

# 万人のための教育ファスト・トラック・イニシアティブが 追求するもの

## 援助アーキテクチャーと世界銀行の開発アジェンダ

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

2002年に始動した万人のための教育ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)は、基礎教育の普遍化実現に向けた、対象となる低所得国と支援する側の双務的な開発協約であり、設立以来進化を続ける、グローバル規模の国際協力である。今年2008年は目標達成期限である2015年までの中間年で、FTIの中間時外部評価が実施されている<sup>(1)</sup>。最新の援助アーキテクチャー(基本構造)を体現していると言われるFTIが目指しているもの、そしてその実態を理解することは、今後の基礎教育普及に向けた国際協力のあり方を考える上で極めて意義深い。

本稿では、FTI誕生の背景とこれまでの変遷を、その立案から今日まで主要な役割を果たしてきた世界銀行の動きを中心に検証し<sup>(2)</sup>、今後検討されるべき課題を提示する。

### 2. FTIの背景

国連総会が世界人権宣言を採択し、教育について第26条で、「すべての人が持つ権利であり、初等教育は無償であり、義務的であることとする」と規定したのは1948年である。その後40余年を経た1990年当時、世界には未だ1億人以上の子どもたちが小学校に通っておらず、うち6千万人が女子であり、また1億人以上が基礎教育を学び始めても修

了できずにいた。これらを受けて、1990年3月、タイのジョムティエンで「万人のための教育(EFA)世界会議」が開催された。この会議は教育、特に基礎教育の重要性を再確認し、その後の国際的取り組みの基調を確立した点で評価される。但し、この会議で採択されたEFA行動枠組みにおいては、初等教育への入学とその修了を2000年までに達成することを、各国が設定すべき目標として柔軟に推奨するに留まっていた<sup>(3)</sup>。

1990年から1999年の間に、途上国で初等教育に就学する者の数は5億6百万人から5億9千3百万人へと増加し<sup>(4)</sup>たが、依然、学校に通っていない子どもたちが9千2約万人を数え<sup>(5)</sup>、特にサブサハラ・アフリカと南アジアでの進捗の遅れが鮮明となった。そして2000年4月、セネガルのダカールで世界教育フォーラムが開催され、181ヶ国の政府代表が参加するなかで、EFAダカール行動枠組が採択された。この枠組では、参加者が「集団的に確約する」と、ジョムティエンよりも強い語調で6つの目標を掲げた。このうち、2015年までにすべての子どもたちに質の高い無償の初等義務教育を、アクセスと修了の両面において普及させる、とする第2目標と、2005年までに初等および中等教育における男女間格差を解消し、2015年までに教育におけるジェンダー平等を達成する、とする第5目標は、ほぼその趣旨どおりミレニアム開発目標(MDGs)<sup>(6)</sup>に盛り込まれた。MDGsは貧困の撲滅、初等教育の普遍化、

ジェンダー平等、保健衛生の改善、環境保全、そして開発のための国際的なパートナーシップの進展を掲げている。このことは、教育の普及が国際的な開発アジェンダの中核に明確に盛り込まれたという点で重要な意味をもつ。

### 3. FTIの骨格

EFAに向けた進展を加速させるための行動計画としてファスト・トラック・イニシアティブ（FTI）の骨格が世界銀行・IMF 合同開発委員会で承認されたのは2002年4月である。ここでは、FTIの理論的背景を世界銀行の動きを中心に探る<sup>(7)</sup>。

その半年前、2001年秋の合同開発委員会に提出した報告書で世銀は、初等教育普及の成功要因について分析している。途上国政府の教育支出とEFA目標達成見込みには明確な相関関係が見られない、では何がその成否を決めるのか。この問いに答えることを主眼としていた。世銀は、コルクロフ他(2000)やタン他(2001)の研究成果を参考に、初等第1学年入学および第5学年修了を普遍化の指標とし、目標が達成軌道にあるかどうかで低所得国を分類した。達成見込みの高い国々は、教育分野への予算配分が十分で、児童一人当たり公共支出は高すぎず持続可能な水準にあり、児童教員比率がほぼ40と質を確保できる水準にあり、留年率が達成見込みの低い国々の半分以下であることに着目した(World Bank 2001)。

2001年10月にユネスコで開かれたEFAハイレベルグループの初回会合では、各国による教育セクター計画の策定、支援機関による計画の確認、必要な資金調達の仕組み作り、各国による国内外の資金確保、世界銀行の主導による資金ギャップの特定作業、などが合意された(UNESCO 2002a)。

世銀はさらに検討を重ね、EFA目標を達成するための具体的な戦略について上述の

2002年4月の合同委員会に報告した。報告書はIDA適格79カ国のうち、教育統計が整備された47低所得国を分析した結果を、主に以下の4点にまとめている(World Bank 2002a)。

#### (1) 初等教育の普遍的修了

EFAの成否は、初等教育の普遍的修了(UPC)によって測られなければならない。すべての子どもたちが2015年までに初等教育を修了することは、ダカールのEFA目標およびMDGsが各第2目標に掲げている。従来、教育普遍化の指標としては総就学率、純就学率などが用いられてきた。これに対して初等教育修了率(PCR)を測ることは、修了に伴って獲得される基礎的な学習成果に期待できる上、中途退学しがちな女子や貧困層の子どもたち<sup>(8)</sup>への施策を求めることとなり、より効果的な指標である、というのが世銀の主張である。PCRの改善には、単に就学率の向上を目指す場合以上に細かな配慮が必要となる。修了率を追うことで、質を伴った普及度を測ることができる、と考えているのである。

また、修了率算出に必要なデータを含め、教育制度に関する情報システムが弱ければ、教育の普及、質・学習成果の改善に関わる有効な政策を策定できないし、その実行のモニターもできない。この「情報ギャップ」を埋めるために、途上国各国およびユネスコ統計局をはじめ国際社会の努力が求められる、と世銀は提言している。

#### (2) 政策ベンチマーク

EFA目標達成に成功しつつある低所得国には、初等教育の効率性と質を測る政策ベンチマークに共通性が見られる。世銀は、UPC目標達成の可能性が高い高指標国の主要教育指標を達成見込みの低い国々と比較し、2015年にUPCを達成するための初等教育の効率性と質に関わるベンチマーク(基準

表1 初等教育の効率性と質に関わるベンチマーク<sup>(9)</sup>

	低指標国 平均	高指標国 平均	高指標国 指標幅	2015年 基準値
初等教育総就学率	48	103	85-113	-
初等教育修了率	27	83	70-103	100
<b>教育サービスの提供</b>				
平均教員給与(一人当たりGDPの倍数)	6.9	3.3	1.2-6.6	3.5
児童教員比率	55.8	39	19.9-55.2	40
教員給与以外が経常支出に占める割合	27.1	26.1	19.4-45.0	33
平均留年率	19.5	9.5	2.0-20.0	10 $\geq$
私立学校就学者の全体に占める割合	7.7	7.3	0.0-15.7	10
<b>国内財源</b>				
対GDP比政府歳入(%)	17.1	20.7	10.8-35.9	14-18
教育支出の経常支出に占める割合	16.9	18.2	9.7-30.1	20
初等教育の教育経常支出に占める割合	50.8	47.6	38.5-53.2	50

(注) 低指標国：初等教育総就学率、修了率がともに60%以下のブルキナファソ、ブルンディ、中央アフリカ共和国、エリトリア、エチオピア、マリ、ニジェール。

高指標国：初等教育総就学率が85%以上かつ修了率が70%以上の、バングラデシュ、ボリビア、ガンビア、インド、インドネシア、レソト、ウガンダ、ベトナム、ザンビア、ジンバブエ。

(出所) Bruns et al. (2003)、Table 4.1 及び Table A.3 をもとに筆者が再構成

値)として発表した(表1)。これがFTIインディカティブ・フレームワーク(例示的枠組)の原型である。そして各国のEFAプランは、これらベンチマークを「規範(norm)」として改革の道筋を確立すべきであると、主張している(World Bank 2002a)。現状ではベンチマークに代表される教育政策が有効に機能しておらず、この「政策ギャップ」がUPC実現の障害となっていると、世銀は認識しているのである。

### (3) キャパシティの強化

教育予算の執行を学習成果の向上につなげるためには、途上国のキャパシティ強化が必要である。質の良い初等教育の普及のためには、必要な資金・資源を確保するだけでは不十分で、UPC達成に向けて政策を立案し、実施するキャパシティが求められる。すなわち、

教育を重要な政治課題として掲げ、予

算を確保し、両親や地域社会とのパートナーシップを築くための強い政治的コミットメントと指導力

包括的な政策を立案し、執行をモニターし、現状と結果を分析し、広く情報共有できる能力

社会的に不利な立場にある人たちの教育に対する需要を高め、維持する配慮  
留年・退学の高さ、学業成績の低さ、学校運営能力の低さなど質に関わる問題を先送りにしない、量と質の非両立性を克服するバランスのとれた改革  
学校重視の資源配分とアカウンタビリティ制度を備えた、児童中心の改革

これらを通じ、学習成果の向上を実現するためのキャパシティの構築が不可欠である。

他方、国際協力に携わるパートナーはEFAに関わる良い実践例についての知見を蓄え、これを広めるよう支援すべきである、と指摘している(World Bank 2002a)。

#### (4) 必要な資金の確保

低所得 47 カ国が EFA を達成するために、2015 年までに毎年最低 25 億ドルから 50 億ドルの追加的外部資金を必要とする。低所得 47 カ国について行った試算によると、これらすべての国が PCR100% を達成するためには、毎年の初等教育支出を 47 カ国合計で 2000 年現在の 74 億ドルから 2015 年には 231 億ドルまで毎年所定の割合で増やすことが求められる。2001 年から 2015 年の間の年平均値は 164 億ドルとなる<sup>(10)</sup>。

この期間、平均毎年 90 億ドル (164 億ドル - 74 億ドル) の追加資金が必要となるが、この資金ギャップのうち途上国政府が政策改善、財源の増加などの国内努力によって 7 割強を確保し、残りの 3 割弱、24 億ドル程度をドナーなど海外の資金でまかなうことを想定している<sup>(11)</sup> (Bruns et al. 2003)。

以上の 4 点が FTI の骨格を形成している。すなわち、低所得の途上国が UPC を達成するために、ベンチマークを用いた有効な政策枠組みに基づいて、これに実効性を持たせる政策実施能力を高めて、必要な財源を確保することを、二国間、多国間の機関が協調して支援するのが FTI である、とすることができる。また、それには、データ、政策、キャパシティ、資金の 4 つのギャップを埋める努力が必要であることを示している。

### 4 . FTI 運用の仕組み

#### (1) FTI の対象国

世銀の 2002 年報告書は、「政策は良いが 2015 年までに UPC を達成する軌道になく、外部資金を必要としている概ね 10 カ国に対して迅速な追加的支援を行う」としている。しかし、その 2 ヶ月後の 6 月、FTI が始動した際には、支援適格国として 18 カ国が公表されている。ボリビア(97)、ブルキナファソ(25)、ホンジュラス(67)、モーリタニ

ア(46)、モザンビーク(36)、ニカラグア(65)、ニジェール(20)、タンザニア(59)、ウガンダ(82)、ザンビア(72)、アルバニア(91)、ガンビア(70)、ガーナ(64)、ガイアナ(-)、ベトナム(99)、ギニア(34)、エチオピア(24)、イエメン(58)である。

これらは、すでに完全な貧困削減戦略書 (PRSP)<sup>(12)</sup> を作成済み (ボリビアからザンビアまで) または 2002 年 8 月末までに作成・承認予定 (アルバニア以降) であり、かつセクター全般にわたる教育計画が支援ドナー国と合意済みで効果的に実施されていること、とする 2 つの適格条件を満たした国々である (World Bank 2002b)。

このほか、学校に通っていない子どもたちの数が多く、教育関連情報、政策、およびキャパシティに不備のあるインド(76)、パキスタン(59)、バングラデシュ(70)、コンゴ民主共和国(40)、とナイジェリア(67)は技術支援の対象とされた。上記の国名に続く括弧内の数値はフランス他の分析で示された 1999 年あるいは 2000 年当時の初等教育修了率である。また、下線の国は高指標国として、UPC 達成軌道にあるとされた国である。向こう十数年で UPC を達成するのは困難と思われるほど PCR が低い国々も含まれている。

FTI 適格国要件は、2003 年 11 月のオスロ・パートナーシップ協議では、完全な PRSP または「それと同等の貧困削減戦略」、と緩和され、また、加えてインディカティブ・フレームワークに則った教育セクター計画を持つ「すべての低所得国」が適格とされた<sup>(13)</sup>。

#### (2) FTI フレームワーク：国際開発協約

変化を続けるイニシアティブを公平・公正に実施していくためには、コンセプト、目的、手続き、管理体制など重要事項を明示した基本文書が不可欠だが、それは FTI 開始から 2 年後「万人のための教育 - ファスト・トラック・イニシアティブ・フレームワーク (以下「FTI フレームワーク」)<sup>(14)</sup>」においてようや

く整理された。

この基本文書の最初に、「FTIは途上国とドナー国・機関による進化するグローバル・パートナーシップである」とある。UPC実現に向けて途上国が政策実効性と結果に対する説明責任を全うする見返りに、ドナーも教育支援を増大させるという双務的な国際開発協約であることを意味している。FTIは、

開発パートナーが援助実施において協調、補完と調和を最大化し、途上国にとっての取引費用を削減させることにより初等教育支援をより効率化させる初等教育支援を持続的に増加させ、途上国はこれを有効に活用する能力を示す

受入国の教育政策とその実践について制度全般にわたって検討しインディカティブな基準値を用いて健全な教育セクター政策を推進する

貧困削減戦略と中期支出枠組みのもとで十分かつ持続的な教育財源を確保する

適切な指標を用いて政策の進展と教育

セクターの成果を年次報告することにより結果に対する説明責任を強化させる

国際的に、初等教育の成果を改善しEFA目標達成に向けて前進するために何が効果的かをともに学ぶ

これらを通じてのUPC達成を目指している (FTI Secretariat 2004a)<sup>15)</sup>。

### (3) 管理運営体制

FTIの基本原理、戦略的決定はFTIに参加する途上国、ドナー機関、世銀、ユネスコなど国際機関、NGOが出席し年次開催される「パートナーシップ会合」で行われる。この会合の間には「運営委員会」がFTIの政策指導を行い、FTI事務局に必要な指示を行う。パートナーシップ会合、運営委員会ともに、G8サミット議長国と非G8国が1年間の任期で「共同議長」国を務め、政治的リーダーシップを提供する。「FTI事務局」は世界銀行の中に置かれ、FTIの推進に向けて技術的、事務的支援を行う。このほか、必要に応じて技術会合が開催され、また課題チーム、

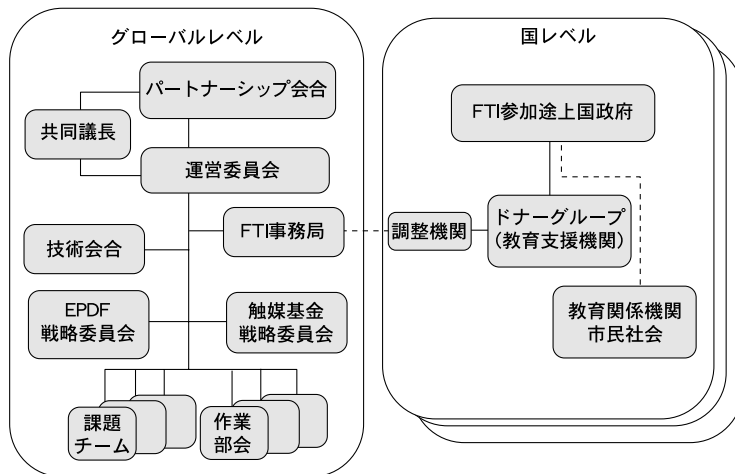


図1 FTIの管理運営組織図

(出所) 筆者作成

作業部会が設置される。特に、触媒基金戦略委員会とEPDF戦略委員会はそれぞれの基金からの配分を決定する役割を担っている。

一方、国レベルでは途上国政府を中心として、教育セクター支援機関、ドナーグループが教育セクタープランの策定・実施を支援し、このグループの中から選ばれる調整機関が、政府、各機関、FTI事務局との調整にあたる。

#### (4) 教育セクター計画

FTIで求められる教育セクタープランは、教育セクター全般にわたる計画であり、その一部として初等教育部分がドナーによる共同審査に合格しなければならない。審査では、UPC達成のための向こう3年間の支出計画、異なるシナリオにそって作成された外部資金需要見込み、進捗モニタリングのプロセス、不足している情報、能力開発の必要性、などの点が確認される。指標はテンプレートに倣ってまとめられ、シミュレーション・モデルを用いてコスト計算する。すでに大多数の低所得国はEFAプランを、ユネスコ等の呼びかけに応じて策定しているが、大方の途上国はこれら追加的な要求を満たすために、少なくとも既存の教育計画の見直しを迫られることになる。

でき上がった教育セクター計画は当該国で支援活動をしている二国間、多国間の機関（以下、国レベル支援機関）によって審査され、承認される。国レベル支援機関は必要に応じて技術支援を行う。一連の作業は支援機関の代表が調整する。教育計画が承認されると、FTI事務局を通じてFTIに参加するすべて国・機関に通知される。

#### (5) 触媒基金

FTIは、適格国である途上国がインディカティブ・フレームワークを参考にしつつ、教育計画実施のための戦略を策定し、支援ドナー・機関がこれを信頼のおける持続可能な

プログラムであると承認するプロセスを通じて、支援機関の協調と調和が強化されるとともに、教育予算・財源の拡大やドナー支援の増額により国内外から追加的資金を調達できる、という仕組みを想定している。

しかし教育セクターに対する強力なドナーがなく、追加的な外部資金を獲得することも困難である国に対しては、2～3年間の過渡期的な資金提供を行うことが前述の2003年オスロ会合で合意された。この「触媒基金」からの資金を通じて教育セクタープログラムを成功裏に進展させれば、新しいドナーからの長期的な支援を引き出せる、という目論見である。当初は教育セクターを支援する既存のドナーが5カ国未満の国を対象に一回限りの資金提供することとしていたが、2007年5月には「拡大触媒基金」に移行した。支援国5カ国未満条件から、計画実施に必要なコストと国内資金とのギャップが現存するドナー支援総額の1.5倍以上の場合、とする資金ギャップ条件へと変更されたほか、当初3年間の後も、条件を満たせばさらに3年ずつ延長して資金供与を受けられこととなった。

触媒基金は賛同するドナーの資金を一元的にプールし、そこから承認された途上国に供与される<sup>(16)</sup>。触媒基金の提供を受けるためには、触媒基金戦略委員会による基金配分決定を経なければならず、承認された教育計画とあわせて申請内容が吟味される<sup>(17)</sup>。同委員会は基金に百万ドル以上を拠出している支援国と世界銀行からの代表が委員を構成している。つまり、教育計画を国レベルで承認したメンバーとは異なる。

触媒基金からの資金は、政策実施の資金として分割供与とされるプログラム型と、プロジェクト型のタイプが選択でき、柔軟性を持たせるため、設備投資、経常経費などいかなる経費にも充てることができる（FTI Secretariat 2006a）。従来の国際協力では敬遠されていた教員給与なども対象となる。触媒基金の用途について10カ国を調査したと

ころ、教科書その他の教材が最も多く47%、校舎の新築・増築が27%、学校運営・行政能力向上14%、教員給与等人件費関連12%となっていた（FTI Secretariat 2007b）。

設立時、オスロ会合では235百万ドルの拠出が合意され、うち約9割（210百万ドル）の拠出をオランダが確約した。その後基金の規模は膨らみ、これまでに1307百万ドルの拠出が確約<sup>(18)</sup>され、1070百万ドルの触媒基金が28カ国に枠取りされていて、うち18カ国が基金からの資金を受けている（2008年2月時点、FTI Secretariat 2008a）。

#### (6) 教育計画策定基金 EPDF

信頼に足る、持続可能な教育セクター計画の策定はFTIからの便益を得るための前提条件だが、その教育計画策定を支援するため、2004年の11月にはもうひとつの信託基金、教育計画策定基金（EPDF）が設置された。EPDFの目的として(1)低所得国が健全で持続的な教育計画を策定することを助ける、(2)途上国政府が教育政策、教育計画を立案する能力を高める、(3)モニタリングと評価、知識の共有を通じて政策・改革の成功要因を理解する、(4)国レベルでのドナー間のパートナーシップを強化する、の4つが掲げられている（FTI Secretariat 2005）。

当初から約5百万ドルを出資して以来、基金にもっとも貢献してきたのがノルウェーである。出資国と世銀がEPDF戦略委員会を構成して基金の運営に当たっている。日常業務では、世銀の各地域局ごとにEPDFが支援する活動を管理しているほか、地域局内にはEPDF活用に助言するアドバイザー・グループが設置されて活動を支援している。

これまでに57.2百万ドルが基金から世界各地に配分され、このうち19.6百万ドルが使われている。その用途は、中等教育計画の策定（イエメン）、触媒基金申請用のセクターレビュー（モルドバ）など国レベルにおける広い意味での教育計画の策定や、多数

の国が参加する能力強化ワークショップ、アフリカ教育開発教会（ADEA）の活動経費支援、など、多様な活動に充てられている（FTI Secretariat 2008b, 2007c）。

## 5 . FTI の現状

### (1) 途上国の実績

FTIが設置され、今年で6年余りが経過している。これまでに35カ国の教育計画が承認されたが（2008年4月現在）その数は2010年までには56カ国に増加することが見込まれている（FTI Secretariat 2008b）。FTIのこれまでの成果として、事務局は

データのあるFTI29ヶ国のうち24カ国が2010年までに第1学年入学率100%を達成見込みで、PCR100%を2015年までに達成するための最低条件を満たしている

FTI国の全就学者数が2000年から2005年の間に26%増加

PCR達成済み、または2015年までに達成見込みの国は11カ国（2002年）から13カ国（2005年）に増加

就学率の男女間格差を解消した国は7カ国（2000年）から12カ国（2005/6年）に増加

2015年までには3カ国を除きすべてのFIT国で男女間格差が解消される見込み

の各点を挙げている（FTI Secretariat 2007a）。

PCRも大多数のFTI国で改善を示している。しかしそのペースは国によって大きく差があり、地域別としてもサブサハラ・アフリカはUPC目標達成への軌跡を大きく外れている（World Bank 2008）。2015年までにFTI国のうち15カ国が依然としてPCR100%を達成できそうにない（FTI Secretariat 2007a）。

また、PCRの推移を1990年から2001/2

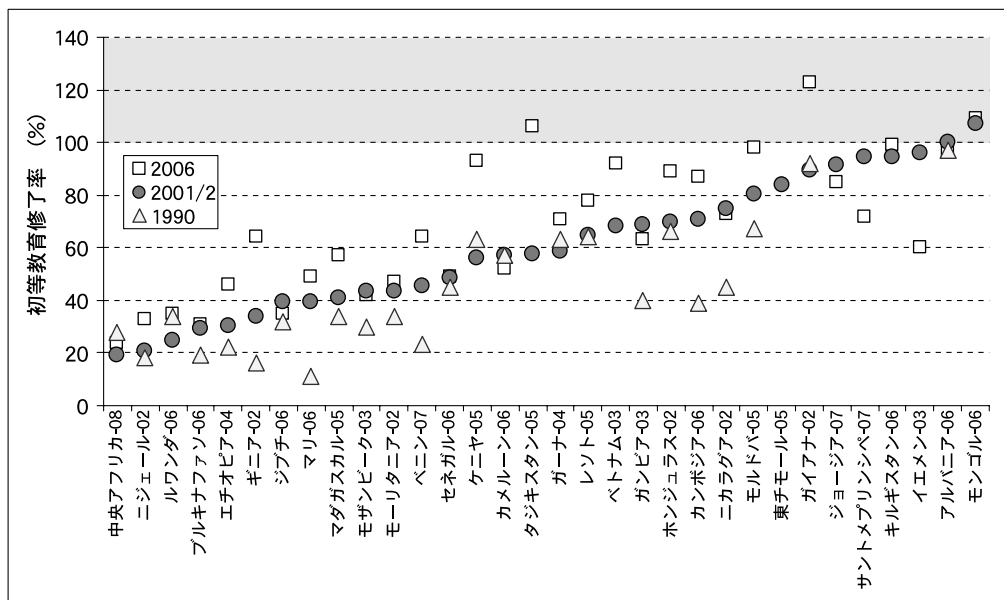


図2 FTI国の初等教育修了率の推移 - 1990年～2006年

(注) 国名の後の数字はFTI承認年。ハイチ-08、リベリア-07とシエラレオーネ-07はデータなし。

(出所) Bruns et al. (2003)、FTI Secretariat (2004b, 2008b)より筆者作成

年までとそれ以降の伸びとで比較してみるのも興味深い。マリ、ガンビア、カンボジア、ニカラグアなどはFTI以前にPCRを大きく改善させたのに対して、ギニア、ケニヤ、タジキスタンなどはFTI以降に急速に伸びている(図2)。軌跡の違いの背景を探ることは、FTIの有効性を考える上でも示唆するところが大きいと思われるが、それは別の機会に行うこととする。

## (2) ドナーの実績

一方、ドナーの基礎教育への支援はどうか。DACの統計によると、2国間と多国間の基礎教育に対する新規資金は合意額ベースで2002年の30億ドルから2004年の52億ドルに増加した後2005年には一旦37億ドルに減少し、2006年には再び増加している(図3)。この金額にはFTIを通じた資金も含まれているため、ここからFTIが追加的資金の動員に果たした役割を見ることはできないが、1999/2000年から2005/2006年の間に、オ

ランダは基礎教育への支援を4倍以上に増やし、基礎教育への最大の援助国となったほか、アメリカも2倍以上に増加させていることは特記すべきである。このほか、イギリス、IDA、ECが基礎教育への主要な支援国である。ただし、オランダの支援がFTI向けを柱としているのに対して、アメリカの支援はほぼ全面的にFTIの外で行われているが、アメリカの支援は独自の判断によるものであり、FTIの成功に触発されたものとは言えない。

これに対して、FTIを通じた支援には含まれない世銀のIDA融資を見ると、同様に2002年から2004年までは増加したが、その後停滞し、ようやく2008年に回復している(図4)。

FTIが求める資金ギャップを埋めるのにドナー各国・援助機関が十分な追加資金の供給を触発しているとは言えない上、IDAの動きを見る限り、援助フローの予測性の観点からもかなり一貫性の弱さが伺える。



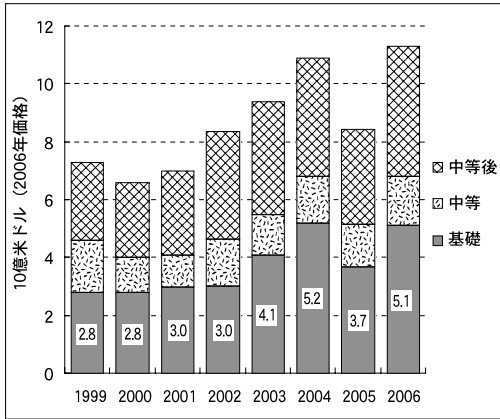


図3 教育レベル別ODA資金供与合意額の推移 (出所) FTI Secretariat (2008b) に基づき筆者作成

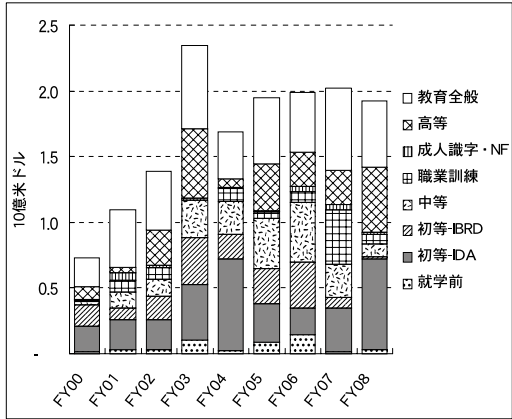


図4 教育セクターIDA融資額の教育レベル別推移 (出所) World Bank Education Lending Figures より筆者作成

## 6. 検証

### (1) FTIの目的と対象国

FTIには大きく二つの目的があるが、その第1は低所得国による2015年までのUPC達成を促進させることである。

「ファスト・トラック」とは成功への道を加速させた軌跡のことで、世銀の2002年報告書では、追加的支援があればUPCが達成できそうな10ヶ国程度を重点的に支援することで成功例を示そうとしていた。しかし、協賛するドナー国、途上国との協議を経て、その数は18カ国プラス5カ国、さらには条件を満たすすべての低所得国へと比較的短期間のうちに拡大した。まず成功例を確立し、制度の有効性を確認するという想定されたステップを踏まずに、制度的に未整備なまま見切り発車し、拡大を続けながら、制度作りが後手に回っている。2015年という時限の前では、学びながら制度を進化させるのが最善の策であるとは言え、実施中に仕組が頻繁に変更されることによって関係者に混乱を来す場面も増える。

また、条件を満たすすべての途上国が支援を受けられるという前提自体は否定されるものではないが、それらすべての国がFTIを通

じて4つのギャップを埋めることができる、と考えるのはかなりハードルの高い仮定であり、そのために必要となる外部資金の規模も試算の通り膨大になる。

第2の目的は、開発協力の効果向上について近年形成された合意に基づく最先端の援助アーキテクチャーを教育セクターにおいて具体化させることである。

これまでに国際開発の目標はMDGsとしてまとめられ、戦略の基本には貧困削減戦略が据えられ、資金の増強についてはモンテレー合意<sup>(19)</sup>で確認されている。援助効果の向上についてはOECDの開発援助委員会が中心となって議論が展開されてきた。2003年のローマ調和化宣言を進め2005年には、オーナーシップ、アラインメント、ハーモナイゼーション、成果主義、相互説明責任を5つの基本原則をパリ宣言として確認し、これらについて、2010年までに達成すべき指標を設定している。オーナーシップとは途上国の開発政策とその実践における主体性、アラインメントとはドナーの支援目的、内容、手続きなどを途上国の開発政策、手続きに併せること、ハーモナイゼーションとは計画から実施・評価に至るまでドナーの支援プロセスを調和化させること、特にプログラム型支援

をモダリティとして推進すること、成果主義は、途上国、ドナーともに成果に向けた実施評価体制を確立すること、そして相互説明責任とは途上国、ドナー双方が成果に向けて説明責任を果たすこと、である(OECD 2006)。PRSPを前提とし、セクターワイド・アプローチに基づくFTIは、正にこうした援助アーキテクチャーを初等教育の普遍化において実現しようとする仕組みであることが分かる<sup>(20)</sup>。

## (2) 制度の妥当性

これらの目的は、初等教育の重要性からも、また援助効果向上の必要性からも総論として支持されるべきものといえる。しかし、各論では、いくつかの問題点が指摘できる。

### 1) 初等教育修了率(PCR)の測定方法

PCRの計測は、これまで教育開発のモニタリング指標としては使われてこなかった。それは国によって初等教育期間の違いや、修了時試験の合格が卒業の条件であることなど、Completionの定義、要件が国際的に共通でないことも含め、測定の難しさに起因する。本来PCRは当該年に初等教育課程を修了した児童の数を最終学年に在学しているべき学齢児の総数の比率で示したもののだが、最終学年在学者は分かっても実際の卒業生数、あるいは修了者数を集計していない国は少なくない<sup>(21)</sup>。そのため世銀は、最終学年在学者数からその中に含まれる留年者数を引いたものを分子としている。この測定法は年度中の退学者を考慮しない点、前年度からの留年率が当該年度にも当てはまるという前提に立っている点で、不完全である。また、年齢に関わらず最終学年在学者をカウントしているため修了率は100%を超えうる、つまり教育制度の非効率性については問わないことになる。その上で修了率100%を目指すことについては、その妥当性と改善の余地について検討されるべきであろう。

### 2) ベンチマークの有効性

FTIのベンチマークを算出した世銀スタッフによる研究報告書(Bruns *et al.* 2003)では、これらベンチマークの組み合わせを用いて、UPC達成に必要な資金の算出を行っている。しかし、表1が示すとおり高指標国の同一指標値の間にもばらつきは大きく、その平均値が他の途上国のモデルになると言えるか、疑問が残る。また、これら個々の指標の組み合わせがUPC達成のために有効と言えるか(指標間の相互整合性)についても報告書は触れていない。ベンチマークを規範として用いる根拠は薄い。

例えばブルキナファソのシミュレーションでは、1998年以降PCRが毎年4.4%ずつ改善して2015年には100%に達する。修了時試験に合格することが卒業要件となっている制度の下で、こうした革新的な向上は可能だろうか。他方、留年者の比率は17.7%から10%に減少した後は、改善しない仮定となっているが、それは妥当といえるか。教員給与は一人当たりGDPの8倍を3.5倍に減らし、児童教員比率は49から40に減らす仮定である(いずれも同期間)。実際にこれらの改革を断行するには、政治的にも教育現場においても混乱を引き起こしかねない。これらを前提として資金ギャップを算出し、内外の資金を動因してそのギャップを埋めればUPCが達成できる、と考えるのは安易である。

また、ベンチマークを用いて行った資金ギャップ算出によれば、途上国政府は、教育支出レベルを、基準年の2000年値から毎年約7%の純増加率を15年間続けること(または基準年から約8割増加させたレベルを維持すること)を前提としていることになる。このような増加率がすべての低所得国において可能だとは考えにくい。

シミュレーション・モデルは政策の実現可能性や予想される影響を推測し、施策の選択肢を検討するには役立つが、その結果を目標達成への最善の道筋として扱うことには無

理が伴う。ベンチマークは参考値と捉え、教育現場の実態が改善される施策と結びつける工夫こそ必要であろう。

### 3) 政策能力強化 教育現場と質向上への視点の弱さ

総じてFTIは国際比較が可能なマクロ・レベルの指標を中心に枠組みが作られている。また、政策能力の強化を図る際も、中央での政策改革を念頭においている。その結果、マクロレベルでの指標目標の達成に重点が置かれがちになり、国内地域間の格差是正、学校現場における学習成果向上に向けた取り組み、など現実的な教育課題については総論以上にはほとんど焦点が当てられていない。

FTIが教育の質的側面を無視しているわけではない。「FTIフレームワーク」の副題には、「良質の初等教育普遍化に向けて進展を加速化させるために」とある。しかし質を確保するための具体的施策についてFTIは明示していない。所定の課程を修了すれば質の高い初等教育の成果を身につけたとは必ずしも言えないのだから、PCRが質を測る指標として十分でないことは明らかである。学習到達度など質に関わる具体的な指標を用いるべき、との議論もなされているが、FTIの中ではまだ制度化されていない。何より、学習成果に関わる指標を数年の間に大きく向上させるのは非常に困難である。「質と量の非両立性を克服するバランスの取れた改革」(3. (3)節参照)をどのように実行するのか、途上国もドナーも真剣に検討する必要がある。

### (3) 効果発現へのリスク

#### 1) 世銀主導の進め方への批判

FTIの関心は、ダカールEFA目標を選別したPCRと男女格差是正の2つを主眼として、MDGsに盛り込まれた教育目標の達成に置かれていることは述べた。FTI構想は世銀の積極的な推進により急ピッチで実施に移されてきたが、これに対し、他の支援国や途上

国はその趣旨には賛同しつつも、世銀主導の進み方には必ずしも好感していなかったように見受けられる。

例えば、FTI適格国の選定基準のあいまいさと、成功モデルを確立する手法に対する理解が得られないまま実施に移されたことで、幾度にもわたるデザイン変更が必要となった。またインディカティブ・フレームワークを規範として用いることに対しては、途上国側は、早くから警鐘を鳴らしていた。各国の個別状況を尊重すべきである、とはしているが、具体的な数値を成功者のモデルとして示すことはどうしてもパフォーマンス評価に影響を与える。さらに運営管理体制についても、世銀の人間開発ネットワークという機構の中に置かれたFTI事務局の独立性については各方面から懸念が表明されている。

#### 2) モラルハザード

FTIは触媒基金を提供することが目的ではない。しかし、FTIに承認された35カ国のうち8割にあたる28カ国に対して基金からの割当てが決まっている。しかも当初は短期的なつなぎ資金であったはずのものが、拡大触媒基金として継続的に資金提供を受けられる仕組みに変わっている。FTI事務局も資金需要を満たすため、同基金の更なる拡大を求めている。FTIに承認されれば触媒基金から資金が得られる、というメッセージを発しているのに等しい。これでは途上国政府は、自国の初等教育資金を追加的に動因することに注力する以上に、外部からの追加的資金としての触媒基金に魅力を感じるだろう。また、触媒基金の拡大は、既存ドナーの資金増強あるいは新規ドナーの参入を、却って抑止しかねない。触媒基金の「触媒」性に疑問が持たれていると言える。

さらに、資金ギャップの規模が触媒基金を受け取る際の判断材料にされたことで、条件に合うよう資金ギャップを意図的に大きくするような資金計画を誘発しかねない。たとえ

ば最近のケニアの例では、今後ドナーからの資金流入が減少することが見込まれることで資金ギャップの規模が確保され、結果として触媒基金からの資金供給が得られるという本末転倒の教育セクター計画が認められている<sup>(22)</sup>。これでは既存のドナーの支援意欲を低下させ、途上国のFTI依存を高めることになりかねない。

## 7. まとめと今後への課題

FTIは初等教育の普及を実現するための壮大なグローバル・イニシアティブである。世銀を中心に立案され、オランダ、イギリス、ノルウェーなど財政支援、プログラム型支援を推進しようとする「志を同じにする」ドナーの強力な後押しを受け、両者のチェック・アンド・バランスあるいは力の見せ合いによってこれまで実施され、拡大してきた。少なくとも低所得国のUPC実現に向けて、かつてない成果を見つつあることも確かである。

その壮大さのため、完全なデザインを予め用意することは難しく、走りながら作り上げることはある程度やむを得ないが、だからと言って拙速が許されるわけではない。PCRを主要指標とすることの是非、ベンチマークへの懸念、教育の質の改善への配慮、拡大志向と関連するモラルハザードの危惧、など、改善すべき点、さらに議論すべき点が多い。

また、マクロレベルで見られる教育の普及が、現場での教育改善を伴っているのか。規模的、資金的に拡大するFTIは2015年まで続くのか、そしてその後どうするのか。これらについても早いうちに検討されなければならない。

そして、日本としては、この新しい援助アーキテクチャーを体現し、進化を続けるFTIとどう向き合い、存在を示すのか、まさに真剣に議論し、行動すべき時である。

## 注

- (1) 筆者はこの外部評価を円滑に実施するために設置された評価監理委員会(EOC)のメンバーの一人として参画しているが、本稿における分析、見解は筆者個人のものであり、EOCのそれを代表するものではないことをお断りしておく。
- (2) 北村(2004)はFTIを巡るユネスコ、G8サミット、その他の国際的な動きを概説している。
- (3) 原文は“Countries may wish to set their own targets for the 1990s---.”(UNESCO 2000)。
- (4) ユネスコ(2008)から筆者算出。但し各年データに一貫性のない可能性がある。
- (5) ユネスコのEFA2000年評価報告書では1998年時点で113百万人の学齢児が学校に通っていない、としているが、その後の再計算で下方修正している。
- (6) 2000年9月に国連ミレニアム・サミットで採択されたミレニアム宣言と、1990年代に合意・採択された国際開発目標を統合して作られた。2001年9月の国連総会に事務総長が提出した「国連ミレニアム宣言の実施に向けたロードマップ」の中でミレニアム開発目標として提示された。MDGs第2目標には、2015年までにすべての子どもたちが初等学校教育の全課程を修了すること、とあり、指標には純就学率、初等第1学年入学者が第5学年まで到達する割合、15歳から24歳人口の識字率を取り上げている。EFA第2目標にあるアクセス、質、無償、義務教育、という用語はMDGsには見られない。
- (7) 2001年9月11日の米国同時多発テロ後、テロの温床である貧困の撲滅に米国政府が積極的に乗り出したこと(例えば2003年から始動したミレニアム・チャレンジ公社)が世銀に与えた影響も小さくない。
- (8) Filmer & Pritchett (1999)、Bruns et al. (2003)。
- (9) 世銀2002年報告書(2002a)では高指標国を、総就学率90%以上かつPCR70%以上と定義し、異なる10カ国を選んでいるため数値が異なる。本表中「2015年基準値」は2002年報告書では

「2015年目標値」、後述の「FTIフレームワーク」では「成功国平均」と、次第に中和化した表現になっている。また、「FTIフレームワーク」ではPCRとともに入学率も男女別についても報告することを求めているほか、年間実質授業時間を850～1000時間とすることも含めている (World Bank 2004)。

- (10) これは各国に個別の変数を当てはめて2015年にはPCRが100%となるようシミュレーションした結果の総計である。主に、学齢児童数、コーホート分析変数、教員変数、学校建設変数、に加えて、マクロ、教育財政、HIV/エイズの影響などの変数などが用いられている。
- (11) FTIの2007年年次報告書(2007a)によると、今後FTI承認国は2009年までに56カ国に増え、毎年の資金ギャップは2008年が10億ドル、2009年15億ドル、2010年には24億ドルを見込んでいる。この数字はブルンジ他の試算(年平均値24億ドル)よりは低めである。一方2002年報告書では追加的外部資金の必要額を年25～50億ドルと幅を持たせて表現しているが、その算出根拠は説明されていない。
- (12) 世銀・IMFによる承認プロセスを経たもの。PRSPは当初重債務貧困国を救済するための必要書類として、一部、段階的に承認されていた。その後PRSPはIDA適格のすべての国に策定が義務付けられた。
- (13) しかしその運用において個別判断にぶれが生じるのを防ぐため、2008年東京でのFTI会合では、IDA適格カテゴリーI(一人当たり国民所得905ドル以下)とカテゴリーII(同906ドル以上1735ドル以下)及び小島嶼国に限定され、カテゴリーIの国々が優先されることが合意された。
- (14) 「FTIフレームワーク」にはこのほか、FTIへの参加要件、参加までのプロセス、ドナー協調と資金確保、FTIの実施・モニタリングと評価、監理機構体制、などについて記述している。
- (15) FTIの双務性をより明確に表明するため、ドナーの協力姿勢についてもモニターするドナー調和化指標が2003年のオスロ会合で提唱され
- たが、その後使われている形跡はない。
- (16) 但し、EUはアジア・大洋州・カリブ特定の触媒基金をプール外に設置している。
- (17) 近年、国レベルで審査された教育セクター計画の出来栄に、格差が見られ問題視されてきた。そのため、教育セクター計画が国レベル支援機関によって承認され、触媒基金委員会に提出されるまでに、FTI事務局が計画の質確保のための支援的検討を行い、さらに触媒基金申請書類を外部的に検査することが義務付けられる、といった2段階の事前検討を行うことが合意されている (FTI Secretariat 2008b)。
- (18) このうち、オランダ(565百万ドル)とイギリス(270百万ドル)で全体の6割を占める。日本は1.2百万ドルの拠出を表明しているに留まっている。
- (19) 2002年にメキシコのモンテレーで開催された国連開発資金会議でMDGs達成のため国内資金と海外からの援助資金の大幅な増大を約束・確認しているが、それには開発政策の改善と援助効果の向上が不可欠であることを指摘している。
- (20) この観点からの考察例としてはBuse (2007)がある。
- (21) ユネスコは入学者と卒業者の比率であるCohort completion rateを測定している(GMR 2008)が、この数値が測定できている国は全体の3分の1程度にとどまっている。
- (22) Ministry of Education, Science and Technology, Kenya (2005)

## 参考文献

- 北村友人 (2004) 「基礎教育への国際的な資金援助の試み - EFAファスト・トラック・イニシアティブ導入の背景と課題」『国際協力研究』20巻1号, 53-63頁。
- Bruns, B., Mingat, A. & Rakotomalala, R. (2003). *Achieving Universal Primary Education By 2015: A Chance for Every Child*. Washington, D.C.: The World Bank.

- Buse, K. (2007). Education for All – Fast Track Initiative – An Embodiment of the Paris Declaration on Aid Effectiveness? Report Prepared for Global Programs and Partnerships, World Bank.
- Colclough, C. & Al-Samarrai, S. (2000). Achieving Schooling for All: Budgetary Expenditures on Education in Sub-Saharan Africa and South Asia. *World Development*, 28/11, 1928-1944.
- Filmer, D. & Pritchett, L. (1999). The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries. *Population and Development Review*, 25(1), 85-120.
- FTI Secretariat (2004a). Education for All-Fast Track Initiative FRAMEWORK.
- \_\_\_\_\_ (2004b). Education for All Fast Track Initiative Status Report.
- \_\_\_\_\_ (2005). EFA-Fast Track Initiative Education Program Development Fund Concept Note, 2004, Annex 1 to EPDF Status Report, March 2005.
- \_\_\_\_\_ (2006). Guidelines for Appraisal of the Primary Education Component of an Education Sector Plan.
- \_\_\_\_\_ (2006a-Oct). FTI Catalytic Fund Operational Guidelines.
- \_\_\_\_\_ (2007a). *Quality Education for All Children: Meeting the Challenge – Annual Report 2007*. Washington, D.C.: The World Bank.
- \_\_\_\_\_ (2007b). FTI Catalytic Fund Status Report for the Catalytic Fund Strategy Committee Meeting, December 2007.
- \_\_\_\_\_ (2007c). Education Program Development Fund: Summary Progress Report.
- \_\_\_\_\_ (2008a). Catalytic Fund Interim Status Report 2008.
- \_\_\_\_\_ (2008b). FTI Steering Committee Meeting: Progress Report April 2008.
- Ministry of Education, Science and Technology, Kenya (2005). Kenya Education Sector Support Programme 2005-2010.
- OECD (2006). *OECD Journal on Development: Development Cooperation Report 2005*, Paris: OECD.
- Tan, J., Soucat, A. & Mingat, A. (2001). Enhancing Human Development in the HIPC/PRSP Context – Progress in the Africa Region during 2000. Africa Region Human Development Working Paper, World Bank.
- UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action – Education for All: Meeting our Collective Commitments*. Paris: UNESCO.
- \_\_\_\_\_ (2002a). High-Level Group Meeting for Education for All: First Meeting Report 2001.
- \_\_\_\_\_ *EFA Global Monitoring Report 2002, 2005 and 2008*. Oxford University Press.
- World Bank (2001). Education for Dynamic Economies: Accelerating Progress Towards Education for All (EFA), DC2001-0025.
- \_\_\_\_\_ (2002a). Education for Dynamic Economies: Action Plan to Accelerate Progress towards Education for All (EFA), DC2002-0005/Rev1.
- \_\_\_\_\_ (2002b). World Bank Announces First Group of Countries for ‘Education for All’ Fast Track, FAST TRACK News Release No. 2002/345/S.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Global Monitoring Report 2008: MDGs and the Environment – Agenda for Inclusive and Sustainable Development*, Washington, D.C.

世界銀行ホームページ

World Bank Education Lending Figures [<http://go.worldbank.org/4H9D7XN5E0>] (August 1, 2008)