

FTI政策プロセス グローバルとナショナルの相克

山田 肖子

(名古屋大学大学院国際開発研究科)

1. はじめに

1990年に、タイのジョムティエンにおいて、150カ国、150機関が参加するという、教育分野では未曾有の規模で、「万人のための教育世界会議」が開催され、6つの目標から成るEFA開発目標群が合意された。にもかかわらず、それから10年経過した2000年に、ダカールで行われた世界教育フォーラムでは、多くの途上国がEFA開発目標群を達成するにはいまだ道のりが遠く、また、そのための援助機関の支援も散漫で非効率であるという批判が参加国・機関から提起される結果となった。これを受けて、2001年のEFAハイレベル会合では、EFA達成を促進するための提言がなされ、2002年には世界銀行/IMFでの承認を受けて、FTI(Fast Track Initiative)が設立されたのである。その際、FTIは、EFAの6つの目標の中でも、特に、MDGs(ミレニアム開発目標)にも取り入れられた「初等教育の完全普及」の達成に焦点を絞ることが確認された。

当初から、FTI関連会合(パートナーシップ会合、技術会合、運営委員会等)では、FTIは新たな資金拠出チャンネルではなく、既存の援助メカニズムを効率的、効果的に機能させるためのパートナーシップ醸成の場であることが度々確認された(例えば、FTI 2003, pp. 1-3)。2003年のオスロでの会合において、FTIが途上国に対して直接供与する資金援助スキームとして、触媒基金(Catalytic Fund)が設立されたが、触媒基金の供与はあくまで例外措置であり、国際フォーラムとし

てのFTIは、各途上国政府が、国レベルで、援助機関を始めとするステークホルダーと協議し、資金確保することを奨励、支援することを役割とした。その役割の一環として、FTIでは、2015年までに初等教育の完全普及(Universal Primary Completion: UPC)⁽¹⁾達成に向け、段階的教育成果や教育行財政改革の目安として、指標枠組み(Indicative Framework)を設定している。また、「貧困削減戦略書」(Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP、MDGs達成を究極目標とする国家開発計画)及び、PRSP、EFAの方針に沿った教育セクター開発計画(Education Sector Plan: ESP)を策定した途上国に対しては、援助の条件が整ったことを示す一つの目印として、FTIによる認証(Endorsement)の仕組みも整備した。援助機関は、各途上国内での政策協議を通じて、当該国の教育政策がFTIの認証を受ける条件を満たすようにアドバイスをし、政策形成やモニタリング・評価のための拠り所として、FTI指標枠組みを活用する。指標枠組みに沿って教育指標が向上し、FTIによる認証も受けていれば、その国は、教育セクターの援助を受けて十分に活用できる状態にあるとされる。

このように、FTIは、初等教育完全普及(UPC)のためのグローバル・パートナーシップの仕組みであり、各国に共通の政策形成・実施のための基盤を提供しつつも、実際の政策形成、資金確保、政策の実施は各途上国内で、政府の主体性によって行なわれるべき、というのがFTIの根本理念である。「ントリー・プロセスを重視する」という言葉が繰

り返される背景には、そうすることで、途上国政府の自律性が保たれ、自助努力が促進される、という暗黙の認識がある。しかし、その「カントリー・プロセス」が、どの程度自立発展性を促進しているかは、こうした自明視された前提を超えて分析されなければならない。実際、政策協議の最終成果物として発表される政策文書は、特にUPCの達成が困難で援助依存の高い後発途上国ほど、相互に極めて似ている(Yamada 2005)。また、MDGsと緊密に関連付けられたPRSPと、UPCという極めて具体的な開発目標の達成を前提とし、そのための指標枠組みもある現在のEFA/FTI環境のなかで、途上国政府にとっての選択肢がさして多くないのも現実である。

このような状況にも関わらず、援助機関や政府が公式に発表する報告書や政策文書を除き、EFA/FTIパラダイムにおいて、それぞれの途上国で教育政策が実際にどのように決められているかを客観的かつ学術的に分析した事例はほとんどない⁽²⁾。そこで、本稿では、まず、グローバル・イニシアチブとしてのFTIの変遷を、設立時から2008年まで概観する。その上で、ケニア、タンザニア、エチオピア3カ国を事例として、「カントリー・プロセス」の比較分析を行い、各国固有の状況だけでなく、共通する課題を抽出する。グローバルな議論と途上国における「カントリー・プロセス」を対置し、本稿の最後では、今後、EFA/FTIを含めた教育開発支援が、真の意味で、途上国の自立発展性を促すようなものとなるためには、どうあるべきか、議論を提起する。本稿で触れる3カ国の事例は、2004年、2005年に行ったインタビュー調査に基づく言説分析の結果である(詳細は、Yamada 2007)。この分析では、政策形成プロセスにおいて、EFA/FTIの影響はどのような形で、どのような段階で及ぼされたのか、当該国政府のイニシアチブはどの程度発揮されたのか、どのようなアクターが政策形成

の中心にいて、どのアクターは傍流に置かれたか、といった点を明らかにしている。それにより、今までブラックボックスの中であって、散漫な印象論で語られることが多かった途上国内の教育政策プロセスを詳細に分析しようとするものである。

2. FTIに関する国際的議論の変遷

ジョムティエンでのEFA会議後にも途上国での教育開発が遅々として進展しないことへの反省から、FTIが、2002年に立ち上げられたことは既に述べたとおりである。こうした教育セクター内での動きと同時に、2000年代初頭には、援助全般について、手法や効率性の議論が盛んに行なわれており、そのことがFTIの性格にも大きく影響している。2002年には、「開発資金に関するモントレー会議」が開催され、MDGsを中心とする開発目標達成に向けた資金不足に対応するため、国際社会の協力強化の必要性や、開発に関する各国の責任などが確認された。また、将来の開発を進めるのにどの位資金が必要なのかも話し合われた。他方、それまでの議論を踏まえて2005年には、パリで、「援助効果に関するハイレベルフォーラム」も行なわれ、援助の効果を高めるために、(1)援助機関が資金供与の手続きを調和化することで行政的な無駄や重複を省くとともに(「援助協調」調和化)、(2)途上国政府の主体的政策形成と実施を促し、援助機関は、基本的に、当該国政府が策定した政策に沿って援助を行なう(「オーナーシップ」の醸成) また、(3)投入したリソース(資金、人材、物品)ではなく、結果によって援助の効果を測るため、被援助国政府の政策の有効性を測定する指標を設定し、それに沿ってモニタリング・評価を行なうこと(「結果主義」)が合意された。多くの途上国において、教育セクターは、パリ会議で提示された援助効果向上のための新しい援助手法が最初に導入された実験場であった

が(山田 2004)、FTIは、そうした国レベルでの実験をマクロレベルで統括し、UPC達成というグローバル・アジェンダに向けた各国での進展を総体として捉えることを期待されたのである。モンレーで合意された、「開発目標達成のための資金不足を計測し、ギャップを埋めるために国際社会が連携する」というアプローチもまた、そのままFTIに当てはめられた。そのため、FTIの会合では、「いかに正確に資金ギャップを測定するか」がしばしば議論されてきたとともに(FTI 2004a, 2005a)、FTIの認証を受けた国々において、資金ギャップ削減のため、援助機関が新たに供与した援助額が報告された⁽³⁾。

2002年の設立後、最初に行なわれたオスロでのFTI会合(2003年)では、FTIの運営、役割、FTIが行なう援助の手法などについて、合意形成がなされた。そのなかで、初等教育に援助機関や途上国政府が集中することが、援助効果を高めるためにいかに有効であるかが確認された。そのうえで、FTIの第一の役割は、途上国政府が持続可能な教育プログラムを開発、実施するのに対して、援助機関はそれを支援し、協調するという相互義務に基づいたパートナーシップを形成し、それによってグローバル・レベルとローカル・レベルの橋渡しをすることであり、新しい資金供与のメカニズムを作ることではない、とされた(FTI 2003)。むしろ、FTIは、既存の資金供与メカニズムが上手く連携し、効率的、効果的に供与されるための共通の枠組みを提供し、規範設定する場という位置づけであった。本稿では、FTIの各種会合で行なわれた技術的な議論の詳細まで立ち入ることはしないが、後段で論じる途上国内での政策協議に関連する事柄として、(1)パートナーシップ、(2)援助資金の動員、(3)カントリー・プロセスについての議論を概観しておく。

(1) EFA/FTIパラダイムにおけるパートナーシップ

「パートナーシップ」は、2000年代の援助議論のあらゆる場面で言及される、援助手法の柱の一つである。FTI会合のようなグローバルな議論の場でも、各国レベルでの政策協議においても、援助機関相互、援助機関と途上国政府、途上国政府とNGOや大学などの市民社会組織、といった様々なアクター間のパートナーシップの必要性が謳われている。FTI会合の中でも、従来の援助機関・国だけでなく、途上国同士の、いわゆる「南南協力」(FTI 2003, 2005b, 2007)や民間セクターとの連携(FTI 2004b, 2008b)もパートナーシップの一形態として推進すべきといった意見も出るなど、その概念が当てはめられる領域は広い。ただ、「パートナーシップ」という言葉が使われる趣旨が状況によって違うことには注意が必要である。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, p.15)。FTIの各種会合の議事録からは、「FTIは、途上国での教育結果に直接変化をもたらすというより、援助機関及び政府の態度変容のためのイニシアチブである(FTI 2004a, p.5)」「協議のプロセス自体がFTIの付加価値である(FTI 2004a, p.9)」といった表現が散見され、特にマクロレベルでは、道義的、政治的意味合いで「パートナーシップ」が用いられることが多いことが分かる。たとえば、FTIは、MDGsの中間レビューや、アフリカ委員会⁽⁴⁾、G8サミットなど、様々な国際的機会を捉えて、他の開発目標との関係において、UPC達成への動機付けを保ち、それによって、途上国及び援助機関の財政的、戦略的コミットメントを維持しようとしてきた(FTI 2004b, 2005a)。これも政治的な「パート

ナーシップ」の一例であろう。

同時に、FTI議論では、資金動員の意味で「パートナーシップ」が使われることが非常に多いことは指摘する必要がある。FTI自体は、触媒基金の供与は例外的で、新たな資金供与メカニズムを作るわけではなく、既存の資金を効果的に動員することを意図している。したがって民間セクターとの連携や南南協力の議論は、情報共有やネットワークの意味以上に、既存の援助機関だけでは埋められない資金ギャップを埋めるための新たな資金源としての「パートナーシップ」の模索と考えられる。なお、近年の援助手法の議論では、援助機関相互の手続きの調和化を「パートナーシップ」の一環と捉え、財政支援やプールファンドへの移行を推進する傾向が強く、FTIは資金拠出を主要な役割としない建前を取っているとは言え、援助機関が個々のチャンネルで途上国に援助するだけでなく、FTIという共有枠組みを通じた資金拠出することへの期待も高いと言えるだろう。

(2) FTIを通じた援助資金の動員

このように、道義的、政治的な意味での「パートナーシップ」に役割を限定し、資金動員については間接的な影響力に留めようとするFTIのスタンスに対し、新規の資金援助が保証されていなければ、途上国政府には、質の高い教育セクタープログラムを策定するインセンティブが働かないという意見も根強い(FTI 2008b, p.2; 2005b, p.7)。実際、当初は、FTIの認証プロセスを経れば資金が得られるという途上国側の期待が高かったが、必ずしも資金が伴わないと分かってから、途上国のFTI認証への関心は薄れている(FTI 2005b, p.8)。せめて、初等教育の授業料撤廃などの大きな政治決断をした国に対しては、FTIの触媒基金を優先的に提供するなどの措置が必要との意見もFTI参加機関の中から出ている(FTI 2006, p.13)。こうした資金援

助への高い要請から、触媒基金の供与先は年々増加している。資金確保は各国レベルでの援助機関と政府のパートナーシップ及び協議に依るべき、という原則から、触媒基金供与の基準は、援助があまり入っていないドナー孤児(Donor Orphans)国となっている⁽⁵⁾。しかし実際には、多くの援助機関が入っている国でも、「支援の緊急性が高い」、「女子教育やHIV/AIDSなど、優先度の高い特定テーマでの活動が未整備」、などの理由で、触媒基金を受けており、その選定基準は年々曖昧かつ緩くなっているように見受けられる。

こうした需要の拡大に反して、援助機関の触媒基金へのコミットメント額は2004年をピークに減少しており、既に支援が約束された国々に対する援助額だけでも、2008年までには15カ国分、6億3000万ドル不足し、2009年度には更に不足が拡大すると見られている(FTI 2007, pp.8-9; 2008b, p.6)。FTIへの援助資金の流れは、教育ODA全体の動向を反映しており、2000年から2004年には基礎教育へのODAが89%増加したのに対し、2005/06年はODAコミットメントが前年を下回った(FTI 2008a, p.4)。2005年のグレンイーグルス・サミットで援助を拡大することを公約した援助機関のほとんどは、現在も公約額に追いついていない(FTI 2008a, pp.1-4)⁽⁶⁾。

初等教育への援助需要の高まりは、ある意味では、FTIを始めとする国際イニシアチブによるUPCの推進が功を奏した結果とも言える。しかし、既に援助コミュニティの初等教育離れが始まっており、今後、需要と供給のギャップが拡大する可能性は高い。その意味では、FTIが援助機関に対して持つ道義的、政治的な影響力も低下しつつあると言えるかもしれない。こうなってくると、途上国政府にとっては、援助額が公約通り執行されない、当てにできる資金源が限られてくる、といった援助資金の予測可能性の低下という問題も、

今まで以上に深刻になる可能性がある。

(3) カントリー・プロセス

FTIは、意思決定や資金が援助機関の手にあった従来の縦型プログラムを、よりフラットで対等な関係にするために、政策を政府が主体的に決定し(「オーナーシップ」)、それに対して援助機関やNGOなどのステークホルダーがパートナーとして参加する、という近年の援助手法の流れに沿っている。従って、FTI認証プロセスに必要な教育セクター計画やアクション・プランの策定、それに基づいたモニタリング・評価も、基本的には途上国内での協議・決定に委ねられている。そのため、各途上国では、セクター(サブセクター)技術ワーキンググループ、定例の政府・援助機関調整会合、教育セクタープログラムの年次レビュー会合など、政府と、援助機関を中心とするステークホルダーの協議・交渉のため、各種の会合・フォーラムが公式に設定された。

このように、EFA/FTIの国際的議論では、カントリー・プロセスを重視し、当該国政府の「オーナーシップ」とステークホルダーの「パートナーシップ」を重視すると言われるが、各途上国に設定されたこれらの政策協議の場が、実際どのように機能しているかについては、ほとんど把握されていない。途上国における「パートナーシップ」の実態は国内外の様々な要因の影響を受けており、国際的な会議などで想定されているより複雑である。言い換えれば、EFA/FTIが本当の意味で途上国政府の自立発展性を促しているかどうかは、国レベルの状況把握の積み上げからしか理解できないのである。

3. 国レベルでのEFA/FTIプロセス - タンザニア、エチオピア、ケニアの教育行政と援助

本節では、視点を国レベルに向け、教育セクターにおける政策形成プロセスにおいて、FTIが達成を目指しているUPCが、どのように議論され、政策に取り込まれているかを、タンザニア、エチオピア、ケニアを事例に検証する。次節では、2004、2005年に行ったインタビュー調査の分析結果を論じるが、その前に、3カ国における教育政策の策定・実施状況と援助との関わりを概観しておく。

3カ国のうち、エチオピアとケニアはそれぞれ2004年、2005年にFTIの認証プロセスを完了しており、ケニアについては触媒基金も供与されている。タンザニアは2009年に認証完了の見込みである。ケニアは、乾燥地の遊牧生活者や都市スラム居住者、女子など、教育のアクセスが不十分なグループがあり、就学の完全普及への最後の段階で困難を抱えているものの、3カ国の中では、教育指標がもともと高い。初等教育の総就学率は、1990年代初頭から90%前後に達しており、2000年代に入ってから100%に到達している(図1参照)。従って、特に一般大衆レベルでもまだアクセスに大きな課題を抱えているエチオピアなどと比較して、FTIによる教育支援の緊急性が高いかどうかは判断が分かれるところであろう。しかし、ケニアは前政権時代に大統領を含む大物政治家や官僚の汚職が激しく、援助資金が適正に使われないとの批判があり、援助機関の多くが手を引いていた時期があった。また、財政の透明性に対する懐疑心から、財政支援型の援助に移行することをためらう援助機関も少なくない。従って、現在では多くの援助機関が教育セクターを支援しているものの、UPC関連分野に関わる援助機関の数や支援額がアフリカの多くの後発途上国よりも少なく、「ドナー孤児」の

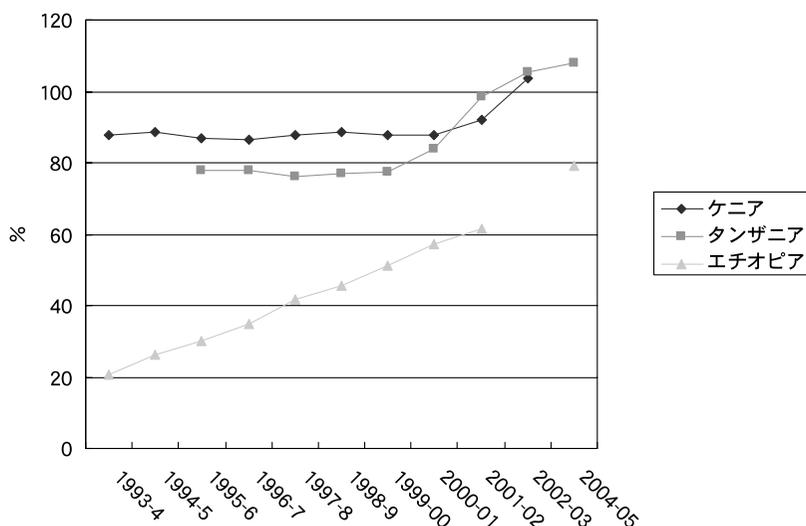


図1 3カ国の総就学率の変遷

(出所) Ministry of Education, Ethiopia (2004); Ministry of Education, Federal Democratic Republic of Ethiopia (2005); United Republic of Tanzania (2005); Carr-Hill et al. (2005); Ministry of Education, Science and Technology, Kenya (2003)

分類に含まれる可能性はある。

ケニアは、2003年には、「無償初等教育プログラム」という、セクター・ワイド・プログラムへの過渡的プログラムを開始し、初等教育の授業料を撤廃した。同時に援助機関との政策協議を重ね、2005年にはケニア教育セクター支援プログラム(Kenya Education Sector Support Program: KESSP)を開始した。上述の汚職批判もあり、ケニアは3カ国の中では最も援助依存が少なく、援助動向の如何に関わらず、教育予算配分も初等教育50%、中等20%⁽⁷⁾、高等10%、という一定したパターンで90年代から安定推移してきたが、2000年代に入って援助依存が高まっている(表1参照、3カ国の財政比較の詳細はYamada 2005を参照)。なお、2008年7月時点では、世銀を中心に、中等教育分野でのプールファンドが立ち上げ準備に入っており、FTIの触媒基金が初等教育に入っているものの、初等教育への援助のかなりの部分が今後中等教育に流れることが予測される。

タンザニアは、様々な公共セクター改革や新しい援助手法を積極的に取り入れていることで知られる。PEDP(初等教育開発計画: Primary Education Development Program)においても、援助機関の手続きの調和化を図るというEFA/FTIの理念に忠実であるがゆえに、調和化に馴染まず、独立のプロジェクトやテーマ別のイニシアチブ(UNICEFの女子教育など)を実施する援助機関には不寛容な傾向がある。タンザニアにおいて、「パートナーシップ」という用語は、資金提供手続きの調和化とほとんど同義に使われている。こうした状況のなか、日本も「スクールマッピング・マイクロプランニング」プロジェクトの第二フェーズが2005年に完了して以来、新たな案件は立ち上げていない。

タンザニア、エチオピアは、2000年代に入って急速に援助依存が高まり、それと共に、公共支出及びGDPに占める教育支出の割合も増加している(表1及び2)。サブセク

表 1 援助依存率の変遷

	一人当たり GNI (US\$)	一人当たり援助額 (\$)				対GNI比援助割合(%)			
		2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
ケニア	480	15	13	15	19	4	3.2	3.4	4
タンザニア	320	36	35	47	46	13.3	13.2	16.3	16.2
エチオピア	110	16	19	22	26	17.5	21.7	22.8	23

(出所)World Bank (2003-2006)

表 2 教育支出の変遷

	公共支出に 占める教育 支出の割合 (%)	対GDP比 教育支出 (%)	公共支出に 占める教育 支出の割合 (%)	対GDP比 教育支出 (%)	公共支出に 占める教育 支出の割合 (%)	対GDP比 教育支出 (%)
	ケニア		タンザニア		エチオピア	
1998	36.90				11.50	3.5
1999	37.10	6.2			9.60	3.2
2000	29.10	5.8			13.90	4
2001	31.70	6	6.96	2.8	17.00	5
2002	28.70	6.8	17.23	3.41		
2003			16.14	3.53		
2004			16.33	4.25		

(出所) Republic of Kenya (2003); World Bank (2004); United Republic of Tanzania (2003); Altair (2005); World Bank (2001a)

ターごとの支出内訳を見ると、両国とも初等教育の割合が2000年代前半に急増しているが、特にタンザニアでは、2000/01年には教育支出の7割以上が初等教育に割り当てられるに至った(Altair 2005)。しかし、それも現在は60%以下まで低下し、逆に中等教育支出が増えつつある。2004年に、タンザニアではSEDP(中等教育開発計画: Secondary Education Development Program)が開始されたが、PEDP、SEDP間の重点が徐々に後者に移行しつつある状況がうかがえる。

タンザニアの教育行政が、初等教育に非常に重点を置いたのに対し、エチオピアのESDP(教育セクター開発計画: Education Sector Development Program)は職業・技術教育(TVET)と高等教育を重視している。援助機関の初等教育への関心にも関わらず、エチオピアの教育支出に占める初等教育の割合は漸減傾向にある。この傾向は、ドイツが

2005年に開始した「エンジニアリング・キャパシティ・ビルディング(ECBP)」プロジェクトの一環として、TVET・産業人材育成セクター改革に着手したここ1~2年は、特に顕著である。援助機関の報告書などでしばしば指摘されるのは、エチオピア政府とその役人のタフ・ネゴシエーター振りである。一面では、この押しの強さは、エチオピア政府の政策形成についての「オーナーシップ」の発露だと理解されている。他方、著者が行ったドナー職員とのインタビューでは、こうした強硬さは、役に立つアドバイスですら聞く耳を持たない頑固さでもあるとの指摘があった。世銀のESDP報告の中にも、難しい交渉の事例が複数あげられている(World Bank 2001b, pp.95-106)。

ここまで見て分かるように、ダカールでの世界教育フォーラムやFTIの設立といった、グローバル・レベルでのアジェンダ設定や連

携の動きが活発だった2000年代前半から半ばにかけては、事例の3カ国においても、程度の差はあれ、援助依存が高まり、それに伴って教育支出の割合も増えている。これは、貧困削減を究極目標とするMDGsがPRSP(国家開発計画)の根幹に位置づけられ、その達成に向けて、国際社会、途上国政府が「パートナーシップ」を組んで資金を集中し、手続きを調和化しようとする流れの中で、教育セクター、特に初等教育が高い優先順位に置かれたことによる。こうしたパラダイムが途上国内の政策協議にもそのまま反映される。事例国うち、タンザニアは援助コミュニティでは、援助受け入れ国のモデルのように扱われ、新しい援助手法の実験場となったが、そのことは、初等教育重視の当該国教育政策や財政に如実に伺える。その一方で、この3カ国の中で、タンザニアだけがFTI認証プロセスへの関与がかなり遅れている実情は、急激に「パートナーシップ」の協議メカニズムを導入し、教育セクター改革の進行を急いだことによる混乱が、FTIへの懐疑を生んでいる証左ともいえる。

途上国の教育政策への国際的援助動向の影響が非常に大きいと同時に、それぞれの国には独自に発展してきた教育制度があり、また、政府内の意思決定メカニズムや国内の政治状況などが異なる。エチオピアでは、いわゆる「授業料」は撤廃したことになっているが、実際は、初等教育支出のかなりの部分をコミュニティが負担するという、従来、東アフリカに多く見られた伝統をそのまま維持するような形で、政府予算の初等教育への配分割合はむしろ減りながらも、就学率は爆発的に伸びている。また、ケニアは、FTIの触媒基金を受けつつも、その初等教育における課題は、一般大衆の教育アクセスの拡大という段階よりは、格差是正や質の向上にあり、中等教育への予算の比重が高いという特徴を示している。

では、実際に、教育政策はどのように決め

られ、政策の方針に影響するのはどのような要因なのであろうか。次節では、2004年から2005年夏にかけて行なったインタビューに基づく言説分析の結果から、EFA/FTIのカントリー・プロセスの課題を検討することとする。なお、分析の基になるインタビューは、各国教育省のトップ・マネージメントや部局長、援助機関の教育担当官、NGOの代表、大学関係者など、当該国の教育セクターの政策協議に直接関わっている人々(タンザニア20名、エチオピア24名、ケニア24名)に対して行なったものである。

4. EFA/FTIのカントリー・プロセスに係る課題

この節では、調査結果に基づき、EFA/FTIのカントリー・プロセスで共通に見られる課題を整理することとしたい。特に重要な事柄として、(1)EFAの実質的定義の狭さから来る理念上のギャップ、(2)EFA(特にUPC)関連の政策を実施に移す際に問題となる点、(3)本稿の中心的テーマである「パートナーシップ」が、政策協議の中で持つ意味と課題、を議論することとする。

(1) EFAの定義と政策の優先付け

本調査のインタビューで、必ず最初にした質問は、「あなた自身の認識で『万人のための教育』を定義してください」というものである。その趣旨は、一般用語としての『万人のための教育』と、教育開発政策のコンテキストで用いられるそれがどのように違うかを照らし出すことにより、政策協議における立場や職務が教育価値の認識にもたらす違いを把握することであった。

インタビューに答えた人々の多くが、EFAは本来インクルーシブで、子供から大人まで、学校教育からノンフォーマル教育、生涯教育、社会教育まで含めるべきだという見解を示しつつ、業務上EFAという言葉

使う場合には、学齢児童の学校教育に限定されていると述べた。同時に、政策アジェンダとしてのEFA(FTIは言うまでもなく)が何であるのかを知っているインタビュー回答者は実は少なかった。教育省内でも、基礎教育部門や計画部門の部局長だと、EFA=UPCという認識を持っていたが、成人教育などの部局では、聞いたことがないというケースもあった。また、EFA、FTI、MDGの区別がついておらず、それら全てがUPCの意味だと思っているケースも多かった。援助機関のスタッフは、EFAの6つの目標を諳んじてみせる者が何人もいたが、同時に、彼らにしばしば見られるパターンとして、公にされたEFA目標や政策の文言以上に踏み込んで個人的見解を示すことを避ける傾向があった。

EFAが本来対象とする広い領域と、ほとんどUPCと同義に用いられる実務上のEFAのギャップは、一部の関係者にはジレンマを感じさせていた。しかし、現実問題としては、外的資金が得られるのは基礎教育、特にアクセスの拡大に関する分野であり、また、世界銀行を中心に、最も資金力と発言力のあるステークホルダーがUPCの達成という明確な優先課題を掲げている中では、インクルーシブなEFAの実践は困難だと認識が広く共有されていた。UNESCOが主導するEFAハイレベル会合では、各途上国の教育省にEFAコーディネーターを任命することを義務付けているため、事例3カ国にもEFAコーディネーターは存在したが、彼らは、国際会議などには参加するものの、省内で役割が明確に認識されておらず、ほとんど影響力を持っていなかった。これも、広義のEFAには政治的モメンタムも資金力もないことの一つの証左であろう。

他方、UPC以外の教育分野を推進しようとする人々にとっては、EFAはアドボカシーのための恰好のプラットフォームである。ほとんどの教育分野は何らかの形でEFAの6つの目標に包括されるため、一部

のアドボカシー NGOや援助機関などは、明白な意図を持ってMDGやUPCではなく、EFAの意義を力説する場面が見られた。

(2) EFA政策実施における課題

政策を実施に移すには、実施戦略が必要である。複数のインタビュー回答者が指摘したのは、教育政策自体は基礎教育以外のサブセクターにも満遍なく言及しているが、実施戦略があるのは基礎教育を始めとする一部のサブセクターに過ぎないという点である。実施戦略とは、PEDPのようなサブセクター開発計画のことで、それには、予算額、年次活動、担当部局、達成指標、などが事細かに用意されている。3カ国とも、このPEDP、ESDP、KESSPといったセクター(サブセクター)開発計画の協議と、その個別活動分野の技術ワーキンググループが援助国と政府の主要な「パートナーシップ」の場であることを考えれば、実施戦略なき政策は、ほとんどリップサービスに過ぎないことが分かるだろう。1～2年前までは、セクター開発計画といえ、まずは基礎教育優先、という空気が支配的であり、タンザニアで中等教育を対象とするSEDPが策定されたときも、当初は、援助コミュニティでも、「これだけ大規模に援助機関総出で初等教育に関与している状況下、SEDPが出来たからといって、具体的には何も出来ないだろう」というのが支配的な見方で、「パートナーシップ」もあまり進展しなかった。しかし、最近では、初等教育以外の実施戦略が具体性を持って動くケースが増えてきている。どのサブセクターの実施戦略を詳細に詰めるか、どの実施戦略に資金と人材を配置するか、というのが、援助が最も影響を及ぼす部分であるとも言えるだろう。

政策の実施に関連して、もう一点、多くのインタビュー回答者が指摘したのは、政府のキャパシティ・ディベロプメント(CD)の必要である。これは、グローバルなFTIの議論でも毎回指摘される点で、CDのワーキンググ

ループもある。ドイツが教育セクターにおけるCDのガイドラインを開発したほか(FTI 2008c)、日本もCDへの支援強化が途上国の自立発展性支援のために不可欠、との認識から、当該分野への関心が高い。各国レベルでも、現在の援助枠組みでは、援助機関は政策協議を重視し、実施に関わることが少なくなっている。その分、途上国政府の実施能力への期待が非常に高まっていることはインタビューでも度々指摘された。政府側の行財政のキャパシティが低いことは、当該政府の援助資金吸収力(absorptive capacity)を低め、せつかく供与された資金が無駄に消費されたり、援助機関が支援を約束した資金が結局執行されない、といった結果をもたらすことになる。この点は、国レベルで活動する援助機関スタッフが特に強調した点であり、途上国政府が援助資金の予測可能性の低さを批判することの裏面として、政府にも問題があることを述べている。

また、UPCと共に、近年の教育援助で必ずと言っていいほど導入されているのは、教育行政の分権化であるが、分権化は、学校や末端の教育行政官の運営管理能力の向上を伴わなければならない。特に、学校の教員や学校運営委員会のメンバー等は、運営管理の訓練は受けたことがない場合がほとんどで、CDなしに急に責任を負わせることは、教育制度全体の機能不全をもたらしかねない。

もう一つ、インタビューから出てきたCDが必要な分野として、政府が政策形成に必要な情報を現場レベルから吸い上げる能力がある。「パートナーシップ」の理念は、政策形成に、学校や地方レベルのステークホルダーの視点も取り入れることを目指しており、実際、PEDPやESDPなどの実施戦略を策定するにあたっては、3カ国とも、地方レベルでステークホルダー会議を数多く重ねた。しかし、現実には、政策の内容は政府と援助機関の「パートナーシップ」で決まっており、教育行政の末端からの吸い上げは、形式に止

まったというのが大方の見方である。ただし、個々の受益者や末端の行政官に中央政府の政策についての意見を求めるというの無理があり、そのような「パートナーシップ」枠組みを状況の異なる国々に共通して期待する援助機関側のアプローチにも問題はあ

(3) 「パートナーシップ」が政策協議の中で持つ意味と課題

既に述べたように、近年、途上国政府は、援助機関との「パートナーシップ」のため、様々な会議やワーキンググループなどを持つようになった。更に政府は、より民主的で開かれた意思決定と「パートナーシップ」のため、NGOなどの市民社会組織との協議チャンネルも持つことが援助コミュニティから期待されている。したがって、近年では、NGOの代表(多くの場合、アドボカシーNGOやNGO連合体)がセクター調整の重要な会合に出席していることが当たり前になった。「パートナーシップ」の定義が多元化していると同時に、政府や援助機関によって多用されるこの言葉が、上述の政治的、道義的、実質的、手続き的な意味合いのうち、どの趣旨で実際使われているかは、同じ組織内でも一致していないことが多い(Takala & Marope 2003, pp.13-15)。

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意義があるだけでなく、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り、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定めるべきコー

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。そして、援助コミュニティと政府の団体協議では話が進まないとなると、援助機関は、個別に政府と交渉したり、手続きの調和化を図ろうとするグループから離れる、といった手段を選ぶようになる。それによって「パートナーシップ」の理想が現場レベルで形骸化する可能性がある。

また、この調査は、実施した2004年から2005年の時期にそれぞれの国が置かれていた政治状況に強く影響を受けている。エチオピアでは、2005年5月に国政選挙があり、支配政党と対立政党の間で激しい選挙戦が繰り広げられた。両党が大衆の支持を得るために、それぞれ基礎教育の拡充を選挙公約に掲げ、選挙キャンペーンの一環として教育の重要性を訴えたことは、同時期に政府が行なったEFAキャンペーンとあいまって、村レベルまで教育に対する認識を広めるのに大きな役割を果たした(山田 2008)。しかし、選挙後に、支配政党が得票数を操作したという疑念から、全国各地で暴動が起きると、政府は、政策に対する批判に極めて敏感かつ閉鎖的になり、本調査のためのインタビューの設定も困難を極めた。

タンザニアでは2004年に国政選挙があり、やはりその時期に調査は一時休止した。同国では、選挙の影響は少なかったが、大学による政府官僚へのインタビューが難しくなった時期があった。それは、タンザニアで最も影響力のあるアドボカシーNGOが政府の教育行政について批判的な報告書を発表したことに端を発し、政府は、各種「パートナーシップ」会議の常連だったこのNGOを会議から締め出し、援助機関がこれに抗議するといった事態になった。このことは、同じ市民社会組織である大学に対しても政府が態度を硬化させる原因となった。3カ国の中では、ケニアが最も市民社会団体のアドボカシー活

動が盛んであり、彼ら自身も政策形成に影響を及ぼしているという自己認識を持っていたが、対極的に、エチオピアでは、政府はほとんど外部からの意見に耳を貸さないという意見が支配的であった。

これらの経験は、事例国において、政府と国内ステークホルダーの「パートナーシップ」がいかに脆弱な基盤の上にあるかを想起させた。また、EFA/FTIに関する認識調査が、非常に政治的な意味を持ちうるということにも気付かされた。同時に、政府と援助機関、政府と国内ステークホルダー、援助機関同士の「パートナーシップ」の在りようも国の状況やアクターによって違う。マクロレベルでは、一言で「ントリー・プロセス」と集約されてしまうが、こうした現場の実情を個別に把握しなければ、EFA/FTIがどのように政策に取り入れられているのか、上手くいかなかったときには何が問題なのかを理解することは困難であろう。

5. おわりに - 真のオーナーシップ醸成に向けて -

「パートナーシップ」とは、非常に微妙な概念である。新しい援助手法の導入は、途上国において多様な政策協議チャンネルの創出をもたらした。しかし、この多様なチャンネルを持ってしても、全てのステークホルダーが対等な発言力を持っているわけではない。形式上は会議に参加していても、NGOや大学といった市民社会の意見には政府が耳を貸さないという場合もある。一方、政府も「パートナーシップ」の足かせから自由なわけではない。政策を決定するには、必ず援助機関との協議を経なければいけないという構造は、特定の影響力ある援助機関や、当該国で活動する援助コミュニティの意向を無視した政策は承認されないということである。国際社会にはグローバル・アジェンダがある。UPC達成に向けた努力の進捗度によって、各途上国

が横並びで比較される現在の状況は、途上国政府はもとより、それぞれの国で活動する援助機関の競争心もあっているだろう。同時に、アジェンダから外れた分野にエネルギーが割かれることは、援助の効果・効率、という視点からは、あまり好ましく受け取られない傾向もある。

途上国政府が政策形成に「オーナーシップ」を發揮するということは、どこまで途上国が自由に政策を決めるということなのだろうか。政策形成の自由度が高いということは、当然、財政面での負担も増すことを意味するだろう。しかし、教育制度のどの部分をどうやって強化するかは、政府自身が決めるのが「オーナーシップ」ではないのか。初等教育が拡大すれば、中等教育に進学を希望する人口が増え、小学校で教える教員の需要が高まる。教育制度とは、包括的に捉え、バランスの取れた発展が求められるもので、一つのサブセクターが突出するのは健全ではない。初等教育の完全普及という目標が達成されたかされないうちに、援助の焦点が中等教育やTVETに移行することは、一つの国の教育制度の持続的な発展という視点からは、問題が多いと言わねばならないだろう。政府自身が政策形成、実施、予算確保が出来るキャパシティを育てること、政策の内容自体を提供するよりも、政策内容の作成力の強化を支援することが、真に自立発展性をもたらす援助なのかもしれない。

注

(1) FTIでは、「ダカール行動枠組み」に準じ、初等教育への就学率ではなく、修了率100%を目標とすることにより、教育へのアクセスだけでなく、留年、中退といった内部効率や教育の質に関わる課題への対応も含めた目標設定をしている(北村 2004, 57頁)。

(2) 多くの研究者が、あるべき教育政策・実践についての国際的議論と、それに伴う途上国への資金及び技術援助や、ある場所で成功したと考えられる事例の他地域への移転が、多くの途上国の教育政策を標準化させる効果があると述べている(例えば、Benavot et al. 1991; Chabbott 1998; Samoff 1999)。他方、こうした標準化は国際的場面や中央政府の政策形成の場面では起きているかもしれないが、現場レベルには何ら実質的な変化はもたらしていないという報告(Astiz et al. 2002, 86; McGinn 1997, pp.44-45)や、実施されると、政策形成の段階では意図しなかった結果に終わったという報告(Mayer et al. 1993; Nagel & Snyder 1989)も少なくない。しかし、EFA/FTIに関しては、マクロレベルでの国際機関の政策比較や合意形成プロセスの批判的分析が多くなされているのに比べ(例えば、Chabbott 1998; Heyneman 2003; Mundy 1999)、国レベルでの政策プロセスを分析したものはほとんどなく、あっても援助機関の委託調査によるものである(例えば、Joint Evaluation Team 2003)。

(3) 例えば、2004年にFTIの認証を受けた13カ国のうち、9カ国は、1999/2000年に比べて、2005/06年の基礎教育分野への援助コミットメントが増えている(FTI 2008a, p.1)。中でもエチオピアでは、援助額が2004年までの5年間で、16億ブルから52億ブルにまで増加した(FTI 2004a)。特に、初期にFTIの認証を受けた途上国で援助額の増加が著しいが、FTI認証国全体で見ても、援助額が減ったギニア(-13%)、ガンビア(-46%)などの一部例外はあるものの、平均で援助機関のコミットメントの額は2倍に

- なっている(1999/2000 2005/06)(FTI 2008a, p.8)。
- (4) 2004年に英国のブレア首相(当時)によって任命された17名(うち9名はアフリカ人)のメンバーで組織されたアフリカへの支援策を検討する委員会。2005年3月に“ Our Common Interest ”という報告書をまとめ、同年7月に英国グレンイーグルスで開催されたG8サミットでの、アフリカへの援助倍増議論の理論的裏付けとされた。
- (5) 2004年のFTI技術会合では、教育セクターで200万ドル以上の資金を提供している援助機関が5つに満たず、国民一人当たりのODA受入額が、IDA(世界銀行グループの中でも最貧国を対象とする)支援国の中央値以下の国が「ドナー孤児」だと定義している(FTI 2004c, p.2)。
- (6) 例外的に教育ODAが増えたのはオランダ(1990-2005に3.5倍)、日本(同期2.7倍)。その他2倍以上に増えたのが、アイルランド、スウェーデン、カナダである。
- (7) サブサハラ・アフリカでは、従来からの高等教育重視の傾向と近年の初等教育への援助の集中が相まって、中等教育予算が圧迫され、10%台と低く抑えられている国が多いにもかかわらず、ケニアではコミュニティの自主建設による中等学校(ハランベール学校)の伝統などもあり、中等教育予算が高いことが特徴。

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。
- 山田肖子(2008)「EFA推進の国際的、国内的動機と学校、家庭へのインパクト - エチオピアの事例」小川啓一・西村幹子・北村友人編『国際教育開発の再検討：途上国の基礎教育普及に向けて』東信堂，108-136頁。
- _____ (2004)「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」『国際開発研究』13巻

- 2号，81-94頁。
- Altair, Asesoros S.L (2005) *The United republic of Tanzania: Education sector public expenditure review 2005*. Dar es Salaam: Government of Tanzania.
- Astiz, M. F., Wiseman, A. W. & Baker, D. P. (2002). Slouching towards Decentralization: Consequences of Globalization for Curricular Control in National Education System. *Comparative Education Review*, 46(1), 66-88.
- Benavot, A., Cha, Y.-K., Kamens, D., Meyer, J. W. & Wong, S.-Y. (1991). Knowledge for the Masses: World Models and National Curricula, 1920-1986. *American Sociological Review*, 56 (February), 85-100.
- Car-Hill, R. & Ndalichako, J. (2005). *Education sector situation analysis final report*. Dar es Salaam: Government of Tanzania, Prime Minister's Office.
- Chabbott, C. (1998). Constructing educational consensus: international development professionals and the world conference on Education for All. *International Journal of Educational Development*, 18(3), 207-218.
- FTI (2008a). Update on Education ODA Trends.
- _____ (2008b). FTI Steering Committee Meeting Minutes Tokyo April 21 & 24, 2008.
- _____ (2008c). Guidelines for Capacity Development in the Education Sector.
- _____ (2007). Steering Committee Meeting Washington, D.C. September 18, 2007: Minutes.
- _____ (2006). EFA-FTI Partnership Meeting Cairo, Egypt, November 13-14, 2006: Meeting Minutes.
- _____ (2005a). EFA-FTI Annual Partnership Meeting Beijing, People's Republic of China November 30 - December 2, 2005 : Meeting Minutes.
- _____ (2005b). EFA-FTI Annual Partnership Meeting Beijing, People's Republic of China November 30 - December 2, 2005: Co-Chair's Conclusion.
- _____ (2004a). EFA-FTI Partnership Meeting, Brasilia, November 10-11, 2004: Minutes.
- _____ (2004b). EFA-FTI Partnership Meeting, November 10-11, 2004: Co-Chair Summary.
- _____ (2004c). EFA-FTI Catalytic Fund KMinutes of

- the Catalytic Fund Strategy Committee Meeting of November 12, 2004.
- _____ (2003). Oslo FTI Partnership Meeting November 20-21, 2003: Co-Chairs' Summary and Conclusions.
- Heyneman, S. P. (2003). The History and Problems in the Making of Education Policy at the World Bank 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, 23, 315-337.
- 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.
- Mayer, J. W., Nagel, J. & Snyder, C. W. (1993). The Expansion of Mass Education in Botswana: Local and World Society Perspectives. *Comparative Education Review*, 37(4), 454-475.
- McGinn, N. F. (2000). An Assessment of New Modalities in Development Assistance. *Prospect*, 15(4), 437-450.
- Ministry of Education, Ethiopia (2005). *Education sector development program III (ESDP III) 2005/2006 – 2010/2011 Program Action Plan*. Addis Ababa: Government of Ethiopia.
- _____ (2004). *Education management information system (EMIS), Education Statistics Annual Abstract 2002/3*. Database.
- Ministry of Education, Science and Technology, Kenya (2003). *Report of the Sector Review and Development*. Nairobi: Government of Kenya.
- Mundy, K. (1999). Educational Multilateralism in a Changing World Order: UNESCO and the Limits of the Possible. *International Journal of Educational Development*, 19, 27-52.
- Nagel, J. & Snyder, C. W. (1989). International Funding of Educational Development: External Agendas and Internal Adaptations - the Case of Liberia. *Comparative Education Review*, 33(1), 3-20.
- Republic of Kenya (2003). *Public Expenditure Review 2003*. Nairobi: Government of Kenya.
- Samoff, J. (1999). Institutionalizing International Influence. In R. F. Arnove & C. A. Torres (Eds.), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* (pp. 51-89). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- 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.
- United Republic of Tanzania (2005). *Basic Statistics in Education 1993-2003*. Dar es Salaam: Government of Tanzania.
- _____ (2003). *Joint Review of the Primary Education Development Plan (PEDP): Final Report*. Dar es Salaam: Government of Tanzania.
- World Bank (2004). *Tanzania Public Expenditure Review FY03*. Washington, D. C.: The World Bank.
- _____ (2003-2006). *World Development Indicators*. Database.
- _____ (2001a). *Ethiopia Focusing Public Expenditures on Poverty Reduction*. Washington, D. C.: The World Bank.
- _____ (2001b). *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector Wide Approaches*. Washington, D. C.: The World Bank
- Yamada, S. (Ed.) (2007). *The local meanings of educating all and the process of adopting EFA development goals in Kenya, Tanzania, and Ethiopia*. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS).
- _____ (2005). *Educational Finance and Poverty Reduction: The cases of Tanzania, Kenya, and Ethiopia*. Tokyo: GRIPS.