

教育政策・教育計画を現場の質的改善につなげるために — FTI プロセスからの示唆

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

万人のための教育 (EFA) ファスト・トラック・イニシアティブ (以下 FTI) は、貧困削減戦略と教育計画をもつ低所得国を対象に、2015 年までに EFA 目標を達成することを支援する国際的なイニシアティブである。各途上国の教育計画は、一定の基準に従ってこれを支援する教育ドナーグループによって審査されることとなっており、そのためのガイドラインが策定されている。マニュアルによる審査は、審査基準の統一化という公平性を確保できる一方で、審査対象となる教育計画そのものの力点の置き方を同様の方向に仕向けることになりかねない。結果として、教育計画の実効性よりも単なる審査合格のための計画として、その完成度の高さを求めることになっていないかが危惧される。本稿ではこうした問題意識に立ち、

- (1) FTI の審査基準は何を満たすことを求めているか、
- (2) 当該国の主要な教育課題、とくに質的課題に対してどのような政策目標が掲げられ、どのような施策によってこれを達成しようとしているか、また進捗をモニターすることになっているか、
- (3) 各国ドナーグループは実際にどのような審査を行っているか、

について、異なる時期に FTI 承認を受けているケニアとマラウイを例に取り上げて確認する。これらを総合的に分析して、さらには FTI が両国の教育政策の形成および実

施に与えた役割について昨年来実施された FTI 中間評価報告書を参考にしつつ考察する。

これらの作業を通じて、パリ宣言の基本であるオーナーシップ、調和化とアラインメントの推進を強調する FTI の支援を受けた途上国の教育政策、教育計画が、教育現場の質的改善につながるための素地を担保しているかを示すことができると考える。

2. FTI 教育計画の審査基準

FTI は 2002 年に活動を開始して以来、支援対象国、支援のツール、意思決定機構など様々な点について常に変化を遂げてきた (吉田 2008)。支援対象国として承認するための当該国教育計画の審査方法、審査基準もまた進化を続けてきた。現在基本となる書類としては① FTI の目的、原則などを示した基本枠組み書「フレームワーク」(FTI Secretariat 2004)、②教育セクターを包括する計画のうち初等教育に関する部分を審査するためのガイドライン (以下ガイドライン, FTI Secretariat 2006a)、及び③国レベルにおける手続きを説明したガイド (FTI Secretariat 2009) の 3 点を挙げることができる。フレームワーク書類は 2002 年に FTI が始動した後に検討が重ねられてようやく 2004 年 11 月に現行の形にまとめられた。その後、現在までに FTI の統治機構など重要な変更がなされているが、改訂されてはいない。また、ガイドラインも 2002 年版 (FTI Secretariat 2002) を改定して

まとめたのが現在のものである。このほか、FTI を実施する上で途上国がキャパシティを強化するための戦略を策定するための手順を説明した指針書類 (FTI Capacity Development Task Team 2008)、FTI が促進する援助調和化と支援モダリティについて示した指針書類 (FTI Secretariat 2008)、教育計画が承認されると、FTI が持つ触媒基金にほとんどの国が申請するが、この基金に関わる手続き書類 (FTI Secretariat 2006b) も存在する。

今日 42 カ国が FTI の支援対象国として承認されているが、これらの国々は FTI が始動した 2002 年以降毎年数カ国ずつのペースで増えてきた。すなわち、当初の、招待に応じて、最終合意されたガイドラインが存在する前に承認された国、作成中のフレームワーク書類やガイドラインを参照して審査を受けた国、最新のガイドラインを含むいくつもの指針書類に基づいて審査を受けた国、などいわばばらばらの基準で FTI に参加している。FTI の審査基準、承認手続きはすべての国に同様に適用されてきたわけではないことが分かる。以下では、主に審査基準についての手続きを示した書類について、変更点が分かるように整理した。

フレームワーク

FTI の基本書類であるフレームワークは、FTI の承認を受けようとする国の要件と手続きについて記している。教育計画は当該国の教育支援グループによって審査されることがこの書類で規定されている。審査のポイントは計画に実施可能性、持続性があるか、初等教育完全修了化 (UPC) の加速的実施の健全な基本書類となっているか、で、以下の 6 つの観点から審査される。

- ①当該国の主体性、主要関係者、市民社会グループとの意見調整
- ②実施可能性、優先的活動、UPC に向けた主要投資計画

- ③優先度の高い課題に対する具体的戦略、ジェンダー、農村部のアクセス、HIV エイズ予防、弱い立場のこどもたち等

- ④費用と財源 (国内、外部を含む)

- ⑤キャパシティ強化戦略

- ⑥モニタリング・評価体制およびその強化計画

なお、FTI 設立以前に教育計画がドナーの合意を得ている場合は、教育計画、教育政策、教育支援計画の一貫性を確認するとともに、協力、補完、調和を推進する、とされている。このほか、フレームワークには、インディカティブ・フレームワーク (例示的枠組み) として、初等教育の普遍化をほぼ達成した国の指標を参考にしてまとめられた政策「参考値」が示されている。ここには、政府予算のうち教育予算が占める割合、教育予算に占める初等教育予算の割合、第 1 学年入学率 (男女別)、初等教育修了率 (男女別)、児童教員比率、教員給与額、教育経常支出に占める教員給与以外の割合、年間授業時間数が含まれている。FTI 事務局はこの数値はあくまで参考値である、と説明しているが、本稿で示す事例でも分かる通り、実際には多くの例で目指すべき数値として過大解釈されて、政策立案に影響を与えてきている (吉田 2008 参照)。

ガイドライン

この書類は、初等教育計画の審査ガイドライン、すなわち現地教育ドナーグループが審査をする際の指針だが、内容的には、途上国政府が教育統計を十分に活用して教育計画を策定するための手引書ともなっている。10 年程度の長期教育開発戦略と、3 年から 5 年の中期活動計画の審査を行うことを求め、結果は指標をふんだんに用いたいくつかの表にまとめることとし、そのための手順が説明されている。

長期戦略に関しては、①教育全般の投資コスト、経常経費、国内予算、資金ギャツ

プ、教員給与財源ギャップ、②初等教育の普遍化と質向上に関わる経費管理、貧困層や弱い立場のこどもたちに教育を提供するための単価、教室建設単価、③中等教育のコスト管理、④その他の教育に関わる単価の妥当性、これらを確認するよう求めている。その際、教育および経費・財源の将来予測にはシミュレーション・モデルを用いることと、インディカティブ・フレームワークとの比較を行うこと、としている。

一方、中期計画については、①期間中の教育指標、コストの妥当性、長期戦略との一貫性、校舎建設、教科書調達規模の現実性、②活動計画の実施可能性と実施体制、③未就学児童へのサービス提供、学習成果の向上、行政に関わるキャパシティの強化、④長期的改革の下準備、を審査対象としている。

審査の結果は、予測される外部資金の規模、指標を用いたモニタリング方法、不足している知識とデータ、キャパシティ強化策としてまとめることとしている。

国レベル・プロセスガイド

FTI の承認を得るための国レベルでのプロセスを細かくまとめたガイドで、教育計画の審査内容にはあまり踏み込んでいない。「ガイドライン」及びインディカティブ・フレームワークを参照すべきこと、貧困削減戦略、公共セクター改革、分権化、ジェンダー、HIV エイズ、などの主要政策文書との整合性を求めるに留まっている。

3. 教育計画の審査

(1) ケニアの教育計画

ケニアは政権交代後の 2003 年に、初等教育無償化政策を導入した後、就学率の大幅な改善を見ていた。しかし、急速な児童の増加は校舎、教材の不足、教員配置など問題を顕在化させ、同時に貧困層や乾燥地

帯のこどもたちなど残された課題、さらに学習成果の低さなど、依然として深刻な問題を抱えていた。こうした問題に対処するため、ケニア政府は 2005 年「教育、訓練および研究に関する政策枠組み (Sessional Paper No 1 of 2005)」を国会で審議して採択している (参考文献で示したものはこのドラフト版)。この枠組み文書において政府は、すべての国民に教育を、という EFA 目標を 2015 年までに達成することを中心に据えている。そのためアクセスを拡大し、公平を確保し、質を向上させるための就学前教育から高等教育までのすべての教育の拡充策を示している。初等教育については、以下の政策を掲げている。①すべてのこどもたちに無償義務的な初等教育の提供、②そのための父母、コミュニティ、市民社会、開発パートナー、民間その他の主要関係者とのパートナーシップ、③孤児、都市スラムと乾燥地帯のこどもなど特別な環境にあるこどもたちの参加を促進する戦略作り、④ HIV エイズ政策の実施、⑤支援を必要とする地域のこどもたち向けの学校給食、⑥特別なニーズを持つこどもたちむけのバリア・フリーな小学校の確保、⑦学校を起点とした質保証体制、⑧学校運営および学校運営委員会の強化、⑨モニタリング機能の強化、⑩モニタリングの手段を用いた標準化の推進、⑪継続訓練、現職訓練を通じた教員強化、⑫教員コンピテンシー評価体制の確立、⑬教員配置基準の順守。

同じく 2005 年、ケニア政府は、教育政策枠組みに対応して、すべての教育セクターの開発計画である教育セクター支援プログラム (KESSP) を発表した。KESSP は、2005-6 年から 2009-10 年までの 5 年間の教育支出計画である。プログラムは 23 章からなり、①初等教育のインフラ投資、②就学前教育、③ノンフォーマル教育、④特別教育、⑤ HIV エイズ、⑥青年基礎教育、⑦学校保健・給食、⑧初等教育教材、⑨初等教

員養成、⑩初等教員現職研修、⑪乾燥地帯の教育、⑫キャパシティ強化、⑬教育行政情報システム (EMIS)、⑭教育と ICT、⑮ガイドランスと相談、⑯中等教育、⑰中等教員現職研修、⑱質確保とスタンダード、⑲技術産業職業教育、⑳教員管理、㉑ジェンダーと教育、㉒大学教育、㉓モニタリングと評価、を内容としている。

一瞥してわかるとおり、この計画は活動別投資計画がそのまま章を形成しており、初等教育をサブセクターとして包括的に記述した章がない。KESSP がドナーからの支援を引き出すために、活動項目とその経費を産出し、ここから政府予算で賄える額を差し引いて資金ギャップを示すことを主眼として作成された、ドナーを強く意識した書類である、という印象を与える。

KESSP の各章において、計画された投資活動が目指す政策目標をどのように達成しようとしているのか、初等教育に関連した主な支出計画について検証してみる。

まず第 1 章、初等教育のインフラ整備の章は、乾燥地帯、都市スラム、貧困層などの未就学児童の就学を改善するために学校施設を提供することを目指し、既存の学校にその規模と貧困度に応じて学校改善資金を配分することを活動の柱として、5 年間で 66.2 億ケニア・シリング (1 米ドル = 80 シリングで概算すると約 83 百万米ドル) が計上されている。こどもたちが未就学である理由にかかわらず、既存の学校がコミュニティの参加を得ながら自らの手で学校施設を改善することで、この政策目標がどこまで達成可能か、実際の進捗と成果が目目される。また澤村他が示すように、無償化政策の導入後、父母やコミュニティが抱く無償の概念と政府による無償の定義の間にギャップが存在していることから (Sawamura et. al. 2007)、十分な意見調整が求められる。

学校保健給食コンポーネント (第 7 章) は、

乾燥地域 29 県およびナイロビ・スラムに住む経済的に不利な就学前児童および初等教育児童 110 万人に世界食糧計画と共同で学校給食を提供することを主な活動としている。5 年間の経費は 87.3 億シリングで、職業技術教育投資計画の 2.5 倍、大学向け投資計画の約 7 割に相当する額である。社会的弱者に教育を提供する上では、機会費用を含む需要サイドの配慮が不可欠なことは理解できるが、教育セクター全体のなかで予算配分の優先度、あるいは費用対効果など、検討の余地はないだろうか。

第 8 章の初等教育教材では、すべての就学中の児童に一定額 (教科書購入に用途を特定した 650 シリングおよび一般目的資金 370 シリング) を与え、教科書を手にすることができるようにするもので、このコンポーネントだけで全体の計画投資額の 3 分の 1 を超える (356 億シリング)。計画からはどの教科書をどれだけ調達するのかは示されておらず、また児童一人当たりの教科書数が地域、学校によって偏在していると指摘する一方で、一律の給付によってこの現状がどう改善されるのかは記されていない。

教育の改善にとって、質の高い教員の養成と現職教員の研修が重要であることは言を俟たない。特に、初等教育無償化政策によって児童数が急増した状況下では、教員の養成は急務である。教員養成に関する第 9 章では、現状の問題点として、予算不足、教員養成校の施設老朽化と教材・機材の不足、ICT 関連インフラの不備、などを挙げている。既存の 21 教員養成校が毎年送り出す教員数 8500 人は年次自然減数の 8000 人とあまり変わらないことを指摘する一方で、今後の増員計画は論じていない。ケニアの教育を改善するために教員養成の方法をどう改善するののかも描かれていない。こうした課題分析の結果として盛り込まれている投資計画は、予測される通り養成校への資

金直接配分、資機材の提供などに偏っていて、教員配置計画や現職教員訓練計画と切り離して議論されている。一方、現職教員研修（第10章）では、就学前、ノンフォーマル、初等教育間の連携、教員養成との機能調整、多様な INSET 経験からの教訓を踏まえ、多学年、交代制、大規模学級など現実の課題に対応するための研修を学校の場で提供する、といった現実的な計画としているのは期待が持てる。

ケニア FTI 審査

KESSP は FTI の審査を想定して作成されたものではないが、その完成時まではケニアが FTI に申請することは、政府にとっても現地ドナー・コミュニティにとってもすでに想定されていた。FTI 審査はほかのいくつかの国の政府が行ったように、FTI 承認を得るために特別の教育計画を策定するのではなく、KESSP のうち、初等教育部分を審査対象とすることと合意され、2005 年 7 月に承認されている。審査は①意見調整プロセス、②計画の質、③セクター全体計画における UPE 計画の財政的可能性、④目標値とモニタリング、⑤実施準備状況、⑥制度面での実施キャパシティ、の 6 点から現地ドナーグループによって行われた。2006 年ガイドラインは未定稿ながらすでにその原型があったものと思われる。審査が指摘した問題点は以下の通りである。

- KESSP の策定が大部分首都ナイロビで行われ、県レベルの管理責任者が関与していない
- 政府教育予算の増加が見込めない中、投資計画に効率性を高める努力が欠如している
- 教員養成学校の教員能力、学校数、など基本設計がなされていない
- 初等教育重視のため、教育セクター内のその他の部分への予算配分が意識的に薄くされている

- モニタリング報告書が進捗・改善点をどう示すか、具体的に提示されていない
- 県レベル以下の実施準備状況に懸念がある。小規模で始め、漸次規模を拡大していくべきである
- 委譲された権限を学校および学校運営委員会が実施できるか、県およびゾーン・レベルはどのような役割を果たすのか、分権化の全体像が描かれていない
- 採用、昇進、転任、休職など教員関連の管理政策を作成すべきである
- 実施キャパシティの強化策として訓練に過度に期待している

これらの懸念事項は、上記の検証に鑑みても妥当なものだが、このうち、少なくとも 5 点目以降は未解決のままであり、またそれ以外の点については審査過程で改善されたことになっているが、どのように改善されたのかは審査書類上からは把握できない。完成した KESSP を見る限り、これらの懸念事項は残されたままとの印象を受ける。そもそも、給与以外の大半の主要経費を外部からの資金援助で賄おうとする投資計画、しかも教科書配布、教員訓練など、緊要な活動も含まれているものが、どのように持続的な成果を確保できるのか、審査の判断基準はこの点何も示していない。審査は所定のフォーマットに従い、要約、強み、懸念事項、結論を内容にまとめられている。懸念事項は上記のとおりだが、強みとしては、関係者との十分な意見調整、政府の主体性、初等教育へのアクセスに対する総合的な戦略、財政負担軽減措置（教員定数の維持）、実施体制・財務管理体制の確立、成果主義、などの点を評価している。審査の結論部分には、初等教育関連部分を承認する、と明記されており、審査に参加したドナー・国際機関がこれに署名している。また、審査においては、インディカティブ・フレームワークに示された基準値に照らして KESSP が見込む数値がこれらをおおむね

満たすことも示されている。

(2) マラウィの教育計画

マラウィは1994年に初等教育の無償化を導入して以来、初等教育8年制下で就学児童数は急増して現在360万人、うち女児比率50.8パーセント、初等教育純就学率103パーセントを実現している。しかし、第1学年総入学率142パーセントに対して、同純入学率81パーセントと差が大きく、初等修了率40.2パーセント、留年率19.4パーセント、児童教員比率78と問題を伺わせる(いずれも2008年、FTI 審査報告書による)。

マラウィの教育計画は2009年9月に現地ドナーグループによって承認されているが、これに先立ってマラウィ政府は二つの教育計画を作成している。ひとつは国家教育セクター計画2008-2017(NESP)、もうひとつは教育セクター実施計画2009-2013(ESIP)である。

NESPは基礎教育、中等教育、教員教育、技術職業訓練、高等教育を網羅した包括的なセクター計画で、それぞれのサブセクターについて、課題分析に続いて、質とレバンス、アクセスと公平、ガバナンスと管理の3つのテーマについて優先的な戦略を掲げ、サブセクター毎に指標によって目標値を設定している。基礎教育のうち、初等教育の記述では、有資格教員の不足、教員管理戦略の弱さ、教育インフラの不備、教材不足、モニタリングと監督制度の弱さ、特別なニーズを持つ子どもたち対策、特に女子中途退学率の高さ、HIVエイズの影響、学校委員会の機能の低さ、の9項目の課題を簡条書きに示している。

これに対応して、上記3つのテーマに沿ってのべ14項目の施策を示している。例えば、学習効果を上げるための措置として、教科書配布、教員訓練、遠隔教育を行う、とし、さらに有資格教員の漸次増員や緊急計画のもとでの訓練生の実地配置、などによる学

級規模の縮小を挙げている。就学と格差改善策としては、(女)性、貧困層、特別なニーズをもつ子どもたち、立地条件により不利な立場にある子どもたちに照準を合わせて純就学率および修了率を向上させること、困難な地域での教室建設、学校施設、教員宿舎の整備、教室のない学級対策としてのコミュニティむけ資金配分などを盛り込んでいる。ガバナンスに関しては、学校全体改善モデルのもとで学校運営にコミュニティを参加させること、計画、予算、財源、モニタリング及び評価についての適切な分権化、学級規模縮小、留年、退学、就学の適正年齢化、HIVエイズ対策、女子エンパワーメントにかかわる施策の導入、内部効率性の向上、と記されている。しかし、あまりに簡潔な記載で、具体的にどのように施策を実施するのかは全く記述されていない。これらに加えて、児童教員比率、特別手当受給対象教員数、臨時訓練生教員数、教科書配分数、練習帳配分数、2交代制導入学校数、教室建設数、孤児支援給付金対象学校数、学校給食対象児童数、など、21の項目について投入目標を示している。さらにこれら項目ごとに向こう10年間の必要経費見積を表でまとめている。算出根拠は不明で、経費負担の財源あるいは不足資金額も示されていない。

これに対して、作成年度を基準に向こう3年間の実施計画を示したESIPは、まずマラウィの上位国家開発計画であるマラウィ成長開発戦略(MGDS)、2020年までの長期開発戦略(ビジョン2020)とこれに付随する投資計画と教育セクターとの関係を明確にした後、NESPの3つのテーマについての現状分析と政策目標、優先的活動をセクター総論的に詳述している。その上で、各サブセクターの個別活動と経費内訳を、初等教育の場合12ページにわたって93活動について年次アウトプットと経費を2009年から2013年までの4年間について表で示す形式

を取っている。3 テーマについての総論部分も実質は初等教育を念頭に書かれているので、初等教育の実施計画としては大分分かりやすい半面、それ以外のサブセクターについてはごく簡潔なテーマ説明のほかは活動項目を表で示されているだけであるため、NESP 以上に詳細な活動項目リストとして出来上がっている。恒常的に実施している活動も含まれているが、その多くがプロジェクト的な内容である。実施主体、責任部署が記載されていないので判断しにくい。が、セクター・ワイド・アプローチを採用して、財政支援、資金プール、プロジェクトのモダリティを併用する (ESIP 第 5 章) ことを考慮すると、これだけの事業を円滑に実施するためには、相当数の経験を積んだ人員と制度的なキャパシティが求められるはずであることが予測される。

マラウィ FTI 審査

マラウィの長期教育計画 NESP はセクター・ワイド・アプローチに基づくドナー支援の基本書類として、また FTI 承認得ることを目的として 2007 年 7 月に初版が作成されて以来、2006 年ガイドラインに沿って 2 度にわたって審査されている。興味深いことに NESP は 2008 年 7 月に大統領の承認を得て書類としては完成しているにも関わらず、現地ドナーグループは実施可能性および現実的な経費計算の弱さを理由にこれを承認していない。政府はより具体的な経費内訳を示した ESIP の作成を余儀なくされた。

NESP に対する最初の予備審査 (2007 年実施) では、初等教育教員の大幅増員、教室の建設、男女格差是正、HIV エイズ対策、モニタリング評価の強化を求めた。翌 2008 年の審査では、修了率改善と地域格差是正策をより強調すべき、とのコメントを付している (Cambridge Education et. al. 2010)。審査では、ESIP が NESP の中期実施

計画であるとの位置付けから、主に ESIP の実施可能性を審査している (Malawi Local Education Donor Group 2009)。ガイドラインが設定している「財政的に実現性があり、教育セクター内の他の部分および他の公共支出と競合しないか」との問いに対しては、保健予算 (政府予算の 26.5 パーセント) と比較して低すぎる教育予算 (同 17.8 パーセント)、インディカティブ・フレームワーク (64 パーセント) に対して 44 パーセントと低い初等教育への教育予算配分、と現状を示したうえで、NESP 及び ESIP がこれを是正する目標値を掲げている点を評価している。「教育が急拡大する中で生徒の学習が改善を続けるための構造的な政策がとられているか」との問いに対しては、適正年齢を超えた大量の生徒、留年、中途退学の高さといった問題を是正するために、ESIP が教員養成規模の拡大、学校インフラ整備、より短期的には 2 交代制、留年児童の削減、無資格教員の採用などによって学級規模を縮小する措置が盛り込んでいることを評価している。また、「急速な拡大のなかで、就学、修了、学習成果などにおける男女間格差を是正するためにどのような具体的な政策がとられているか」については、就学の遅れ、留年、結婚、妊娠による退学といった問題に対して、ESIP が適正年齢での入学促進、女性教員の増員、女性用衛生施設の設置、母親グループの活動促進などの措置を盛り込んでいる点を評価している。

財源および資金ギャップについては、マラウィの経済が過去 5 年間で平均 7 パーセント以上の成長を見せて好調で、健全な歳入が見込まれること、従って 1 年前に作成された NESP における資金不足予測がかなり緩和されていることを根拠に向こう 3 年間で 220 百万ドルと見込まれる資金ギャップはそれほど大きくなく現実的なものだ、と好感している。さらに、FTI 承認後に申請を予定している触媒基金からの 90 百万ドル

も確保できる想定で、不足額はさらに減少する、と楽観的な予測をしている。

教育の質改善関連では、審査は特に教員養成に着目している。教員養成学校の増設、遠隔教育による教員訓練の開始、加えて学校での現職教員研修の拡充、教員養成と現職教員研修の機能調整、などが盛り込まれている点を評価している。また、審査では懸念される ESIP 実施上のキャパシティ問題について、包括的に整理し、強化策を提示している。その内訳として教員関連では教員養成、採用、現職訓練、視学、HIV エイズの教員への影響に触れ、また学習成果については教育の質調査南東部アフリカ連合 (SACMEQ) の結果を受けての継続的評価の導入とカリキュラム開発、さらには教育行政強化のためのデータ改善、調達契約管理、中央から学校レベルに至る管理能力強化について細かにまとめられている。

キャパシティ強化計画立案にあたっては、FTI が作成したキャパシティ開発ガイドライン (2008) に基づいて行われたマラウィ初中等教育キャパシティ・ギャップ調査報告書 2009 を参照している。ほかにも、ESIP 策定に並行して、NESP で弱かった就学前教育、成人教育、技術職業教育、高等教育の分析を特に強化するためのマラウィ教育現状分析報告書 2008/2009、教育財政管理体制についての調査報告書 2009、教育調達リスク調査報告書 2009 と、多数の報告書が教育計画策定基金やドナーの資金援助を受けて作られており、これらが ESIP 策定の際に重要な情報源となった。

これらを踏まえ、審査書は、マラウィの教育計画が現実的で実施可能性があると結論付け、同時には触媒基金への申請を支持する、と表明している。

マラウィ FTI の中間評価

マラウィは FTI 承認からまだ日が浅いが、FTI 中間評価では机上調査の対象となっ

ている。ケニアの事例と同様に、中間評価は主に教育政策、資金動員、教育データ、キャパシティの 4 つのギャップを埋めることにいかに有効であったか、これに加えて FTI は援助効果向上にどう貢献しているか、を評価することに主眼をおいている。しかしマラウィ机上調査では、NESP がドナーの承認を得ていないことを理由に (実際には机上調査時点で ESIP はドナーの承認を得ているのだが)、ESIP に盛り込まれた主要政策が実施可能な施策として明確に一貫性をもって示されているか、適切な予算措置が取られているか、実施能力は十分か、といった点について踏み込んだ分析は試みられていない。

とは言え、中間評価からはいくつか重要なことが分かる。マラウィが FTI の承認を求めた主な理由は触媒基金の獲得である点、現地ドナー・コミュニティは NESP の承認は拒みつつも、教育計画策定にあたっては継続的に支援を提供し、このプロセスを通じてドナー間の調整も少なからず進んだであろうと推察される点などである。マラウィではすでに保健と HIV エイズのそれぞれの分野でセクター・ワイド・アプローチが進んでいて、教育セクターでも早くこれを実現させ、援助協調を進め、さらにはプール基金、財政支援などのモダリティを進めて自国の資金管理力を強めたい、という強い意志があったものと思われる。

中間評価報告書はまた、現地ドナー・グループ座長の言葉として、「FTI 事務局、現地ドナー・グループ、教育省の間での対話の悪さ、FTI 事務局が提供するガイドラインや参考情報の質の低さがマラウィの FTI 承認の障害になっていた。--- これだけの大規模の資金を必要とする教育計画を策定するには、教育省はより明確な助言を必要としていたし、政策・計画立案能力の低い国に対しては FTI 事務局の技術支援が提供されてしかるべきであった。」と指摘してい

る (Cambridge Education et. al. 2010)。

4. 考察

ここでは、ケニア、マラウィ両国の教育計画が、主要な教育課題を解決するための政策に対応した施策として、教育開発の見地からの妥当性、計画としての現実性、これを支援するドナー・コミュニティとの関係（主体性）を中心に考察する。

ケニアの KESSP は教育政策枠組みの実施戦略と位置付けることができ、内容としては少なくとも初等教育に関連する部分を見る限り、おおむね一貫性はあることが確認できる。しかし KESSP は全体的として、教育省の担当部局がまとめた個別の投資計画の寄せ集めに過ぎない、という印象を払拭できない。その際の計画作りが、問題解決型、成果重視型の思考ではなく、投入物確保のための経費算出が中心となっている。多くの計画が、予算管理の学校への権限委任、学校改善への地域コミュニティの参加、学校給食維持のための学校ぐるみでの追加資金集め、学校現場での現職教員の推進など、学校レベルにおける活動と役割を規定している。これらの役割が全体としてどの程度の負担を学校および地域コミュニティに求めることになるのか、KESSP の中では検討された形跡はない。

ケニアの教育計画が活動項目別に細分化された章立てとなっていて、初等教育として包括的に議論した形跡がないのは先に指摘した通りである。

ケニアの場合、FTI による KESSP 支援がどれだけ初等教育の改善をもたらしたかをみることは容易ではない。確かにマクロレベルでは純就学率は 2002 年の 77.3 パーセントから 2008 年には 91.6 パーセントに、修了率は 62.8 パーセントから 81 パーセントへと向上している (Cambridge Education et. al. 2009)。この改善が、2003 年の初

等教育無償化政策以降も一貫して見られることから、無償化後の取り組みが重要な役割を果たしていることは容易に想像できる。事実、2002 年には 207.7 万人いた未就学児童数が、無償化実施の 2003 年には 143 万人に減少し、その後も 2008 年には 108 万人にまで減少を続けている (World Bank Edstats)。しかし KESSP の効果は、例えばそれが焦点を当てていた北東部乾燥地帯、あるいは都市スラムのこどもたちの動向を追わなければ分からないし、教科書が児童にどれだけ行きわたり、どう使用されているかを見なければ本当の改善につながっているかの確認はできない。2009 年に出された FTI 中間評価報告書のケニア事例調査では、FTI が政策形成、資金確保、モニタリング、キャパシティ強化、パリ宣言に照らした援助協調の進展など、表面的な事象に限定して行われているため、残念ながら KESSP の有効性は確認できていない。少なくとも、教育政策枠組みおよび KESSP の策定プロセスでは、一連の流れが 2003 年に導入した初等教育無償化政策を根付かせて EFA 目標を達成させようとするケニア政府の主体的なリードのもとで行われ、その下で援助の調和化も進んでいるように伺えることはプラスに評価されて良いであろう。

一方のマラウィはこれとは大分様子が違う。1990 年代の初等教育無償化政策以来、規模の拡大の裏で残るグロス・ネット指標の差、修了率の極端な低さ、教員の不足など、多くの課題を抱えて、初等教育修了率 100 パーセントの達成は 2015 年を過ぎても当面見通しが立たないほどである。SACMEQ でも明らかのように学習成果も地域周辺国中で最低レベルである。しかし作成された教育計画は、しっかりした教育セクターの現状分析に基づいているわけでも、既存の教育政策に対応して作成されたものでもない。そのためあって、計画に盛り込まれた計画は、単なるばらばらな活動の列記であっ

て、政策目標を達成するための施策、実施戦略という形になっていない。

そもそもが教育セクターにおけるセクター・ワイド・アプローチの構築とFTIからの触媒基金獲得を目指して始まった教育計画作りである。FTI そのものが援助効果向上のためのパリ宣言に沿って援助調和化の推進をめざす仕組みであることを考えれば、マラウィのプロセスは、FTIに極めて大きな影響を受けていると見ることができるとは、ドナーの支援、教育計画策定基金を受けつつ2年間をかけて作成した長期教育開発計画 NESP は、ガイドラインに沿って2度にわたって審査を受けた結果、支援ドナーからの承認を得るに至らなかった。大統領の承認を得て最終版が出来上がったにもかかわらず、である。現地ドナーは、代わりに、NESP で欠けていた経費見積の詳細、優先順位化などを満たした中期計画 ESIP の策定を求め、政府はさらに1年間かけてFTI が作成した審査ガイドラインに忠実に沿った中期計画を策定して2009年9月ようやくドナーの承認を取り付けた。結果的には、10年間程度の長期的な教育開発戦略をまず審査し、後に3年から5年間の中期活動計画とキャパシティ強化計画を審査する、といった、まさにガイドラインが求める通りの手順を踏んだことになる。念願の触媒基金がマラウィに割り当てられたのはさらに今年2010年5月のことである。審査とは、計画の弱点を指摘し、時にはその克服に向けて必要な支援をするプロセスのはずである。FTI 中間評価のマラウィ机上報告書は、「多くのドナーの意見は統一性に欠けていて、個別ドナーの優先事項として計画に盛り込まれた」と報告している (Cambridge Education et. al. 2010, p. 18)。FTI プロセスにおけるマラウィ政府のオーナーシップは極めて薄いとさえ考えざるを得ない。

5. おわりに

本稿では、途上国の教育政策が教育現場における質的改善につながるための必要な配慮がなされているか、を解明することを主目的とし、その取りかかりとして、近年低所得国の教育政策策定に重要な影響を与えていると思われるFTIを文脈としてとらえつつ、各国が目指す教育開発目標、それら目標を達成するための施策が教育計画にどのように盛り込まれているかを確認し、そうした教育計画を作成する上でFTIのプロセスはどのような役割を果たしているかについて、FTIの承認を受けているケニアとマラウィを対象に検証することを試みた。

ケニアの事例が決して良好な実践例というわけではないが、マラウィと比較すると、教育政策づくり、教育計画作り、ドナーとの付き合い方のそれぞれが、これまでの流れの中からより自然発展的に積み上げられて構築されている分、有効な政策となるための条件がより整っていると指摘できよう。すなわち、政策と実施計画の一貫性、目標設定の現実味、政府の主体性などである。もちろん、審査で指摘された問題点、および本稿で指摘した懸念事項を考えれば、ケニアの場合であっても政策意図が学校現場での改善に効果的につながっているとは容易には考えにくい。

一方のマラウィの例は、終始FTIの仕組みに政府が振り回されているように見える。ドナーたちは相当の支援を投入しているものの、出来上がった計画を見る限り、提供された専門的な技術支援を自分のものでき切れていない。資金面でもさることながら、山積みの教育課題を強力な外部からの支援で少しずつ改善させていく、といったドナー依存の体質が当面続くことが予想される。

この論考は政策有効性の入り口部分の検証に過ぎない。政策・計画・実施の一貫性

に留意しつつ、どのような成果につながっているかをみるのが今後に残された課題である。

参考文献

- 吉田和浩 (2008) 「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及するもの—援助アーキテクチャーと世界銀行の開発アジェンダー—」『国際教育協力論集』第 11 巻第 2 号、5 - 18 頁。
- Cambridge Education, Mokoro and Oxford Policy Management (2009) Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative Country Case Study: Kenya.
- Cambridge Education, Mokoro and Oxford Policy Management (2010) Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative Country Desk Study: Malawi.
- FTI Capacity Development Task Team (2008) Guidelines for Capacity Development in the Education Sector within the Education for All - Fast Track Initiative.
- FTI Secretariat (2002) Guidelines for the Assessment of Education for All Fast Track Initiative Proposals.
- FTI Secretariat (2004) Education for All - Fast Track Initiative FRAMEWORK.
- FTI Secretariat (2006a) Guidelines for Appraisal of the Primary Education Component of an Education Sector Plan March 2006.
- FTI Secretariat (2006b) FTI Catalytic Fund Operational Guidelines October 2006.
- FTI Secretariat (2008) The EFA FTI Modality Guidelines November 2008.
- FTI Secretariat and FTI Task Team on Strengthening Country Level Process (2009) FTI Country Level Process Guide February 2009.
- Malawi Local Education Donor Group (2009) Education for All - Fast Track Initiative Appraisal of the Government of Malawi's Education Sector Plans NESP 2008-2017 ESIP 2009-2013.
- Ministry of Education, Science and Technology (Kenya) (2004) Sessional Paper No. __ of 2004 on A Policy Framework for Education, Training and Research October 2004.
- Ministry of Education, Science and Technology (Kenya) (2005) Kenya Education Sector Support Programme 2005-2010.
- Ministry of Education, Science and Technology (Malawi) (June 2008) National Education Sector Plan 2008-2017 A Statement.
- Ministry of Education, Science and Technology (Malawi) (2009) Education Sector Implementation Plan - Towards Quality Education: Implementing the National Education Sector Plan 2009-2013.
- Ministry of Education, Science and Technology (Kenya) and Development Partners in Education (2005) Assessment of the Primary Education Components of Kenya Education Sector Support Programme (KESSP) 2005-2010.
- Sawamura, S. and Sifuna, D.N. (2007) "A Comparative Analysis on Universal Primary Education Policy in Sub-Saharan Africa - The Case of Kenya" in Graduate School of International Cooperation Studies Kobe University 'Country Status Report for the International Educational Cooperation Initiative on A Comparative Analysis on Universal Primary Education Policy and Administrative and Financial Systems in Sub-Saharan Africa.'
- World Bank Edstats Query [<http://go.worldbank.org/47P3PLE940>] (accessed on August 12, 2010).