

## サハラ以南アフリカ地域の教育と教育セクタープログラム

横関 祐見子（国際協力事業団国際協力総合研究所）

### 1. はじめに

アフリカ地域の教育開発と教育援助は、いま大きな転機を迎えているといえよう。1960～70年代には、UPE（初等教育の普遍化）を達成するために教育開発が進められ、多くの国々で就学率と成人識字率が増加した<sup>1</sup>。しかし、この傾向は長続きせず、失われた10年といわれる1980年代を迎える。この時代に人口増加と経済停滞によって教育を含む社会開発の伸びが阻害され、就学率は減少し教育の質は低下した。1980年代から1990年代にかけて、アフリカ地域は世界の途上国の中で初等教育就学率が低下した唯一の地域となった<sup>2</sup>。

1990年にタイのジョムティエンで「万人のための教育世界会議」が開かれ、途上国と援助機関が協力して目指すべき地球規模の目標として、全ての人々への教育の普及が採択された。UPEはこの30年前にすでに同様の目標を掲げていたわけだが、この考え方を更に推し進めて「基礎教育」の概念に成人識字教育などを盛り込むことになった。こうした過程のなかで教育開発の遅れている地域としてサハラ以南アフリカが注目されることになった。

1990年代後半に入って、社会開発セクターを中心とする国際協力に関する環境は着実に変化し、日本は途上国の教育開発への貢献を国際社会に向けて表明することとなった。1996年に発表されたDAC新開発戦略をまとめるにあたり日本は主導的な役割を果たし、教育は大きな課題として取り上げられた。このなかで2015年までに全ての児童に対する初等教育を達成する、2005年までに初中等教育における男女格差をなくすという二つの教育目標が含まれており、ここには「万人のための教育世界会議」が大きく影響している。同年、南アフリカで開催されたUNCTAD会合で、当時の池田外相が「アフリカ人造り構想」を発表し、内外に向けてアフリカ地域の教育に対して今後貢献をしていくことを明らかにした。

1998年10月に東京で開催された第2回東京アフリカ開発会議(TICADII)では、このDAC新開発戦略を支持する形で行動計画が提出された。ここでは、社会開発と貧困撲滅のための人間開発の促進が強調され、教育分野では2005年までに80%の児童が初等教育を修了すること、基礎教育に対する支出の割合を拡大すること、基礎教育支援のための資金・技術的支援などが約束された<sup>3</sup>。具体的な活動として、向こう5年間で200億円を教育援助に費やす予定である。

一方、アフリカ地域の教育開発を取りまく状況も大きく変わりつつある。教育普及の目標を達成するためには、これまでの援助のやり方を変えなくてはならない、という考え方は、途上国自身と援助機関の間に率直な意見交換を生み出してきた。当初、援助機関（国際援助機関ならびに二国間援助を担当する機関も含む）の連絡機関として生まれたADEA・

(Association for the Development of Education in Africa) が、途中からアフリカ諸国の教育省代表を含める形で発展してきたことも、そのような動きの中で理解することができる。途上国の教育省代表と援助機関が自由な立場で意見を出し合う場合を、ADEA の R. Sack 事務局長は「構造化した非公 (structured・informality)」と定義づけている<sup>4</sup>。従来の「援助国と被援助国」という関係を脱して「共通の目的に向かって進むパートナーが、自由な関係で智恵を出し合って協力する」という構図を目指している。

この新しい動きの中で、従来の援助を与える国と援助を受ける国という関係は大きく変化してきている<sup>5</sup>。途上国側についていえば、オーナーシップ (当事者意識) や途上国の人材の専門性がともに高まってきている。先進国の側では、援助疲れ、援助の効率性の追求などによって、多くの援助機関で大規模なリストラを伴う機構改革がもたらされた。途上国に求める以上に援助機関自身に「透明性」を課しているのも一つの傾向である。これは自国の納税者や相手国政府への説明が援助の効率化と効果を高めることにつながるの考えに基づいている。

## 2. セクタープログラム

以上のような教育援助における援助する側、される側の関係性の変化などと連動する形で、援助そのものに大きな変化がもたらされた。それを象徴するのがセクタープログラムの考え方である<sup>6</sup>。これは、それぞれの援助機関が個々に行っていた援助を分野ごとに束ねて、手続きを標準化することなどによって効率化を目指そうというものである。90年代後半における世銀および他の援助機関による国際協力動向の特徴であり、主に保健、教育、水、エネルギー、農業、金融等のセクターを対象している。

世銀の示す SIP (セクター投資計画) の条件は次の6点である<sup>7</sup>。

第1にセクター全体への働きかけであること。教育セクター開発そのものが目的であり、実施面でも狭義のプロジェクトからより全体的なプログラムへの移行を目指す。

第2に経済の枠組みの中で教育開発を捉えている。教育セクタープログラムは、健全なマクロ経済の枠組みを前提としたセクター開発戦略に基づくものであることが強調される。

第3にオーナーシップが重視される。援助機関主導ではなく、途上国政府による主導であることが重要で、あくまで当事者によって実施されなければならない。

第4にパートナーシップである。全ての援助機関が参加して初めてセクタープログラムと呼ぶことができる。

第5に援助機関の手続きの共通化を必要とする。これまで途上国政府は各援助機関それぞれが定める様式に従って要請を出し、協議を行い、モニタリングと評価を実施してきたが、このような負担を軽減し、援助を効率化するため、援助機関の手続きを標準化することが必要である。具体的には、合同ミッションによる協議、機材などの購入手続きの標準化などがあげられる。さらに最終的にはコモンバスケット (それぞれの援助機関出資によ

る共通の基金)を途上国政府がプログラムに沿って運用できるようなシステム構築を目指すことも大切である。

最後に、キャパシティ・ビルディング(途上国政府側の行政能力の向上)がある。技術移転中心の援助は先方政府の要請のある時のみに限り、相手国にまかせることによって能力を高めることが求められる<sup>8</sup>。

セクタープログラムの概念そのものは、1970年代中盤にバングラデシュの保健セクターを対象に行なわれた援助プログラムから生まれている。その後、1980年代後半から1990年初めにかけていくつかの国で保健を中心にセクタープログラムが実行された。概念の整理が行われたのは1990年代に入ってからで、1994年にハラレで開催されたワークショップで共通認識を求める動きが活発化し、援助機関によってポリシーペーパーやガイドラインが示されるようになった。ここではSida(スウェーデン)と世銀の出したガイドラインやポリシーペーパーを概観してみる。

Sidaは1995年にSPS(Sector Programme Support)についての方針を示し、同じセクターで複数のプロジェクトを実施することによる非効率の解消を目指すとしている<sup>9</sup>。この背景としては、スウェーデン政府の援助予算の減少や援助を実施する現場から非効率解消を求められたなどの事情がある。

Harrold(1994)は初めてSIPについて体系的にまとめているが、彼によればSIPはアフリカ地域のこれまでの国際協力の欠点を補う有効な代替案であるとしている<sup>10</sup>。Okidegbeはこれに続いて1997年にSIPは従来行われてきたような個別の協力よりも開発インパクトが大きいとしている<sup>11</sup>。またJonesはSIPの重要性を強調して、SIPであるための条件を以下のように挙げている<sup>12</sup>。まずセクターワイドな取り組みであること、第2に明確なセクター方針に基づくものであること、第3に主だった援助機関が全て参加すること、第4に援助機関の技術協力ではなく途上国のキャパシティを活用することとしている。

この世銀のセクタープログラムの考え方を支えているのは、「財政支援は代替可能(fungible)である」ということと援助の効率性(aid effectiveness)の二つであり、効果的な援助を実現するためには、相手国の政策と制度の質が高いことが条件となっている<sup>13</sup>。

Box 1 : セクタープログラムの変遷

1976年：バングラデシュ保健セクター

1987年：タンザニア道路セクター

1991年：ザンビア保健改革

1992年：パキスタン社会行動プログラム，ザンビア農業セクター，モザンビーク保健セクター，ウガンダ保健セクター

1994年：新しい形のプログラム援助に関するワークショップが，ジンバブエ首都ハラレで開催される。

1995年：\* アフリカ地域の構造改革に関する IMF セミナーが開催される。

\* セクタープログラムサポートに関する Sida ポリシーペーパーが出される。

\* セクター投資計画に関する世銀ディスカッションペーパーが出される。

1996年：\* セクタープログラムサポートに関する DANIDA ガイドラインが出される。

\* EU の事務局長会合でセクター開発プログラム (Sectoral Development Programmes) の概念が紹介され，人間開発・社会開発分やでセクター開発プログラムを支援することを表明する。

\* EU 諸国の教育専門家会合 (EU Horizon 2000) がセクタープログラム支援をすることに合意。

\* オランダ外務省がセクター予算支援 (Sectoral Budget Support) ガイドラインを出す。

\* セクター投資計画に関する SPA (Special Programme for Africa) セミナーが開催される。

1997年：「保健セクターのセクターワイドアプローチ」セミナーがコペンハーゲンで開催される。

1997年以降，世銀および他の援助機関の協力計画の大部分は，セクタープログラムをその協力方針の中心に位置づけている。

EU Horizon 2000 Meeting (1997)資料より

セクタープログラムへの対応について，協力相手国によって差があるため各援助機関の傾向を断定することは難しい。しかし一般的な傾向として，推進派として世銀，EU，スウェーデン，ノルウェー，デンマーク，オランダ，DfID (英国) などがあり，慎重派として USAID (米国)，フランス，ドイツなどがある。日本も後者に属するとみられている。

各援助機関のセクタープログラムに対する取り組みは大枠では一致しているものの，その名称と考え方は異なる部分もある。表1はセクタープログラムに対して積極的な援助機関の取り組みを示している。共通しているのは，セクター全体への貢献，ポリシーの明確化，手続きの標準化 (harmonization) を中心とする援助機関の協調である。しかし実施レベルでは必ずしも共通していない部分も多い。世銀，スウェーデン，デンマークの直接的な財政支援に対して，オランダは相手国 (被援助国) が受け取った外貨に対して相手国が積み上げた内貨 (countervalue funds) によるセクターへの貢献である。また，スウェーデンは資金協力をする場合に，相手国の大蔵省から教育省へと向かう通常の予算の流れに乗せることが大事であるとするが，デンマークは相手国の状況に合わせた柔軟な対応を強調している。

表1：・セクタープログラムに対する各援助機関の取り組み

	援助機関	特徴
SIP(Sector InvestmentProgram)	世銀	セクター計画とポリシーの枠組,地方分権(受益者のオーナーシップ),複数の援助機関の共同出資に基づくセクターアプローチを適用する。できるかぎり援助機関の手続きを共通化する。できるだけ相手国(被援助国)の専門家を活用し,従来の長期滞在外国人専門家への依存をなくす。
SPS(Sector ProgrammeSupport)	スウェーデン	同一セクターの複数のプロジェクトをまとめてプログラムとした。さらに援助機関の協調へ発展し,セクターワイドの取り組み,手続きの標準化,協力を相手国政府の予算の流れに組み込むことを目的とする。
SPS(Sector ProgrammeSupport)	デンマーク	セクタープログラムへの支援に関して,デンマークは順応性のある援助手続きを適用する。最終的目標は,複数の援助機関が一つのプログラムに共同で財政支援を行い,実際の活動は相手国政府がその国の方針と計画の枠組に沿って実施する。
SBS(Sector BudgetSupport)	オランダ	オランダが外貨を提供し相手国が内貨で積み立てた基金(countervalue funds)の活用により,セクター計画あるいはサブセクター計画を支援する。
SDP(Sector Development Programme)	EU	教育専門家会合 Horizon 2000などで1996年からセクタープログラムについて検討している。

### 3. セクタープログラムに関する「北の動き」と「南の動き」

セクタープログラムに関しての動きは,援助機関を中心とする「北の動き」と途上国内での「南の動き」に分けて見ることができる。北での動きとして,表2に示されるように,前述のSPAにおいて教育を含めたセクター投資計画全体についての話し合いが行われてきた。

教育分野では、ADEA や EU Horizon 2000 に加えて、教育の専門家会合である IWGE (International Working Group on Education) でもセクター計画についての話題が中心となりつつある。このような「北の動き」は援助機関が中心となっているが、ADEA はアフリカ諸国の教育省代表と援助機関がメンバーとなっていることに違いがある。

**表 2 : アフリカ地域のセクタープログラムに関する援助機関の主な集まり**  
(教育セクターを中心に)

機関・グループ	機関・グループの特徴	セクタープログラムに関する動き
EU Horizon 2000	EU 諸国援助機関の教育専門家の会合で、定期的に会合を持つ。	1996 年から 1997 年にかけての定期的な会合を通じて、教育セクタープログラムの概念整理を行い、ペーパー ( Establishing an Education Sector Development Programme ) をまとめた。このプロセスを通じて、援助機関の協力規定 ( Code of Conduct ) 案を作成した。
ADEA ( Association for the Development of Education in Africa )	アフリカ諸国の教育省代表と援助機関の教育担当者のフォーラム。援助機関の正式メンバーは半年ごとの運営委員会に出る。2 年に一度の総会にはその他の援助機関も招かれる。	援助機関の協調、情報の共有化などの面からセクタープログラムに貢献している。セクタープログラムの特徴の一つである「先進国の専門家による技術協力を最小限にとどめる」「アフリカ諸国の資源を用いて教育開発を行う」等についても、アフリカ諸国からの声として話し合いが進められてきた。
IWGE ( International Working Group on Education )	UNESCO の研究研修機関である IIEP に事務局があり、教育開発に協力している援助機関が 1 ~ 2 年に一回集まり、教育開発の問題について話し合う。	1998 年の会合では、EU 教育専門家によるセクタープログラムについての発表があり活発な議論を生み出した。参加者はセクタープログラムに対しては肯定的であるが、その実施方法については一致しないところもあった。
SPA ( Special Program for Africa )	アフリカ諸国の開発のための援助機関の集まり <sup>15</sup>	1996 年 12 月にセクター投資計画 ( SIP ) セミナーを開催した。経済マネジメントワーキンググループで SIP の概要をまとめた。資金協

		力を相手国の予算に乗せる on-budget と、そうでない off-budget とに分けること等が最近の論点の一つとなっている。
--	--	--

以上述べた援助機関を中心とした「北の動き」に加えて、アフリカ諸国での「南の動き」がある。セクタープログラムは英語圏アフリカ諸国で急速に進んできており、それぞれの国で援助機関会合が定期的開催されている。このような会合は初期の頃には援助機関のみで半ば非公式に開催されるが、やがて会合が定例化し教育省からも参加者が出るようになり、最後には教育省が会議を主催するようになるという過程が一般的である。

またプログラム実施に至る過程では、主になる援助機関が教育省と共に計画立案、援助機関の調整などを行っている。ガーナの場合、世銀と DfID が中心となりプログラムを進めてきた。エチオピアは世銀と Sida が中心となっており、タンザニアは EU がモデル国として力を入れている。モザンビークでは、協力期間が長く、かつ実績のある Sida が調整役となっている。表3に示される国以外でもザンビア、ウガンダ、セネガルなどではセクタープログラム実施のための話し合いが進んでいる。

**表3：教育セクタープログラムの実施状況**

国	教育セクタープログラムの概要
ガーナ	1996年に基礎教育の義務化・無償化 fCUBE (Free Compulsory Universal Basic Education) プログラムが開始された。実施にあたっては世銀と DfID による協力が中心となった。その後 1998年には教育省のマネジメントに変化がありプログラムは過渡期を迎えている。援助機関の情報交換および調整は活発に続いている。新しい大臣を迎えてプログラムの遅れを取り戻すことが望まれている。
エチオピア	教育省の強いオーナーシップと世銀の協力によって 1997年よりセクター投資計画の準備が進められている。北欧諸国の援助機関のプレゼンスも大きい。 エチオピアは教育分野の援助機関と教育省のフォーラム EDGE (Education Development Group of Ethiopia) がある。NGO が中心となっているが世銀や USAID 等の機関も出席している。このようなネットワークがあったこともセクタープログラムの成立に寄与している。
タンザニア	EU が中心となってセクタープログラムを進めている。援助機関同士の取り決めとして

	の Code of Conduct が作られ、各援助機関が署名をした。
モザンビーク	Sida が中心となってセクタープログラムを進めている。教育省と Sida は協力実績も協力期間も長く、また教育省のオーナーシップも強い。セクタープログラムについても自然な形で発展してきている。

#### ４．アフリカ諸国の教育セクタープログラムの特徴

セクタープログラムを実施しているアフリカ諸国の特徴について、ガーナとエティオピアの事例をとりあげて検証してみる。

まず教育省のオーナーシップであるが、セクタープログラムが実施されている国では教育省の意識の高さが見られる。この当事者意識が形成されていく様子は、ガーナで教育改革からセクタープログラムに至る過程に見ることができる。Sawyer 元教育大臣は教育セクタープログラムの実施に至る過程を、教育省の視点から著している<sup>16</sup>。ガーナ教育省は1986年からの教育改革を進める過程で援助機関への窓口を一本化する必要が出たため、1993年にPMU（プロジェクト管理ユニット）を設立した。基礎教育の義務・無料化プログラムの実施に際して、援助機関主導ではなくガーナ主導で援助機関を調整することを目指して、1994年に教育省と援助機関のフォーラムを開いた。1997年に基礎教育の義務・無料化プログラムが国会で承認された後は、教育省と援助機関はプログラムの進捗状況を共同でモニターするようになり、最終的には全ての援助機関からの協力を同プログラムに一本化することに成功した。

この過程を押し進めたのは教育省の当事者意識であった。まず教育大臣によって認識されたオーナーシップは教育省の各局に浸透し、従来の援助機関主導ではなく教育省主導で援助機関との話し合いが行われた。ここには教育大臣の時にワンマンとも映る強いリーダーシップが不可欠であったが、このような主導権の掌握を可能にした背景には大統領からの強い信頼と支援があった<sup>17</sup>。

ガーナの教育改革からセクタープログラムである基礎教育義務・無償化プログラムに至る過程では、その初期には世銀とUNICEF、実施段階では世銀とDfIDが大きな役割を果たしている。教育大臣を含む教育省のキーパーソンはこれらの援助機関と頻りに討議をして計画を作った。さらにプログラム実施に際しては活動の中心は郡(district)レベルとなり、地方分権化との連動が顕著であった。

エティオピアのセクタープログラムへの動きは、ガーナよりも更に強いオーナーシップに支えられている。計画立案段階での援助機関の直接的な関わりは少なく、教育省が実施の中心的な役割を果たしてきた。世銀の支援は初期から続いていたが、合同ミッションなどを経て計画立案が進む過程で、教育省職員による作業でも充分であるとの理由から、世銀の提供する外部からのコンサルタントを断っている<sup>18</sup>。

援助機関の調整・協調については、セクタープログラム導入以前から援助機関の間で自主

的な会合や情報交換が活発に行われていた<sup>19</sup>。そのような会合に教育省代表が自発的に出席するようになり、それが活かされる形でセクタープログラムの会合に結びついていった。

## 5. アフリカ諸国の教育セクタープログラムの課題

セクタープログラムには問題点も多い。第1に、上からのアプローチとなりがちな点がある。実施段階では地方政府の役割が強調されるものの、計画段階で地方政府が入ることは少ない。従って計画は教育省本省で作られトップダウンとなりがちである。

第2に、政府と公的援助機関が中心となって計画・実施されるため、民間セクターおよびNGO等の役割がはっきりしない。「大切なパートナー」であると言われても計画が出来てしまっただけの協力者であり、必ずしも適切な関わり方ではないとの不満もNGO側にはある。

第3に、複数セクターにまたがる問題への対応の難しさがある。教育セクタープログラムでは、当然のことながら当該セクターへの働きかけ以外の活動はできない。一方、就学を阻む大きな要因の一つに「貧困」があるが、このような複数セクターにまたがる問題に対しては対応できない。

第4に、アカウンタビリティと政府のキャパシティの問題がある。政府や教育省の意識が高くオーナーシップが強くても、政府の能力（キャパシティやアカウンタビリティ）が伴わなければセクタープログラムの実施は難しい。特にセクタープログラムの最終目標とも言える「コモンバスケット」については、各援助機関が相手国（の能力）を信頼できなければ実施は難しい。

第5に、セクタープログラムは複雑になりがちで融通がきかなくなる場合がある。一般にプログラム計画はコンサルタントによって作られることが多い。その国出身のローカルコンサルタントの場合でも、欧米の高等教育機関での教育を受け、先進国の援助機関で働く人々と同じような考え方をする人材が選ばれることになる。そうした人々の高い意識に支えられて作成された計画は野心的で大がかりなものとなりがちである。その結果プログラムは複雑で教育省の実施能力を上回るようなものとなる危険性がある。ガーナの基礎教育義務・無償化プログラムは5ヶ年計画であるが900以上の活動が記されており、そのモニタリングだけでも大変な作業である。このような困難な計画は、実施から評価に至るまでコンサルタントへの依存度を高め、ひいては援助機関への依存を生み出してしまいかもれない。

第6の問題としてチームワークの問題がある。セクタープログラムが実施される以前には、援助機関が教育省の優秀な人材を援助機関のスタッフやコンサルタントとして引き抜いてしまうことにより教育省のキャパシティが低下してしまうことは大きな問題であった。このような問題を防ぎ、教育省のキャパシティを向上させるため、ガーナのセクタープログラムでは世銀の協力により教育省に優秀なローカルコンサルタントを配置することにした。コンサルタントに応募してきたのは教育省職員たちであり、優秀な職員が休職してコンサ

ルタントとして勤務することになった。コンサルタントは他の職員の5～10倍以上の報酬を得ることになり、元同僚である教育省職員とのチームワークを望むことは難しくなった。

第7の問題として地方分権化による地域格差の拡大がある。地方教育事務所のマネジメント能力を上回る活動が要求されることになると、研修や訓練によりキャパシティの向上に成功する地方事務所もあれば、全くプログラムについていけない所も出てくる。一般に僻地や貧困地域は能力向上が難しく、地方格差の更なる拡大が危惧される。

第8の問題は、手続きの標準化の難しさである。これは被援助国に対する信頼性の欠如からすべてを被援助国に任せてしまうことができず、それゆえ援助機関が自らの手続きに固執してしまうことなどからきている。標準化を重視していたエティオピアでも、援助機関の活動を一本化するコモンバスケットの実施には至らず、当面は大蔵省を通じた教育省への資金協力、教育省に対する直接投資、援助機関が購入した機材などを教育省に送るといった3種類の協力の仕方を実施することになった。

最後に、教育省に対する大蔵省の軽視もセクタープログラムを実施する上で大きな問題である。教育省は多くの公務員をかかえて予算割当ての多い省であるにもかかわらず、大蔵省からの低く見られる傾向がある。アフリカ諸国の教育省職員は教員経験者が多く、官僚としての経験が浅いためであるともいわれる。こうしたことがセクタープログラムへの資金を大蔵省から得る際の遅れにつながり、活動に支障をきたす原因となっている。

## 6. 最近の動向

セクタープログラムに関しての最近の動向として、まず、プログラムを支援するために援助機関の側で行われている変革がある。世銀ではセクタープログラムの試行錯誤的な状況に対応するために、APL (Adaptable Program Lending) や LIL (Learning and innovation Loan) 等の、従来の方式に比べて小規模、柔軟、迅速な新しい融資方式を導入している。DfID は、ケニア、ジンバブエ、南アフリカにある地域事務所の教育担当者の権限をロンドンの本部と同じレベルに拡大・強化した。これにより地域事務所が担当国のプログラム計画立案時により深くかかわることができ、また担当国での当該セクターの動きに対して迅速に対応できることになった。

第2の特徴として、セクタープログラムを通じて最終的にコモンバスケットを設定しようという目的を強調しなくなっている。当初はセクタープログラム参加団体に対してコモンバスケットへの出資を義務付けていたが、この条件を強調しすぎることにより一部の援助機関が参加を見合わせる事態が生じた。このため、最近では必ずしもその条件に固執しないなどより柔軟に対応するようになった。また、教育省の側にもコモンバスケットを実施するための能力がすぐには望めないという事情もある。

第3の特徴はオーナーシップをより重視するようになったことである。アフリカ諸国の中期的な支出計画の作成・実施を支援することが、すなわちセクタープログラムであるこ

とが明確に位置づけられた。それは同時に活動を計画、実施するのは援助相手国の教育省であることを意味しており、このようなイニシアチブが高まれば高まるほど技術協力の担い手として先進国から派遣される「専門家」の需要は減少することになる。

第4に、協力の実施方法が標準化されてきている。各々の援助機関が相手国の事情に合わせ、他の援助機関との手続きを共通にしたり資機材の一括調達などが進められている。また合同ミッションなどの例に見られるように、複数の援助機関による共通モニタリングおよび評価なども進んできている。教育省のキャパシティビルディングを目指すために長期専門家の数を減らし技術協力を制限することも行われている。また援助機関が個別に教育省との間で協力計画（財政支援の額）を表明するプレッジング及び援助機関の間での約束事をまとめたメモランダムへの署名などを行なうのでなく、教育省と援助機関全体の定期会合で行われるようになってきている。

## 7. セクタープログラムへの日本のかわり方

前述のように、1990年代中頃から日本は国際社会に対してアフリカ地域の基礎教育開発への貢献をすることを正式に表明している。一方、日本の援助は他の援助機関と比べて実施形態において特異であり柔軟性に欠けるという批判があり、他の援助機関の大規模な変化に比べて、日本の援助のやり方には変化が少ないという見方もある<sup>20</sup>。他の援助機関は90年代に入って大きな改革を繰り返してきた。そのような中で日本だけがこれまでのやり方を変えないで協力を続けることは難しい。その問題が顕著に出てくるのがセクタープログラムへの対応である。

セクタープログラムに関連して、手続きおよびコストの標準化の観点から、日本がアフリカ地域で協力を実施している小学校建設についてこれから問題となってくる可能性がある。手続きの標準化、ローカル基準の採択、建設コストの低減等ができないのならば、小学校建設以外での協力をしたいという見方をするアフリカ諸国および他の援助機関もある。このような意見に対して相手を納得させることのできる明確な見解を持った上で協力を続けるか、代替協力案を考えることが必要であろう。

セクタープログラムの枠組の中での協力について、多くの援助機関は日本同様に問題点や実施の難しさを認識している。しかし時間がかかってもその枠組みの中での協力を目指すべきであるというのが一般的な立場となっている。セクタープログラムはプロセスであり、コモンバスケットへの財政支援という最終的な目標に向かう過程で途上国教育省と援助機関が話し合う過程が大切である。たとえ最終目標を達成することができなくても、その過程に全ての援助機関が参加・貢献することにより協力の質が上がるのが期待されている。

セクタープログラムの概念と実施形態は細部に至るまで確立されたわけではない。国によって実施形態は異なっている。この違いを生んでいるのが、教育省と援助機関の話し合いでありパートナーシップのあり方である。セクタープログラムは進化しており、その進化のプロセスを作り出すのが教育省と援助機関であるといえる。日本がアフリカ地域の教

育開発に貢献する真のリーディング・ドナーとなるためには、このプロセスに積極的・継続的に参加・貢献していくことが求められている。

- 1 UNESCO (1993) 『World Education Report』 他
- 2 World Bank (1994) 『Priorities and Strategies for Education』
- 3 『21世紀に向けたアフリカ開発・東京行動計画』は1998年10月TICADII会議最終日に採決された。
- 4 Sack, Richard (1998) 『Strengthened Partnership through Structured Informality』 ADEA Newsletter
- 5 平等さの強調は、それぞれの名称にも反映しており、ドナー (donors) は開発パートナー (development partners) あるいは資金提供機関 (funding agencies) などと呼ばれるようになった。被援助国 (recipient countries) もパートナー国 (partner countries) となる。これらの名称の変化が真に両者の関係の変化から出てきたものであるかどうかについては意見の分かれるところである。
- 6 セクター投資計画 (SIP) の名称も一般的である。ここでは、セクター投資計画、セクターアプローチ、セクター開発計画等の様々な名称によって示される概念を総称してセクタープログラムを使う。
- 7 Harrold, Peter (1995) 『The Broad Sector Approach to Investment Lending Sector Investment Programs』 World Bank Discussion Paper No.302による。
- 8 ガーナ教育省のEUコンサルタント(先進国出身)は自嘲的に「欧米からの『専門家』が途上国にやってきて四輪駆動車を乗り回す時代は終わったんだ。先進国の専門家1人にかかる費用でローカルの優秀な人材を何人雇うことができるか考えてみたことがあるかね。これからは、先進国から専門家を送る代わりに財政支援をして、教育開発にあてる資金を少しでも増やしていくことを目指すべきだ」と語った。
- 9 Sida (1995) 『Sector Programme Support Background Document to Sida Policy』
- 10 Harrold (1995) 前掲書
- 11 Okidege, Nwanze (1997) 『Fostering Sustainable Development The Sector Investment Program』 World Bank Discussion Paper No.363
- 12 Jones, Stephen P. (1997) 『Sector Investment Programs in Africa Issues and Experiences』 World Bank Technical Paper No.374
- 13 World Bank(1998) 『Assessing Aid What Works, and What Doesnt and Why』 Policy Research Report Series
- 14 ADEAの正式メンバーとなるためには、1年間5万ドルの拠出金を出すことが条件となっている。1999年現在、正式メンバーとなっているのは、世銀、アフリカ開発銀行、UNESCO、UNICEF、Sida、NORAD、米国、カナダ、IDRC(カナダ)、英国、フランス、デンマーク、フィンランド、スイス、オランダ、ロックフェラー財団となっている。

- 15 参加メンバーは、世銀、IMF、アフリカ開発銀行、UNDP、EU、Economic Commission for Africa、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、OECD、DAC、ポルトガル、スウェーデン、スイス、英国、米国となっている。
- 16 『Successful African Experiences Country-Led Coordination of Aid in Ghana』（1997）はガーナの成功例について知りたいという援助機関および他のアフリカ諸国の教育省代表からの強い要望に答える形で ADEA から出版された。
- 17 1994 年、教育改革後最初の高校卒業試験の結果が発表された時、教育の質の低下が問題視されマスコミの教育省批判、教員のストライキ等が起こり教育大臣は辞任を表明した。しかし大統領は教育大臣の辞任を拒否し、公の式典で教育大臣の手を取り自分の隣に座らせ、教育大臣への信頼を示した。
- 18 1997 年から 1998 年にかけて、地方教育局および教育省各局が活動計画をまとめる段階で、教育省は、外国人コンサルタントではなくエチオピア人有識者による作業を選んだ。
- 19 例えば EDGE はエチオピアの教育に協力する公的な援助機関と NGO、コンサルタント等がメンバーとなり、定期的に会合を開催してきた。
- 20 「サブサハラアフリカの基礎教育開発と援助」内部セミナー（1997 年 3 月開催）では、世銀および DfID からの出席者が「各々の機関では予算削減および社会開発セクターへの協力を効率的に実施するために、身を切るような人員削減を含む改革を繰り返して行ってきたが、JICA はそれに見合うような努力をしているのか？」との意見が出された。『サブ・サハラ・アフリカにおける基礎教育開発と援助セミナー』pp.38-39。