

教育協力プロジェクトの成果分析 —援助モダリティと政策改革・現場改善の観点から—

吉田和浩

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

1. はじめに

開発援助のモダリティはプロジェクト型からプログラム型へとその軸を移している。教育分野においてもこの流れは鮮明で、とりわけ基礎教育分野においてはその傾向が顕著である¹。プログラム型支援への移行は、単にモダリティの主流が変化していることを示していることにとどまらない。それは、プログラムの性格、援助のアーキテクチャー論とあいまって、支援の成功、成果についての概念そのものが変化してきていることを意味する。プログラム型支援では、その主な関心が国家レベルやセクター全般に係る政策、制度、あるいは援助の行われ方に注がれる一方で、教育現場における改善にとっての有効性に対しては、最近の事業評価、あるいは研究結果はむしろ懐疑的なものが多い。本稿は、プログラム型支援が教育サービス提供の現場における改善に対して十分寄与していない原因の所在を明らかにし、対処法について示唆を与えるとともに、日本の国際教育協力の課題も併せて浮き彫りにしつつ、あわせてその強みを生かした貢献のありかたを示唆することを目的とするものである²。

2. 背景

援助の有効性については、これを専門的かつ権威的に協議する国際的な場としてOECDの開発援助委員会(DAC)がある。プロジェクト型、プログラム型それぞれによ

る教育援助について語る前に、援助の有効性に関わる議論が、援助の行われ方に終始するに至った経緯を確認しておく。

その前に、本稿で用いる、援助手段、援助モダリティ、援助アーキテクチャーという、類似用語の意味を説明する。援助手段とは英語の aid instrument で、資金供与、技術供与など、個々の援助を行う際の手段である。日本の JICA を通じた援助では、技術協力、無償資金協力、有償資金協力を大別される援助スキームを指し、世界銀行の例ではプロジェクト融資、開発政策融資(Development Policy Lending、以下 DPL)、成果連動型プログラム融資(Program for Results、以下 PforR)³などの融資手段を示す、と理解すればよい。援助モダリティとは、「先進国から途上国への資金・財・知識を単独あるいは組み合わせた形で移転する方法」(大野、二井谷 2005, p. 3)で、援助手段の使われ方、実施方法に力点を置いている。一方、援助アーキテクチャーとは、モダリティ論が扱ってきた援助の方法論についてのさまざまな視点を集約し、パリ宣言に謳われた5原則(後述)に基づく効果的な援助の在り方に関する基本構造を指す。援助手段の使われ方に関心を置くのが援助モダリティ、援助モダリティを含む援助の在り方を総合的に規定したものが援助アーキテクチャーである。但し、援助手段と援助モダリティを互換的に使用している例も多く見受けられるなど、これらの解釈について必ずしも明確な国際的合意があるわけではない。

援助モダリティ論が注目を浴びるのは1990年代の半ば以降のことである。それまで単独のプロジェクトが乱立し、しかもこれを支援するドナー国特有の調達規則、監理システムに縛られることによる弊害を取り除こうとする援助調和化の動きに端を発している。セクター・ワイド・アプローチ(SWAp)が提唱され、セクター開発計画、中期支出計画、プール・ファンドなど援助の仕組みについて活発に議論された⁴。この議論は、援助の有効性に関するDACハイレベル会合での議論を通じて体系化され、2003年ローマ調和化宣言に結実した。援助有効性に関するハイレベル会合はその後、2005年のパリ宣言、2008年のアクラ行動計画、2011年のプサン・パートナーシップ宣言へと継続され発展している。

とりわけ2005年に採択されたパリ宣言は、オーナーシップ(開発政策・戦略についての途上国の主体性)、アラインメント(途上国の開発戦略・既存制度の重視)、ハーモナイゼーション(援助計画、資金提供の方法、モニタリング、評価、報告等の調和化)、成果のための管理、相互説明責任、の5つを柱とする援助アーキテクチャーを構築した。パリ宣言では、これら5本の柱に対して2010年までに達成されるべき目標値も設定された。DAC加盟国の援助資金の流れのうち66%を「プログラムに基づくアプローチ(program-based approach、以下PBA)」として供与することが、この目標値の一つに掲げられている。

DACはPBAを、「途上国が主体的に行う国家開発戦略、セクター・プログラム、課題別プログラムなど開発プログラムに対して、調和された支援の原則に基づいて関与する開発協力の方法」と定義している(OECD 2008)。PBAには一定の条件が求められるが⁵、それらの条件を満たしていれば、一般財政支援、セクター財政支援(SBS)⁶、プール・ファンドへの拠出、プロジェクト支援など、

多様な援助手段を用いてPBAを支援することができる、としている(OECD 2008)。しかし複数のドナーやNGOは、財政支援こそが途上国制度に最もアラインした援助モダリティであると、その優位性を主張している⁷。

3. 研究分析の方法と仮説

(1) 文献に基づく仮説の確立

援助アーキテクチャーに沿った教育協力として財政支援を初めとするプログラム型援助が勢いづく一方で、いくつかの重要な評価報告書が出されている。

英国国際開発庁(DFID)が2006-2007年の間に実施した13カ国、461億ポンドの財政支援実績を対象に評価した報告書は、英国が伝統的なプロジェクト型支援から中央政府への財政支援へとシフトしていることを認めたとうえで、①多くの国でサービス提供の量は拡大したが、その改善は財政支援のみに帰するものではない、②サービス拡大の一方で、質の低下がしばしば見られる、③改革のスコープは妥当だが、進捗はのろく、インパクトは限定的である、と指摘している(House of Commons 2008, pp. 7-8.)。また、2005年から2015年間にエチオピア、ルワンダ、タンザニアの教育セクターを対象とした英国の財政支援についての評価報告書は、SBSを主な援助手段として用いてきたこれらの国々では、初等教育のアクセス改善と男女格差是正、中等教育のアクセス改善には進展が見られたが、学習成果についてはインパクトが乏しく、地域間に差がある、と指摘している(ICAI 2012)。

「アフリカとの戦略的パートナーシップ(SPA)⁸」は近年、マリ、ルワンダ、ウガンダのSBSを含む10事例についてサブサハラ・アフリカ6カ国を対象に大規模な評価を行った。評価の主な結果として、①いず

れのSBSもSWApの枠組の中で他の援助手段と調和されて実施されていた、②SBSはセクター政策、セクター計画、予算編成、財政管理制度の各面での改善に貢献し、政府の政策オーナーシップを強化した、③SBSはサービス提供の投入財に係る支出を支援することで、サービスの拡大を促し、アクセスの改善を支援した、④一方、サービスの質や公平性の問題に対しては有効に対処してこなかった、などとしている。そして、SBSは政策の上流部分とモニタリング・プロセスに重点を置いていて、サービス提供の先端部分における質と公平性の改善に繋げるために必要な、インプットと成果の中間部分への対策が欠落している、と指摘している (Williamson and Dom 2010, p. ix)。

グローバルな教育セクター支援プログラムとして「教育のためのグローバル・パートナーシップ (GPE)」⁹がある。GPEはパリ宣言5原則の遵守を標榜し、最も途上国制度にアラインした援助モダリティとして、セクター財政支援を推奨している (FTI Secretariat 2008, p. 8, p. 10)。GPEについて2002年の開始から2008年までを対象に行われた中間評価報告書では、GPEはEFA目標の達成に向けて一定の成果を上げていると前置きした上で、以下の課題について述べている。①GPE支援国の教育指標は非支援国に比べてより改善しているが、GPEの投入規模から考えてこれはGPEの有効性の証明にはならない。②GPE支援の前提となる教育計画に求められていた指標群、インディカティブ・フレームワークには、学習成果に係る指標が含まれていなかった。③国内資金の基礎教育への配分は増加しているが、それもGPEによる影響とみなされる部分は限定的。④GPEの関心は主に上流の計画策定にあって、実施段階のキャパシティ強化への注意は十分払われてこなかった (Cambridge Education et al. 2010)。GPEはその後、この報告書の提言を大幅に取り

入れた諸改革を行っている。

財政支援の有効性と課題を指摘するこれらの評価結果は、援助有効性のディスコースに一石を投じている。しかし、財政支援の、政策、制度の改善や規模の拡大 (アクセスの改善) に与える効果を認める一方で、サービスの質、成果に対しての効果には限界を指摘しつつも、学習成果に代表されるような、教育現場における改善に繋がっていない理由が何か、という問いについてはほとんど議論されていない。プサン会合に先立って行われた援助評価においても、パリ宣言、援助アーキテクチャーの遵守に向けての進捗度が対象となっているのみである¹⁰。この問いを検証するためには、新たな検証枠組を構築しなければならない。

ここまで援助アーキテクチャー論に後押しされて財政支援を中心とするPBAの主流化が進んでいる現状を整理したが、教育セクターに立ち戻って本稿の議論を進めるにあたり、改めてプロジェクト型とプログラム型援助について整理する。「プロジェクト型」援助とは、個別の特定の開発課題を解決することを目的に、その課題と直結した施策、あるいは関連した一連の施策の実施を資金的、技術的に支援するもの、と定義する。これには単独に実施されるプロジェクトと、政府の開発プログラムにアラインされたPBAの中のプロジェクトとを含む。これに対し、教育セクター全般 (または基礎教育などのサブセクター全般) に関わる包括的政策枠組の実施を、特定の施策・活動に支援対象を予め限定せず、資金面・技術面で支援する仕組を「包括的政策支援型＝プログラム型」援助と位置付ける。これには、SBS、プール・ファンドへの拠出、中間的な成果達成を条件に資金を供与するDLI型資金供与、などを含むものとする。

そこで、本稿では以下の仮説を立て、これを検証する。すなわち、①近年台頭しているPBA、とりわけ包括的政策支援型援助

は、制度・政策を重視しているが、政策目標が現場の教育課題の改善に繋がるための、直接的、具体的な施策、メカニズムが盛り込まれていないのではないかと。あるいはそのメカニズムの有効性を検証できる体制がとられていないのではないかと。②他方、現場を重視し、プロジェクト型を中心とする日本の教育協力は、現場における具体的な教育課題を改善することを主眼としているが、その成果を包括的政策枠組が掲げる開発目標の達成に繋げるための道筋が見えていないのではないかと、というものである。両仮説に共通して、プログラム型、プロジェクト型に内在する課題は、事業のデザインそのものにあるのではないかと、という着眼点に立つ。

(2) 研究枠組

この仮説を検証するために、以下のプロセスをとる。第1ステップとして、プロジェクト型、包括的政策支援型は、どのような教育課題を、いかなる方法によって達成しようとしているか、その特徴を整理する。このため、プロジェクト型11件、包括的政策支援型14件の計25案件について、それぞれの型の案件が扱う主要な教育課題を、ア) 主要政策の改革と法的事項、イ) セクター全般・中央レベルにおける制度改革、ウ) 地方レベルの組織制度改革、エ) 現場レベルにおける具体的改善、の4つのレベルに分類する。その際、投入された支援・資金の直接的な成果、あるいは資金提供の条件を分類の基準とする¹¹。さらに個々の案件の融資対象について、a) インプット(専門家、機材などの投入)・アウトプット(教材、施設などの支出に対する補てん)、b) 成果に対する資金提供、c) 財政支援、の3つに分ける。それら教育課題を縦軸に、融資対象を横軸にした表に案件をプロットすることで、包括的政策支援型、プロジェクト型案件の特徴を明らかにする。検証は、プ

ロジェクト関連書類、プログラム関連書類、評価・研究成果に関わる文献をもとに行う。二次的な資料に基づく分析に限られるが、本稿の目的にとっては適切な手法と思われる¹²。

次に、分析対象とした案件の中から特徴的な事例を抽出して、詳細に分析を加える。プログラム型援助については、援助資金提供の条件となっている政策改革、成果指標、DLIの位置付けを検証し、さらにこれら条件の達成という成果を教育現場の課題改善に繋げるための、直接的、具体的な施策・メカニズムを盛り込んでいるか、その施策実施をモニターし有効性を確認できる体制が取られているか、を検証する。プロジェクト型、特にJICAの技術協力プロジェクト(技プロ)案件については、現場における教育課題の改善をどのように実現しようとしているか(インプット活動の具体例)、またその成果を包括的政策枠組が掲げる開発目標の達成に繋げるための道筋(マクロ対象の制度構築など)が見えているかについて検証する。

4. 検証と分析

(1) プロジェクト型、包括的政策支援型の特徴

検証対象25件の内訳は、先述のSPAによる評価の対象となった教育セクターSBS3件、世界銀行の融資による教育分野の包括的政策支援型案件9件(数少ない教育セクター対象のDPL3件、新しい援助手段として注目されているPforR/DLI6件)、従来型プロジェクト2件と、JICAによる教育分野の技プロ11件である。これらの案件名は別表1に掲載している。検証の結果は図1に示した通りである。

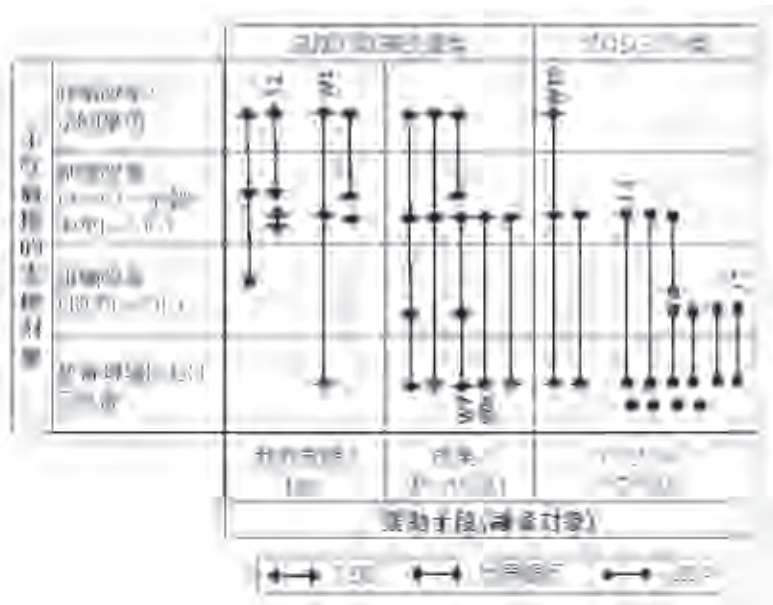


図1. 教育セクターに対する包括的政策支援型・プロジェクト型案件の分布
(出所) 筆者作成

この図からかなり明確なパターンが読み取れる。SBSの3件と世界銀行の教育向けDPL3件は、いずれもセクター全般、あるいは中央レベルにおける制度改革に係るアクションを融資実行の条件としていて、うち4件は同時に主要教育政策の改革あるいは法的事項に係るアクションを条件としている。さらに、成果に基づいて資金が供与されるDLI型の案件も、そのすべてが制度改革を主要な成果と捉えている。また、DLI型案件は6件中5件が制度改革と併せて、教育現場における改善も求めている。うち半数の3件は政策改革を条件としている。これに対して、JICAの技プロ11件のうち、4件は投入した支援の結果、現場における改善のみを支援するもので、1件を除いてすべて現場重視の支援であることが分かる。但しこの1件(別表1、J3)も、その先行案件において得られた現場での成果を受けてのものである。また、JICAの支援は、全国規模の制度改革にまで触れている例は3

件と少ないものの、地方レベルにおける組織改革には5件が関与している。

総じて、包括的政策支援型の中でもSBSとDPLは他の援助手段と比べて上流の改革に特化している。また、DLI型は制度改革に焦点を当てながらも、政策改革、現場改善の両方向に成果の的を広げている。DLI型もプロジェクト型も、現場における改善を重要な成果と考えている点では類似しているが、世界銀行とJICAとでは、現場の持つ意味が大きく異なる。それは次の詳細分析から理解することができる。

(2) 事例案件の検証と分析

事例1. ウガンダ教育セクター財政支援(SBS: S2)

SPAのウガンダ評価は、1999年から2008年までの教育SBSを対象とした。政府は1998年に初等教育普遍化政策を、2006年には初等後教育・訓練普遍化政策を立ち上げ、また、教育セクター投資計画

(ESIP1998-2003)、教育セクター戦略計画(2004-2015、改訂版2007-2015)をPBAによるドナー支援の基礎書類として策定している。SBSには、DFID、オランダ、世界銀行、アイルランド、米国国際開発庁(USAID)、EC、ベルギー、カナダ国際開発庁(拠出額順)が参加した(Hedger et al. 2010:36)。資金提供の条件に設定された政策的アクション、達成度に関する主な指標は以下の通りである。政府経常支出の最低31%を教育に、うち65%を初等教育に支出(1999～)、教員給与の未払い分解消と再発予防措置(1999)、教育開発予算のすべてを中期開発計画に反映(1999)、教育行政情報システム(EMIS)の構築(2000)、児童教員比率、児童教科書比率、児童教室比率のモニターと改善(2000～)、教員の追加採用と不足解消の行動計画策定(2000～)、修学格差是正政策の枠組作成(2000)、第7学年児童の適正年齢モニター(2000)、学習到達度評価制度の設計(2000)と評価実施(2002～)、初等以降教育政策枠組の策定(2002)、職業資格枠組事務局の設立(2003)、初等教育修了率、読解、算数、英語能力の目標値設定とモニター(2004～)及び改善(2006～)、高等教育女子学生比率(2005～)、中等教育職業教育の残存率、能力到達度(2006～)(Hedger et al. 2010, pp.124-141)。

このSBSは、マクロレベル、セクター全般に関わる制度構築を改革の中心としている。初期は初等教育に焦点を当て、教員、教科書、教室などの投入から、次第に学習到達度などの質に重点を移している。後半には中等教育、高等教育関連の指標も含むようになる。予算配分など、基本的な指標は期間中一貫して設定されている。改革の進め方としては、改革分野・指標の特定⇒そのモニター制度確立⇒政策条件としての目標値設定へ、と段階的な進展を促している。

事例2. メキシコ第2次後期中等教育開発政策融資(DPL: W1)

この案件は、資金の使途を教育セクターに限定したセクターDPLである。のべ3次にわたるDPLの下でセクター改革が計画され、3つの分野について、フェーズごとに改革の進捗を測る指標を融資実行の条件として設定している。第1の分野は、後期高等教育システムの融通性を高めることである。メキシコの後期高等教育は連邦政府、各州政府、独立系大学、私立のそれぞれが運営する200から300の独自のシステムがある。生徒は一端あるシステムに入学すると、別のシステム、専攻分野に変更する場合、初めから履修し直さなければならない。このため、履修に時間がかかり、退学者を多く出すという弊害が起きていた。改革では、フェーズごとに、共通カリキュラムを採択する教育機関、システム間の転入生徒を受け入れる教育機関を漸次増やすことを目指す。第2の改革分野では、質保証のための学校評価制度を導入、漸次実施し、学習到達度調査を行い、また現職教員訓練を行うことで、退学者の減少、スペイン語と数学の試験成績の向上を目指す。第3の改革分野では、奨学金支給対象の拡大とその影響評価の実施により、修了率の向上を図り、また低所得者層の修学を促す。

大がかりな制度改革の枠組を確立し、それに参加する学校数の着実な増加を数値目標として実効性を上げようという仕組である。いずれの分野も、修了率、低所得者層の就学率の改善など成果指標の達成そのものは融資実行の条件にはなっていないが、その達成にとって少なくとも部分的には有効と期待される施策を盛り込んでいる。

事例3. ネパール職業教育訓練強化プロジェクト(DLI: W7)

案件形成時(2011年3月)、ネパールの職業教育訓練セクターではアジア開発銀

行、USAID、スイス開発協力庁、DFID など複数の機関が多様な支援を展開していて、SWAp・PBA への動きは始まったばかりであった。DLI は、訓練を修了した訓練主任・副主任の数、訓練を修了したマスター指導者数、訓練を修了した中央機関の技能査定士数、訓練を修了した技能試験監理者数、技術教育職業訓練評議会によるオンライン加盟制度の構築、卒業試験とディプロマ試験のコンピュータ管理、訓練情報システムの整備等、7つの指標を設け、年度ごとに進捗を促す。これらを通じて TVET の質保証、規制機能を強化する。他のコンポーネントでは、訓練機関への資金配分方式の見直し、訓練生への助成金、労働市場情報システムの確立、訓練機関卒業生の就職状況調査など、融資実行の条件とはならないが政策対話の対象となる事項・指標が盛り込まれている。これらを通じて、事業目的として技能者の供給拡大と彼らの雇用の改善を目指している。

中間成果に向けた4つのコンポーネントのうち中心的な1つだけに対して、DLI 指標7つすべてを設定し、他のコンポーネントと合わせて事業目的の達成を図る仕組みを取っている。DLI はいずれも具体的な施策のアウトプットに直結している。

事例4. バングラデシュ第3次初等教育開発プログラム (DLI: W8)

第1次(1998年-2003年)からSWApに基づくドナー協調によるサブセクター支援としてはじめられたプログラムの第3次。この事業はアジア開発銀行、世界銀行のほか、DFID、JICA など9の機関が参加するPBAで、1機関(ユニセフ)を除きすべての機関の資金支出は予め合意されたDLIの達成を条件としている¹³。設定されている9つのDLIはそれぞれ年度ごとに目標内容が決められていて、各DLIの達成により資金の提供額が決定される。DLIは学習環境の

質改善、出席改善と格差是正、行財政・学校運営の改善、の3コンポーネントに分かれて、それぞれの分野の事業成果、中間成果の下部に位置付けられている。具体的には、①新カリキュラム対応の教科書の開発・配布、②教員養成教育内容の刷新、③小学校修了試験の内容改善、④優資格教員の適正配置、⑤就学前教育の拡充、⑥児童数過剰学級解消のための学校施設整備是正、⑦学校運営の改善、⑧中期計画に対応した教育予算配分と執行、⑨教育センサス、評価システムの強化、である。

内容的には中間成果の前提条件となる教育現場でのアウトプット(新カリキュラム対応の教科書開発・配布、教室・トイレ等施設整備)から制度構築(初等教育修了試験制度の開発、教育ディプロマ教員養成コースの開発と全国展開、など)にまで広がっている。それらは、事業期間内にアウトプットから制度構築へ、と重点を移していくのではなく、コンポーネント毎に指標のレベルが異なって設定されている。

事例5. レバノン第2次教育開発プロジェクト (W10: アウトプット型プロジェクト)

この事業は普通教育ならびに就学前教育の教授の質と学習環境の改善、教育省の行政能力強化を図る単独の従来型プロジェクトである。支援内容としては、就学前教育の拡充に向けて、就学率の低い地域で重点的に教室建設、教員訓練、教材開発・配布を行う。初等・中等教育の改善に向けては、父母・地域住民が参加する学校評議会による学校改善計画の実施と自己評価、そのための校長・学校評議会委員の訓練を行い、また教員専門性基準の策定、教員の能力強化と配置・有効活用に関わる総合政策の策定を技術的に支援する。広範な教育開発・教育改革の運営管理能力を強化するため、教育省の規制枠組の見直し、中期支出計画の策定、TIMSSやPISAへの参加、学習成果

向上につながる研究の実施、などに対して技術支援を行うほか、EMISの強化、IT化、教育開発事務局の管理・モニター・評価能力強化（訓練、機材供与、活動費）を支援する。これらの活動結果は、事業対象校での就学前教育参加率の改善、就学前教育での新教材利用状況、学校改善計画を実施する学校の比率、学校評議会の稼働率、新教員政策に基づく教員訓練の実施状況、教育規則の改定数、教育省本省職員の訓練参加者数などの指標を通じてその中間成果（事業成果達成のための中間レベルの成果）が測られる。

第1次プロジェクトでは世銀の支援で一連の教育改革案が教育開発5か年計画に盛り込まれた。第2次の本事業ではこの計画を実施するため、就学前から初等・中等教育、高等教育まで含むセクター・アプローチを採用し、改革の基礎となる制度作り、中央の能力強化から現場レベルにおける実施支援まで幅広い事業スコープとなっている。就学前教育、学校教育レベルでの個別の活動は、教育開発計画で示された改革を実施するための施策と位置づけられる。

事例6. イエメン女子教育向上計画フェーズ2（J1：技プロ、インプット型プロジェクト）

この事業は、住民参加による学校運営委員会の協力を得て、男女格差を是正する新しい学校運営方式を全国標準ガイドライン化する試みである。インプット型の事業で、日本からの専門家派遣、機材供与、日本での研修に加えて、学校運営改善のためのブロック・グラント（一括資金配分）が盛り込まれている。女子の教育改善に配慮した新たな学校運営の標準モデルを確立するため、関係者と協議し、試行と修正を経て、実施方法とガイドラインを策定し教育省による承認を得る。さらに対象地域での広域実施に向けて、中央、地方、現場の関係者

に訓練を提供する。これらの取り組みによって、成果指標（事業目的レベル）としては、学校運営方式に関する中央、県レベルの関係者の実務能力の向上、ジェンダー関連教育指標の全国レベルでの改善、標準学校運営制度を採用する県の増加、事業活動が教育省の年間計画に盛り込まれること、を目標としている。

現場レベルでの試行を通じて制度を確立し、全国展開させる枠組を構築しようとする事業である。インプット提供の条件とはなっていないが、技プロ事業にはめずらしく、新たな学校運営モデル実施に必要な法制度、財務制度の改正もモニターすることになっている。この事業が、政府の教育開発計画を遂行するために政策目標を達成するための具体的な施策としてデザインされ、試行期間を経て全国展開されることが当初から織り込まれていたのであれば、JICAの事業としては一つのモデルケースとなりうるが、残念ながら既存の資料からはその意図は確認できていない。

事例7. ニジェール「みんなの学校」プロジェクト・フェーズ2（J7、技プロ）

学校運営改善を通じたJICAの質改善事業のモデルとされている。初等教育の就学率が極めて低いニジェールで就学機会の拡大を図るため、教室数の不足を解消し、親の教育に対する意識の改善が必要とされた。後者の課題に対応して、第1フェーズでは、政府が導入した学校運営委員会（COGES）の機能を高め、その支援体制を強化するための事業が1県を対象に実施された。「みんなの学校」の事業モデルは、①子どもたちの学習参加意欲や学習理解度を高めることを重視し、②学校を中心に様々な質改善に関わる事項を総合的にとらえ、教員、親、地域住民、教育行政官といった教育関係者の主体的・自立的な参加による自立的な学校運営と改善を実現し、③学校や地域単位

での質改善の取り組みを面的広がりへと発展させ、制度化に結び付けるアプローチである（JICA2007:45）。第2フェーズではニジェール全県への展開を図り、COGESの民主的プロセスによる設立、COGESによる学校活動計画の策定を進め、COGES 村落連合への年間活動報告書の提出を求める。このため、県・郡教育行政官、校長、COGES 代表への研修、COGES 村落連合のモデル作り、全国普及と始動、COGES による就学前教育施設の設立・運営をアウトプットとする活動を実施する。日本からは専門家派遣、機材供与、事業実施経費等が投入され、ニジェール政府からは中央・地方教育行政官、事務所スペース、事業実施経費が投入される。

活動内容が比較的狭いため、インプット⇒活動⇒アウトプット⇒事業成果、と、直線的なつながりが見えやすい。親の意識改善による就学改善という初期の課題に端を発して、学校運営委員会の民主的設立と学校運営活動計画の作成と実施によって、児童中心型授業の実践など教育の質的改善を地域コミュニティが主体的に行う制度の確立へと展開している。また、全国展開に当たっては、世界銀行による資金も投入されている。

5. 考察

教育セクターにおけるプログラム型援助としてSBS、DPLとDLI型の事例を、プロジェクト型として世界銀行の従来型プロジェクトとJICAの技プロを分析した。限られた事例検証ではあるが、これら援助手段を用いた事業は、それぞれの成果として、順番に、上流の政策改革、セクター全般に係る制度改革から、組織レベルの改革、現場における改善に対して、緩やかながら相関関係が認められる。つまり、SBS、DPLは、政策改革、制度改革そのものを主な成果とし、教育現

場の改善にどう繋げるかについては、資金供与の条件とはしていない上、そのためのモニター制度を含んでいることも確認できなかった¹⁴。

事業成果をどのように達成しようとしているか、については、プログラム型のそれぞれが興味深いアプローチを取っている。例えばウガンダSBSの事例では、初等教育から中等、高等教育へ、教員、教科書などのインプットから学習到達度などの質へと、年を追って融資条件としての成果の対象を移している。メキシコDPLでは、セクター全般に係る教育制度改革の枠組をまず作り、これを実行する学校数を順次増やしていく手法を取っている。DLI型のネパールでは、複数あるコンポーネントの1つにだけ、すべてのDLIを設けているが、恐らくこれは実現しやすい成果に条件を集中させることで、必要資金を確保して改革を促す狙いと推測できる。対してバングラデシュのDLIは、アクセス、質、マネジメントの3コンポーネントに沿って、現場レベルの改善から制度改革まで各コンポーネントが目指す事業目標達成の前提となるアクションの実行を融資実行の条件としている。

プロジェクト型援助でも世銀の場合とJICAの場合では明らかにアプローチに違いが認められる。レバノンの事例は、世銀単独でありながら、教室、教材等の投入財提供から関係者の訓練、教員に関する総合政策の策定、教育省の規制の見直し、中期計画の策定支援に至るまで、関連する課題を幅広くカバーしている。現場レベルにおける改善はコンポーネントの一部に入っているにすぎない。JICAの技プロはいずれも、まず事業目的に合致したモデルを現場レベルで確立し、その支援・管理体制を構築した上で、全国展開を目指すアプローチを取っている。現場改善と言っても、世銀はまず政策枠組、制度構築を求め、その上で現場の課題に対処するトップ・ダウンで、JICA

はボトム・アップでこれを実現しようとしている点が対照的である。その JICA 技プロも、全国展開の基礎となる制度構築を支援するところまでで止まってしまっていて、上流の政策には殆ど関与していない。

以上から、プログラム型、プロジェクト型それぞれのクリティカルな課題が浮かび上がってくる。プログラム型支援は、政策改革、制度改革が具体的施策を通じてどのように現場における教育改善に繋がるのかについての道筋¹⁵を示せない限り、各ドナーの資金がどのように成果に貢献したのか、使途を追って説明できないし、また仮に期待される成果が実現しても、これを自らの支援に帰属させることができない。そのため、例えばこれまで SBS に力を入れてきた英国では方針の見直しの動きがみられる¹⁶。

教育開発の主要な課題が量から質へと移っている現在、政策改革が、制度構築を通して現場における改善に繋がる、という仮定は、特に主要関係者の態度変容を必要とする場合、相当な時間と努力を要するはずである。同様に、一拠点で成功したモデルを全国展開に向けて制度を構築し、政策に反映させるボトム・アップの手法を取る場合も、制度構築を通じて逆 U 字的にすべてのサイトで同様な成功を期待するのは安易である。また、技プロの場合、そこから得られる知見を政策枠組にインプットすることが求められるが、SBS や DLI が対象とするセクター全体に比べてその事業のスコープは極めて狭いことから、政策提言がセクター計画全体の中でどう位置づけられるかを考慮しなければならない。

6. おわりに

PBA を主流とする援助アーキテクチャー論は、教育現場の改善というサービス提供の最前線における質的改善に向けて、視座転換が求められている。すなわち、政策改革、

セクター全般の改善に係る目標を達成するために不可欠な、具体的かつ直接的な施策の実施に焦点を当て、政策改革と現場の改善の繋がり方を明らかにするべきである。またその際、特に日本の国際教育協力を期待されることは、日本の強みである現場中心主義から得られた知見を活用することにより、包括的政策支援型援助が具体的施策づくりを形成するのに積極的に関与することである（トップ・ダウン貢献）。合わせて、現場経験で培った視点、ノウハウ、教訓を、制度構築、さらにはセクター全般を対象に行われる政策改革にインプットできるメッセージへとまとめ直す作業を強化することである（ボトム・アップ貢献）。これらによって、日本のアプローチは調和化の流れに適合することが可能となるばかりでなく、レベレッジ効果を発揮しながら「潮流」的アプローチの弱点を克服する上で中心的な役割を果たすことが期待できる。

注

¹ 基礎教育における援助タイプ別比率として、セクター・プログラム支援は 1999/2000 年の 31% から 2005/2006 年には 54% にまで増加している (UNESCO 2008, Figure 4.15)。

² 筆者は先に、日本の援助の現場における強みをセクター・プログラム全体の有効性を高めるレベレッジとすることを提起したが (吉田 2009, p. 139) 本稿はこの主張を補強するものである。

³ プロジェクト融資は英語の Investment Lending で世界銀行融資の中でも最も一般的なもの。代表的なのが特定の投資プロジェクトに資金を融資する Specific Investment Loan (SIL)。DPL はかつての構造調整融資の最新型で、マクロ、セクター政策に対応した中期計画に基づく政策・制度改革を支援する。アジア金融危機の時にも多用された。PforR は予め合意され、明確で評価可能な成果の達成に対して融資を実行する新しい援助手段。成

果は disbursement-linked indicators (DLI) と呼ばれる指標で測られる。本稿では DLI 型と PforR は同義に用いる。詳細は <http://go.worldbank.org/C4UAVZ7TK0> を参照。なお、これら 3 つの援助手段はいずれも、後述の PBA のもとでの支援に活用されている。

⁴ 詳細については吉田 (2009, pp. 135-137) を参照。

⁵ その条件として、以下の 4 つの特徴すべてを打ち合わせていることが求められている。①当事国あるいは組織のリーダーシップ、②単一で包括的なプログラム及び予算の枠組、③報告、予算化、財務管理および調達に関するドナーの手続きを協調・調和化するための正式なプロセス、④プログラムの設計、実施、財務管理、モニタリングと評価について当事国のシステムを用いる努力 (OECD 2008)。

⁶ ドナーからの資金が直接国庫に組み込まれ、政府予算の一部として支出されるものを財政支援と呼ぶ。財政支援は、その用途が特定セクターに限定されない一般財政支援、教育など特定セクターの支出に限定されているセクター財政支援とに分けられる。

⁷ 例えば EC (Schmidt 2006, p. 13), DANIDA (2009, p. 6), Global Campaign for Education (GCE) (2011) など。GCE は教育協力を携わる NGO の世界的ネットワーク。

⁸ SPA は 1987 年に設立されたアフリカ政策立案者とドナー機関との自発的非公式な集まり。貧困削減戦略、セクター支援の効果向上など援助アーキテクチャーに関する議論を行っている (AfDB 2012)。

⁹ 万人のための教育ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) として 2002 年に活動を開始したが、2011 年、この中間評価結果に基づいて機構改正を行い、Global Partnership for Education と名称も変更された。

¹⁰ プサンのハイレベル協議に向けた関連資料として例えば以下のホームページを参照。

<http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/en/about/key-documents.html>

¹¹ 例えば、事業の中で出来上がったモデル制度

が、結果的に政策の中に盛り込まれたものは政策改革案件ではなく、組織制度改革案件に分類される。

¹² 世界銀行の案件情報は主にプロジェクト審査書類を世界銀行ホームページから入手し (<http://documents.worldbank.org/curated/en/home>)、JICA の技プロ情報は JICA ホームページ、ナレッジサイト (http://gweb.jica.go.jp/KM/KM_Frame.nsf/NaviIndex?OpenNavigator) から入手した。

¹³ ただし、DFID など一部のドナーはこれら DLI の達成を条件とはしない資金提供方法も併用している (2012 年 6 月、JICA バングラデシュ事務所からの聞き取り)。

¹⁴ これは、DPL の融資実行条件には「成果を達成するために緊要なアクションのみを選ぶ」とし、プロセス (どのように成果を達成するか) はベンチマークにして条件には含めない世界銀行の基本姿勢 (World Bank 2007, pp. 1-4) とも関係があるように思われる。

¹⁵ 例えば、新カリキュラムに基づく教科書を用いて、それに対応した訓練を受けた教員が適切に授業を実施していることを指標とし、これを視学官が確認する、などの仕組が考えられる。

¹⁶ この批判に対応する一つの方法は、具体的な成果の対価として資金を提供するキャッシュ・オン・デリバリー (COD) である (Birdsall 2010)。COD 型支援はすでに、エチオピア教育セクター支援に用いられている。これは 2012 年から 2015 年までの 3 年間にわたって所定の成果 (中等教育修了時試験の受験者数、および合格者数) の達成を条件に毎年度 10 百万ポンドの資金を供与するものである (DFID 2012)。しかし、資金供与がどのような施策・プロセスを通じて成果に繋がるのかは事業計画書には示されていない。

参考文献

African Development Bank (AfDB) (2012). Strategic Partnership with Africa

- [<http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/strategic-partnership-with-africa/>](accessed on August 31, 2012).
- Birdsall et al. (2010). *Cash on Delivery: A new approach to foreign aid*. Washington DC: Center for Global Development.
- Cambridge Education, Mokoro and Oxford Policy Management (2010). *Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative: Final Evaluation Report*. [<http://www.globalpartnership.org/mid-term-evaluation-of-the-efa-fast-track-initiative>] (accessed on August 31, 2012)
- DANIDA/Ministry of Foreign Affairs of Denmark (2009). *Technical Note on Programme Support Preparation* [<http://amg.um.dk/en/~media/amg/Documents/Technical%20Guidelines/Sector%20Budget%20Support/TECHNICAL%20NOTE%20Final.ashx>] (accessed on August 31, 2012).
- Department for International Development (2011). *Pilot Project for Results Based Aid (RBA) in the Education Sector in Ethiopia- Business Case* [<http://projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=202989>] (accessed on August 31, 2012).
- FTI Secretariat (2008). *The EFA-FTI Modality Guidelines* [http://www.globalpartnership.org/media/library/EFA_FT Modality_Guidelines_November_2008_Final_Version.pdf] (accessed on August 31, 2012).
- Global Campaign for Education (2011). *Fund the Future: Education Rights Now – A ten point plan for transforming aid to education* [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/ftf/Fund%20the%20future_education%20rights%20now.pdf] (accessed on August 31, 2012).
- Hedger, E., Williamson, T., Muzoora, T., and Stroh, J. (2010). *Sector Budget Support in Practice: Case Study Education Sector in Uganda* [<http://www.odi.org.uk/resources/docs/6077.pdf>] (accessed on August 31, 2012)
- House of Commons Committee of Public Accounts (2008). *Department for International Development: Providing budget support for developing countries*. London: The Stationary Office Limited.
- Independent Commission for Aid Impact (ICAI) (2012). *DFID's Education Programmes in Three East African Countries* [<http://www.oecd.org/countries/ethiopia/50360183.pdf>] (accessed on August 31, 2012).
- OECD (2008). *Reporting Directives for the Creditor Reporting System Corrigendum on Programme-Based Approaches DCD/DAC(2007)39/FINAL/CORR2* [<http://www.oecd.org/investment/aidstatistics/44479916.pdf>] (accessed on August 31, 2012).
- Schmidt, P. (2006). *Budget Support in the EC's Development Cooperation*. Bonn: German Development Institute.
- UNESCO (2008). *Education for All Global Monitoring Report 2009*. Paris: UNESCO.
- Williamson, T. and C. Dom, C. (2010). *Sector Budget Support in Practice – Synthesis Report*, [<http://www.odi.org.uk/resources/docs/5806.pdf>] (accessed on August 31, 2012).
- World Bank (2007). *Conditionality in Development Policy Lending*. Washington: World Bank
- 大野泉、二井矢由美子 (2005) 「援助モダリティの選択と日本の ODA 改革—開発ニーズとオーナーシップを尊重して—」 政策研究大学院大学 開発フォーラム
[<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf05/ModalityJP.pdf>] (accessed on August 31, 2012).
- 国際協力機構 (JICA) (2007) 「教育の質」～ JICA の基礎教育協力の改善に向けて～教育分野課題タスクフォースワーキングペーパーシリーズ 1 .
- 吉田和浩 (2009) 「新時代の国際教育協力と日本への期待—理念・理論・援助モダリティ」『国際教育協力論集』第 12 巻第 2 号、129-142 頁 .

別表 1 検証対象とした事業一覧

S1	SBS Education Rwanda
S2	SBS Education Uganda
S3	SBS Education Mali
W1	WB: Mexico Second Upper Secondary Education Development Policy Loan (DPL)
W2	WB: Nigeria First Edo State Growth and Employment Support Credit (DPL)
W3	WB: Morocco First Education Development Policy Loan (DPL)
W4	WB: Pakistan Sindh Education Sector Project (DLI)
W5	WB: Sri Lanka Transforming School Education System as the Foundation of a Knowledge Hub Project (DLI)
W6	WB: Brazil Pernambuco Education Results and Accountability Project (DLI)
W7	WB: Nepal Enhanced Vocational Education and Training Project(DLI)
W8	WB: Bangladesh Third Primary Education Development Program (DLI)
W9	WB: Ethiopia General Education Quality Improvement Program (APL)
W10	WB: Lebanon Second Education Development Project (SIL-Traditional)
W11	WB: Nicaragua Second Support to the Education Sector Project (SIL-traditional)
J1	JICA: イエメン女子教育向上 2
J2	JICA: エチオピア理数科教育改善プロジェクト
J3	JICA: : ガーナ 現職教員研修運営管理能力強化プロジェクト
J4	JICA: ブルキナファソ 学校運営委員会支援プロジェクト
J5	JICA: ネパール小学校運営改善支援
J6	JICA: ケニア理数科教育強化計画プロジェクト (SMASE)
J7	JICA: ニジェール住民参加型学校運営改善計画 (みんなの学校プロジェクト) フェーズ 2
J8	JICA: バングラデシュ国小学校理数科教育強化計画フェーズ 2
J9	JICA: ミャンマー児童中心型教育強化計画プロジェクト・フェーズ 2
J10	JICA: ニカラグア: 初等教育算数指導力向上
J11	JICA: ラオス南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト