のキャパシティとオーナーシップ

3. EFAと援助協調の関連

教育機会、質の向上とマネジメントへの貢献： マネジメントとアクセスへの偏重があり、質の向上は軽視されているという批判がある。また、EFAは基礎教育と言いながら初等教育(小学校教育)だけに注目し、成人識字教育を含むノンフォーマル教育や中等教育(多くの国で前期初等教育は基礎教育となっている)などが置き去りにされてしまった。

援助協調は誰のために?： オーナーシップの問題が残る。MTEF等の洗練された枠組みは、途上国の行政のキャパシティを超えてしまう場合もある。援助機関からのコンサルタント等が計画策定に貢献することにより、かえってオーナーシップが減少している例も見られる。

理論と実際の乖離： モダリティの改善は理論的には教育開発に役立つはずである。しかし、実際には、モダリティに注目しすぎて本来求めるべき教育機会・質の向上などが十分な注意を得られないこともある。

4. 援助協調と教育セクター計画

教育セクターの包括的計画の重要性： 教育セクター計画は初等教育を中心として、幼児教育から中等教育、高等教育までを含む包括的なものでなくてはならない。また、教育格差についても十分な配慮が必要となる。

教育セクター計画にかかわるパートナーの役割： ホンジュラスやガーナの例に見られるように、援助機関の支援で作ったセクター計画を教育省で修正したり作り直すことは、途上国政府のオーナーシップの表れと言ってもよいのではないか? パートナーは、あくまでも脇役であるはず。

5. 教育セクター援助協調と日本の貢献の可能性

「進化した」プロジェクトと資金協力の組み合わせの有効性： SWApの環境の中でもプロジェクト支援をすることは可能である。その場合のプロジェクトとは、狭義の技術移転を中心とする「スタンド・アローンプロジェクト」ではなくて、キャパシティ構築を目指す「新しい型のプロジェクト」で、セクター計画の中に調和するものでなくてはならない。そのようなプロジェクトで、きめ細かく造り上げた成功例(successful examples、promising approaches)を普及し制度化するための環境つくりのために、プロジェクトと資金協力(イヤマークとノンイヤマーク)との組み合わせが必要となる。

【参加者からの主要コメント、質問】

教育セクターにおける援助協調の国際的動向

- ・ 世銀のFTI (First Track Initiative)が初等教育への資金的・政策的偏重を助長しているのではないかという点について

FTI に関してのプロポーザルは、現在、初等教育以外にも広がった形でも受け入れられる

状況になっている(教育計画の中に初等教育が位置付けられていれば FTI 対象として認められる傾向がある)。

FTI の対象を拡大しようというコンセンサスがドナー間で出来ており、初等教育以外も含めるべきだという議論と、PRSP の実績が良い現在の 18 カ国の対象国以外の国の対応はどのようなかという議論がある。

- ・ FTI の対象国に関し、就学率が低く、初等教育拡大の需要が高い国というよりも、もう少しお金を投入すれば EFA の目標が達成できそうな国を重点的に選定したという政治的な経緯がある。また、教育に関する国家計画があり、また PRSP の中で的確に教育セクターが捕らえられていることという FTI の選定基準もあったが、そうするとアジアから選定国がないことになったので、(地域的な)バランスの観点からベトナムを追加し、また大国も抜けていたのでそれらも追加した、という経緯もある。だから、山田の問題提起の 1 点目に関し、FTI の対象国はニーズとのギャップの大きさとはいさむしる逆の観点から選定されているとも言える。

個別国における援助協調の動き

- ・ ホンジュラス教育省の援助窓口は当初は FTI のことはまったく知らなかった。FTI の対象国選定は全くのドナー主導で行われたと推量できる。同国の教育セクターでのドナー協調の枠組みは 2001 年、ハリケーン・ミッチからの復興に関して会合したのがきっかけであった。ドナーの教育担当者同士は仲が良く、排他性はない。日本はモダリティとして資金援助が出来ないということで、ついこの前まで政策支援会議の議長を我が国の専門家・西方氏が務められたが、資金コミットができずに苦労されていた。日本は算数指導力向上プロジェクトを FTI の支援の中に計上してもらったという経緯がある。FTI のお金がなかなか来ないという現状があったのだが、我が国の同プロジェクトの中で策定されたものを FTI の先行プロジェクトとして組み込ませた。資金援助と政策助言できる人をセットで送らないと意味がないのではないか。FTI 現場ではお金以外のニーズがあって、それを形にして援助にすることもできると思料。
- ・ ベトナムでは、世銀・DFID 主導の教育支援の組織化の動きがあって、UNICEF、UNDP の立ち上げたフォーラムの立直しに動いている。それを受けて、政府のカウンターパートも重い腰を上げて動き始めるという現状がある(ドナー主導から政府主導への移行プロセス)。
- ・ ガーナでは FTI の対象国に選定されたことが SWAp 推進のインセンティブになったという効果を感じられた。PRSP とセクター計画との関係だが、セクターを主と考えているドナーからしてみれば PRSP はおまけとしてとらえている感がある。PRSP より教育セクタープログラムが先行していた国と PRSP によって初めて教育セクターの重要性が浮かんできた国がある。
- ・ ガーナでは、保健と教育とのキャパシティが大きく違い、教育省の質は低いように見受けられた。世界中で一般的な問題として教育省のキャパシティ不足という現状はあるか?
- ・ ガーナでの最初の PRSP は計画省主導で策定されたのだが、その中での教育方針の出来はひどくて、教育省とドナーで作直した経緯がある。低いキャパシティが教育省の文化、伝統になっているような現状がある一方、個人的には立派な人も多い。そういう人を使って、組織をどのように育てていくのか、という点は重要。援助協調の成功には多様なファクターが

あり、また援助協調が成功したとしてもそのことが自動的に教育セクター支援の質の向上につながるとは限らない。

- ・ 排他的でなく柔軟性のある SWAp ができているところは、過去に一度失敗している経験を有していることも多い。SWAp は束縛するもの (strait jacket) ではなくて、柔軟で包括的なものであるべき。

援助協調とモダリティ

- ・ 援助協調のメカニズムは PRSP、SWAp、FTI 等重層的にありその中で模索されている状況であり、また被援助国のキャパシティ不足の問題もあり、ドナーとしても厳しい状況の中での対応になっている。また歴史的な経緯によっても援助協調のやり方も決まる。しかしそれらの中で最も重要なファクター、メカニズムは MDGs 達成等の観点から結局は PRSP であると言える。その中でセクター政策と PRSP とのギャップ、セクターを狭義に解釈することから起こる弊害等がありそれらへの対処を検討しながら教育セクターでの適切なメカニズムを検討していく必要がある。それらをバングラデシュ等の先進的な取り組みが行われている地域から学ぶ必要がある。
- ・ タンザニアで 99 年から日本が行ったスクールマッピング・マイクロプランニングのプロジェクトは当初は歓迎されていた。しかし、2001 年から PEDP という初等教育開発の強力な枠組みが開始されたことにより、上記プロジェクトは、プロジェクト支援であるという理由から、教育セクターの成果に含まれなくなったという経緯がある。プロジェクトを許容できないセクタープログラムの中でどのように第二フェーズを作り上げるかが課題である。

援助協調と教育支援の質との関連

- ・ タンザニアにおいて、PEDP 策定後に事実として就学率は急増している。
- ・ 保健、教育といった公共財セクターでのセクタープログラムは、いかに行政を効率化するか、ばらばらのプロジェクトをいかに政策と整合させていくかといった、教育セクターの中身の議論よりもシステムの効率化という議論が最初の動機として働いているように思える。その流れをどこまで質の話に直結して話していくかが現在の課題。
- ・ 教育の発展段階というのは、どういうステップで進んでいくものなのか？例えばまず先に量的拡大していくことが必要なケースがあるのではないかと史料。ガーナでの EDUSEP のように、現段階において中等教育も含まれつつあるような形もあり、それらをどのようにとらえるのか？
- ・ カンボジアに関し、教育セクタープログラムを地理的にも内容的にも包括的なものにしようとした時に、政策策定、プロジェクト支援全てを全般的に同時に進めていかないといけないという状況になり、その中で必然的に援助協調の話が出てきて、モダリティの話につながった。その後で、それに付随して、トランスアクション・コスト等のネガティブチェックの話が出てきているが、これは従属的な議論と感じている。しかしドナーにとっては、援助協調の「下心」として援助競争も含まれているわけでありその点は注意しないといけない。
- ・ 教育セクターで特徴的なことは経常費用の割合が多いことであり、経常費用プロジェクトに

どれだけお金が流れるかどうか重要。日本の援助哲学からその支援は難しいのかもしれないが、最貧国ではその対応をしない限り、EFAを達成することはできない。

- ・ 質の問題として、マラウィのようにEFAにより、小学校の就学率が増加しているのに、小学6年生の2~3割が読み書きできないような国もある。教育機会が増加することにより質が低下することを許してはならず、無駄な資金投入と言われても仕方ない。そのような状況を放置していいのか、と疑問を投げかけていくスタンスが必要。
- ・ 問題提起の三点目に関し、SWAp等の枠組みの話の先に、最終的には教育の中身を考えなければいけない、という事実には変わらない。現場の教育関係者はSWAp、PRSPの有無にかかわらず現場で考えていることは同じ。そういう意味で、タンザニアは不幸な例であると言えるかもしれない。「SWApのような共通したフレームワークに同意できない人は出て行って下さい」と主張するのは本末転倒である。むしろSWApが実際に教育機会の改善や教育の質の向上という結果レベルでどれだけ役に立ったのか、という問いかけをしないとけない。
- ・ 次にその結果の評価に関し、国家の教育計画、PRPS、EFAのアクションプラン、FTI等と5~6つも計画が乱立する一方、現場の専門家には昔と同じような考え方と態度で取り組んでいる人も多く、そこにギャップがある。GRIPSの研究では、そこを本来ブリッジすべきものは何なのかというアプローチで研究してほしい。
- ・ GRIPSからの問題提起の三点目に関し、SWApが財政支援の過渡的手段という見方もあるが、必ずしもそういうわけでもない。SWApの中には、教育の中身の本質的議論も含まれているし、資金の流れの議論もある。その後者に関しての効果は今後の評価を待たないとけない。
- ・ MDGsの中間評価などでは、SWAp、PRSP、またプール・ファンディングの評価の議論が出てくると予想。財政支援は拠出後にそれらの利用プロセスに”accompany = 関与”しないとけない一方、その関与のレバレッジとして財政支援拠出するという理屈もあり、その後者の部分の評価もそれらの論点の中に含まれることが予想される。こういった状況からも財政支援に一方的に移行しているとはいえないと史料。

セクタープログラムとその他諸点との関連

- ・ 教育支出の都市と地方の構成配分はかなり変化してきている。タンザニアの地方財政の約0%が教育、15%が保健のために使用されており、かなり地方にお金が流れている。これはセクタープログラムの流れだけではなく、公共支出管理、地方分権という流れから起こっているものであり、セクタープログラムという観点からだけでも見ても分からない部分である。
- ・ Pro-Poor という目標設定をしたということで、PRSP、セクタープログラムは政策的進化をしたと言える。ただ、例えば学校において誰が貧困層の生徒かを特定する、という課題はある。それに関連して教育支出が家計の他の部分に流用できることから効果がある場合もあり、アフリカで行われている教育の無償化はそんなに間違っていないと考えられる。ただし量的拡大にお金が相当流れてしまって質の維持という課題が生まれている。
- ・ 教育無償化に関し、資金移転効果により登校インセンティブを向上させている一方で、義務的に教育に参加させている（機会費用をかけさせることにより実質的に資金負担させている）現状もあり、受益者にとって方針が一本化していないように見える。ドナーの主張に振り回

されていることもあると感じられる。

- ・ 一点目に関し、国毎の開発政策、財政政策との関連を見ることも重要。
- ・ 教育セクターは非常に特殊な分野で、日本らしい教育がやりにくいところなのではないか？
- ・ 枠組みの議論に関し、供給側と需要側の議論をどのように組み合わせるか、という問題がある。FTI は供給側だけの視点で進められているところに問題がある。日本の教育協力において、供給側だけの視点ではなく、需要側の議論で考えれば、モダリティの話にも自然にヒントが出てくるかもしれない。

以 上