

「教育のためのグローバル・パートナーシップ」の 被支援国内での現状と今後への示唆 —ザンビア・マラウイの事例から—

澁谷和朗

(広島大学大学院国際協力研究科)

濱良枝

(国際協力機構)

古川範英

(国際協力機構)

1. はじめに

「教育のためのグローバル・パートナーシップ (Global Partnership for Education: GPE)」は、「万人のための教育 (Education for All :EFA) /ファスト・トラック・イニシアチブ (Fast Track Initiative: FTI)」から2011年に名称変更して継続している、教育セクター唯一のマルチドナー信託基金である。近年、初等教育に加えて中等教育へと支援対象を拡大しつつ、増資会合などのグローバルな舞台でのロビーイングを通じた資金動員、理事会・事務局のガバナンス改革を通じた組織改善へ積極的に取り組むなど、途上国の教育開発において大きな影響力を有している。こうしたグローバルな基金に拠出された資金は、各開発途上国の教育セクター計画の策定と実施のために執行されるが、山田(2008)がEFA/FTIに関して指摘するように、こうした取り組みの実際について、とりわけ被支援国内での教育政策の策定、実施の過程を分析した事例はほとんどない。本稿はGPEの掲げる「オーナーシップ」と「パートナーシップ」という二つの基本理念がどのような形で被支援国内の文脈において実行され、どのような課題を抱えているのかを、特に政策目標の達成を左右する「キャパシティ」

の役割に焦点を当て、ザンビアとマラウイの事例を分析する。

本稿で議論を展開するうえで、重要なキーワードとなる「オーナーシップ」、「パートナーシップ」、「キャパシティ」に関して、筆者の問題意識をここで整理しておきたい。2005年の「援助有効性の向上のためのパリ宣言」によれば、「オーナーシップ」は途上国政府が主体的に政策策定・実施に関与することと定義されている。EFA/FTIとGPEは途上国政府のオーナーシップを尊重し、援助機関がそれを協調(パートナーシップ)して支援することを基本理念としている。ただし、「パートナーシップ」の定義は、非常に多義的である。EFA/FTIの設立に主導的な役割を果たした世界銀行(2002)は、「パートナーシップ」は市民社会や民間企業など幅広い関係者の参画を得ること、援助機関が共通の教育セクター計画を支援し、資金協力のやり方や実施手続きを共通化する援助協調により援助コストを削減することと捉えている。一方でEFA/FTI中間評価報告書(2010)では、「パートナーシップ」には被支援国政府も含まれ、教育セクター計画という共通目標の実現に向けて、被支援国政府も援助機関も資金動員や能力向上への支援を加速すること、資金動員のための触媒としてEFA/FTIが資金提供を行うと

されている。「パートナーシップ」は主体や対象の点でこのように多義的であることが分かる。

そこでまず懸念されるのは被支援国内での関係者間の「パートナーシップ」と被支援国政府の「オーナーシップ」がどのようなバランスのもと実現されているかという点である。EFA/FTI 中間評価報告書（2010）では、EFA/FTI は実施段階でドナー主導となる傾向があり、制度設計における被支援国政府の関与が乏しく、ドナー間の協働にとどまったと指摘している。また、「政策」の策定に関して、被支援国内の関係者の参加には大きな差があったこと、特に被支援国政府と援助機関で構成される現地教育グループによる関与のほとんどは教育セクター計画準備のプロセスのみで、一旦計画が承認され、資金が供与された後の政策実施段階になると参画が弱くなっていく傾向にあることを指摘している。EFA/FTI の後を引き継いだ GPE でも、被支援国政府や GPE 事務局との対話の窓口となり、現地教育グループの中でのとりまとめを担う調整機関（Coordinating Agency）と GPE 資金の管理・執行を担う資金管理組織（Supervising Agency。現在は Grant Agent と呼称。）を援助機関が担うことが通例となっている。以上を踏まえると、調整機関や資金管理機関以外の関係者の参画を得た「パートナーシップ」や、被支援国政府の「オーナーシップ」はどの程度実現できているのかという問題意識が生まれる。

次に、多義的な「パートナーシップ」の中で、最も取り組みが弱くなりがちな被支援国関係者の「キャパシティ」への対応が懸念される。EFA/FTI 及び GPE では「政策」⁽¹⁾、「資金」⁽²⁾、「データ」⁽³⁾、に加えて、政策目標の策定、その質および達成を左右するという重要性から被支援国政府の「キャパシティ」⁽⁴⁾ に関するギャップの解消を目指してきた。しかし、このような広いア

ジェンダ設定にも関わらず、資金源としての側面ばかりが強調され、それ以外の要支援分野への配慮が弱かったこと、「キャパシティ」について、依然として上流の計画策定における能力向上が主眼であって、実施段階での関係者のキャパシティ強化への注意は十分には払われてこなかったことが指摘されている（Cambridge Education et al. 2010）。さらに 2015 年の評価では、教育セクター計画、GPE 資金によって実施される案件と各国教育省の実施能力との間に様々な不整合があることも指摘されている。被支援国政府の「オーナーシップ」重視の考えでは、被支援国が政策形成から実施までを担うのが理想とされる一方で、被支援国の行政能力の低さが指摘されている（山田、2008）。教育セクター計画が策定され、GPE 資金が承認された場合には、「政策」、「資金」、「データ（評価指標）」についてはある程度対応が取られていると考えられるものの、被支援国関係者の「キャパシティ」向上に関する取り組みについては不明な点が多い。このことから、被支援国関係者の「キャパシティ」への対応が政策目標の策定及び達成を左右するのではないかという問題意識が設定できる。上記の問題意識のもと、日本が教育セクターでの支援を積極的に展開しているマラウイとザンビアの事例を分析することとする。

2. GPE 被支援国における「オーナーシップ」と「パートナーシップ」の現状

（マラウイ）

マラウイには各国大使館（ノルウェー、ドイツ、EU）、国連等の国際機関（UNICEF、WFP、世界銀行、アフリカ開発銀行）、JICA、USAID、DFID、GIZ などの二国間援助機関が参加する教育開発パートナーグループ（Education Development Partners Group、

以下 EDPG) があり、月例会合を開催してそれぞれが実施中あるいは今後形成を予定している案件情報の共有を行うとともに、教育省との連携体制の構築と改善を図っている。主な業務は、四半期毎に開催される初等、中等教育等のサブセクター別会議や政府、市民社会組織との合同セクターレビュー会議への出席に加えて、教育セクター計画など主要な政策文書の作成に係る専門的なフィードバックの提供等を含む。マラウイでは EDPG の議長が GPE 案件形成および実施中に全体の調整業務を担い、GPE 本部との連絡の際の窓口となる調整機関 (Coordinating Agency) を務めることになっている。JICA は 2014 年末から約 1 年間の任期で議長職を務めた⁽⁵⁾ ため、自動的に調整機関としてマラウイの GPE 申請の調整役を担うことになった。

GPE 案件形成や実施に係る国レベルの意思決定機関である現地教育グループには、EDPG 参加ドナーに加えて市民社会組織、教員組合、大学が含まれ、マラウイではさらに職業訓練教育を担う労働省など、教育省以外の関連省庁も参加している。マラウイの現地教育グループは非常に多様なメンバーで構成される大規模な組織であり、その多様性がもたらすメリットは認識されているものの、同時に意思決定過程の遅延などがしばしば問題として議論されている。また現地教育グループのメンバー機関の中でもミーティングへの参加頻度や貢献度は様々であり、例えばドナー内でも中等教育と職業技術訓練教育に支援分野を特化している EU の関与は他ドナーに比べて限定的である一方、GPE と連動する形で財政支援を再開したいと考えているノルウェーや、初等教育で大型案件を実施している UNICEF や USAID はより活発な動きを見せている。また、GPE は政府、ドナー機関と市民社会組織の 3 者による参加型の意思決定過程を重んじるという方針を強く打ち出しているが、

資金管理機関や調整機関を担えるのは GPE 理事会で議席を持っている国際機関もしくは二国間ドナーに限られるため、市民社会組織の関与が限定されがちである。概ね、マラウイの現地教育グループは EDPG 参加ドナーによって牽引されていると言ってよい。

JICA が調整機関を引き継いだ時点では、マラウイは 2015 年 9 月の教育セクター計画実施グラント (Education Sector Program Implementation Grant、マラウイの割り当て上限額は USD44.9 million) 申請を目指して作業を進めていた⁽⁶⁾。案件形成の際にはマラウイの資金管理機関である世界銀行の手順に沿って、複数回の調査団派遣を通じた現地教育グループメンバーとの綿密な打ち合わせ、及び世界銀行内部で案件の質を高めるための必須の作業として行われる種々の評価をこなさなければならないなど、相当の時間を要する過程であるという事情から、期限内の案件形成の完了を危ぶむ声も早い段階から聞かれた。こうした背景に教育省の人的・資金的資源不足の問題が重なった結果、マラウイ政府及び現地教育グループは 2015 年 9 月の申請を見送ることになり、2016 年 3 月の締め切りに向けて作業を継続することになった。このように、マラウイの GPE 申請は他国ではあまり見られないような様々な障壁に遭遇し、通常よりも長い時間を費やさざるを得なかった。現地教育グループメンバー、とりわけ政府とドナー機関は GPE 申請という機会が作り出す、各国・機関独自の関心や利益を超えた援助協調メカニズムの創出、すなわちパートナーシップの構築に可能性を感じているが、同時に種々の調整に多大な時間を要する業務であると捉えている。マラウイでは相当な量の準備作業を経たのちの申請延期の決定によって、GPE 関連の作業を本来業務の外にある負担と捉え、一部のドナー機関が会議等に積極的に参加しなくなるケースが発生した。最終的に 2016 年 3 月の申請

は無事に済ませたものの、包摂的な意思決定プロセスが完遂できたとは言い難く、パートナーシップの構築途上の段階にあると言える。案件採択後には改めて現地教育グループ内で実施体制の見直しが必要になるだろう。

各国の教育セクター計画立案を支援し、資金申請を審査する GPE 事務局は政府の主体性、積極性を重んじ、教育セクター計画としてまとめられた各国の重点分野を支援することを謳っている。その一方で教育格差是正のための具体的方策などより厚みを持った対応が必要とされる分野があると判断する場合には、積極的に政府に対して改善を求めるなど、その姿勢には「オーナーシップ重視」と「結果重視の教育改革を求める厳しさ⁽⁷⁾」が同居している。GPE 事務局の調査団来訪時の政府との会合では、政府の計画に対して懇切丁寧に助言が提供され、これを受けて再度教育省は欠けている統計データを提供し、優先的に取り組むべき課題の絞り込みを行うことで、GPE の求める質の基準を満たそうと努力する。こうしたやり取りのなかで、男女や地方間の教育格差、教授言語選択の問題など、途上国政府にとって神経を使う話題が取り上げられ、それらに対する具体的な改革案の提示を求められることもあり、途上国政府にとっては悩ましい局面も多い。途上国政府との間にこのような議論と調整の機会を複数設けていることは、各国のオーナーシップを重視する GPE の特徴かつ利点の一つと言える。GPE 本部は案件形成中に複数回、案件実施中は毎年開催される合同セクターレビュー (Joint Sector Review) の際に担当スタッフを現地に派遣することが通例となっており、現地教育グループとの意見交換の場を設けるように尽力し、現地の意見を積極的に吸い上げようとしている様子が伺える。非常に限られた開発予算を補てんできるという意味でマラウイの教育省に

とって GPE に申請する意味は大きいですが、前述の通り同時に最低でも数ヶ月⁽⁸⁾を要する申請プロセスが負担と捉えられることもあり、またマラウイの場合は 44.9 百万米ドルである割り当て上限額と比較して作業量が大きすぎるという見方も現地教育グループ内にある。

GPE 事務局の求める上記のような姿勢に対し、被支援国内でこうした圧力を強く感じているのは政府だけでなく資金管理機関も同様である。特に GPE の予算執行期間が 3-4 年間と限定されているため、こうした圧力のもと GPE 資金申請書作成など核となる作業を資金管理機関だけが担う構造になってしまっている。マラウイでは、教育セクター計画自体の執筆も外部コンサルタントが多くの部分を担っているのに加えて、その後のセクター計画実施グラント申請の段階に至っても、プログラム策定に必要なベースライン調査等の作業の大半は資金管理機関が実施し、教育省の関与は極めて限定的であった。資金管理機関が多くの作業を担うことである程度の質は担保されるものの、中長期的な視点から途上国政府が自らの教育を牽引する体制を強化することには必ずしも繋がっていない。

(ザンビア)

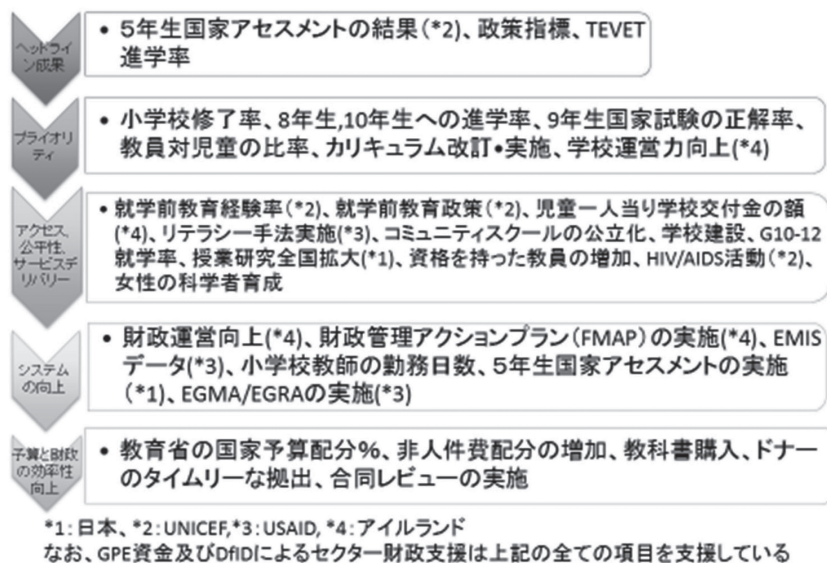
ザンビアでは、援助効率の向上、オーナーシップの重視を盛り込んだ、合同援助政策が 2007 年に策定され、2011 年にその後継政策が策定された。両文書には日本を含めたドナーが署名しており、政府とドナーの援助協調が着実に行われてきている。教育セクターでは、2008 年に合同援助政策に基づく覚書に教育省と日本を含めた 11 ドナーが署名し、教育セクター開発計画 (National Implementation Framework: NIF) II を支援する体制が合意された。2012 年にはその後継の NIF III (2011-2015⁽⁹⁾) を支援する覚書が作成され、教育省と日本を含む 6 ドナー

が署名している。現在、GPE に関係する現地教育グループに属するドナーは、NIFIII に沿って支援することが定められており、定期的に教育省とドナーが政策協議を実施することやセクター全体の政策会議の実施も盛り込まれている。

ザンビア教育セクターの主な支援ドナーは、GPE、DfID、USAID、UNICEF、アイルランド、日本、それから小規模であるがベルギーの NGO である VVOB、市民団体などが該当する。世界銀行は教育セクターが重点支援分野でなかったため、具体的な案件は実施していなかったが、2015 年に公共支出追跡調査などの調査分析を行っており、その結果を基に新規案件の作成を検討している。以前はオランダ⁽¹⁰⁾、デンマークが財政支援ドナーとして援助総額でも 1 位、2 位を占めていたが、各国の支援戦略に基づき、2011 年にザンビアから撤退している。現在のドナーの支援モダリティはセクターバジェット支援 (GPE⁽¹¹⁾ 及び DfID)、イヤマーク型プールファンド支援 (日本、アイルラ

ンド、USAID)、プロジェクト型支援 (日本、UNICEF、USAID、VVOB) である。

ザンビアの現地教育グループの特徴は 2 点ある。1 点目は同じ NIFIII の支援項目を GPE だけでなく各ドナーも支援しているが、それぞれの役割分担が明確であり、補完する形での支援が可能となっていること。具体的には図 1 のとおり、NIFIII への GPE を含めた財政支援の成果を測る業績評価フレームワーク⁽¹²⁾ (Performance Assessment Framework: PAF) では、教師教育は JICA、就学前教育は UNICEF、リテラシーは USAID といった役割分担があり、それらの分野で負担する活動経費をザンビア政府予算、GPE の教育セクタープログラム実施グラント及び DfID のセクター財政支援、プールファンドから捻出している。2 点目に上記のとおり他国に比べドナーの数が少ないため、ほぼ全ドナーが NIFIII の策定や教育セクタープログラム実施資金にかかるプロセスに特段の相反関係もなく 協調して関わっていることである。以上の結果、ザンビア教育セ



(出典：ザンビア教育省政策文書をもとに筆者作成)

図 1 PAF 指標と支援ドナーの対応関係

クターでは、GPE と他ドナー独自の支援活動が補完関係となり、相乗効果を上げることが可能な状況が存在している。

それでは、ザンビア政府の「オーナーシップのもと「キャパシティ」や、それ以外の「政策」、「資金」、「データ」への対応はどうなっているのか、日本がこれまでに支援してきた授業研究⁽¹³⁾ 支援の切り口から見てみたい。

ザンビア教育省は 2005 年以降、既存の校内研修の仕組みの中に学校ベースでの教員の継続的職能開発として、教師が互いに授業を計画し、実施し、振り返り、改善点を共有する授業研究を導入している。また、本事業の試行段階から全国展開に至るまでの道筋を示した「学校ベースの教員の継続的職能開発にかかるマスタープラン」を作成し、NIFIII の指標に授業研究の全国展開

を盛り込むなど、「政策」面での高いオーナーシップを持って本取り組みを計画・推進してきている。「資金」面では、ザンビアでの GPE 教育セクタープログラム実施グラントは NIFIII の中で、アクセスの向上、教育の質的向上、教師教育、カリキュラム、サービス供給、財政運営の向上を支援対象としてきた。そして資金配分とも連動する業績評価フレームワークの指標、特に重点項目の一つである教師教育のものを決定する際には、ザンビア教育省内でその時点で最も成功裏に進捗していた授業研究支援に着目した。NIFIII の指標には「授業研究を実施している州の数」を、業績評価フレームワークの指標には「授業研究を実施している学校の割合」を採用している。さらに GPE 資金の拠出連動指標 (Disbursement-Linked Milestone: (DLM)) として、教育省として

表 1 : NIFIII における授業研究拡大の指標

主な活動	指標	ベースライン (2009)	目標 (2015)	結果
SMASTE-SBCPD Programme ⁽¹⁴⁾ の全国拡大	授業研究を実施している州の数	3 州	10 州	2013 年に 10 州で開始→すでに達成

(出典：ザンビア教育省データに基づき筆者作成)

表 2 : 業績評価フレームワークにおける授業研究拡大の指標

指標	2011 ベースライン	2012 目標値	2013 目標値	2014 目標値	2015 目標値
【目標】 C18 全国の学校で授業研究を実施している学校 ⁽¹⁵⁾ の割合	Basic Schools ⁽¹⁶⁾ 3 州で 10.8% High schools プロジェクト対象校で 99%	Basic 3 州で 45% High School 3 州で 70%	Primary 3 州で 55% Secondary 10 州で 40%	Primary 3 州で 65% ⁽¹⁷⁾ Secondary 10 州で 55%	Primary 3 州で 70% Secondary 10 州で 65%
【結果】		Basic 3 州で 49.7% High 3 州で 98.5% 達成	Primary 3 州で 80.9% Secondary 10 州で 51.7% 達成	Primary 3 州で 87% Secondary 10 州で 68% 達成	Primary 3 州で 90% Secondary 10 州で 96% 達成

(出典：ザンビア教育省データに基づき筆者作成)

も資金管理機関としても成果が出る項目を選びたいという理由から、上記業績評価フレームワークの指標「授業研究を実施している学校の割合」が選定された。このように、政策のパフォーマンスを測定する「データ」の指標として授業研究の実施状況が設定されていた。NIFIII および業績評価フレームワークの指標の目標値と結果は、表1・2のとおりである。

「キャパシティ」に関しては、JICAの技術協力プロジェクトにより、2005年から1州での授業研究の試行的導入が開始され、2008年から3州に拡大、2011年からは全10州で全国展開されている。2011年から2015年までの技術協力プロジェクトでは、プロジェクト目標「教員の教授技術が学校ベースの継続的職能開発プログラムのもとで改善する」が設定され、授業研究の全国展開、それに伴う各州で各学校での授業研究のファシリテーターとなる人材の育成、学校管理職への意識啓発の研修、視学官による支援、授業研究の実施状況のモニタリングの仕組みづくり、授業研究を実践するための参考資料（ガイドライン、スキルブック）の作成、中央・地方で授業研究を推進する中核人材を海外研修により能力

向上させることに計画的に取り組んできた。この結果、授業研究実施州で未実施州と比較して国家試験合格率の改善が見られ⁽¹⁸⁾、また授業研究の実施度合いと国家試験合格率との相関があるとの調査結果も出される⁽¹⁹⁾など、質の高い成果が発現している。さらに1州で開始した授業研究が、全国10州3,322校（全体の34.8%、公立学校の約58%）の初中等学校⁽²⁰⁾46,462人の教員（全体の46.1%⁽²¹⁾）が取り組むまでにスケールアップし、ザンビア全国での大きなインパクトをもたらしている。

3. 考察と今後への示唆

本稿で提起した問題意識に基づき、マラウイ、ザンビアという事例を通じて得られた考察と今後への示唆を以下のとおりまとめた。

マラウイの事例からは、被支援国政府の「オーナーシップ」と多様な関係者の「パートナーシップ」というGPEの基本理念の実現が政策策定段階から危うくなっていること、またGPE事務局が求める「結果重視の教育改革を求める厳しさ」が現実的な圧力として、被支援国政府と資金管理機関に押

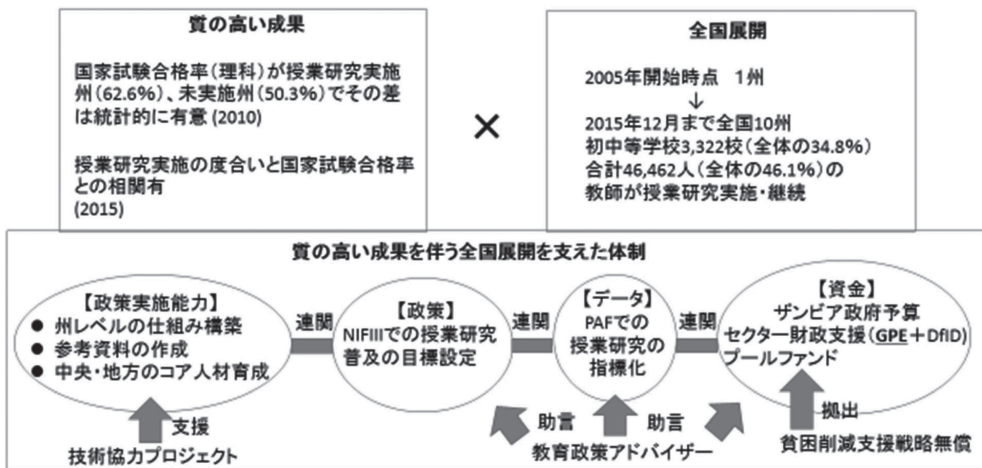


図2 授業研究の質の高い成果と全国展開及び実施体制との関係

しかかっていることが分かる。実際には資金管理機関だけがほとんどの業務を担う体制となっており、多様な関係者の参画という「パートナーシップ」の実現は困難であることが分かる。また現行のやり方では、被支援国政府による「オーナーシップ」を担保する仕組み、とりわけ教育省で教育政策の策定と実施をリードするべき人材の「キャパシティ」向上を実現するための仕組みの構築に十分な注意が払われていないという実態も明らかとなった。教育の質を向上させ、開発途上国自らの自立・発展を推し進めるためには、政策策定から政策実施、現場での成果の発現に至る全ての段階で、被支援国政府及び関係者の「キャパシティ」向上を目指す視点とそのための具体的な方策を常に持っていなければならない。その意味で、調整機関及び資金管理機関以外の援助機関によるキャパシティ支援の活用についても検討されるべきである。例えば、日本がこれまで継続的に支援してきた中央及び地方教育行政官、校長・教員、学校運営委員会関係者のキャパシティ・ディベロップメントがGPEで生かされる余地はまだ多いと言える

ザンビアの事例からは、被支援国政府の「オーナーシップ」、多様な関係者の「パートナーシップ」が政策実施段階において良好に維持され、政策目標の達成を左右する「キャパシティ」が適切に構築されていることが確認できた。また、「キャパシティ」が「政策」、「資金」、「データ」と関連し、成果を発現していることが分かった。具体的には、図2のとおり、「資金」としてのGPE資金を授業研究の全国展開活動に支出することは、現場レベルで構築された教育省・州・郡・学校レベルの「キャパシティ」を活用し、「政策」としての教育セクター計画にアラインし、政策の業績評価フレームワークの指標という成果を測る「データ」とも連動するなど、お互いに密接な連関が構築されてい

た。この背景には、2005年からのJICA技術協力プロジェクトによる試行事業を通じて、すでに授業研究支援がザンビア教育省の事業として現場で成功・展開しており、教員の職能開発の有効な手立てとしてザンビア政府関係者の信頼を勝ち得ていたことがある。また、教育政策アドバイザーによる政策、資金（予算）、データ（業績評価フレームワーク）への助言などの関与や貧困削減支援戦略無償をプールファンドに拠出し、日本の教育支援プログラムとして、GPEの目指す被支援国内の「パートナーシップ」に積極的な態度で臨み、支援を行っていたことも特筆すべきである。

上記のザンビアの事例はGPEの進める「キャパシティ」に関する取り組みに示唆を与える。GPEは2010年にグローバル、域内、被支援国内での研究、キャパシティ・ビルディング、好事例の共有を目的にGlobal Regional Activity (GRA)を開始した。しかし、2015年の評価レポートでは、被支援国内の関係者からのGRAに関する認知度と理解度が低いこと、GRAの結果が教育セクタープログラム実施資金を使って実施される活動にもっと反映されるべきという課題を指摘している。ザンビアの事例から示唆されるのは、GPE評価レポートが指摘するように単にグローバルな知見を蓄積・共有して各国のキャパシティのギャップを埋めようとするだけでは不十分であり、被支援国内における「政策」、「資金」、「データ」という上流部分の文脈に合致した形で「キャパシティ」への支援がなされることが特に政策実施段階では不可欠ではないかということである。今後、GPEが教育セクター計画の立案、実施、モニタリングだけでなく、学習成果、教育の公平性、包摂性などのアウトカムを重視した資金協力を進めるには、現場での成果を出せる事業パッケージ（事業の目標やその達成の前提条件を設定する際に参照可能なモデル、各関係者の役割を

定めた事業実施ガイドライン、関係者への研修などの能力強化の機会)を、「キャパシティ」向上を実現するための仕組みとして有しておくことが求められる。これに加え、ザンビアの事例からは、そうした「キャパシティ」がアウトカム発現のために有効であることが現地教育グループの中で合意されるためには、学習成果の向上等に対する事業の効果がしっかりと検証されることも不可欠であるという示唆が得られる。

このことはGPEが打ち出した結果重視の新ファンディング・モデル⁽²²⁾や世界銀行などが推進する結果重視の資金協力(Result-Based Financing)を考えるうえで大変重要な示唆を与える。吉田(2012)が指摘するように、学習成果の向上などの教育現場における改善になぜ財政支援は繋がらないのかという問いについてはほとんど議論がされていない。特に結果重視の資金協力では、事業の最終成果を学習成果の向上として設定し、その発現に至る中間成果を資金拠出の指標として設定する。つまり「政策」というビジョン・方向性、その進捗を測る「データ」としての評価指標があり、その結果に「資金」の拠出が連動する形となっている。しかし、結果自体をどのように出すのか、途中の中間指標から最終結果として設定した学力向上にどういたるのかという問いに対して明確な回答を出せていないという現状は、つまりジグソーパズルで言えば大事なピースが欠如した状態であると考えられる。このピースこそが、本稿で論述した、結果を生み出すプロセスの詳細への洞察、教育省・州・郡教育事務所担当官、校長、教員といった中央・地方における中核的な人材の能力開発、関係者間の事業目標や実施プロセスに関する共通理解を醸成し、活動の方向性を定めるガイドラインなどのツールを包含した、政策実施能力としての「キャパシティ」ではないかと考える。

4. 終わりに

本稿では、EFA/FTI及びGPEに関する先行研究、中間評価調査での指摘に基づき、基本理念としての「オーナーシップ」及び「パートナーシップ」、そして政策目標の達成を左右する「キャパシティ」に関する問題意識を設定し、マラウイ及びザンビアの事例を分析した。

多義的な「パートナーシップ」の中で見落とされがちなものは何であろうか。被支援国自身の主体性(オーナーシップ)が多様なパートナー機関の参画(パートナーシップ)によって埋もれてしまうのではなく、むしろ促進されるためにはどのような仕組みが考えられるか。そして「オーナーシップ」と「パートナーシップ」の共存が質の高い事業成果の実現へと繋がっていくためには何をすればよいのか。これらの問いを繋ぎ、その答えとなるのが「キャパシティ」への視座ではないだろうかと本稿では考えた。

マラウイ・ザンビア両国の事例から示唆されるのは、被支援国政府が「オーナーシップ」を発揮し、多様な関係者間の「パートナーシップ」が実現するためには、現在のように調整機関や資金管理組織だけがGPE資金の執行責任を負う事業実施体制を変革する必要があることである。その際に政策目標の実現を左右する、被支援国自身のキャパシティ向上の重要性が認識され、各国の事業実施に具体的に盛り込まれること、GPE事務局がキャパシティへの対応がGPE案件の実施段階で適切に取られているかチェックすることが期待される。

本稿がGPEにおける被支援国内のプロセス、特に被支援国の「オーナーシップ」、様々な関係者の「パートナーシップ」の現状に関する理解促進に少しでも貢献し、期待される事業成果の達成に向けた一助となることができれば幸いである。

謝辞

Peer Reviewとして本稿に貴重なコメントをいただいた広島大学教育開発国際協力研究センター吉田和浩教授、国際協力機構人間開発部荒川奈緒子氏、田中紳一郎国際協力専門員、水野敬子国際協力専門員に厚く御礼申し上げたい。

付記

本稿の見解は筆者の個人的なものであって、所属先の統一した見解を示すものではない。

脚注

- (1) 初等教育修了率の高い国の政策の特徴をもとに、「GDPに占める初等教育支出の割合」、「教師一人当たりの生徒比率」、「留年率」などの指標での参照値を記載した指標枠組み（インディカティブ・フレームワーク）を踏まえ、質の高い教育セクター計画が策定されることを支援することが意図されている。
- (2) 途上国政府に対して国家予算に占める教育予算の割合増加を促すとともに、教育セクター計画の実施に必要な資金と国家教育予算のギャップを埋めるべく外部からの支援を行うことを意味する。教育セクター計画の策定自体を支援する教育セクター計画開発資金（Education Policy Development Fund (EPDF)）と、教育セクター計画の実施を支援する触媒基金（Catalytic Fund (CF)）が主な支援策として存在。このほかにCSOが教育セクター計画策定、予算、モニタリングに関与するのを支援する市民社会教育資金（Civil Society Education Fund (CSEF)）もある。
- (3) EFAの進捗を測る主要な指標として、初等教育修了率や学力調査データをはじめとする、グローバル及びカントリーレベルでの指標データ整備の強化が意図されている。
- (4) 水野・五十嵐（2008）によると、当初は主に中央レベルにおける計画策定、財務管理に関する能力を指すものであった。その後2008年にキャパシティ・ディベロップメントにかかるガイドラインが作成された結果、現場のステークホルダーの視点も組み入れ、キャパシティ・ディベロップメントを構成する多様な要素に配慮したものになっている。
- (5) EDPG議長はドナーの立候補によって決定される。議長経験のないJICAがリードドナーを務めることでセクターに新たな視点が持ち込まれ活性化されるという狙いに加え、初等教育重視のドナーが多い中、議長職を務めることでJICAが長年コミットしてきた中等教育における活動成果を可視化できるとの考えから立候補・選出に至った。
- (6) その後2016年6月17日に開催されたGPE理事会にて承認された。
- (7) 新しいファンディング・モデルでは、最大国別割当額（Maximum Country Allocation）の70%が固定部分、30%が変動部分とされている。変動部分の申請には公平性、効率性、学習成果の改善につながる戦略を確認できる活動やそれに対応する指標の根拠を提出することが求められる。
- (8) 数か月というタイムフレームは教育セクタープログラム実施資金への申請のみに最低限要する期間で、教育セクター計画の策定を含めた場合、年単位の作業期間となる。マラウイでは教育セクター実施計画の策定だけで約2年を要している。
- (9) NIFIIIは第6次国家計画が延長したことを受けて2016年まで延長された。
- (10) オランダは開発援助政策の見直しを行い、支援分野の選択と集中を行った結果、グローバルなレベルでもEFA/FTI自体への拠出も取りやめ、ザンビアに限らず教育セクターへの支援から撤退している。
- (11) GPEの教育セクタープログラム実施グラントの資金管理機関をDfIDが担いながら、それとの共同支援という形でDfID独自のセク

ターバジェットを実施している（支援額：GPE 16 百万ポンド、DfID 27 百万ポンド）。

- (12) 業績評価フレームワークは NIFI III の評価指標の中で最も重要な指標を選出して作成したものの。
- (13) 授業研究は日本発の取り組みとして、ザンビア以外にもインドネシア、ニカラグア、バングラデシュ、ウガンダ、ガーナ、セネガル、ルワンダで支援が実施されており、その取り組みは 2014 年、2015 年の世界授業研究大会で共有されている。
- (14) 以前は SBCPD が理数科のみを対象としていたため、SMASTE-SBCPD と呼ばれていた。
- (15) Primary は全教科、Secondary は理数科科目のみ。
- (16) 新政権の方針により Basic Schools*(G1-7, G1-9,) High schools(G1-12, G8-12, 10-12) の学校区分が 2012 年から Primary schools(G1-7)、Secondary schools (G1-9, G1-12, G8-12, G10-12) に変更した。それに伴って、インディケータの目標も対応している。
- (17) 2013 年の Primary の結果で、すでに 2014 年度目標が達成されたため、2014 年、2015 年の目標値をそれぞれ、85%、90%に変更した（2014 年 11 月改訂協議）。
- (18) Republic of Zambia, Ministry of Education, Central Province (2010). Report on the Impact Assessment of the School-Based Continuing Professional Development Program in Central Province.
- (19) Republic of Zambia, Ministry of Education, Science, Technology, Vocational Training and Early Education and Japan International Cooperation Agency (2015). Report on the Impact Assessment of Lesson Study in Zambia: Strengthening Teachers' Performance and Skills (STEPS) Project.
- (20) ザンビアでは 2012 年から初等学校と中等学校の再編中であり明確に分けることが難しいので、初中等学校と記載し、該当する学校を全て含むこととした。

- (21) プロジェクトの対象は政府系の公立学校のみだが、学校数の母数 9,548、教員数 100,813（ザンビア教育省 (2014) Educational Statistic Bulletin）には私立学校やコミュニティ学校も含む。なお 2010 年の教育省統計では、初中等学校 9,137 校の内訳は公立学校 5,656 校、私立学校 622 校、コミュニティ学校 2,859 校。
- (22) (7) 参照。

参考文献

- 五十嵐和代・水野敬子 (2008) 「EFA 達成に向けて—技術協力による JICA のキャパシティ・ディベロップメント支援の成果と課題—」『国際教育協力論集』第 11 巻第 2 号、47-60 頁。
- 山田肖子 (2008) 「F T I 政策プロセス—グローバルとナショナルの相克—」『国際教育協力論集』第 11 巻第 2 号、33-46 頁。
- 吉田和浩 (2012) 「教育協力プロジェクトの成果分析—援助モダリティと政策改革・現場改善の観点から—」『国際教育協力論集』第 15 巻第 1 号、139-151 頁。
- Cambridge Education, Mokoro and Oxford Policy Management. (2010). Mid-term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative Final Report Volume 1- Synthesis Report Executive Summary.
- Republic of Zambia, Ministry of Education, Central Province. (2010). Report on the Impact Assessment of the School-Based Continuing Professional Development Program in Central Province.
- Ministry of Education, Science, Technology, Vocational Training and Early Education and the Japan International Cooperation Agency. (2015). Report on the impact assessment of lesson study in Zambia: Strengthening Teachers' Performance and Skills (STEPS) Project.
- GPE Secretariat. (2015). Education Sector Program Implementation Grant Guidelines.
- GPE Secretariat. (2015). GPE Annual Portfolio Review October 2015.
- GPE Secretariat. (2015). GPE Strategic Plan 2016-2020.

Results for Development and Universalia. (2015).
Independent Interim Evaluation of the Global
Partnership for Education.

World Bank. (2002). Education for Dynamic
Economies: Action Plan to Accelerate Progress
towards Education for All (A revised report prepared
for the Spring Development Committee Meeting:
DC2002-0005/Rev.1, April 9, 2002).