

アフリカにおける教育分野セクタープログラム型教育開発の現状と 課題の分析枠組みについて

—ザンビア国基礎教育分野投資計画及び教育省教育開発戦略計画を事例に—

中村 聡

広島大学大学院 国際協力研究科 教育文化専攻 博士課程後期
広島県東広島市鏡山1-5-1
kapepa@hiroshima-u.ac.jp

1. はじめに

1990年代初めより、国際開発協力の分野における新しい潮流の契機となる重要な政策の提言がなされてきた。その1つは、貧困削減への注目である。この問題自体は過去に何度も取り上げられ「援助課題の王道」(牧野 2003, 16)とされているが、90年代に入って主要な開発課題として再度取り上げられ、より包括的な視点から様々な取り組みや議論がなされている。また、教育分野に特化するならば、1990年タイのジョムティエンにて「万人のための教育世界宣言」として採択され、2000年のダカールによって再度行動枠組みが合意された基礎教育の普及へ向けた取り組みも大きな動きの1つとして挙げられる。これらの動きは、1996年のDAC上級会合で採択された新開発戦略の中に盛り込まれるとともに、その理念や開発目標を継承する形で、1999年から2000年にかけて、国別の戦略として位置づけられていく貧困削減戦略文書(PRSP)や国際的開発目標としての「ミレニアム開発目標(MDGs)」へと結実していくこととなる(牧野 2003, 17-18)。

一方、90年代初頭の冷戦終結は、最貧国での開発の行き詰まりを背景とした援助国の「援助疲れ」を生じさせるとともに、従来の開発手法への反省と国際協力のやり方を改善し、援助の効率性を高めることを促すこととなった(横関, 2005)。

このような背景の下、開発協力手法についても様々な議論や試みがなされてきているが、その中でも開発の主体が途上国自身であるというオーナーシップの概念と援助する側が協調・調整するパートナーシップの概念を基調とするセクタープログラム(SP)⁽¹⁾の導入がアフリカの社会開発セクターを中心に図られている。この新しい手法は、新古典派の経済理論に基づく新自由主義的な枠組みへの構造改革を開発援助のコンディショナリティーとして一様に被援助国に対し求めていった80年代から90年代前半の構造調整政策とは異なり、相手国のオーナーシップと対象分野への援助に関わる利害関係者(ステークホルダー)間のパートナーシップを重視した参加型かつ開発協力の現地分権化(decentralization)を標榜した形態をとっている。そのため、具体的な開発政策や計画の策定、実施過程は、導入が図られた国々によって様々な様態を見せている。

例えば、モザンビークにおいては、当初援助機関主導によりSP策定作業が行なわれた。しかしながら、内戦からの復興への強い意欲に基づく教育省担当官の意識の高さ、使用公用語(ポルトガル語)の特殊性、セクター支援モダリティーに対する柔軟な姿勢により、結果的にはモザンビーク側のオーナーシップが発揮され、柔軟に運用された「進化した」SPであるとされている(横関, 2000)。また、ガーナにおいては、当初教育大臣や担当官の強いリーダーシッ

プの下、被援助国側の強いオーナーシップで SP の策定が進められた。しかし、同大臣及び担当官が政治的理由により教育省を辞した後は、同プログラムのマネージメントが迷走したとされる(吉田, 2001)。この他、ウガンダのケースでは、モザンビークと同じく内戦の影響と現大統領の強いリーダーシップが特徴とされ、エチオピアの初期のケースでは教育省の強すぎるオーナーシップによりドナーコミュニティとの間で反目が生じる等、その展開は実に多様であるといえる。

南部アフリカのザンビアにおいても農業、保健、道路、そして教育の分野において SP の導入が図られ、農業を除く3分野については実際に実施されている。この中で、ザンビアの教育分野におけるセクタープログラムの導入に関しては他国と比較し、2つの点で非常にユニークな特徴を持っている。

1点目は、ザンビアが、先に挙げたモザンビークやウガンダ等の各国と異なり「平時」の国であるということである。1964年の独立以来、ザンビアは南アのアパルトヘイト時代にフロントライン諸国の拠点として重要な役割を演じた経緯はあるものの、アンゴラやコンゴ、モザンビークといった隣国と異なり、国内的にも対外的にも戦争状態に陥った経験のない平和な国である。また、ガーナやウガンダのケースと異なり、被援助国政府の大臣や高官といった特定の人物が発揮するリーダーシップの下計画が推進されてきたわけでもない。政治的思惑、健康、或いは他の理由により、リーダーが変わっていく中で、潤沢な人材を抱えているわけではない当国が大きな混乱もなく政策・計画の策定が行なうことができたということは非常に興味深い。

2点目は、本分野における2つの SP が、約10年という比較的短期間の間に開発援助方針の転換期をはさんだ形で策定されたことである。前述の通り、1996年から2000年の期間は DAC 新開発戦略の採択から PRSP そして MDGs と現在の新しい開発援助の潮流が形成されていった時期である。そのため、2000年以降に開始されたプログラム策定においてはこの新しい潮流の影響を受けたものと考えられ、旧プログラムで用いられた方針、手法との間で様々な葛藤を援助国、被援助国の双方が経験したと考えられる。

そこで本稿では、ザンビア国教育分野における SP の特徴を、その導入や実施に至るまでの一連の過程、

特に計画策定の契機、計画策定過程並びに計画実施体制から明らかにすることにより、多様な様態を呈する SP の実像を捉えていく上で新たな視点の提示を行うことを目的とする。

そのため、まず SP に関するこれまでの議論を整理し、本稿で用いる定義や特徴、実施へ向けての重要な要素や前提条件等を提示する。その上で、SP の実施運営において重要とされるオーナーシップとパートナーシップを中心とした概念をザンビアの文脈に基づいて読み替え、分析の枠組みを提示する。続いて、ザンビアにおいて策定された2プログラムを、提案した枠組みを用いて分析しその特徴を考察する。最後に以上の議論を踏まえ、SP の特徴を分析する上でザンビアのケースが与える示唆について述べる。

2. セクタープログラムの定義と比較分析のための視点

アフリカ地域において SP は、「国家の成り立ちに問題を抱えているため、援助の効果を発現するための援助吸収能力が乏しいというアフリカ・貧困国での厳しい援助環境への対応として形成されてきたもの」(高橋 2001)である。特に、援助機関主導で個別に実施されてきたプロジェクト型支援が基本的な開発問題にインパクトを与えることができなかった(World Bank 2001)ことやドナー相互の著しい競合から「援助の集中砲火」の状態が生じた(高橋 2001)ことへの反省から、新しい対アフリカ援助の枠組みが希求されたことも SP 形成を促す一因であったといえる。

セクタープログラムの代表的定義については、Harrold ら(1995)が定義的説明として示した6つの原則(①セクター政策、②セクター戦略、③オーナーシップ、④パートナーシップ、⑤手続きの共通化、⑥技術協力の削減)にもとめられるが、具体的なプログラムに関しては策定に関わるドナーによって様々な定義がなされてきたとされる(笹岡 2000)。また、本手法に関し SP とともによく聞かれる SWAp (Sector Wide Approach)のように、ドナーによってその用語の位置づけや重点が異なるものもある⁽²⁾。

表1 セクタープログラムの定義

プログラム	策定主体	定義
Sector Investment Programme (SIP)	世界銀行	セクター全般を視野に入れたプロジェクト開発、明確なセクター戦略および政策枠組み、被援助国の完全な責務、主要ドナーのアプローチへの合意、ドナー間の可能な共同実施取り決め、技術協力で代わる長期の当該国の能力重視を特徴とした投資貸し付けに対する広範なセクターアプローチを実施するオペレーション手段。
Sector Development Programme (SDP)	E C	セクター内での一定期間に達成すべき目的と手段、および必要な資源を明確化し、政府の権限のもとに実施される成果重視の多年度オペレーションプログラム。
Sector Programme Support (SPS)	スウェーデン	セクター開発への長期支援の過去の経験（単一の合意に基づいたセクターにおけるいくつかのプロジェクトおよび制度構築を含むセクター支援）およびセクター開発へのより広汎なアプローチに関する国際的な議論（セクターワイド・スコープ、他ドナー支援との調和、被援助国政府予算を通じた支払い）に即した支援の形態。

(出典) 笹岡雄一(2000)、アフリカにおける援助変容に関する考察、『国際協力研究』16(2)、51より引用。

このように SP に関しては、関係ドナーによって様々に解釈されているが、それらをまとめると高橋(2001)が述べるように、

「セクタープログラムとは、①途上国の担当省庁及び主要ドナーをはじめ特定セクター（場合によってはサブセクター）全体の利害関係者(stakeholders)の大多数が、②上位の開発政策や計画・予算と密接に連携したかたちで、③そのセクター（あるいはサブセクター）全体を対象とし、④首尾一貫したセクター開発政策を共有しつつ、⑤相互の活動や投入資源の整合性を図るために協調すること。」

と5つの条件に集約することができるであろう。

これらの5条件と前節で述べたザンビア教育分野特有の特徴を勘案すると、本稿においてSPの特徴を分析していく上で重要な観点を大きく2つ見出すことができる。

1点目は、SPが対象とするセクターに関わるステークホルダー達のSPへの参加度という観点である。これまで、対象国政府のオーナーシップと援助機関側のパートナーシップといった援助機関—被援助国間の二項対立的状況を基本としてプログラム実施・運営の主導権という観点から議論が行われてきている。このような文脈の中で発揮されるオーナーシップやリーダーシップは、対象国の政治的、社会的状況に加えて、プログラム担当者の特質にも依存する。そのため、エチオピアの初期のケースの

ように、かえって他のステークホルダーとの間の協働関係を損なってしまう可能性がある。また、援助機関が中心となって構成されるステークホルダーとのパートナーシップについても、援助機関はファンディングパートナーとしての立場は維持していることから、「大半の援助機関が合意する」普遍的価値を持った開発課題の下、多数の論理で事実上のconditionalityとなる危険性を孕んでいる（黒田2001）。

ザンビアのケースにおいては、後述するように援助機関側、被援助国側のいずれにも主導権が偏らず計画の策定が進行していった。それゆえ、援助機関—被援助国の対立軸の両端だけではなく両者の間隙を埋めるような存在に焦点を当てる必要があり、そのためプログラムへの参加度という分析の観点を取り入れることは重要であろう。

2点目は、プログラムの対象国既存システムとの整合性への配慮という点である。SPにおけるプログラムをセクター（あるいはサブセクター）全体を包括する「通常プロジェクトのセット」（笹岡2000）と解釈することはできよう。しかし、活動のそうした包括性のみならず、Harroldら(1995)や高橋(2001)がSPの条件として挙げた「援助機関側が政府組織内に作るプロジェクト実施ユニット(PIU)の削減」や「上位の開発政策や計画・予算と密接に連携したかたちで、相互の活動や投入資源の整合性を図ること」は、セクターワイドなプロジェクトに留まることなく、既存システムと融和し、持続可能性の高いプログラムを実現していく上での重要な要素であると思われる。

る。

以上の議論から得られた 2 つの分析の観点を用いて、ザンビアの事例を分析する。

3. ザンビア国教育省の概要と教育分野のセクタープログラム

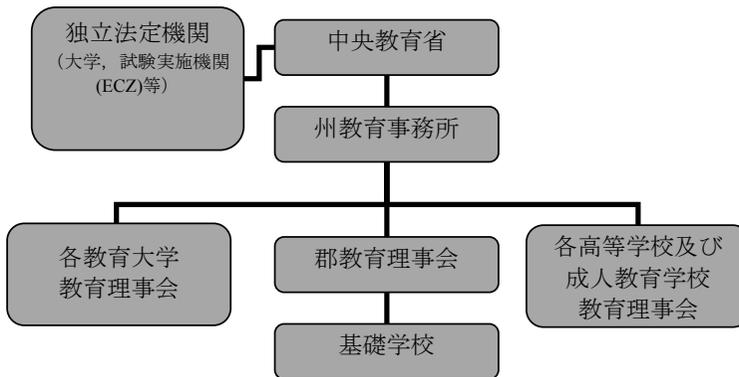
3-1. ザンビア教育省の概要

ザンビア国教育省は、基礎教育（9 年³⁾、高等学校（3 年）、教員養成並びに大学（ザンビア大学及びコッパーベルト大学の 2 大学）レベルでの公教育、遠隔教育並びに生涯教育をその管轄範囲としている。かつては教育セクターの全分野を所管していたが、現在では職業訓練分野は科学技術職業訓練省が所管しているため本稿では対象としない。2004 年に就学前教育の所管が地方自治省から教育省へと公式に移されたが、実際の業務の移管は完了しておらず、依然

として移行期間の状態が続いている。

以下に教育省組織の概略図を示す。教育省は、1993 年にチルバ大統領（当時）によって開始された省庁の機構改革プログラム（The Public Service Reform Programme, 以下 PSRP）の流れの下、中央省内の部局、外郭団体の再編成、成果主義のマネージメント、そして郡教育理事会の設立に代表される地方分権化が行われた。その結果、以下の図に示されるように、中央、州、教育理事会そして基礎学校の 4 つのレベルで教育省の組織は構成されることとなった(MOE, 2005)。

また、大学（ザンビア大学及びコッパーベルト大学）、ザンビア試験運営実施機関(Examination Council of Zambia)、ザンビア教育出版社等の組織は、運営資金の一部を教育省より補助金として受け取るものの基本的には独立採算で運営が行なわれる独立法定機関(Independent Statutory Body)として再編成された。



(出典) Ministry of Education (2005), *Principles of Education Boards Governance and Management Manual*, Lusaka, Zambia.

図 1 教育省の組織構成図

こうした機構改革の結果、教育理事会及び大学を除く各教育機関においては、現場レベルでの具体的な教育活動の実施、運営が行われるとともに、これらの活動の意思決定や財政運営、年間計画の策定が所掌されることとなった。州レベルでは、州教育事務所が、各種教育理事会の政策執行状況のモニタリングや監査、州教育計画策定等、主に管轄教育理事会の活動の調整や州レベルでの教育関連情報の集約に従事している。

一方、中央教育省は、各種教育政策や開発戦略計画の策定、質の確保と基準の設定、国家カリキュラムの策定、行政活動の監査とモニタリング並びに評価等国家レベルでの政策や基準の策定と実施が主な分掌となっている。

教育省開発戦略計画年間活動計画及び予算案(MOESP AWPB)によると、2006 年度の教育省予算は、約 1 兆 5911 億クワチャとなっている。内訳は、ザンビア政府の予算が約 1 兆 2771 億クワチャ、援助機関

より拠出予定の対ザンビア支援が約3140億クワチャ（約9227万USドル）となっている。予算全体の中で人件費が約8883億クワチャと一番大きな割合を占めており、政府予算の69.6%、対外援助を併せた総予算においても55.8%を占めている。人件費以外に関しては、予算全体のうち政府拠出分が55%、対外援助が45%という構成になっており、実際の教育政策実施に対して使用できる予算の約半分を対外援助に依存している。

2001年からのHIPCsファンド流入の結果、教育予算は増加傾向となり2002年には国家の自由に支出できる予算の20.1%が教育省予算へと割り当てられることとなった。(MOE, 2002)。他方、2002年に行われた教育単位費用調査(OPM, 2002)によると、ザンビアの状況と他のサブサハラの諸国の状況と比較した場合、教育予算のGDP比（ザンビア2.6-2.8%、サブサハラ平均4.6%）、自由裁量支出に占める割合（ザンビア約16%、サブサハラ平均25%）ともに平均値を大きく下回っているとの報告がなされている。この傾向は、2005年から2006年にかけて教育予算の対GDP比が2.8%から3.5%と急激な伸びを見せ飛躍的に改善された。しかし、同年の地域内平均が5%超であることから依然として低い水準に留まっている状況にある(MOE, 2006)。

3-2. 基礎教育分野投資計画及び教育省教育開発戦略計画策定までの経緯

1964年の独立以降、3度の教育改革政策が発表されている。まず1977年「Education Reform」が発表されたが、ここでは教育を個人や国を開発していくための重要な手段として位置づけ、9年制基礎教育など現在の教育の骨格が示された。次いで、1992年に「Focus on Learning」が策定されたが、ここではどのように資源を動員していくかということに重点が置かれた。

以上2つの政策を経て、1996年に現在の「Educating Our Future」が発表された。ここで政府は、質の高い教育の享受は全てのザンビア人の基本的権利で、そのために制度化された公教育の場において教育へのアクセス、公正さ、質の確保に重点を置くとしている。

同時にザンビア教育省は、1994年より世銀主導の下、関連3省庁（科学技術職業訓練省、社会サービ

ス・コミュニティ開発省、青年スポーツ省）とともに教育分野投資計画（Education Sector Investment Programme, 以下 ESIP）の策定を行った。1996年に基本方針の文書は作成されたが、省庁間の調整の困難さから実施が遅延したため、所管の異なる基礎教育分野と職業訓練分野を切り離し、それぞれ開発計画の策定、実施を行うこととなった。

基礎教育分野については1996年のESIP策定以降、具体的な活動計画の策定へ向けて世銀より調査団が何度も派遣され、その他のドナーも招請(invited)した上で協議が行なわれた。こうした過程を経た後、1998年9月に世銀や英国、オランダを中心とした支援より合同計画評価会議が行われた。その結果をもとに開発計画実施プラン(Programme Implementation Plan, PIP)と財務管理ガイドラインが作成され、1999年9月より基礎教育分野投資計画（Basic Education Sub-Sector Investment Programme, 以下 BESSIP）は、正式に開始された。この開始に当たって、英国、オランダ、ノルウェー、アイルランドが、準備資金としてプールファンドを創設し教育省に供与する一方、教育予算の対国家予算20%達成や幽霊教員の把握と是正、HIV/AIDSの組織的対応等を要求した。この4カ国と世銀がこの後のMOESP策定過程においても中心的役割を演じることとなる。

2000年12月に開催された合同運営委員会（後述）において、包括的なセクタープラン（現在のMOESP）の策定が合意され、翌年の3月に事務局及び分科会（基礎教育、高校教育、高等教育、サポートサービス）が教育省、ドナー、関係団体代表をメンバーとして発足、開発戦略計画策定作業が開始された。各分科会においては、教育政策文書の検討、地方における現場関係者からの聞き取りも含めた現状分析が進められるとともに、教育単位費用調査(Unit Cost Survey)も実施された。こうした作業の結果、現状分析報告書「Education in Zambia 2002」が作成された。

この現状分析報告書と教育単位費用調査の結果に基づき、02年7月及び8月にザンビア内外の関係者によるMOESP案の評定会合が開催された。ここではMOESP達成へ向けた複数のシナリオが、想定される費用と共に提示され、具体的計画策定に向けての方針と今後のとりすめについて協議が行なわれ、関係者の間でコンセンサスが形成された。

上記評定会合の結果を受け、教育省担当官とド

ナーの在外機関の担当官との混成チームである 6+6 委員会⁽⁴⁾及び財務管理ガイドライン策定小委員会は、関連文書（MOESP, 実施枠組み, 財務管理ガイドライン, 2003 年度年次計画および予算案）の完成へ向けて作業を継続した。加えて、MOESP 協力合意文書（Memorandum of Understanding, MOU）最終案の作成に向けての調整も 2002 年 11 月末まで続けられた。

以上の作業の結果、同年 12 月の BESSIP 合同協議会において、2003 年から 2007 年まで 5 年間の教育開発戦略計画である MOESP が承認された。また、MOU

最終案の署名へむけてドナー各国が本国と協議を行なうことも合意された。翌年 2003 年 2 月に再度開かれた合同協議会において、2003 年度年間活動計画及び予算案の承認がなされ、本部より承認の出た世銀、UNICEF、英国、オランダ、ノルウェー、アイルランド等が MOU に署名をし、ここに MOESP が正式に開始された。同年 5 月には教育省計画情報局へ業務移譲が行なわれたのに伴い MOESP 事務局は解散、実質的にも教育省の活動として船出をした。

表 2 BESSIP と MOESP の構成

	BESSIP	MOESP
構成	・当初 2 期 7 年の構成。 (第 I 期 4 年, 第 II 期 3 年)	・2003-2007 年までの I 期 5 年構成。
対象	・G 1-7 までの前期・中期基礎教育	・教育省管轄の 3 分野（基礎, 高校並びに高等教育）及び行政（サポートサービス）。
最終目標	・教育へのアクセス・質の向上が本計画の最終目標。 ・当初計画終了予定であった 2005 年までに初等教育段階の完全普及を目標。	・教育省管轄の 3 分野（基礎, 高校並びに高等教育）及び行政（サポートサービス）分野において改革推進。 ・分野毎に軽重はあるも、アクセスと機会均等, 質, 実施・運営並びに HIV/AIDS を 4 つの焦点として特定し開発プログラムを策定。
重点項目	①総括, ②インフラ, ③教材開発, ④学校保健・栄養, ⑤公正・ジェンダー, ⑥人材育成・地方分権化, ⑦カリキュラム開発, ⑧教員養成, 配置及び福利厚生 ⑨HIV/AIDS	①基礎教育: ・新カリキュラムの実施・周知, ・E F A へ向けたアクセス・機会均等の向上, G. 8-9 への拡張 ②高校教育: ・施設の増改築（アクセスの向上） ・ポスト基礎教育行財政整備 ・カリキュラム改革 ③高等教育: ・施設の改善 ・大学, カレッジ運営の改革 ・総括機関 (Authority) の設置
教育開発支援と開発計画の関係	・当初 BESSIP 支援に先立ち「意思表明及び行動綱領 (Statement of Intent & Code of Conduct)」の作成・署名が協議された。 ・ドナーは Cooperating Partner ・教育省からの回覧により一部ドナーは署名を行ったが、その詳細については検討されずじまいとなった。 ・「技協」等の定義など内容に曖昧な部分があり、十分に関係者の間で協議されたとは言えない。 ・英, 北欧を中心として、バスケットファンド導入が主張されたが、他国の足並みが揃わないこともあり、4 つの協力形式を認知した柔軟な協力枠組みが策定された。	・MOESP の立場は、「教育省主導の一つの中期政策, 予算案を基にする事により, 援助の無駄・重複を省き, 関係者が協力して教育開発を行っていくこと」である。 ・ドナーは Signatory Partner ・「教育省が好ましいと思う支援方法は、プルーフランディングであるが、他の関係者の状況も配慮し, 二国間で交渉の上協力内容を決定する」との方針。 ・MOU のステータスは、「紳士協定 (Socially, Politically and Morally binding document)」であり, 法的拘束力はない。 ・二国間合意が, MOU の上位に来る。 ・MOU の内容 ドナー側: 援助資金供与の方法, プロジェクト方式援助の際の規定, 専門家派遣における規定等。 教育省側: 資金受け入れに当たった義務。 その他: 活動計画実施に当たった運営体制, 摩擦発生の際の調停方法。

(出典) Ministry of Education (1998) Zambia Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP) Logframe, PIP and Programme Costs, Lusaka, Zambia.
Ministry of Education (1999) Zambia Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP) Financial and Procurement Manual, Lusaka, Zambia.
Ministry of Education (2003) National Implementation Framework: Ministry of Education Strategic Plan 2003-2007, Lusaka, Zambia.
Ministry of Education (2003) National Implementation Framework: Ministry of Education Strategic Plan 2003-2007, Lusaka, Zambia.
をもとに筆者作成。

3-3. BESSIP 及び MOESP の概要

BESSIP 及び MOESP の主な構成を以下の表 2 に示す。BESSIP は、サブセクターである基礎教育に特化した 2 期 7 年の構成となっている。数回にわたって行われたドナー側調査団との協議と合同評価会議により合意された 8 つ（後に HIV/AIDS が加えられ 9 つ）の開発課題の改善へ向け具体的計画が策定された。一方、MOESP は 1 期 5 年のローリングプランであり、教育省が所管する基礎教育、高等学校教育、高等教育（教育大学および 2 総合大学）の 3 分野と行政分野を対象としている。これらの 4 分野に共通

した活動目標が設定されているが、その軽重や活動内容については各分野の状況に応じて策定されている。

次に両プログラムの実施運営体制を表 3 に示す。BESSIP は、教育省のオーナーシップを尊重するため、省内に技術協力専門家を受け入れた特別ユニットは設置をしていない。しかしながら、組織内に重点 9 課題を専門に担当する担当官(Component Manager)を任命し、本来の組織と別体制で事業を統括させており、包括的的巨大プロジェクトの体裁もとっている。

表 3 BESSIP と MOESP の実施・運営体制

	BESSIP	MOESP
関連ドキュメント	<ul style="list-style-type: none"> 基本ドキュメントは、開発計画実施プラン(PIP)、財務管理ガイドライン、年次計画及び予算案。 	<ul style="list-style-type: none"> 基本ドキュメントは、MOU、MOESP、状況分析報告書、計画実施枠組み、年次計画及び予算案、財務管理ガイドライン。
運営体制	<ul style="list-style-type: none"> 合同運営委員会(JSC)：教育大臣を議長とし、教育省と関係者によって構成される本計画の最高意志決定機関。年 1 回開催。 計画調整委員会(PCC)：教育省並びに原則コモンファンド拠出国による計画運営委員会。2 ヶ月ごとに開催。議長は、教育副大臣、副議長は教育省次官。 運営実施チーム(MIT)：教育省内に設置された実務実施機関。2 週間に 1 回対象分野関係者による会議が開かれる。議長は、教育省計画局長。 財務運営協議委員会 4 + 4 Meeting 計画運営上生じる技術的な細かい問題点に関して教育省及びドナー側より代表者が 4 名ずつ参加し協議・調整並びに上位委員会への提言を行う会合。 分科会及びタスクフォース（教科書調達等） 月例非公式会合を通じたドナー間の援助調整。 	<ul style="list-style-type: none"> 各委員会については BESSIP の体制を踏襲。 具体的実施は教育省の関係局が担当。（教育省の行政システムとの調和化） Strategic Plan Support Group（前 4+4 Meeting 及び 6+6 委員会）の役割・権限の強化 地方分権化を見据えた運営システム・サイクル 財務運営協議委員会の役割強化（ガイドラインの作成、地方からの財務報告精査） 四半期ごとの財政支援サイクル
プログラムへの支援方法	<ul style="list-style-type: none"> (ケース 1) コモンバスケット (ケース 2) イヤーマークなし財政支援 資金はコモンバスケットへ拠出されない。 例) 世銀 (ケース 3) イヤーマーク付財政支援 資金はコモンバスケットへ拠出されない。 例) 見返資金 以上資金の運営管理は教育省。 (ケース 4) プロジェクト型支援 資金の運営管理及び投入分野の決定は、ドナーが行う。 	<ul style="list-style-type: none"> (1) 直接分野財政支援 (Direct Sector Support Fund) (コモンバスケット) (2) 活動指定財政支援 (Designated Support Fund) (バスケットに入れない財政支援) (3) その他の支援 (Other Support Fund) (プロジェクト等上記 1, 2 以外の支援)

(出典) Ministry of Education (1998) Zambia Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP) Logframe, PIP and Programme Costs, Lusaka, Zambia.
 Ministry of Education (1999) Zambia Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP) Financial and Procurement Manual, Lusaka, Zambia.
 Ministry of Education (2003) National Implementation Framework: Ministry of Education Strategic Plan 2003-2007, Lusaka, Zambia.
 Ministry of Education (2003) National Implementation Framework: Ministry of Education Strategic Plan 2003-2007, Lusaka, Zambia.
 をもとに筆者作成。

また、会計手続きについても、通常の政府予算運営サイクルとは別の日程で行われている。他方、MOESPについては、計画策定段階において活動内容を教育省各担当部署の活動と整合性を持つように統合された形で事業が計画された。また、会計手続きについても政府予算サイクルに合わせた流れとなっている。活動計画・予算案の策定についても教育理事会事務局、各教育理事会からの計画を郡から州、中央へと集約していくボトムアップの方法をとっている。

4. 考察

本節では第2節で得られた分析の観点をうけ、ザンビアにおいて策定されたBESSIPとMOESPの、①策定の契機、②策定過程、③実施運営体制について分析を行う。

①策定の契機

BESSIPの前身であるESIPは、4省庁にまたがる教育分野の包括的開発を目的として策定が開始された。しかし、その契機についてはザンビア国教育省をはじめとする関連省庁自身の問題意識から発生した内発的動機に基づいていたというよりは、EFA、ドナー側の援助疲れとプログラムアプローチによる援助の効率化の流れといった外生的要因の影響が強かったものと思われる。これは、政策文書の策定にあたって、世銀の持つ調査用無償資金が利用され、同行が複数回派遣した調査団の調査結果や団との協議をもとに策定されていった(World Bank 2001)ことから明らかである。

他方、MOESPは、BESSIP開始直後の混乱がほぼ収集した2000年末、年次総会合同運営委員会の席において、教育省所管分野を包括的に開発する計画の必要性が叫ばれたことが契機となっている。会議参加者による協議の結果、対象分野に関わるステークホルダーを幅広く募った参加型による計画の策定が教育省、参加ドナーの双方において合意された。こうした教育開発計画策定の決定に至る経緯から、MOESPは、ESIPやBESSIPの場合と大きなコントラストをなしているといえる。

②策定過程

BESSIPでは、基本的に世銀の派遣する調査団と関係ドナーそして教育省との間の複数回の協議を通じて計画の策定がなされた。最終段階において、世銀のみならず関係ドナーも母国より調査団を派遣して合同評価会合が実施され、その結果を基に開発項目が特定されていった。このようにBESSIPにおいては、援助機関主導のプロジェクト型支援の手続きがとられた。

他方、MOESPでは、まず援助機関現地駐在担当官を含む現地ステークホルダーによって基礎教育、高等学校教育、高等教育そして行政の4ワーキンググループが形成された。そして外部より庸上されたファシリテーターの助言の下、政策分析、問題分析、現地調査等の活動を実施していく参加型の手続きを踏んでいる。こうした参加型の計画策定活動に援助機関現地駐在担当官自身が直接参加することにより、現地のカウンターパート、ステークホルダーとの間で胸襟を開いて議論を行なうことが可能になったといえる。そのためドナー側担当官が現地の関係者と心理的距離を縮めるとともに現場の事情にも精通することを可能にし、より対等な立場での関係作りに成功したように思われる。こうした人々が援助機関本部のグループと相手国政府のグループの中間に位置する新しいグループを形成していったことがザンビアのケースにおけるユニークさの一つであるといえる。

また、MOESPでは同時平行でなされている教育省機構改革とも連携し、具体的活動計画・予算案と新組織や会計手続きとの融和を図っている。これらの結果をもとに現状分析報告書を作成し、複数のシナリオを想定した上で、国内、海外援助機関に提示し最適なシナリオの選択へ向けて協議を行なっていく現地主導型の手続きをとっている。

関係者間の合意に関しては、BESSIPの場合、合同計画評定会合に基づいて策定された包括的巨額プロジェクトの体裁をとり、その支援についてはコンバケットへの拠出を第一義としていた。そのため、計画への支援に先立ち、BESSIP支援への意思表示(Joint statement of Intent)と具体的な協力に係る手続きの共通化を遵守していくための行動綱領(Code of Conduct)に合意する必要があるが当初はあったのである⁽⁵⁾。

他方、MOESPは、現状分析と教育政策を勘案した

上で策定された包括的中期開発計画と予算案で構成されている。これらの文書は、その策定過程で国内外の関係機関と協議を行い調整の上作成されたものであった。そのため、この計画の実施過程に参加し、支援を行いたい援助機関は、本計画支援に対する基本方針を示した「Memorandum of Understanding (MOU)」に合意し署名をする必要があった。しかし、この MOU は、BESSIP における類似文書と異なり、教育省及び援助機関の間で約半年の協議の上作成されたものであり、法的拘束力のない紳士協定という位置づけとなっている。

以上両開発計画の策定過程に関して述べてきた。その結果、この点においても MOESP の方が、ステークホルダーの参加度や既存システムへの整合へ向けて工夫が凝らされた SP であるといえる。

③実施運営体制

BESSIP はその実施に当たって、技術協力専門家を受け入れるための特別ユニットを教育省組織内に設置していない。しかし、計画の重点となっている 9 分野に対して、それらを専門に担当する担当官 (Component Manager) を任命している。これらの担当官は、本来の部署での業務と平行して、BESSIP における担当分野の運営管理も行なわなければならない。また、会計手続きについても、通常使用される教育省のものとは別の口座が支援方法に対応して開設され、その会計処理も政府予算運営サイクルとは別の日程で行われるなど、複数の作業が平行して行われる体制となっていた。

一方、MOESP については、教育省機構改革との連動を当初から念頭においており、活動内容が教育省組織や予算項目と整合性を持つように事業が計画され、会計手続きについても政府予算サイクルに可能な限り合わせた流れとなっている。特に次年度予算案策定に関しては、教育理事会事務局や高等学校、教育大学等の各教育理事会から提出された予算案を郡から州、中央へと集約していくボトムアップの方法をとっている。

最後に両教育開発計画の運営・実施に係る教育省と援助機関等ステークホルダーとの間の協議および合意体制について述べる。

まず BESSIP において、当初両者の間には合同運営委員会と計画調整委員会といった多人数で構成され

る公式の場しか存在しなかった。そのため、幽霊教員の適正化や教育省担当者に対する特別手当の問題、進捗報告のための計画評価指標の整備等、BESSIP 開始当初に山積していた課題の解決が遅々として進まず、関係両者の間で不信感を募らせる状況が生じていた。こうした状況を打開し関係者間の風通しをよくするため、教育省担当官 4 名、援助機関関係者代表 4 名による非公式委員会(4+4 Meeting)が結成された。本委員会は、関係者間、特に教育省と援助機関との間に生じた課題の解決へ向け、問題点の整理や提言作成へ向けての調整、両関係者への根回しを行った。委員会のこうした活動は、事業の円滑な運営や関係者間の相互理解の深化、信頼関係の醸成に多大な貢献をしたといえる。ここで構築された信頼関係が、後に多くのステークホルダーを巻き込んだ大規模な参加型による MOESP の策定を実現させた遠因となったといえる。この協議体制は、その役割と権限が強化され MOESP へと引き継がれることとなった。

5. まとめ

以上同じセクタープログラムとして分類される BESSIP と MOESP に関し、教育分野での支援に関わるステークホルダーの参加度、対象国既存組織との整合性から分析を試みた。

その結果から、まず両者の特徴をまとめると次のようにいえる。

BESSIP については、分野を包括する開発計画の策定や手続きの共通化を標榜してはいるものの、ドナーの派遣する調査団との協議を通じ、既存の教育省組織と平行した体制が形成された。その意味では、ドナー、特にブルファンディングを始めとするプログラム化を主張するグループの強力な主導により、プロジェクト型支援の手続きを踏襲して策定された SP であったといえる。そのため計画開始当初は、BESSIP 運営に関する思惑の違いや相互の不信感から援助機関本部や現地担当官、その他の関係者間で多くの摩擦が生じた。しかしながら、公式非公式の協議や協働作業を重ねることにより情報共有や相互理解が進み、ドナー間あるいは対教育省との間で良好な関係が構築されていった。計画中期には非公式の計画運営調整委員会(4+4 Meeting)の設置が合意

されるなど建設的かつ柔軟な運営へ向けての歩みよりも見られた。結果的には、次段階へ向けての実験的要素の強い計画であったともいえよう。

MOESP では、BESSIP で得られた経験と計画実施過程で醸成された良好な対ドナー関係を引き継ぎ、教育省とドナーを中心とする他のステークホルダーとの協働を基礎とする大規模な参加型の計画策定が行われた。また、長く遅延していた機構改革の本格開始の時機とも重なり、MOESP 活動内容と既存の組織、会計手続きとの調和化を図ることも可能であった。これらの点から、教育省や他のステークホルダーの計画への参加度や既存制度との整合性の面で、バランスの取れた SP が策定されたといえる。

次にステークホルダーの参加度に注目し SP 分析を行った結果、以下のような示唆が得られた。

第 2 節において、ザンビアの事例では援助機関—被援助国の対立軸の両端だけではなく両者の間隙を埋めるような存在に焦点を当てる必要があることを述べたが、今回の関係者の中では、現地ドナーコミュニティ、特に現地駐在担当官の担った役割が非常にユニークであったといえる。このユニークさは、所属機関本国或いは本部の出先として所属機関の意向を主張するだけではなく、教育省や他のドナー、関係ステークホルダーたちと建設的かつ直接的に協議や実践を行ってきたことにより自然に生じたものといえる。

まず、BESSIP 中盤において教育省との間に非公式の調整組織を設置し両者の間の風通しを良くしたことである。次に MOESP 策定過程において、同担当官たちが自国のコンサルタントを庸上することなく BESSIP の運営や MOESP の策定過程に直接携わっていったことも非常に特徴的である。彼らの参加により、SP 策定過程を通じ非常に緩やかな形である種の技術協力が教育省担当官に対して実施された状況となった。また、こうした協働過程を経ることで駐在担当官自身もより直接的に現状を把握することが可能となり、教育省や他の関係者の立場を理解する上で有益であったといえる。こうした相互の学習過程を通じてある種の仲間意識が関係者の間で醸成されていったといえよう。

その結果、MOESP 策定に係るいくつかの重要な局面において、担当官たちがドナー本国或いは本部と教育省との間の仲介者としての役割を果たすことが

可能となった。また教育省側も、協働の結果得られた経験と信頼関係を基に自信を深めていく結果となった⁽⁶⁾。

ザンビアの国民性は、一般に非常に温和であり、開発支援に関する議論の過程において相手国（ザンビア）から大きな反対に遭うことは少ない（澤村 2000）といわれる。山田(2004)は、ザンビアにおいて援助機関の介入多くなりがちになるパートナーシップのあり方について、ザンビア側のキャパシティ不足を指摘しているが、恐らくこうした国民性も大きく影響しているといえよう。BESSIP 中盤以降のザンビアにおいては、こうした温和な国民性がかえって功を奏し、現地ドナーとの良好な関係の下、既存制度との整合性の高い SP が形成されていったことは興味深い。このように現地ドナーコミュニティをも包含する形で現地の文脈に添った計画を形成していく手法は、国際的枠組みに基づく従来の計画に対して新しいモデルを提示するものであり、その動向については今後も注視していく必要がある。

注記

- (1) 本稿では横関(2005)に準じ、セクターワイドアプローチ(SWAPs)、セクター投資プログラム(SIP)、セクター・プログラム(SP)等の総称としてセクタープログラムを用い、その他の名称については、本稿 2 節における議論の整理を除いては、基本的に個々のプログラムの名称を用いることとする。
- (2) 世銀が内部的な融資手段としての SIP の上位概念として用いている一方、イギリス・北欧を中心とするドナー国においてはより協調型援助を指向した支援アプローチと捉え SP と同義なものとして使用している（笹岡 2000）。
- (3) 最新の教育政策では 2015 年までに 9 年間の基礎教育の完全義務化と 7 年終了時の最終試験廃止が標榜されており、公式名称も小学校(Primary School)から基礎学校(Basic School)に統一されている。他方、制度上は移行期間中であるため、9 年制と 7 年制の基礎学校が並存している状況である。また、現在も 7 年生終了時に最終試験があり、実質的には 7-2-3 制が維持されていることから、本稿では 7 年間の旧初等教育を前期基礎教育、2 年の旧前期中等教育を

後期基礎教育、3年の旧後期中等教育を高等学校教育として用語を統一することにする。

- (4) BESSIP 実施中に援助機関—教育省間の非公式な調整を目的とした 4+4 Meeting が、MOESP の円滑な策定支援のため、その役割と構成人数を拡大して再編されたもの。MOESP 開始時には、Strategic Plan Support Group (SPSG)として運営組織の中に組み込まれた。
- (5) 実際、コモンバスケットへの拠出や技術協力専門家の派遣等について規定をした関係文書が作成され教育省の持ち回りにより各賛同援助機関が署名をすることになっていた。しかし、BESSIP 開始直後に生じた実施上の様々な混乱によりこの手続きは完了されなかった。
- (6) このことを象徴的に示す事例として 2002 年に開催された MOESP 外部評定会合での出来事について取り上げたい。同年 4 月に開催された世銀・IMF 合同開発委員会において、2015 年までの EFA 達成困難国への財政的、実践的支援を目的とした Fast Track Initiative(FTI)の設立が承認されたが、対象国の 1 つであったザンビアは、承認へ向けての手続きに関し、本外部評定会合において世銀の本部担当より説明を受けることとなった。本会合において教育省により提示された 4 つの開発シナリオいずれにおいても資金不足が予測されたため、FTI 承認はドナーからの更なる支援増額のきっかけとして期待された。しかし、これまでの MOESP 策定の前提条件と異なる規範(Indicative Framework)に基づく開発計画の新規作成が必要となるなどその承認過程は MOESP 策定過程と不整合を生じさせるものであった。現地ドナーコミュニティは、会合期間中世銀本部担当官と協議を行なったが不調に終わり、教育省は困難な選択を迫られた。教育省は現地ドナーコミュニティの支援とこれまでの策定過程で培われた自信を背景に現行の方針を変更せず計画を策定すると決定する。FTI は、EFA ハイレベル会合 (2001 年) や G8 カナナキスサミット (2002 年) といったハイレベルの国際的合意に基づき設立されたものである。しかし、今回の事例は、ドナー—被援助国ではなく、(ドナー本国或いは本部) —現地 (被援助国 + 現地ドナーコミュニティ) という対立軸の中で対応が模索され、最終的には現場の論理が優先されたという意味で非常にユニークであったといえる。

因みに世銀も 2003 年 2 月の MOESP の発足に際し、計画支援に合意する MOU に署名をした。また、後に FTI の承認条件もより対象国に配慮した形に改定されていくことになる。

参考文献

- 興津妙子(2006), EFA・FTI の概要及び日本の対応と今後の課題, 第 2 回 FASID 現地 ODA タスクフォース遠隔セミナープレゼンテーション資料。
http://www.fasid.or.jp/oda/pdf/handout_mon2_3.pdf
 (2007 年 8 月 3 日)。
- 黒田則博(2001), 国際開発援助について「北」は何を議論してきたか—最近の国際開発援助に関する考え方の動向—, 『国際教育協力論集』4 (2), 125-134.
- 黒田則博(2003), 欧米諸国における対発展途上国教育援助政策・手法に関する一考察, 『国際教育協力論集』6 (1), 71-81.
- 笹岡雄一(2000), アフリカにおける援助変容に関する考察—セクタープログラムの課題—, 『国際協力研究』16 (2), 51.
- 澤村信英(2000), ザンビアの教育と日本の国際協力—オーナーシップの含意をめぐって—, 『国際教育協力論集』3 (2), 143-155.
- 高橋基樹(2001), アフリカにおけるセクター・プログラム—貧困削減に向けた開発パートナーシップ—, 『国際協力研究』17 (2), 9-19.
- 牧野耕司(2003), 援助アプローチ・戦略に関する一考察, 『国際協力研究』19 (1), 16-28.
- 山田肖子(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 (2), 81-94.
- 横関祐美子(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』3 (1), 65-80.
- 横関祐美子(2005), 援助協調への対応, 内海成治編『国際協力論を学ぶ人のために』, 世界思想社, 299-314.
- 吉田和浩(2001), 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』17 (1), 23-29.
- Haambokoma, C. (2006), *Structure of Education in Zambia*, 広島大学大学院国際協力研究科特別講義用資料。
- Ministry of Education (1996), *Educating Our Future*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (1998), *Zambia Basic Education*

- Sub-Sector Investment Programme (BESSIP) Logframe, PIP and Programme Costs*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (1999), *Zambia Basic Education Sub-Sector Investment Programme (BESSIP) Financial and Procurement Manual*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2001), *Report on the Restructuring of the Ministry of Education*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2002), *Education in Zambia 2002: Situation Analysis Draft*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2003), *Restructuring of the Ministry of Education Sensitization Manual*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2003), *National Implementation Framework: Ministry of Education Strategic Plan 2003-2007*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2003), *Strategic Plan 2003-2007*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2005), *2004 Educational Statistical Bulletin*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2005), *Annual Work Plan and Budget 2005*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2005), *Principles of Education Boards Governance and Management Manual*, Lusaka, Zambia.
- Ministry of Education (2006), *Annual Work Plan and Budget 2006*, Lusaka, Zambia.
- Oxford Policy Management (2002), *Unit Cost Study of Education in Zambia: Final Report*, Oxford, United Kingdom.
- World Bank Group Human Development Africa Region (2001), *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, Washington, D.C., USA retrieved on 21 August 2007 from http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/03/26/000094946_01032006582818/Rendered/PDF/multi0page.pdf.

Abstract

A study on Current Situation and Issues of Programme-type Educational Development in Africa – Using a case of formulation and implementation of Ministry of Education Strategic Plan in Zambia -

Satoshi Nakamura

Doctor Student

The Graduate School of International Development and Cooperation

1-5-1 Kagamiyama, Higashihiroshima-shi, Hiroshima-ken, 739-0025.

kapepa@hiroshima-u.ac.jp

Abstract

Since the beginning of 1990s' emergence of two aspects, such as revival of poverty eradication and "aid fatigue", lead a drastic change in approaches for international development cooperation. One of them is "Program Approach" or "Sector Program" which is becoming a kind of mainstream in social development in Africa.

In this context, this paper firstly discusses the factors which facilitate to succeed in planning and implementing Sector Program. Then Current situations and issues are discussed by comparing Zambia's two consecutive Sector Programs in education sector, that is Basic Education Sub-sector Investment Program (BESSIP) and Ministry of Education Strategic Plan (MOESP).

Through this discussion, it was found that good relation between a recipient country and representatives of foreign cooperating partners, and their effort to incorporate the program into local administration systems are key factors to smoothen formulation and implementation of education sector program in Zambia. A teamwork with government officials also facilitated resident officers of cooperation agencies to understand real situation in the country. This resulted in a change of roles of the resident officers from negotiators for their Headquarters to mediators for the recipient government.