

## アフリカにおける教育セクタープログラムの 特徴と課題

山田 肖子

政策研究大学院大学

E-mail : syamada@grips.ac.jp

### 1. はじめに

1990年代以降のアフリカの教育開発を語るうえで避けて通れない国際的潮流が二つある。一つは「万人のための教育 (Education for All: EFA)」という国際的に合意された基礎教育普及の目標であり、もう一つは、援助機関が行うプロジェクトの重複や矛盾、手続きの煩雑さをなくし(「援助協調」)、当該国政府による行財政の主体的計画・実施を支援しよう(「オーナーシップ」)という援助の方法論の導入である。「オーナーシップ」醸成のため、各セクターでの支援活動は、政府が策定したセクター開発計画を基にするセクタープログラムの枠内で行われるべきだという認識が広く共有されるようになった結果、プロジェクト型の援助よりも、政府による資金の用途の決定権限を広く認める一般財政支援やコモンファンド<sup>①</sup>が奨励されるようになった。

このような援助の方法論の変化と機を一にして、EFAが国際的に合意され、EFAはセクタープログラムの基本条件として、各国の教育セクター政策形成に大きく影響することとなった。EFAとは、一般的に、1990年にタイのジョムティエンで行われた「万人のための教育世界会議」で合意された目標の一つである「2000年までに基礎教育を完全普及」をベースとし、2000年のダカール会議で期限を延長して再合意された「2015年までに初等教育の完全普及」を指す。このダカール合意が、他セクターの国際的開発目標と統合

され、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) の中に入った。アフリカの教育セクターへの援助は、このEFAの目標達成を最優先課題としており、基礎教育(初等教育及び前期中等教育)に援助が集中している。

このように、基礎教育普及を目標として国際的に共有するという動きの中で導入されたのが貧困削減戦略書 (PRSP: Poverty Reduction Strategic Paper) である。PRSPは、世銀/IMFの貧困削減資金を受けるために各国政府が用意することが期待されている文書で、参加型プロセスを経て、マクロ経済、社会開発、インフラなどの開発分野の戦略を立て、それに基づく外部援助の必要額の算定も行う。その名のとおり、最優先課題は貧困削減であり、富裕層を中心とする経済成長よりも、資源の公平分配が重視されることとなる。PRSPの中で、教育は優先セクターの一つと位置付けられ、セクター開発計画はPRSPの枠組に沿ったものであることが求められる。

教育セクターでは、「万人のための教育 (EFA)」の目標達成が危ぶまれる18カ国(うちアフリカ11カ国)<sup>②</sup>に優先的に資金を供与することが、2002年に世銀を中心とする援助国によって合意された。Fast Track Initiative (FTI) と呼ばれるこのイニシアチブの資金を得るためには、PRSPが完成していること、教育セクタープログラムに必要な予算配分ができていること、が条件である。つまり、教育セクターのミレニアム開発目標であるEFAの達成を目指すFTIに選ばれるため

には、援助の方法論である PRSP やセクタープログラムを促進しなければならないことであり、ミレニアム開発目標と PRSP を中心とする援助の枠組みとは、これまでも十分密接だったが、さらに明示的にリンクされる形になっている。

このように、教育セクターにおいて特徴的なのは、国際的に合意された「基礎教育普及」の目標とセクタープログラムの関係が密接であり、国際的に標準化が進んでいることである。最近の援助方法論が当該政府の主体的政策決定を標榜していることからすると、ここまでミレニアム開発目標に各国の教育セクタープログラムが収斂しているのは矛盾とも取れる。現在の状況では、基礎教育以外のサブセクターが教育セクタープログラムで優先的に取り扱われることは難しいのが現状である。基礎教育の需要が高いというのは疑いない事実であるのだが、それ以外の教育需要が検討の余地もなく脇によけられるような状況であれば、問題があると言わねばならないだろう。また、基礎教育においても、カリキュラム内容など、国によって様々なニーズがあると思われるが、教育機会の量的拡大に重点が置かれやすい傾向にもある。援助の方法論や国際的に合意された開発目標と、それぞれの国の教育需要をどのように調整していくかは重要な問題である。ひとつには、これは、教育の実情に関するデータ集積や国家の教育需要を判断し、政策に反映する能力、広範な関係者を意思決定に参加させるメカニズムなど、政府のキャパシティと仕組みの問題である。しかし、同時に、セクタープログラムが国際的な標準化の力に対し、どこまで当該国の事情に柔軟に適應できるかも問われていると言えるだろう。

本論では、仕組みとしてのセクタープログラムの有効性を検証するとともに、こうした枠組みが、特定の国の教育需要にどのように取り組みうるかを検討する。読者が具体的なイメージを持ちやすいよう、次節では、まず、モザンビーク、エチオピア、ザンビアの事例を概観することとする。これらの国々

は、FTI の対象国に挙げられ、教育セクタープログラムが既に実施されている。また、これらの三つの国は、セクタープログラムの導入に対する教育省の対応がそれぞれ異なる傾向を示しており、比較することによって教育セクタープログラムの課題が見えやすくなると思われる。すなわち、モザンビークはドナーとかなり密接に連携しつつプログラムを計画しているが、エチオピアは外部からの干渉に強い反発を示し、衝突と妥協を経てプログラムが形成された例である。ザンビアではドナーとの信頼関係がうまく形成されず、同時に、政府の主体性も疑問視されている。

第三節は、アフリカにおける教育セクタープログラムに共通の課題や問題点を抽出することとする。

なお、本論の分析は、基本的に文献調査に依っており、事例をこの3国にした理由のもう一つは、教育セクタープログラムについて、複数の立場からの分析的文献が入手可能であったことにある。

## 2. 事例

### 2.1. モザンビーク

教育セクタープログラム (Education Sector Strategic Program: ESSP) が導入される以前、モザンビーク教育省は、16 の援助機関から 150 以上のプロジェクト支援を受けていた。包括的な政策的枠組みがなければこれらを管理・運営しきれないというのは、援助機関だけでなく、モ国教育省によっても強く認識されていた。従って、ESSP 計画当初から、教育省のオーナーシップとコミットメントは強いといわれる (横関 2000、78-9)。75 年の独立から 92 年の包括和平協定まで断続的に内戦が続いたことで、モザンビークの教育制度は壊滅的な状態にあり、ESSP は、もともとあった教育政策の改革というよりは、一から立て直すという状態に近く、それだけにモ国による主体的なニーズ分析がされたと

ブシェールは報告している (Buchert 2002, 77)。ESSP を中心的に推進している援助機関は、世界銀行、Sida、オランダ、DANIDA、フィンランド、アイルランド、DfID、EU の 8 つであるが、旧英領では DfID がセクタープログラム開発に支配的な役割を果たすのに比べ、モザンビークでは旧宗主国のポルトガルはあまり存在感がない (Takala & Marope 2003, 13)。内戦中は援助も断続的にしか入っていなかったため、モザンビークは、援助機関・国との歴史的経緯がなく、かえって主体性が保ちやすいとも言えるだろう。公用語のポルトガル語が母語である援助機関がないというのものもあるかもしれないが、援助機関の間の力関係は比較的平等で、ESSP に参加していない援助機関も教育セクターでの活動を十分認知されている (横関 2000, 80)。また、教育大臣以下マネージャークラスのリーダーシップも強く、管理能力強化のトレーニングも行なうなど、教育省のキャパシティ向上にも積極的だという (Buchert 2002, 80; World Bank 2001, 119-122)。このように、モザンビークの ESSP は、オーナーシップ、パートナーシップ、リーダーシップの三拍子揃った優秀なセクタープログラムという評価がされている。なお、教育制度を一から立て直さなければならぬ国としては当然かもしれないが、政策文書の中には、あらゆる内容が盛り込まれていて何が優先だか分からないと、タカラは指摘している<sup>3)</sup>。世界銀行の報告するところでは、ESSP の優先分野を決めるにあたって、セクター全体の包括的分析をする時間がないため、まず基礎教育に絞り、更に、分析した結果、教員訓練などの教育の質に関する事柄よりも量的拡大の方が優先度が高いと分かったという (World Bank 2001, 121, 127)。ESSP には、初等教育の質・量の向上と教育省のキャパシティ強化という定番の内容の他に、職業技術教育 (TVET) も入っているが、TVET の戦略で合意を形成するのが難しいため、後手に回っているようである。セクタープログラムの形成・実施の過程で、異なる見解を持つ参加者が、強圧的に妥

協させられたと思うか、うまく合意に達したと思うかは主観に依るところも大きい。タカラとマロープは、モ国教育省と援助機関の関係者から「パートナーシップ」の認識について聞き取り調査をしているが、モザンビークの特徴は、教育省の関係者が主体的に ESSP をリードしているという意識を持っているため、最終的に妥協する結果になっても、援助機関の強圧に屈したという感覚が少ないことかもしれない。

現在、教育予算の 70% は援助に頼っているが、EFA 目標達成のためには、このような資金援助が当分続くことが前提になる。教育予算が政府計上予算に占める割合は、1987 年の 9% から 97 年の 15.4% にまで伸びている (対 GNP 比 3%)。サブセクターごとの支出では、初等教育が 50%、教育行政が 22% となっている (横関 2000, 3-4)。初等教育への資金の集中は年々増加している。こうした大規模な資金投入によって、純就学率は 1990 年の 47% から 2000 年には 54% まで上昇した (World Bank 2003)。しかし、これは 1980 年代に同国が達成していた就学率 (65%) より低く、また、初等教育修了率が 36% と、一度は就学しても卒業まで到達する割合も低く、教育の内部効率 (質) の面でまだ課題が多いことを示している。仕組みとしてのセクタープログラムがよく出来ているということと、教育開発の実体は別であり、モザンビークの初等教育はアフリカの中でも質・量ともに低い水準にある。

## 2.2. エチオピア

エチオピアもモザンビーク同様、20 年近く内戦に苦しんできた国である。人口はサブサハラアフリカで 2 番目に多いが、一人当たりの年収は 100 ドルと、サブサハラアフリカ平均の 4 分の 1 しかない。しかし、内戦終結後の経済状態は急速に上向いており、GDP の成長率は年 5~8% で推移している (World Bank 2003)。エチオピアも、教育省のリーダーシップがあり、政府の職員の異動

が少なく、継続性があったことを評価されている。しかし同時に、世界銀行の報告では、エチオピアのリーダーシップは、モザンビークのような協調性のあるものとは見られておらず、何を考えているか分かりにくく（透明性が低い）、衝突も多いとされる（World Bank 2001, 96-98）。例えば、エチオピア政府は職業教育を推進しようとしたのに対し、世界銀行はコストの高さと労働市場との関連性の点から疑問を呈している。また、教育セクタープログラム（Education Sector Development Program: ESDP）の運営委員会の人員構成について、エ国側は援助機関からは3名のみで、政府の代表者の方を多くし、しかも多数決で意思決定をすることを要求したという。結局、3名だけでは全ての援助機関から代表者が出せないということで、援助機関相互のコミュニケーションを促進するためのグループが別に形成された。更に、世銀からの拠出金については、エ国政府は5年間のEDSPの総予算額7,430万ドルのうち、3,500万ドルを初年度に支払うことを要求した。「世銀のスタッフは、それは政府の財政管理能力を超えていて、執行不能な金額だと思ったが、疑いを示すよりやらせてみて実際の執行ペースを見ればいいと判断した。結局、執行できたのは、世銀スタッフが予想したとおり1,500万ドルだった（World Bank 2001, 102）。」こうした記述からは、エ国政府側のプライドの高さ、妥協しない頑強さが読み取れる。「とりあえずやらせてみる」とか「1年かけて気長に説得した」などの記述が世銀の報告書に多いのは、「パートナーシップ」の過程のせめぎあいが見えて面白い。援助する側からすると、中央政府に主張があるのはいいが、中央集権的で、市民社会や地方の参加の余地が少なく、援助機関の助言にも耳を貸さないということになる。構造調整計画以前のエチオピアでは、ノンフォーマル教育が活発であったし、また、ESDP導入時期においても、政府はカリキュラム内容の実学化、TVETなどに関心が高かった。そのような経緯もあって、ESDPは「政府自身の

政策枠組みを基にし、真にセクターワイドな最初の教育セクタープログラムである」と評されている（World Bank 2001, 103）。しかし、教育は、国外からだけでなく、国内の政治的環境からも影響を受ける。エチオピアは、複数政党制の導入によって、各政党が大衆の支持を得ようと一斉に基礎教育拡大を唱えるようになり、それが、基礎教育重視の方向に教育政策を押し動かす強い力になった（Takala 1998, 324）。そのほかにも、TVETや高等教育では関係機関の合意が形成しにくいとか、データが未整備といった要因が働き、エチオピアにおいても、モザンビーク同様、EDSPの焦点は圧倒的に初等教育である。1996-99年の教育の公共経常支出はGNPの4%と高めだが、そのうち40.9%は初等教育に支出されている。エチオピアの純就学率は47%（2000年）、初等教育修了率は24%と、質・量ともに低い水準になっている。

### 2.3. ザンビア

ザンビアは、GDP実質成長率が2.3%と低く、貧困削減に必要な5~7%に達していない（CIA）。従って、セクタープログラム導入の条件の一つとされるマクロ経済の安定は達成されていないのだが、教育だけでなく、保健でもセクタープログラムをやっている。ザ国教育省は、キャパシティがかなり低いという評価を援助機関から受けている。教育省の職員の半分を辞めさせるような大規模な組織改革の計画もあったが、再就職先もなく、退職手当も出せないため、計画倒れに終わった。情報システムが弱いために政策形成やマネジメントに影響しているとか、組織が弱いので、セクタープログラムを既存の省の機構に統合することも限界があると言われていた（Joint Evaluation Team of External Support to Basic Education in Developing Countries 2003, xix-xx; World Bank 2001, 135-137）。こうした教育省への不信感は、援助機関とザンビア側のパートナーシップのあ

り方にも強く影響し、援助機関の介入が多くなりがちである。教育省の職員は、対等に扱われていないと感じている (Joint Evaluation Team of External Support to Basic Education in Developing Countries 2003, 53, 59)。援助機関相互の力関係も対等ではないので、世界銀行がかなり支配的な影響力を及ぼし、狭い範囲の援助機関と政府の限定的なパートナーシップにとどまっている。市民社会を政策形成に参加させるため、援助機関がいくつかの NGO を選択的に参加させる仕組みをつくったが、NGO 間で発言力に差がある。国内政治的に、初等教育への牽引力が強いこともあり、教育予算の 60% という大きな部分が初等教育に回されている。それでもさらに年率 18% で初等教育予算が増加しないと達成できないほど、与党が公約した初等教育の質的・量的向上の目標は現実ばなれしている (Takala 1998, 329-330)。こうした国際的、国内的状況では当然かもしれないが、ザンビアの教育セクターでは、セクターワイドではなく、基礎教育サブセクタープログラム (Basic Education Subsector Investment Program: BESSIP) である。

ザンビアでは、1970~80 年代には、初等教育の完全普及が達成されていた。90 年代後半以降、純就学率は 70% 前後で推移しており、また、初等教育修了率も 73% と、FTI 対象国の中では教育指標の水準は低くない。その一方で、BESSIP 導入前と後で大きな変化がないので、セクタープログラムとしては評価が分かれるところである。モザンビークのように、セクタープログラムとしての評価が高くて教育指標はかなり低いというケースもあり、援助の仕組みとしてのセクタープログラムは、教育の内容や教育行政の成果とは、少なくとも短期的には関係ないと言える。

### 3. 教育セクタープログラム総論

#### 3.1. セクタープログラムの仕組み—オーナーシップとパートナーシップ

事例の分析を基に、教育セクタープログラムに共通の枠組みや特徴についてまとめておくこととする。セクタープログラム化へのきっかけともいえる 1995 年の世界銀行レポートの示すところによれば、セクタープログラムとは以下のような原則に基づかなければならない。すなわち、(1)セクター全体をスコープに入れたプログラムであること、(2)一貫したセクター政策の枠組みがあること、(3)当該国の関係者 (local stakeholders) がプログラムの意思決定、実施の主体であること (オーナーシップ)、(4)全ての援助機関がプログラムに調印すること、(5)実施手続きが共有化されること、(6)ある程度長期の資金的、技術的援助が保証されること、である (Harrold et al, 1995. Buchert の引用による (Buchert 2000, 406))。これらのほかに、マクロ経済の安定と教育セクターが経済政策に位置づけられていること (横関 2003, 44; Joint World Bank 2001, 132)、当該国政府 (教育省) のリーダーシップの存在 (Buchert 2002, 76; Lind & McNab 2000, 434) もしばしば挙げられる前提条件である。これらの条件が全て満たされることは実際にはほとんどない。(1)に関して、セクター全体を総合的に視野に入れるというよりは、初等教育に傾倒しているのは前述のとおりである。例えば、本論で事例として取り上げるザンビアに関して、世界銀行は「セクタープログラムとしての特徴の殆どを備えてはいるが、内容はセクターワイドではない」と述べているし、これはかなりの国に当てはまることであると思われる (World Bank 2001, 132)。また、当該セクターに関わる全ての援助機関が同等の発言力と関心を持ってセクタープログラムに関わることは難しく、そのため、(4)~(6)をどの程度達成できるかは、プログラムが行われる国に

おける各援助機関と当該国政府との調整にかかってくることになる。こうした調整やプログラムの主体的計画・運営のためには、政府のリーダーシップの有無が重要となる。例えば、ガーナの教育大臣がハリー・ソイヤ（Harry Sawyer）であった1993-7年は政府と援助機関の連携や政府内の意思決定や実施がうまくいったという報告がある（Buchert 2002, 78-79）。また、モザンビークの教育大臣のコミットメントと指導力、および上層部の管理能力強化の努力（ユネスコ国際教育計画研修所（IIEP）の研修参加など）も高く評価されている（Takala & Marope 2003, 18; World Bank 2001, 127）。政府のリーダーシップがあることで、援助機関の政府に対する信頼感が増し、対等なパートナーシップが可能となるのに対し、リーダーシップ不在という印象を与えると、援助機関の過干渉を招くという指摘もある（Buchert 2002, 80）。

ここまで見てきて分かるとおり、「政府のオーナーシップ」が最近の援助方法論の第一の理念的柱であるなら、それに密接に関わる第二の柱は「パートナーシップ」である。このパートナーシップという概念は、意思決定への関係者の参加と手続き、実施面での連携ということだが、実際には、どこまでの「関係者」の参加を必要とするか、全ての参加者が同等の発言力を持てるか、といった点で、非常に曖昧である。まず、こうした議論が援助の方法論としてなされていることからして、教育省（中央政府）と援助機関、及び援助機関相互のパートナーシップが最も関心を集めているのは当然である。タカラとマローブは、モザンビークの教育省と援助機関の職員に対して行った「パートナーシップ」の認識調査のなかで、この概念には(1)政治的、(2)道義的、(3)実質的、(4)手続的な側面があると述べている（Takala & Marope 2003, 15）。政府と援助機関の職員はともに、レトリックとしては「パートナーシップ」という言葉をよく使うのだが、四つの側面のどの部分をどういう意味あいで使っているかは一つの組織

の中でも一致していないという。援助機関が当該国の参加もなく、一方的に事業を行うのは道義的に認められないというのが国際的世論であり、そういう中で援助を行ううえで、「パートナーシップ」を推進することは、援助機関にとって道義的に認知されているだけでなく、援助を正当づけるために必要な政治的条件でもある。しかし、それぞれの組織には、組織の事情や仕組みというものがあ、それにそぐわない改革はたとえパートナーシップのためといえども出来ないという側面もある。また、パートナーシップに期待する効果もそれぞれ違う。このようにパートナーシップの認識や参加の条件が異なることは、連携の具体的内容を決めるべきコーディネーションの場で、組織間の政治的コンフリクトを生み、そのことが手続きの調和化などの進展を阻害することとなる。特に、財務や調達といったいわゆる“ヒト・モノ・カネ”の流れが絡むと、どの組織も譲りがたい部分が多く、手続きの調和化が困難である。

タンザニアでは、初等教育分野のコモンファンドに参加している援助機関は、合同で政府と合意文書（Memorandum of Understanding）を締結しているにも関わらず、各国の国内法規などにより、送金するために必要な条件が異なり、結局、個別に政府に条件を提示している。従って、コモンファンドの銀行口座からセクターへの資金提供の合意が出来ていても、その銀行口座に資金が出揃わないという状況になっている。また、タンザニアのように手続き調和化の動きが急進的な国では、コモンファンドや一般財政支援に参加しない援助機関は、教育セクターでの活動そのものが、非協調との非難を受ける傾向がある。このように、タカラとマローブの定義では、パートナーシップの四つの側面の一つにすぎない手続きの調和化が、パートナーシップそのもののあり方を規定するケースが出てきている。

また、援助機関相互の手続きの調和化は、組織間の政治的・構造的力関係を対等にするわけではない。援助のモダリティでは、援助

する側とされる側の構造的力関係を根本的に解消しないという指摘は多くなされている(例えば、Brock-Utne 1995; King 2000; McGin 2000)。一方、当該国政府内においても、国庫に援助資金がそのまま振り入れられるという一般財政支援が進み、援助機関がみな財務省と交渉するようになれば、財務省の権力が増大し、相対的に計画省やセクター省庁の権力が低下する可能性がある。ただし、現在の国際的潮流からして、教育、保健セクターに援助資金が直接流入する構造は変わらず、むしろ、総合的な貧困削減のために、セクター省庁間での連携、補完の必要が強調される可能性がある。

さて、援助機関と政府の関係ばかりが注目されがちだが、昨今の「パートナーシップ」は、NGOや教師、コミュニティ、親など、教育サービスの末端に関わる「関係者」までも中央の政策形成過程に参加させるというのが一種の売りである。しかし、援助機関との「パートナーシップ」だけでも相当時間と手間がかかるところに、援助機関と政府がすり合わせた方針に合わないような意見がNGOなどから出てどうしようもないのが現実である。広範な参加が困難な理由としては、(1)市民社会や地方の「関係者」を中央の政策レベルにつなぐチャンネルが未成熟である、(2)政治力学的に、主流に乗らない意見を持つグループが参加のプロセスから次第に外されていく傾向がある、(3)援助機関や中央政府の政策担当者が共有する世界観やコミュニケーションの方法、言語などを使いこなせない人々は、中央の政策プロセスには乗れない、などが考えられる。例えば、“基礎教育への外部支援評価チーム (Joint Evaluation of External Support to Basic Education in Developing Countries) —以下、JEESと記す”<sup>(4)</sup>によると、ザンビアでは援助機関が、政策形成に市民組織を巻き込むための「戦略的支援 (特定のNGOの代表者を選択的に会議などに参加させる)」を行ったが、NGO間で発言力に差があり、うまく機能しなかったという (Joint Evaluation Team of External

Support to Basic Education in Developing Countries 2003, 57-60)。このザンビアの調査によれば、国際NGOは政府のコントロールを受けにくく政治的発言力も強いのにに対し、地元のNGOは発言力が弱いという。同調査は、基礎教育を促進するEFA目標に強力に反対し、成人教育を促進しようとしたPAFというNGOの興味深い発言を、次のように引用している (58)。

世界は初等教育の普遍化と女子教育を優先させているが、それは簡単に統計が手に入る分野だからに過ぎない。これらは貧困の問題にどう応えるのだ? 貧困の問題に変化をもたらすのは母親に対する教育ではないのか。ザンビアにおいては、国家EFA委員会は、正しい目的への道に至るのに我々を遠回りさせている。

JEESは、この発言は、それぞれのサブセクターへの投資の効果、効率を比較するデータの裏づけがなく、未熟だとしている。また、「教育ニーズへの対応を考える際に、教育省の限られたキャパシティを考慮に入れる必要がある」というある援助機関の反応も引用し、現在のザンビア教育省のキャパシティでは、成人教育は無理で、初等教育を重視せざるを得ないと暗に示唆している。

教育セクターではないが、タンザニアのPRSP形成プロセスについて分析したゴウルドとオジャンも「パートナーシップ」の政治力学について同様の指摘をしている。すなわち、タンザニアにおいて、貧困削減より成長促進が必要だと提言したアドボカシー団体が次第に政策プロセスから外され、国際NGOが市民社会の声を代表するような形になっていったというのである (Gould & Ojannen 2003)。

初等教育より成人教育か、あるいは貧困削減より成長促進か、といった議論に立ち入ることは本論の目的ではないが、現在の援助枠組みの中で、「パートナーシップ」が必ずしも政策プロセスでの発言の多様化には結びつ

かない政治力学があるということを指摘したい。

なお、ゴウルドとオジャネンは、タンザニアの PRSP 策定へのより広範なインプットを得るためのメカニズムとして行われた地域ワークショップ (Zonal Workshops) についての記述の中で、高次の政策形成への大衆の直接参加は、大衆と政府官僚が見ている世界にギャップがあるため限界があるとしている (55)。PRSP 計画段階では、政策文書の草案や政府と援助機関の交渉内容などは一部の政府関係者にしか分からず、情報が共有されていない。その状態で、大衆にニーズの聞き取り調査をしても、マクロ経済や財政政策についての意見がでるわけがなく、身近なマイクロレベルのニーズばかりが提供されるというわけである。教育や保健といった社会セクターのセクタープログラムの計画のために同種のワークショップを開催すれば、こうした大衆の身近なニーズと政策のギャップは比較的少ないだろう。しかし、短時間のワークショップに来て思い思いに欲しいものを述べる大衆の意見を、取捨選択し、政策文書に適した言語に翻訳するのが政府の役人であるため、大衆参加のメカニズムも政府の方針の追認に使われる可能性が高いとは言えるだろう。

パートナーシップに関連して、もう一つ重要なのは情報力である。お金と並んで重要な権力獲得条件は情報である。この点に関して、プロジェクト型援助からプログラムへ移行し、教育省 (中央政府) に援助機関との対話・交渉のチャンネルが集中させられるようになる、地方分権化を進めているにもかかわらず、実態としては中央に権力がより集中するという指摘がある (Jeppsson 2002, 2057-2058)。これまで地方レベルで処理された情報も、中央に吸い上げられて集中管理されるようになり、政策課題の優先順位は地方ではなく中央で決定される。そのため、地方は中央で決められた優先順位に従って活動を調整するしかなくなるという。他方、中央省庁の情報収集・分析力のなさも頻繁に指摘されている。ザンビアにおいて、基礎教育以外のサ

ブセクターの情報が整備できておらず、政策を立案できる状態にないことが基礎教育重視の理由に挙げられていることは上述したが、同様のことはモザンビークについても言われている。モザンビーク教育セクタープログラム事務局は、「教育に関する包括的セクター分析 (特にサブセクターごとの費用と財政について) が出来ておらず、セクタープログラムを早急に導入しなければならないため、新たに包括的分析をしている時間がなかった。そこで (情報がある) 基礎教育を優先分野とすることにした。」と報告している (World Bank 2001, 121)。このように、「優先」というのが、教育需要の観点からでなく、やりやすい、という意味で使われていることは少なくない。また、「情報がある」というのも、そもそも援助機関が EFA を推進しているため、援助機関主導で基礎教育の情報整備がされている、ということであれば、当該国政府のオーナーシップというのも相当に外部要因にコントロールされている。なお、教育統計のためのデータ収集、分析能力強化のため、外国人コンサルタントが教育省に長期派遣されるケースがよくある。このような場合、当面必要なデータの解析などはそのコンサルタントがやっけてしまい、教育省内にノウハウが蓄積されないという問題も指摘される (吉田 2001a, b; Lind and McNab: 432)。サモフは、こうしたコンサルタントによるセクター分析は、教育省のオーナーシップを侵害していると鋭く批判している (Samoff 1999)。アフリカ教育開発協会 (Association for Development of Education in Africa: ADEA) は、エチオピア、ブルキナファソ、レソト、ガーナ、ジンバブエで、80 年代後半から 90 年代初め以降に、それぞれの国で行われた教育セクター調査の情報を集積し、調査者の国籍や調査のテーマなどによって類型化している。筆者は、ガーナとエチオピアの報告書を読んだが、両者とも、類似の調査が重複してなされていながら共有されておらず、同じような提言が繰り返さされてきている、と述べている (Workineh, Teferra, Shibeshi, & Mer-

cer 1999, chapter 6, p. 5; 1999, Chapter 5, p. 6)。なお、同報告によれば、調査の実施者は当該国人（ガーナ人及びエチオピア人）であることが多いが、両国とも、調査のスポンサーの第一位は援助機関（ガーナは全調査の41%、エチオピアは62%）である。また、報告書は、調査を委託した機関で使用する以外は、共有化があまりなされないので、アクセスが困難だという。

最後に、現在の「パートナーシップ」重視の公共政策プロセスにおいて、セクターの専門知識よりも交渉力が重視される傾向があることを指摘しておく。教育省内では、援助機関と直接交渉にあたる政策形成・計画部門は、実施部門・技術部門のサポートのあるなしに関わらず、援助機関と教育省が納得するところに落としどころを見つければ、資金的支援を確保できる。この状況は、政策と実施の乖離を生む可能性があるとともに、セクターの専門家が認識する教育ニーズが反映されない教育政策が形成される構造でもあり、注意が必要である。例えば、ガーナは、教育政策を担当する教育省と実施を担当する Ghana Education Service (GES) が分かれているが、ブシェールは、こうした体制が意思決定の中央集権化および政策と実施の乖離の要因になっていると述べている (Buchert 2002, 82)。

### 3.2. 教育セクターの特殊性

上述したオーナーシップやパートナーシップの問題は、教育セクタープログラムだけでなく、他のセクタープログラムでも、さらに計画省や財務省が関わる国家の貧困削減戦略 (PRSP) や一般財政支援でも、援助機関との連携が問われるところでは多かれ少なかれ共通の事柄である。では、教育セクタープログラムの特徴は何であろうか。

80年代後半から世銀/IMF主導で各国に導入された構造調整プログラムは、新自由主義的経済理念に基づき、行政機構をスリム化し、民間セクターの活動領域を広げようとし

た。しかし、公共セクター縮小の潮流の中でも、社会セクター（教育、保健）は例外で、依然として公共サービスの性格が強い。EFAでも基礎教育の完全無償・義務化を目指しているのであるから、少なくとも基礎教育は、圧倒的に政府の領域である。現在のPRSPを枠組みとする援助の潮流は、政府を援助受け入れの窓口として一元化する方向に向かっており、援助機関が途上国の開発に介入する際、そのチャンネルはNGOなどもあるが、圧倒的に政府を通じた活動が中心となる。従って、現在の援助の傾向では、民間の活動領域が広い農業、工業などのセクターでは、援助機関の関与が難しく、また、その形態が流動化しつつあるのに対し、教育、保健は政府チャンネルを通じた従来型の介入がしやすいセクターだと言える。同時に、社会セクターへの援助は、正当性が認められやすい。「教育を受ける権利」は、世界人権宣言にも謳われているのであり<sup>(5)</sup>、その必要性は誰しもが認めずにはいられないのである。中でも基礎教育は、政府を通じた援助の効率もよく、就学率という形で目標や成果が見えやすい。これは、援助する側が、自らの議会や有権者に対するアカウンタビリティを示すという意味で、非常に大きな利点である。既に述べたとおり、ミレニアム開発目標 (MDG) に「基礎教育普及」が挙げられ、それとPRSP、セクタープログラムの連携が強められているのも、こうした援助機関の事情が作用していると思われる。

ところで、教育セクタープログラムで、基礎教育に大きなウェイトが置かれているのはなぜだろうか。まず、一般に、基礎教育への投資は、費用対効果 (Rate of Return) が高いと言われていることが挙げられるだろう。一人当たりのユニットコストが中等、TVET、高等に比べると格段に安いのに対し、社会的、経済的インパクトが大きいといわれている (学術的には異論が多いが、援助業界ではいまだに通説)。また、非常に単純な説明として、基礎教育が広まらなければ、後期中等、高等教育の需要が高まらないとい

うのはある。しかし、基礎教育の就学率が低く、また、その先の進学率も非常に低いアフリカにおいても、高等教育や職業教育の需要は高いと言える。収益率や裨益人口が多いということが、そのまま政府計画において基礎教育が他のサブセクターより優先される理由には必ずしもならない。例えば、貧困削減という目標のためには、学校教育でドロップアウトしたり、就学年齢を超えてしまっただけで学校に行けない、といった人々も社会で機能できる識字をノンフォーマル教育で広めるということが優先されるケースもありうる。また、国の経済成長が貧困削減の早道という論旨に立てば、職業教育や高等教育の優先度は高いとも言えるのである。こうした多様な教育需要は厳然として存在する。エチオピアの教育セクタープログラム (ESDP) において、職業技術教育 (TVET) の必要性が当該国政府によって強く主張されていることや、ガーナの教育セクター目標に、これまでの教育機会、教育の質、教育マネジメントに加えて科学技術が入ったのも、政府がこうした教育需要を認識しているからだと思われる。ただし、初等教育に比べ、他の教育サブセクターは、義務教育でないため、親のコスト負担や私立学校の役割が大きくなり、財政計画・管理が難しくなる。また、教育内容も、初等では基礎的な読み書き、計算を教える、という比較的単純なものに統一できるのに対し、中等、高等、TVET はカリキュラムや教員養成の需要が多様化する。従って、教育省が、計画、財務、サービスデリバリーの全てにおいて高いキャパシティを持っていることが求められる。

また、前述のように、援助が一般財政支援・コモンファンドに向かうと、各国に駐在する援助機関の教育担当者が教育専門家ではなく、行政や経済の専門家であるというケースが多くなっていく。その場合、基準化された数値目標を設定しやすい初等教育と違い、他のサブセクターの活動を、援助機関担当者が内容面でどこまでフォローできるかという問題も出てくるとと思われる。結局、当面、セ

クタープログラムにおいて、初等以外のサブセクターがカバーされにくいのは、政府を援助の窓口として一本化するという現在の援助モダリティが、セクタープログラムを、政府が中心的役割を果たし、比較的管理がしやすい基礎教育 (初等及び前期中等) に収斂させる機能があるからである。

セクタープログラムにカバーされにくいサブセクターは、公共サービスの色彩が弱いということのほか、関係機関の間で方針が合意されにくい分野だということもある。職業教育などは特にそうである。例えば、モザンビークの職業技術教育 (TVET) に関しては、当初 DANIDA (デンマーク) が調査をし、サブセクター 10 年計画を立てたが、これは教育省の受け入れるところとならず、結局、セクタープログラムには全く参加していないイスラム開発銀行が立てた TVET 戦略が採用されている (Takala & Marope 2003, 24)。エチオピアでも、政府が立てた TVET 戦略に世界銀行が疑問を提示したことで交渉が難航したという報告がある (World Bank 2001, 97)。経済成長のためには、高度な技術を持った人材の養成が必要という見解がある一方、職業訓練学校は機材などのコストが非常に高い割に、技術が陳腐化して教育内容と人材需要のギャップが生まれやすいという批判がある。こうした見解の対立は、TVET をセクタープログラム化しにくい理由の一つである。

また、セクタープログラムは、政策形成、財政管理、実施が一つの省庁に一元化されると成功する可能性が高いという (World Bank 2001, 96)。要するに、プログラム全体の責任の所在が明確で、権力闘争などが生まれにくいということだが、TVET は、そうした基準からすると、かなりやりにくい。教育省のほか、労働省、産業省など複数の官庁の管轄下にあるのが一般的であり、省庁間調整が難しいというのは、しばしば聞く話である。なお、同様の点から、高等教育も基礎教育と一つのセクタープログラムに入れにくい。高等教育と高等教育前教育を別の省に分けてい

るのは珍しくないからである。また、新自由主義経済的発想から、最近では、大学に対する政府の管理を緩め、独立行政体に近づけていく方向にあり、大学も個々に援助機関や先進国の大学などと交渉してプロジェクトとして資金を得るケースが多い。これも、セクタープログラムの方向性には馴染まないといえるだろう。

結局、教育セクターではプログラム化が進んでいるかのような印象があるが、今のところ、ほとんどが基礎教育の分野であり、また、基礎教育においてすら、全ての援助機関が対等に参加し、手続きを共有化するのは困難である。そして、それ以外のサブセクターでは、まだプロジェクトが主流で、90年代後半からのプログラム化の動きが、援助機関と政府の関係や開発の効率に劇的な変化を及ぼしたとは、少なくとも現状では言いがたいであろう。但し、プログラム・アプローチが、基礎教育の量的拡大と質の向上に、なんらかのポジティブな影響を及ぼしたかどうかは観察すべき事柄である。初等就学率は過去数年で目に見えて向上しているわけだが、入学するだけでなく、学校に定着し、卒業まで至り、知識とそれを活用する能力を身に付けるには、様々な角度からの介入が必要である。基礎教育の分野で、そうした総合的教育開発を行うのにプログラム・アプローチが適しているかどうかを、国ごとに見ていく必要はあるだろう。

## 結び

PRSPを枠組みとする援助モダリティは、援助の効率性と有効性を高めることを目的として考え出された方法論であるが、それは、特定の国やセクターの状況やニーズに合わせて作られたものではなく、どこにでも当てはめられる公式のようなものである。また、「万人のための教育」といった国際的に合意された開発目標も、それ自体、重要性が高いことは疑いないが、各国の教育政策が全てそれに結びついていなければいけないというほ

ど拘束力を持つてしまうのは行き過ぎでもある。政策立案者や援助関係者の間に、教育セクターと言えば基礎教育（特にアクセス拡大）、という単純な図式が出来上がってしまい、「教育は学校を作っていればいいから分かりやすい」と片付ける傾向がないだろうか。同じ基礎教育を普及するのでも、国によってカリキュラムの重点や内容が違うことはありうるのである。

90年代に入って就学率が落ち込んだが、80年代にはかなり高い就学率を達成していたアフリカの国は少なくない。人々は、なぜ学校へ行くのだろうか。社会はなぜ教育を提供するのだろうか。そうした疑問に対する答えは、コンテキストによって違うはずであり、教育政策は、その国の教育需要に対応して作られるべきであろう。著者は、本論を執筆するにあたり、国際的に共有化された援助枠組みに関する文献から、そうした枠組みが教育需要にどれだけ応えられているかを分析しようとした。しかし、援助枠組みの議論は、それが教育セクタープログラムについてなされたものであれ、保健セクタープログラムについてなされたものであれ、実際の活動の内容にはあまり関係なく行われている。国際的な基準化の必要性とともに、需要と照らし合わせ、教育内容の妥当性を高めるために、基準から外れることもできる枠組みの柔軟性が必要であろう。

最後に、基礎教育への就学率が急激に拡大し、今後出て来るであろうアフリカの教育セクター全般の課題を指摘したい。第一は、リソース（学校へのアクセス、教員、教材等）の公平分配である。PRSPが貧困者を優先ターゲットとしていることもあり、農村や女子への教育機会の公平性は多く議論されている。現在、リソースの公平分配は、ターゲット人口へのリソースの集中投入という形で行われているが、著者は、公平性を制度的に担保するには、地方教育行政の分析力、計画力の強化と、教育のユニットコストの積算法の柔軟性が必要だと考えている。現在、学校ごとの教育経費は、規定のユニットコストに生

徒数をかけて算定されているが、これでは、生徒数の少ない僻地校に十分な予算がいかず、都市部の人口過密地域に資金が集中することになる。こうした問題に対処するには、地方教育事務所の判断で、異なった積算法を採用できる幅が必要なのではないか。また、既存の学校がないところには、学校経費とは別に、地方教育事務所の予算によって学校を建設する必要があるが、現在、援助機関の関心は、学校に直接資金を流すことに集中しているらしいがあり、地方教育事務所に人件費以外の経常予算や開発予算が十分に配分されていない場合が多いように思われる。こうした状況は、地方教育事務所にキャパシティが育っていないという問題とともに、一般財政支援化の流れのなかで、社会サービス需要の多様性よりも、財務や計画を基準化しようとしていることの弊害だともいえる。

第二点は、教育サブセクター間のバランスを取ることである。基礎教育の拡大は、中等、高等教育への需要の高まりを伴う。また、前述のとおり、国家の教育需要は基礎教育だけではない。経済発展のために、中等教育や TVET によって中間技術者を養成したり、高等教育で高度な技術や思考力を持ったリーダーを育てることも同様に重要である。アフリカ諸国の GDP が飛躍的に増大しない限り、教育セクターへの政府支出も今後数年でそれほど拡大することはない。限られた資金のなかで、拡大する教育需要にどのようにバランスよく応えていくかが、今後ますます重要になると思われる。そして、援助する側は、変化する教育需要に対して、硬直的な方法論で対処することは避けなければならないだろう。EFA や PRSP が教育需要の変化の原因になっている部分も多分にあるのだから。

## 注記

- (1) 一般財政支援—国庫への援助資金の直接投入。資金の用途に条件をつけない。コモンファンド—特定のセクターやサブセクターの活動に使うことが条件付けられる

(Earmarked) 国庫への資金援助。

- (2) このほかにコンゴ民主共和国、ナイジェリア、インド、パキスタン、バングラディシュが Reserve Fast-Track Countries として、FTI の二次的候補に挙がっている。2002 年 11 月にブリュッセルで行われた援助国会議の結果、ブルキナファソ、ギニア、ガイアナ、ホンジュラス、モーリタニア、ニカラグア、ニジェールが第一期資金供与対象国に選ばれた。
- (3) 初等教育と成人式辞教育が主要な優先課題 (major priority) だが、高等教育は本質的な戦略的重要性 (fundamental strategic importance) があると書いてある (タカラによる引用: 326)。
- (4) CIDA、DFID、EC、ドイツ経済協力省 (BMZ)、JICA、オランダ外務省、アイルランド外務省、ノルウェー外務省、Danida、Sida、UNESCO、UNICEF、世界銀行が、ブルキナファソ、ウガンダ、ボリビア、ザンビアの教育省と共同で行った援助評価。
- (5) 1948 年公布。教育条項は第 26 条で、初等教育の無償義務化を謳っている。

## 参考文献

- 横関祐見子、2000、「モザンビークの教育開発と教育セクタープログラム」『国際教育協力論集』、第 3 巻、第 1 号、65—80 頁。
- 横関祐見子、2003、「アフリカ地域における教育協力の動き」、澤村信英編著『アフリカの開発と教育：人間の安全保障をめざす国際教育協力』、明石書店、39—57 頁。
- 吉田和浩、2001 a、「セクター・ワイド・アプローチ：ガーナ基礎教育支援の反省から学ぶもの」『国際協力研究』第 17 巻、第 1 号、23—29 頁。
- 吉田和浩、2001b、「アフリカ地域への教育協力」江原裕美編『開発と教育：国際協力と子どもたちの未来』新評論、209—232 頁。
- Brock-Utne, B. 1995. “Cultural Conditionality and Aid to Education in East Africa.” *International Review of Education*. Vol. 41. No. 3-4. pp. 177-197.

- Buchert, L. 2000. "From Project to Programme to Sector-wide Support: Some Questions and Concerns." *Prospects*. Vol. 15. No. 4. pp. 405-408.
- Buchert, L. 2002. "Towards New Partnerships in Sector-wide Approaches: Comparative Experiences from Burkina Faso, Ghana and Mozambique." *International Journal of Educational Development*. Vol. 22. pp. 69-84.
- CIA. *The World Factbook*. Retrieved April 27, 2003, from the World Wide Web: <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/za.html#Econ>
- Gould, J. & Ojanen, J. 2003. "Merging in the Circle": the Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy. Helsinki: Institute of Development Studies, University of Helsinki.
- Harrold, P. 1995. *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. Washington, D.C.: World Bank.
- Jeppsson, A. 2002. "SWAp Dynamics in a Decentralized Context: Experiences from Uganda." *Social Science and Medicine*. Vol. 55. pp. 2053-2060.
- Joint Evaluation Team of External Support to Basic Education in Developing Countries. 2003. *Local Solutions to Global Challenges: Toward Effective Partnership in Basic Education*. Netherlands: Netherlands Ministry of Foreign Affairs.
- King, K. 2000. "Aid: an Unfair Deal?" *The UNESCO Counter*, March, p. 34.
- Lind, A. & McNab, C. 2000. "Sector-wide Approach to Education: Views from Sida." *Prospects*. Vol. 15. No. 4. pp. 423-436.
- McGin, N.F. 2000. "An Assessment of New Modalities in Development Assistance." *Prospects*. Vol. 15. No. 4. pp. 437-450.
- Samoff, J. 1999. "Education Sector Analysis in Africa: Limited National Control and Even Less National Ownership." *International Journal of Educational Development*. Vol. 19. pp. 249-272.
- Takala, T. 1998. "Making Educational Policy Under Influence of External Assistance and National Politics: A Comparative Analysis of the Education Sector Policy Documents of Ethiopia, Mozambique, Namibia and Zambia." *International Journal of Educational Development*. Vol. 18. No. 4. pp. 319-335.
- Takala, T. & Marope, M. 2003. *Partnerships between Ministries of Education and International Funding and Technical Assistance Agencies: The Case of Mozambique*. Paris: Working Group on Education Sector Analysis, Association for Development of Education in Africa.
- Workineh, T., Teferra, T., Shibeshi, A., & Mercer, M. 1999. *Studies of Education in Ethiopia: An Inventory and Overview of Education Sector Studies in Ethiopia 1994-1997*. Working Group on Education Sector Analysis, Association for Development of Education in Africa.
- Working Group on Education Sector Analysis. 1999. *Review of Education Sector Analysis in Ghana 1987-1998*. Working Group on Education Sector Analysis, Association for Development of Education in Africa.
- World Bank. 2001. *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector Wide Approaches*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank. 2003. *World Development Indicators Database, April 2003*. Retrieved April 27, 2004, from the World Wide Web: [http://publications.worldbank.org/ecomerce/catalog/product?item\\_id=631625](http://publications.worldbank.org/ecomerce/catalog/product?item_id=631625)

**Abstract****Political and Structural Conditions of Education Sector Programs and Demands for Education**

Shoko YAMADA

National Graduate Institute for Policy Studies, Japan

E-mail : syamada@grips.ac.jp

There are two major trends in the discourse of educational development in Africa after the 1990s: The internationally agreed goal of Education for All (EFA) and the aid modalities framed by the Poverty Reduction Strategic Paper (PRSP). For the last few years, international aid community promoted program-approach, which would coordinate financial and technical assistance from external agencies under the framework of PRSP developed by the respective aid receiving countries, instead of each agency implementing projects separately. In the education sector, education sector programs have been started in many countries as sector-level efforts of aid coordination. A characteristic of education sector programs is that they are driven by two different mandates set internationally. Namely, they have to align themselves with both the goal of universal primary education (EFA) and poverty reduction framework. Because of the strong external force, education sector programs are dragged to give a heavy weight on basic (primary and lower secondary) education, while reducing the funds for other sub-sectors such as vocational, higher, and non-formal education. While the philosophy of the recent aid modality is to shift authority from aid agencies to the government, education sector programs are remarkably similar across countries, regardless of the diversity of conditions and educational demands in respective countries. Primarily, the sector program approach is devised as a mechanism to better utilize the internationally assisted resources. The issue here is how much this aid approach can be flexible to meet the educational demands of specific countries, while, at the same time, aligning with the EFA goal.

In this paper, the author reviews three education sector programs: those of Mozambique, Ethiopia, and Zambia. Using these cases, she will examine the possibility of balancing international and local demands in planning and implementing education sector programs.