
タンザニアにおける教育 SWAp の導入と実践
—セクタープログラム実施プロセスへの関与に基づいた考察—

亀井 里美

2005 年 12 月

No.14

©GRIPS Development Forum

Contact:

GRIPS Development Forum
National Graduate Institute for Policy Studies
7-22-1 Roppongi, Minato-ku, Tokyo 106-8677, Japan
Tel: +81-3-6439-6337
Fax: +81-3-6439-6010
Email: forum@grips.ac.jp
URL: <http://www.grips.ac.jp/forum/>

タンザニアにおける教育 SWAp の導入と実践
—セクタープログラム実施プロセスへの関与に基づいた考察—

2005 年 12 月

亀井里美

まえがき

ドナー相互の協調や被援助国政府の政策・行財政システムに沿った援助の必要性が認識され、ドナーが個別にプロジェクトをやるのではなく、セクター全体を視野に入れたセクタープログラムに移行すべきだという議論は、1990年代後半から、開発協力を携わる多くの人々の間で行われてきました。それと同時に、セクターだけでなく、国家開発計画全体を見据えた上で、被援助国のオーナーシップに基づき、被援助国の成長と貧困削減を支援すべきだという、PRSP（貧困削減戦略書）を枠組みとする新しい援助モダリティの必要性も唱えられています。

我が国の援助関係者の間でも、PRSP やセクタープログラムの導入を契機に財政支援やプールファンドなどの援助モダリティの理念は広く議論されており、ドナー間でのマクロ・レベルの対話にも我が国は積極的に参加しています。他方、マクロ・レベルや東京での議論とは別に、これらのモダリティが実施される途上国の現場では、未だ試行錯誤をしながら手探りで進んでいる状況だろうと思います。そして、こうした現場での試行錯誤の実態は、特定の組織の枠を超えて、援助及び途上国の開発に関わる多くの人々にはなかなか共有されにくいのではないのでしょうか。我々 GRIPS 開発フォーラムでは、これまでも、ディスカッション・ペーパーとして、何人かの援助実務者の方々の現場での経験に基づいて、PRSP、貧困モニタリング、現地 ODA タスク・フォースの実施に関わる課題、提言を書いていたで参りました。援助業界で活発に議論されている方法論が実施されている現場の生の声を伝えることで、議論により深みと広さを持たせることに貢献できればと願ってのことです。

そうした一連の方針に基づき、今回は、PRSP や貧困モニタリングなど、国家開発全体を視野に入れたマクロな議論への参加の事例と違い、視点をセクター・レベルに向けたペーパーになっています。教育セクターは、貧困削減戦略の優先セクターと位置づけられ、保健分野と並んで、多くの途上国でセクタープログラムが試行されています。その中でも、タンザニアは、特にセクターワイド・アプローチの理念が、忠実かつ大規模で導入され、短期間で大きな変化を遂げた例です。こうした短期間の変化がどのような過程を経て行われたのか、タンザニアの事例から他の国におけるセクタープログラムを考える際の示唆を与えてくれる部分も多いかと思います。本冊子が、関係諸氏の議論に貢献できれば望外の喜びです。

2005年12月

GRIPS 開発フォーラム

タンザニアにおける教育 SWAp の導入と実践

— セクタープログラム実施プロセスへの関与に基づいた考察—

2005 年 12 月

亀井里美

本稿は、筆者が国際協力機構(JICA)より企画調査員(教育セクタープログラム支援)としてタンザニアに派遣された 2001 年 9 月から 2004 年 10 月の期間、当該国で進行する教育セクタープログラムへの我が国の参画、援助協調に取り組んだ経験に基づいてまとめたものである。タンザニア国教育セクターの開発事情は日々変化しており、筆者が 2004 年に現地を離れた後にも多くの変化があった。こうした最新の動向を、現・企画調査員である五十嵐和代氏に補足、コメントしていただいた。ここに感謝の意を表したい。また、本稿の執筆にあたっては、関連文献や関係者からの聞き取りによる情報も参考にしているが、ここで示した見解は全て筆者個人の文責によるものである。

略語一覧表

AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
BEDC	Basic Education Development Committee	基礎教育開発委員会
BOT	Bank of Tanzania	タンザニア銀行
BTC	Belgian Technical Cooperation	ベルギー技術協力機構
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
DCI	Development Cooperation Ireland	開発協力アイルランド
DfID	Department for International Development (UK)	英国国際開発省
EFA	Education for All	万人のための教育
EMIS	Education Management Information System	教育マネージメント情報システム
E/N	Exchange of Note	交換公文
ESDP(EdSDP)	Education Sector Development Programme	教育セクター開発計画
ETP	Education and Training Policy	教育と訓練政策
EU	European Union	欧州連合
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IDA	International Development Association	国際開発協会
ISC	Inter-ministerial Steering Committee	運営委員会
JPR	Joint PEDP Review	PEDP 合同評価
LGRP	Local Government Reform Programme	地方政府改革計画
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MCDGC	Ministry of Community Development, Gender and Children	コミュニティ開発・ジェンダー・ 児童省
MLYSD	Ministry of Labour, Youth, and Sports Development	労働・青年・スポーツ開発省
MOEC	Ministry of Education and Culture	教育文化省
MOF	Ministry of Finance	財務省
MOU	Memorandum of Understanding	覚書
MSTHE	Ministry of Science, Technology, and Higher Education	科学技術高等教育省
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
NFE	Non-Formal Education	ノンフォーマル教育
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NORAD	Norwegian Agency for International Development	ノルウェー開発協力庁
OC	Other Charge	経常予算(人件費を除く)
PE	Personnel Emolument	人件費
PEDP	Primary Education Development Plan	初等教育開発計画
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PMO	Prime Minister's Office	首相府
POPP	President Office-Planning and Privatization	大統領府計画・民営化省
PO-RALG	President Office-Regional Administration and Local Government	大統領府地方自治庁
PRBS	Poverty Reduction Budget Support	貧困削減財政支援
PRSC	Poverty Reduction Support Credit	貧困削減支援借款
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書

PS	Permanent Secretary	次官
SEDP	Secondary Education Development Plan	中等教育開発計画
Sida	Swedish International Development Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SM/MP	School Mapping and Micro Planning	地方教育行政強化計画 (JICA 技術協力プロジェクト)
SP	Sector Program	セクタープログラム
SPA	Strategic Partnership with Africa	アフリカとの戦略的 パートナーシップ
S/W	Scope of Work	作業合意書
SWAps	Sector-Wide Approaches	セクターワイド・アプローチ
TAS	Tanzania Assistance Strategy	タンザニア支援戦略
THEDC	Tertiary and Higher Education Development Committee	技術・高等教育開発委員会
TTC	Teacher Training College	教員養成校
TWGs	Technical Working Groups	作業部会
UPE	Universal Primary Education	初等教育の完全普及
VFEDC	Vocational and Folk Education Development Committee	職業・民俗教育開発委員会
WEC	Ward Education Coordinator	郡教育コーディネーター
WFP	World Food Program	世界食糧計画

目次

略語一覧表

1. 序章.....	1
2. セクターワイド・アプローチ.....	2
3. タンザニアの教育 SWAp.....	4
3.1 背景・経緯.....	4
3.2 Primary Education Development Plan (PEDP).....	5
3.3 PEDP の実施体制.....	9
3.4 その他のサブセクター.....	10
3.5 SWAps の導入と教育セクターの特性.....	11
4. 教育 SWAp の導入による支援形態と手続きの変化.....	12
4.1 支援形態(モダリティ).....	12
4.2 手続きの調和化.....	14
4.3 財政支援型モダリティ.....	20
5. PEDP と日本/JICA の教育支援.....	32
5.1 ダルエスサラーム小学校施設改善計画.....	32
5.2 地方教育行政強化計画.....	35
5.3 ノンフォーマル教育支援.....	37
5.4 プロジェクトの限界.....	40
6. タンザニア国教育セクターへの SWAp 導入の効果と今後の課題.....	40
6.1 教育 SWAp の効用.....	41
6.2 今後の課題と日本の援助への示唆.....	43
参考文献.....	46

< 囲み >

囲み 1: SWAps とセクター財政支援.....	3
囲み 2: 教育セクター (ESDP) の実施運営体制.....	6
囲み 3: タンザニアの教育制度.....	8
囲み 4: PEDP 教育グラント.....	16

< 表 >

表 1: SWAps の基本概念.....	2
表 2: ESDP の目標と優先課題.....	5
表 3: PEDP の概要.....	9
表 4: ESDP の進捗状況 (2004 年 10 月時点).....	11
表 5: ドナーの教育支援 (2003/04 年度).....	13
表 6: 調和化の動向のまとめ.....	21
表 7: プールファンドへの投入金額.....	24
表 8: PEDP 計画・報告書の提出と資金拠出状況.....	26
表 9: セクター財政支援による投入金額.....	29
表 10: プールファンドとセクター財政の比較.....	31
表 11: タンザニアの教育支援プロジェクトで見られた問題点.....	33
表 12: ノンフォーマル教育に対する協力.....	39

< 図 >

図 1: ESDP 実施運営体制.....	7
図 2: 会計報告の作成プロセス.....	17
図 3: プールファンドの運営サイクル (四半期ベース).....	23
図 4: 世銀の財政支援運営サイクル (年間ベース).....	30

タンザニアにおける教育 SWAp の導入と実践 —セクタープログラム実施プロセスへの関与に基づいた考察—

1. 序章

東アフリカに位置するタンザニア国の教育セクター事情は、近年目を見張るほどに大きな変貌を遂げている。構造調整政策の導入に先立つ 1980 年代初頭から 1990 年代にかけて、タンザニアの教育セクターは長いこと低迷期にあった。こうした状況に終止符を打つため、タンザニア政府は 1996 年、当時の新しい概念であったセクターワイド・アプローチ (Sector-Wide Approaches: SWAps) を教育セクターで採用することを決定し、翌 1997 年には SWAps を実践に移すべく、教育セクタープログラムの策定に着手した。SWAps の原則に忠実に、タンザニア政府はプログラム・アプローチへの移行、開発パートナーとの新たな関係構築、調和化の推進に取り組むことを明確にした上で、1999 年には教育セクターを包括的にカバーする教育セクター開発計画 (Education Sector Development Programme: ESDP) を準備するに至った。

タンザニアの教育セクターでは、ESDP で明確にされた開発目標や戦略をもとに、SWAps をサブセクター毎に導入することとなった。そこで、サブセクタープログラムの第一弾として、初等教育に特化した初等教育開発計画 (Primary Education Development Plan: PEDP) が 2001 年に策定され、2002 年には実施が本格化した。これを契機に、ドナーの財政支援の採用、援助実施手続きの調和化、協調への取り組みが急速に進行し、タンザニアの教育開発は大きな転換期を迎えている。また、PEDP の進捗に伴い、ドナー協調の焦点は、援助実施手続きの調和化からさらに進展し、タンザニア政府の組織・制度面での能力強化に注がれるようになってきている。

筆者は、PEDP の開始直前から実施 3 年目にあたる 2001 年から 2004 年までの間、教育セクタープログラム支援企画調査員として、タンザニアの JICA 事務所に派遣されていた。この間には、様々な施策の導入やドナー協調の推進に伴い任国の教育セクター事情が劇的に変化するなか、それまでとは違った視点から、途上国における開発協力を考察する貴重な機会を得ることができた。タンザニアの教育 SWAp¹ では、未だ試行錯誤が繰り返されており、今後克服していかなければならない課題も山積している。しかしながら、SWAps の導入をきっかけに、未調整の個別プロジェクトが乱立した時代は終息するとともに、全ての教育活動や開発取り組みが、セクタープログラムの実施枠組みに集約されるようになった点は、極めて画期的であったと思われる。

¹ 本稿では、セクターワイド・アプローチを総称する場合には SWAps、タンザニアで進行する教育セクターワイド・アプローチを指す場合には SWAp と記す。

本論では、こうした先駆的なタンザニア国における教育 SWAp の、特に進捗が著しい PEDP に焦点を置いて、SWAp 導入による手続きの変化とその影響を、経験に基づいて取りまとめることとする。理論としては広く認知されている調和化や財政支援といった新しい施策が、実際にタンザニア国教育セクターのように徹底的に導入された場合に、そのプロセスで何が起きたか、という生の情報が伝えられれば幸いである。また、PEDP が開始された時点で、日本はタンザニアの初等教育分野でいくつかのプロジェクトを実施していた。調和化が進むセクター環境のなかで、プロジェクト型の日本の教育支援にはどのような課題が生じたかも併せて提示したい。本論の最後では、タンザニアの教育セクターにおける経験をもとに、SWAp の利点と課題を考察することとする。聞くところによると、PEDP や ESDP 全般の実施状況は、現在も流動的な動きを見せているとのことなので、後述する PEDP に係る内容や分析は、タンザニア赴任中に筆者が直接携わった教育 SWAp の動向とかかる経験に基づいて記述したものであることに留意願いたい。

2. セクターワイド・アプローチ

タンザニアは重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)イニシアティブの対象国であることから、2001 年に貧困削減戦略書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)を策定している。従って、貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy: PRS)という包括的な開発戦略のもと、貧困削減を命題としたマクロ横断的な開発取り組みが、近年では益々重要性を増している。しかしながら、こうした開発潮流が顕著である一方、PRS の優先分野²のひとつとされている教育セクターでは、PRS に先行してセクターワイド・アプローチ(SWAp)の導入が進んだ結果、教育 SWAp は当該セクターで活動する全関係者の協調のための礎になっている。

SWAps は、1990 年代後半からサブサハラ・アフリカ諸国を中心に広く採用されるようになったセクター開発手法である。SWAps に特徴付けられる基本概念は、世界銀行(以下、世銀)の提唱のもと広く周知されるようになったが、本論では主に次の 6 つとして整理する³。

表 1:SWAps の基本概念

セクター全体を視野に入れる。
明確なセクター戦略に基づく。
当事国の関係者がオーナーシップをもって策定・実施する。
対象セクターに關与するドナー全ての参加のもと進められる。
できる限り共通の実施手続きを採用する。
長期的な外国の技術支援に対する依存度を最小限にする⁴。

² タンザニア国の PRS は、基礎教育、保健、農業、水、地方道路、HIV/AIDS、法整備の 7 つを重点分野としている。

³ *The broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs*, P. Harrold. World Bank, 1995.

⁴ *Sector Investment Programs in Africa: Issues and Experience*, S.P. Jones. World Bank, 1997.

SWAps の導入が関係各国において進行する昨今、SWAps の定義は必ずしも一様ではないと思われるが、セクターを包括的に捉えた戦略・支出計画、当事国のオーナーシップ、また、パートナーシップの重要性を強調する点は、SWAps に共通に認められる特徴であるとともに、ケースによって程度の違いこそあれ、開発作業に付随する実施手続きを共通化することを求めた点で、SWAps は極めて革新的だったと言える。調和化（harmonization）と呼ばれるこの概念が生まれた背景には、従来のプロジェクト・アプローチのもとでは、ドナーによって異なるプロジェクトの実施手続きを被援助国政府に課すことで、先方政府の限られた行政能力に負担を生じさせる⁵ことになったという反省がある。そこで、非効率な援助実施手続きを改善するとともに、被援助国の主体性を促す観点から、当該国政府の定める制度・手続きを中核に位置づけ、当該国と支援ドナーが実施手続きを調整した上で、開発事業をより効果的・効率的に実施していくことが提唱されるようになったのである。

共通の手続き（common procedure）または手続きの調和化（harmonization）と呼ばれる施策こそが、SWAps の導入を機に、開発援助コミュニティが推進するようになった近年の著しい潮流だと言える。さらには、SWAps の概念が導入されたことに伴い、対象セクター向けにドナー資金をプールすること⁶が提唱されるようになったが（囲み 1 を参照）こうした財政支援型のモダリティは、財政的な見地から開発事業の効率化を図るのみならず、調和化を促すモダリティとして指向されているとも考えられる。こうした SWAps に付随して導入された開発概念や施策は、今日ではセクターの枠を超えて、貧困削減戦略（PRS）に代表される上位の開発枠組みのもと、積極的に取り組まれるようになってきている。

囲み 1: SWAps とセクター財政支援

そもそも、包括的なセクター開発の重要性がドナーの間で本格的に協議され始めたのが、1990 年代半ばの SPA (Strategic Partnership with Africa)⁷ 会合であった。国家の経済成長には健全なマクロ経済の基盤が不可欠であるとの考えに基づき、SPA は 1980 年代後半から、短期の B/P サポート(国際収支支援)を通じたサブサハラ・アフリカ諸国に対する構造調整支援を促してきた。しかしながら、その政策が期待されたほどの効果を生まなかったばかりか、セーフティ・ネットの欠如から貧困層がさらに貧窮するといった事態に陥る国も出る結果を招いた。こうして構造調整に係る施策の見直しが必然になると、その焦点を短期的な国際収支バランスから、中期的な財政収支バランスの確保へと移すことが検討され始め、新たな支援策として、途上国政府の公共財への投資ギャップを埋める観点から、ドナーが中期的なセクター財政支援を行い、当該国の全体予算計画と整合性を保ちつつ、支援の対象となるセクター全体の支出計画をモニタリングすることが提唱されるようになった。このような経緯から、セクター財政支援を中核に据えた包括的なセクター開発のための施策は、SPA⁸の中でドナーが導入を図るべき支援アプローチとして合意されるようになった。

⁵ Transaction cost(取引費用)を生じさせるとも表現される。

⁶ Common basket, common fund, pooled fund などと一般的には呼ばれている。

⁷ 当時の名称は、サブサハラ・アフリカ特別援助プログラム (Special Program of Assistance for Low-Income Debt-Distressed Countries in Sub-Saharan Africa: SPA) であった。

⁸ 1994 年から 1996 年の 3 年間を対象にした SPA の第 3 フェーズを指す。

3. タンザニアの教育 SWAp

SWAps の具現化に際しては、特定のセクターまたはサブセクターを対象にセクタープログラム (Sector Program: SP) が準備され、SWAps の概念や施策を実践する主要ツールとなる。こうしたセクタープログラムの実施を中核に据える開発方法は、1990 年代後半に多くの途上国において採用が始まった。タンザニア国では、1996 年に政府が SWAps を教育セクターに導入することを決定しており、この政策的決断をきっかけに、その後の教育セクターには様々な変容が起こることになっていく。

3.1 背景・経緯

タンザニア政府は、社会主義時代の教育サービス拡充政策の一環として、1974 年に初等教育を無償化し、初等教育の完全普及 (Universal Primary Education: UPE) への取り組みを推進した結果、総就学率は 1980 年に 98% に達し、初等教育のアクセスは大幅に改善されることとなった。ところが、1980 年代に入り国内経済の悪化が深刻化し、1986 年に構造調整政策を導入する手段が講じられると、社会セクター向けの予算は縮小した。こうした状況のもと、前年の 1985 年には初等教育が再び有償化されてもおり、教育事情は一転して劣化し始め、総就学率は 1990 年に 73.5% まで再び低下することとなった。

教育の低迷は 1990 年代前半まで続いたが、タンザニア政府は 1995 年 2 月、教育全般の質と量の改善を目指す「教育と訓練政策 (Education and Training Policy: ETP)」を発表した。ETP は、セクターの全般的な教育理念と目標を掲げるとともに、これらの目標を達成するためには、タンザニア政府がドナーと協力の上で、取り組みを図っていくことが重要である点を明確にした。ETP の実施を検討する流れの中で、教育セクター全般の開発とドナー資金の運営・管理を推進する見地から、タンザニア政府は 1996 年、SWAps の導入を決定し、当該国にとっては最初の教育セクタープログラムとなる Education Sector Development Programme (EdSDP) の策定に着手することとなった。

1999 年初頭、EdSDP の策定は完了し、同年 4 月にはタンザニア政府とドナー合同による審査が行われた。しかしながら、その後しばらくは EdSDP の実施環境が整わずにいたため、ドナーの資金投入もなく、EdSDP は実施段階に移行できない顛末となった。そこで、こうした状況から脱出すべく 2000 年後半に EdSDP が見直された結果、2001 年 2 月には、表 2 で示した目標と優先課題を掲げた「教育セクター開発計画 (The Education Sector Development Programme)」に改訂されるとともに、その通称も EdSDP から ESDP に変更された。併せて、それまで機能していなかった EdSDP の運営体制が見直され、囲み 2 に記した ESDP 体制が新たに構築される運びとなった。こうした一連の動きを受けて、タンザニアの教育 SWAp 事情は、2001 年 2 月以降に活発な展開を見せることとなる。

表 2: ESDP の目標と優先課題

長期目標

長期的には、次の 4 項目の達成を目標として掲げている。

- 2005 年までに、初等・中等教育におけるジェンダー格差の是正
- 2015 年までに、UPE の達成
- 2015 年までに、全ての教育形態を通じた女性・女子の教育へのアクセス確保
- 2015 年までに、成人、特に女性の識字レベルの 50% 向上

優先課題

上述の長期目標を達成する観点から、中期的(2000/01-2004/05)には次の課題に焦点を置くとしている。

- 学習環境の改善による就学率、在学率の向上
- 中央政府、地方政府、成人教育センターを含む各組織レベルでのマネージメント能力の向上
- 教育マネージメント情報システム (Education Management Information System: EMIS) の構築
- 教育を通じた HIV/AIDS 感染予防

3.2 Primary Education Development Plan (PEDP)

ESDP はセクターを包括的に捉え、教育セクターに係る基本政策とサブセクター毎の開発目標・戦略を記しているが、詳細な開発計画を伴っているわけではないため、それ自体が投資計画としては必ずしも機能していない。また、基礎教育、職業教育、高等教育で担当省庁が異なるというセクター事情もある(囲み 3 を参照)。こうした理由から、タンザニア政府は ESDP で明確にした目標や戦略を踏まえて、サブセクター毎の詳細な開発計画 (development plan) を段階的に策定した上で、サブセクター別に具体的な行動に着手するとの意向のもと、サブ SWAp の実践を推し進めることとなった。

図み 2: 教育セクター (ESDP) の実施運営体制

2001 年度に EdSDP 下での旧体制が見直された結果、現行の ESDP 実施運営体制は、図 1 の通りに設置されている。ESDP の実施体制下では、先ずその最高決定メカニズムとして、関係省庁⁹の次官 (Permanent Secretary: PS) により構成される運営委員会 (Inter-ministerial Steering Committee: ISC) が置かれている。首相府の次官が議長を務める当該運営委員会は、四半期毎に定期会合を開催する¹⁰とともに、必要に応じてメンバーが召集されることになっている。

運営委員会の下位には、基礎教育 (BEDC)、職業・Folk Development 教育 (VFEDC)、技術・高等教育 (THEDC) 別に開発委員会が設けられており、これらの委員会が、各レベルでの活動調整と運営を担っている。参加メンバーは広範で、担当省庁関係者を始め、各分野で活動する教育機関、ドナーや NGO 代表なども含まれており、セクタープログラムの実施に係る主要事項は、開発委員会で必ず協議され、承認を受けることになっている。ただし、3 つある開発委員会のうち、既にフル機能しているのは BEDC だけで、THEDC と VFEDC はそれほど活発な動きを見せてはいない。BEDC は、事前に決定したアジェンダのもと定期的に召集されている。

また、開発委員会にはタスクフォースが附随して設置されており、大抵の 이슈は先ずタスクフォースで協議され、その後、最終的な承認を開発委員会に求めることになる。BEDC タスクフォースの構成メンバーには、教育文化省内の主要部局長、地方自治庁担当部局¹¹、ドナー代表 (3 機関)¹²、NGO 代表、教育文化省及び地方自治庁の各 PEDP コーディネーターなどが含まれる。教育文化省の Chief Education Officer (CEO)¹³ が議長を務めている。

開発委員会の下には、優先課題・分野別の作業部会 (Technical Working Group: TWG) も置かれている。PEDP に附随する作業部会は、Enrollment Expansion (EE)、Quality Improvement (QI)、Institutional Arrangements (IA)、Resource Allocation, Costs, Efficiency, and Financing (RACEF)、Cross Cutting Issues (CCI)¹⁴ の 5 つとなり、各作業部会には、政府関係機関、ドナー、NGO、大学・研究機関などの関係者が参加している。課題別の各種作業は、担当部局の責任のもと進められることが原則であるが、実質的には TWG の関与が大きい。大方の作業の流れとしては、担当部局が準備した活動計画などを含むアウトプットが TWG レベルで精査され、その後タスクフォースに上げられる。高等教育と職業教育では、作業部会がまだフル機能していないと報告されている。

⁹ 教育セクター関係省庁は、首相府 (Prime Minister's Office: PMO)、教育文化省、地方自治庁、労働・青年・スポーツ開発省、コミュニティ開発・ジェンダー・児童省、科学技術高等教育省、財務省、大統領府計画・民営化省 (President Office-Planning and Privatization: POPP) で構成される。

¹⁰ 実際のところ、運営委員会が召集されるのは非常にまれである。

¹¹ 地方自治庁の Institutional Development Department が担当局であり、同局内には PEDP Coordination Team が設置されている。

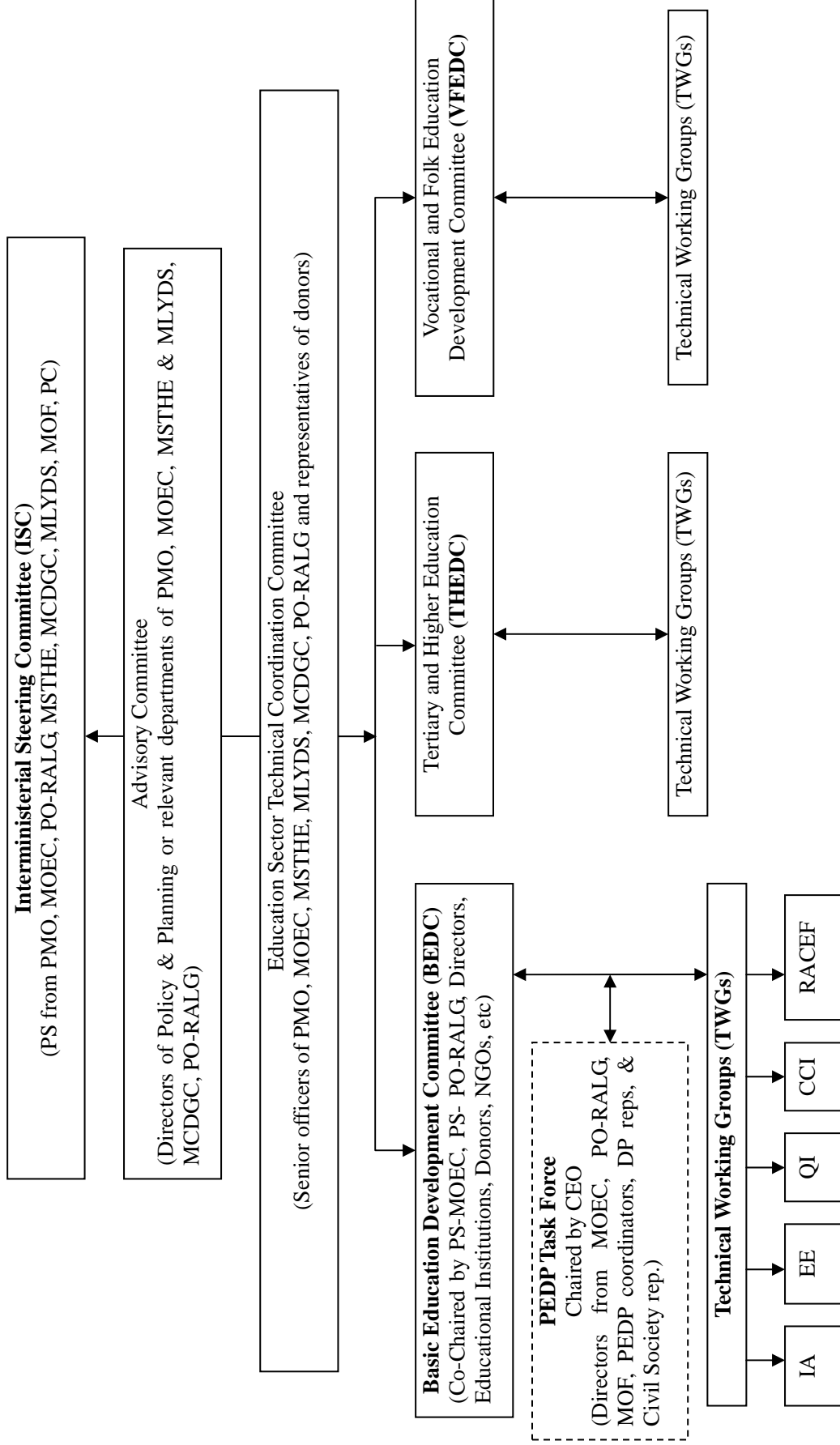
¹² タスクフォースの TOR 上では、3 ドナー機関がドナーグループを代表することになっており、2004 年時点では、世銀、EU、オランダ、CIDA (ドナー事務局として) がタスクフォースに参加している。

¹³ 教育文化省内では次官に次ぐ役職。

¹⁴ HIV/AIDS、ジェンダー、環境を中心に取り扱っている。

图 1: ESDP 实施运营体制

ESDP MANAGEMENT STRUCTURE (National Level)



囲み 3: タンザニアの教育制度

タンザニア本土¹⁵における教育制度は、7年間¹⁶の初等教育、4年間¹⁷の前期中等教育 (Ordinary Level: O レベル)、2年間¹⁸の後期中等教育 (Advanced Level: A レベル)、1年から2年の職業教育、3年以上の高等教育で構成される。1978年に発令された教育法25条によって、初等教育は義務教育とされており、就学齢は7歳から13歳までとなる。

基礎教育は教育文化省 (Ministry of Education and Culture: MOEC) と地方自治庁 (President Office-Regional Administration and Local Government: PO-RALG)、職業教育は労働・青年・スポーツ開発省 (Ministry of Labour, Youth, and Sports Development: MLYSD) とコミュニティ開発・ジェンダー・児童省 (Ministry of Community Development, Gender and Children: MCDGC)、高等教育は科学技術高等教育省 (Ministry of Science, Technology and Higher Education: MSTHE) の所管となっている。

教育制度上の学年度は、初等と中等 O レベルが1月に始業し12月に終業、中等 A レベルが7月に始業し5月に終業、大学レベルが9月に始業し6月に終業する。これらの全ての教育レベルで、2学期制が採用されている。初等教育に先立つ2年間の就学前教育は、教育政策上では奨励されているが、私立経営による幼稚園の運営が中心であり、公的な就学前教育の普及は今後の課題となっている。

初等教育では国語であるスワヒリ語、中等教育からは公用語である英語で授業が行われる。2002年に導入された初等教育新カリキュラムのもと、小学校ではスワヒリ語、英語、算数、社会科、理科、ライフスキル、宗教の7科目が必修科目となっている。中等教育では、2003年にカリキュラムが見直された結果、2005年から必修科目を絞込んだカリキュラムの導入が予定されている。

2001年には、教育セクターの中でも最優先分野とされる初等教育において、サブセクタープログラムの第一弾となる「初等教育開発計画 (PEDP)」が、ESDPの実施一環として策定された¹⁹。2001/02年度から2005/06年度²⁰までをカバーする PEDP は、2001年7月に政府承認を受けると、2002年1月の新学年度²¹に本格的な実施段階に入る運びとなり、2005年7月には、実施5年目を迎えている。PEDPの掲げる上位目標や優先課題などは、表3の通りである。

¹⁵ タンザニア連合共和国はタンザニア本土とザンジバルから成り、教育制度も本土とザンジバルとは異なる。

¹⁶ Standard 1 から Standard 7 まで。

¹⁷ Form 1 から Form 4 まで。

¹⁸ Form 5 と Form 6。

¹⁹ PEDP の策定は、DfID の資金援助を受けて進められた。

²⁰ タンザニアの予算年度は7月に始まり6月に終了する。従って、PEDPの正式な実施期間は、2001年7月から2006年6月までとされている。

²¹ 初等教育の学年度は1月に始業、12月に終業。

表 3: PEDP の概要

上位目標

2015 年までに初等教育の完全普及 (UPE) の達成。

優先課題

就学の拡大
質の向上
教育行政のキャパシティ・ビルディング
人的、物的、財政的資源の有効活用

主要戦略

就学の拡大: 初等教育の無償化、2004 年までに総就学率 100% の達成、新規教員 18,900 名の採用、54,093 教室の新設、ノンフォーマル教育の拡充。

質の向上: 教員資格のアップグレード、教授法の改善、視察官や Ward Education Coordinators (WECs)、学校長などの能力向上研修の実施、全児童に対する教科書配付、カリキュラムを補完する副教材の配付。

キャパシティ・ビルディング: 教員養成校 (Teacher Training College: TTC) の教官研修、WECs、学校長、学校委員会 (School Committee) などの能力強化を通じた教育マネージメントの向上、資金のアカウントビリティ強化、EMIS の導入。

資源の有効活用: 行政能力の向上、コミュニティ、ワード、県、州事務局の関係強化など。

予算枠組み

PEDP の実施予算は、5 年間の総額が 1 兆 6,878 億シリング²²、内訳は経常予算が 1 兆 3,155 億シリング、開発予算が 3,723 億シリングと見積もられている。予算別の主要コンポーネントは、経常予算が、給与、学校への交付金 (Capitation Grant)、教員訓練とカリキュラムを含み、開発予算は、教室建設 (Development Grant)、キャパシティ・ビルディング、IEC (Information, Education, and Communication)、教員のリクルートとなっている。

3.3 PEDP の実施体制

タンザニアでは 1990 年代後半から地方分権化²³が進行中であり、教育セクターにおいても、初等教育の実施に係る分権化が進められている。こうした近年の動向を反映して、PEDP は特に県と学校レベルに活動の焦点を置くとともに、初等教育サービス実施の現場への委譲を推進する機能を持ち合わせていると理解できる。中央の教育文化省は、初等教育に係る政策、教育基準の設定、質の確保、地方自治庁は PEDP 実施全般の調整とモニタリング、州事務局²⁴は PEDP に係る内部監査、県カウンシルは学校レベルでの PEDP の実施推進に責任を負うことになる。

²² 約 18 億ドル。

²³ 地方分権化政策は、Local Government Reform Programme (LGRP) のもと進められている。

²⁴ 中央政府の出先機関との位置づけ。

こうした分業の結果、PEDP の実施は教育文化省と地方自治庁の 2 省庁体制下に置かれており、基礎教育開発委員会（Basic Education Development Committee: BEDC）による BEDC 会合も、両省庁の次官が共同議長を務めるとともに、それぞれの省庁から PEDP コーディネーターが 1 名ずつ任命されている。初等教育サービスの実施が中央政府から地方行政に委譲され始めたことを受けて、教育計画の策定、教育予算の執行管理、調達、モニタリング、報告といった一連の作業は、下位行政が主体になって実施する体制も構築され始めている。県、ワード（郡）の行政官配置や教員の雇用・配置といった 이슈も、中央政府から地方政府に権限が委譲されつつある。囲み 2 に記したように、PEDP の実施は、基礎教育開発委員会によって活動調整及び運営監理がなされている。

3.4 その他のサブセクター

2002 年、PEDP に続いてノンフォーマル教育に特化した開発戦略の策定プロセスが開始され、当該分野に係る国家開発戦略となる「成人とノンフォーマル教育サブセクター戦略（Adult and Non-Formal Education Sub-Sector Strategy）」が 2003 年 4 月に発表された²⁵。同戦略書を踏まえて、2003 年 7 月を開始時期とする 5 カ年の実施計画も併せて策定されている。2015 年までに Education for All（EFA）の達成を目指すタンザニア政府は、初等教育と併せてノンフォーマル教育の拡充も、政府が主体的に進めていくという姿勢を戦略書では打ち出している。かかる活動・予算計画は、PEDP の計画に統合された上で、その実施運営が進められる調整となっている。

2003 年 10 月には、中等教育に係るサブセクタープログラムの策定作業が本格的に始まり、2004 年 4 月、「中等教育開発計画（Secondary Education Development Plan: SEDP）」が発表されるに至った²⁶。SEDP は、2004 年 7 月を開始時期とする 5 カ年計画である。PEDP の開始以降、初等教育の就学児童数が急増した結果、中等教育のアクセス拡充は、タンザニア政府にとり緊急を要する課題となったため、SEDP の策定が急がれた。

表 4 の進捗状況が示す通り、タンザニアの教育 SWAp の主だった動きは、これまでのところ基礎教育を中心に認められる。従って、SWAp の概念や手法の導入は、現時点では必ずしもセクターワイドに進行しているわけではないが、ESDP はその実施基盤を着実に広げていると考察できる。

²⁵ ノンフォーマル教育の戦略策定は、JICA の資金援助により進められた。

²⁶ SEDP の策定は、世銀の資金援助により進められた。

表 4: ESDP の進捗状況 (2004 年 10 月時点)

構成分野	サブセクター	主管省	進捗
基礎教育: Basic Education	就学前教育 初等教育 中等教育 ノンフォーマル教育 (成人教育を含む)	教育文化省 地方自治庁	就学前教育: 特に動きは見られない。 初等教育: PEDP が 2001/02 年度に開始し、2004/05 年度で実施 4 年目。 中等教育: SEDP の策定作業が終了し、2004/05 年度から事業化の開始。 ノンフォーマル教育: PEDP の実施枠組みに統合された上で、2003/04 年度から開発計画の実施が進行中。
職業教育: Vocational and Folk Development Education	職業教育・訓練 Folk Development 教育	労働・青年・スポーツ開発省 コミュニティ開発・ジェンダー・児童省	2003/04 年度に当該分野に係る現状調査が実施されたが、その後の開発計画の策定は進んでいない。
高等教育: Tertiary and Higher Education	大学教育 技術教育	科学技術高等教育省	Science and Technology Master Plan の作成に続いて、2003/04 年度には課題別の調査が実施されたが、開発計画の策定予定は明らかにされていない。

3.5 SWAps の導入と教育セクターの特性

タンザニア国は、調和化や援助協調が積極的に取り組まれていることで知られるが、とりわけ 2001 年以降の教育セクターに認められる動向は、非常に急進的と言える。これほど際立った進捗が当該セクターで起こっている背景には、タンザニア政府が明確に打ち出した SWAps 導入政策を尊重し、SWAps の概念を具現化していくことが、教育分野に携わる全関係者の共通目標になっているという事情がある。中でも、当該セクター内で調和化を推進することは、当該国政府と開発パートナー²⁷間での基本的な合意事項になっている²⁸、という事実が大きく影響していると考えられる。

他方、タンザニアの初等教育には、本国の政策が SWAps の推進を謳い、財政支援への移行を既に制度化しているドナーが多く関与していたことも、PEDP の始動とともにドナーの支援形態の変化を牽引した重要な要因であると思われる。調和化の推進には、被援助国の制度に則したドナー支援が求められるため、調和化を進める意味でも、財政支援が指向されているのだろう。このように、タンザニア政府の基本政策と、支援形態を含むドナーの政策転換がうまく合致した結果、ESDP の中で最初に立ち上げられた PEDP には、著しい変化が生じるようになったものと考察できる。

²⁷ ここで言う開発パートナーとは、ドナーのみならず NGO を含めた広義のパートナーの意味。

²⁸ 教育の文脈からのみならず、タンザニア政府の Tanzania Assistance Strategy (TAS) にも調和化の推進、政府のシステムに則した開発支援の必要性が明記されている。

また教育セクター、中でも初等教育は、開発計画の中で実施すべきコンポーネントや課題、その裨益者の絞り込みが比較的容易な上、全国的にほぼ均一の取り組みを適用する。このような性質のもとでは、地域的にインプットが限定される個別プロジェクトは正当化が難しく、実施意義を問われることになる。さらには、教育計画や活動の実施上で必要となる物資や人材も、プロジェクトを通じたサービス提供がなくとも、概ね国内で調達することが可能である²⁹。

こうした特性を総合的に捉えると、教育分野は、SWApsの導入を通じて調和化や財政支援を追求する妥当性が相対的に高いのではないかと、この分析が可能になる。このような判断があったからこそ、次章で詳述するように、多数のドナーが支援形態の転換に踏み切り、新たな開発支援のあり方を模索するようになったのであろうと考えられる。それだけに、タンザニアの教育 SWAp をひとつの成功例に打ち立てたいとの思いが、ドナー関係者の間で広く共有されているのだと推測する。

4. 教育 SWAp の導入による支援形態と手続きの変化

教育 SWAp の導入をきっかけに、タンザニアの教育セクターは大きな転換期に入ったとも言えるが、第3章で説明した通り、SWApsの実践は主に PEDP の実施を通じて進められてきたことから、初等教育の開発事情に最も目立った変容が認められる。本章では、PEDP の進行する初等教育に焦点を置き、当該サブセクター内で起こっているドナーの支援形態と実施手続きに関する変化を概観するとともに、中でも際立った変容とも言える財政支援については、より詳細に考察してみたい。

4.1 支援形態（モダリティ）

貧困削減支援、また、Millennium Development Goals（MDGs）や Education for All（EFA）に代表される国際開発目標の達成支援の観点から、ドナーは総じて基礎教育分野を政策的にも極めて重視している。こうした傾向は、全般的にドナー数の多いタンザニアにおいても如実に現れており、教育セクターを支援するドナー国・機関の数は、2003/04年度には18にも上り³⁰、そのうち、日本/JICAを含む12ドナーが、PEDPの進行する初等教育を支援している（表5を参照）。こうした支援ドナー数の多さは、タンザニアの教育セクター事情の形成に大きく影響していると考えられるとともに、事実、SWApsや援助調整に係る議論も、おのずと初等教育で最も盛んである。

²⁹ 国内のリソースで対応できない場合は、国際入札でリソースを調達することとなる。

³⁰ 2003/04年度のMTEFによれば、次の18ドナーがプロジェクトの実施または教育分野にイヤマークする財政支援を通じて当該セクターを支援していると報告されている：ベルギー、カナダ、フィンランド、フランス、アイルランド、日本/JICA、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、ドイツ、AfDB、EU、OPEC Fund、UNESCO、UNICEF、WFP、世銀。なお、DfIDはPRBS支援（一般財政支援）を通じてPEDPを支援するとの立場を表明しているとともに、教育ドナーグループの参加メンバーでもあるため、本論ではDfIDを教育（PEDP）支援ドナーの1機関として取り扱っているが、MTEF上では必ずしも教育セクター支援ドナーとして名前は挙げられていない。

表 5: ドナーの教育支援(2003/04 年度)

ドナー	サブセクター	形態
ベルギー/BTC	初等教育	プールファンド
カナダ/CIDA	初等教育	プールファンド、 PRBS
フィンランド	初等教育	プールファンド、 PRBS
フランス	初等教育	プールファンド
アイルランド/DCI	初等教育	プールファンド、 PRBS
日本/JICA	初等教育	PRBS、 プロジェクト
オランダ	初等教育	プールファンド、 PRBS セクター財政支援(世銀との協調支援)
ノルウェー/NORAD	初等教育	プールファンド、 PRBS
	高等教育	プロジェクト・ファイナンス
スウェーデン/Sida	初等教育	プールファンド、 PRBS
	高等教育	プロジェクト・ファイナンス
EU	初等教育	プールファンド、 PRBS
世銀	初等教育	セクター財政支援、 PRSC
	高等教育	プロジェクト・ファイナンス
DfID	基礎教育(初等教育)	PRBS
デンマーク	職業教育	PRBS、 プロジェクト
GTZ	中等教育	プロジェクト
AfDB	ノンフォーマル教育	プロジェクト・ファイナンス
	中等教育	プロジェクト・ファイナンス
	職業教育	プロジェクト・ファイナンス
UNICEF	女子・HIV/AIDS教育	プロジェクト
UNESCO	ノンフォーマル教育	プロジェクト

PEDP の開始に先立つ 2001 年には、初等教育で支援活動中のドナーの多くがプロジェクト支援から財政支援型モダリティに移行する意図を明らかにした³¹。また、PEDP 実施向けのプールファンド創設準備も積極的に進められた。こうして PEDP が開始すると、プロジェクトから財政支援型に移行するドナーが続出し、財政支援型モダリティが急速に主流化することとなった。ドナーの支援形態にこのような大幅な変化が生じた結果、初等教育では、日本/JICA を除く全ドナーが、従来のような個別のプロジェクト支援に代わり財政支援型モダリティを通じて PEDP の実施をサポートしている。

PEDP 開始以降の支援形態の現状を示すため、2003/04 年度におけるドナーの教育支援³²を表 5 に整理した。教育セクターで認められる支援形態は、PEDP プールファンド支援、セクター財政支援、一般財政支援 (PRBS/PRSC³³)、プロジェクト支援の 4 つに分類される

³¹ 本文ではプールファンド、セクター財政、一般財政支援を「財政支援型モダリティ」として扱う。

³² 前頁で言及した 18 ドナーのうち WFP と OPEC Fund を除き、DfID を加えた 17 ドナーの教育支援。

³³ 前者は Poverty Reduction Budget Support のことで、PRS の実施を促すことを目的に設置されているドナーのプール資金による財政支援。後者は Poverty Reduction Support Credit を指し、世銀の PRS 実施向け財政支援のこと。PRBS/PRSC は PRS の重点分野とされている基礎教育に資金を充当していることに鑑

(~ は財政支援型)。さらに、 のプロジェクト支援は、日本/JICA 型のイン・カインドによるプロジェクト支援と、プロジェクトや技術協力に対する資金ファイナンスの 2 つに分けている。

前頁の表からも判るように、初等教育で採用されている支援形態は、財政支援型モダリティと分類されるプールファンドとセクター財政支援が主流であり、日本/JICA が唯一プロジェクトを実施するのみである³⁴。UNICEF が従事する女子教育・HIV/AIDS 教育支援も初等教育の範疇に入るが、同機関は調和化や援助協調の動きが活発な PEDP には積極的な対応をとっておらず、どちらかと言えば PEDP の枠外で活動を進めていると理解されており、PEDP 支援ドナーとしては必ずしもカウントされていないのが実情である。

他方、SWAps が本格化していない初等教育以外の分野では、プロジェクト支援が主流のままである。しかしながら、イン・カインド型のプロジェクト支援を継続しているのは GTZ、UNICEF、UNESCO といった技術協力の実施機関に限られており、財政支援型モダリティを採用可能であるドナーは、分野に関係なく従来のプロジェクト実施からは手を引きつつある³⁵。このように、タンザニアの教育セクター内で認められるドナーの支援形態は、SWAps が実践に入ったことで財政支援型への移行が顕著になるとともに、主要ドナーによる財政支援やプールファンド支援と、少数の技術協力実施機関によるプロジェクト支援とに、二極分化される傾向が生じていると分析できる。

4.2 手続きの調和化

SWAps の概念に後押しされる教育セクター内の諸手続きの調和化は、タンザニア政府とドナーの共通目標として重視され、援助形態が一元化されつつあるというプラス要因を背景に、その動向は近年非常に著しい。他方、調和化と一言で言っても、調和化の対象は複数の手続きに亘り、多くの開発アクターを巻き込むことにもなるため、非常に複雑で困難なプロセスであるとも言える。ここでは、PEDP の実施に付随して調和化が図られている手続きを 8 つに分類し、各手続きで目指される調和化の内容と、その現状をまとめてみることにする。

4.2.1 資金拠出

PEDP の実施向けに投入されるドナー資金は、入金口座を限定し統合することで、当該国財務省による資金管理を効率化することが意図されている。そこで PEDP の実施に際しては、プールファンド資金用の口座と、世銀が実施するセクター財政支援用の口座の 2 つが開設されており、何れの口座に入金された資金も、各口座から一旦は Development Revenue Account³⁶

み、ここでは基礎教育支援形態のひとつとして分類した。

³⁴ JICA が 2004 年の時点で実施中の教育案件は開発調査(地方教育行政強化計画)1件のみであり、この案件も平成 17 年度(2005 年 7 月)に終了している。

³⁵ 現タンザニア教育企画調査員である五十嵐氏によれば、Sida が教員養成校を対象にした IT 教育のプロジェクトを実施予定であり、2005 年 10 月時点でコンサルタントが準備中という最新情報がある。

³⁶ タンザニア中央銀行に開設されているドナーの財政支援のための口座。全ての財政支援型モダリティ

に移され、タンザニアの国庫に統合されている。究極的に目指されているのは、政府の教育財政とドナーの教育支援財政を一本化することであり、ドナー資金を政府予算と分け隔てなく運営管理をする、言い換えれば、ドナー資金の執行管理のために、追加的な業務が生じることのないメカニズムを構築することであり、資金拠出の調和化は、こうした財政管理制度構築の一環であると言える。

援助モダリティが財政支援型に一元化する中、資金拠出方法に関する調整もおのずと進捗している。ただし、財政支援を実施するドナー国・機関によって予算年度のサイクルが異なるため、ドナー毎の資金拠出のタイミングや拠出回数は年間を通じて異なる。先方国と関係ドナー間で予算年度のサイクルを一致させることが出来ない限り、ドナーによって資金の拠出時期や拠出頻度が異なるといった問題は、今後もなかなか避けられないであろうが、各ドナーが出来る限り正確な拠出計画を策定・提示することで、見込まれるドナー資金の投入時期や規模に応じた PEDP 活動計画の準備が可能となり、かかる問題が緩和されると期待できる。

他方、ドナーの資金拠出には条件（conditionality）が付帯されており、ドナー毎に条件内容に差異がある場合も、資金拠出の調和化が困難になるため、とりわけプールファンドに参加するドナー間で拠出条件の中身をすり合わせ、理想的には覚書（Memorandum of Understanding: MOU）などに合意内容を明示することも、調和化の一環として重要である。PEDP プールファンドのケースでは、参加ドナー数が多いだけに、拠出条件の完全な統合が達成されておらず、予測性の高い拠出の担保が困難となり、計画に沿った PEDP の活動実施を阻害する要因になっている。

4.2.2 財政管理

財政管理は、調和化の中でもとりわけ大きな焦点となる。タンザニアの財政チャネルに資金を拠出するに際しては、ドナー資金を含む公共財政の執行管理を当該国政府に託すことになるため、財政管理のメカニズムや当該国の行政能力レベルが、関係者によって極めて重視され、財政支援の妥当性の判断材料にもなる。これほど重要な手続きでありながら、実のところ、出資ドナーが期待するレベルの財政管理とタンザニアの実施能力レベルには、大きな隔たりがある。こうしたギャップを埋めるには長期的な取り組みが必然となるわけだが、事前に当該国の能力分析や能力強化に向けた中長期的な戦略が十分に練られていなかったため、財政支援の開始後になって、理想と現実のギャップの大きさ、ドナーが背負うリスクの大きさが知覚されることとなり、財政支援の継続は以前よりも慎重に検討されるようになっていく。

による資金がこの口座に一旦は入金されることで、国庫に統合される財政として記録される。

PEDP の実施向けに拠出される公共資金は、政府予算またはドナー資金といった区別なく、Public Finance Act 2001 に則り、タンザニア政府の財政管理制度のもとに執行管理、報告、監査されることが求められる。既存の制度を補完する意味で、2001 年には PEDP Financial Management and Accounting Manual と題したマニュアルが作成されており、全国の州並びに県の教育行政と小学校に配布されている。また、PEDP に財政支援を投じるドナーは、タンザニア政府と締結した PEDP 支援に係る二国間合意書や MOU の中で、財政管理上の透明性及びアカウンタビリティをタンザニア政府に対し求めることを明記している。

このように、財政管理の制度及び実施手続きは、紙面上では整備されているものの、出資ドナーを満足させるほどに実体は伴っていないのが実情である。PEDP の開始以前は、中央政府から地方に配賦されていた教育予算の大部分が給与 (Personnel Emolument: PE) であったことを勘案すれば、給与以外の教育予算の取り扱いに不慣れな地方行政にとっては、PEDP の開始後に財務管理上の作業が大幅に増加した、という事実は見逃せない。囲み 4 で説明する 2 種類の教育予算を全国の小学校に送金する作業だけでも、県行政に課される負担は相当なものである。実際、予算送金前の県教育局関係者は、かかる業務に忙殺されている。このような状況のもと、教育予算の執行管理を担う学校及び地方行政のキャパシティ・ビルディングは、PEDP の成功を握るひとつの鍵であるとも言え、長期的な取り組みを要する重要な課題になっている。

囲み 4: PEDP 教育グラント

PEDP の開始以前は年間にして 2 ドルの学費が政府の小学校では徴収されていたが、2002 年に初等教育が無償化されたことを受けて、中央政府から全国の公立小学校に対し教育予算が交付されるシステムが導入された。予算の種別は、学校の運営経費に相当する Capitation Grant と、教室建設・改修費に相当する Development Grant に分けられている。

Capitation Grant は、学校運営に必要となる経常経費として、教科書、教材、基礎機材の購入、学校施設と家具の修繕、試験の実施、キャパシティ・ビルディング、研修などに充てることが可能である。各校に送金される Capitation Grant の額は、児童ひとりあたり 10 ドル相当で、学校の就学児童総数³⁷に応じて積算される。予算の具体的な配分は、教科書の調達に 4 ドル、残りの 6 ドルは、施設・家具の修繕に 2 ドル、教材の購入に 2 ドル、学校の運営管理に 1 ドル、試験の実施に 1 ドルを充てることが目安になっている。当初は、教科書代の 4 ドルは県カウンスルに送金され、県教育局が教科書を調達していたが、2004 年に入り教科書・教材の調達に係る研修も実施され、筆者の離任後、学校レベルでの教科書の選定と調達が開始したものと思われる。

一方の Development Grant は、教室の新設、教員住宅の建設、既存の建物の大規模な改修に充当される。原則的には、水場・トイレの設置、家具(椅子、机、黒板、テーブル、本棚)の購入にも充当可能である。1 教室あたりの建設予算として 3,000 ドル相当が交付されている。

³⁷ 就学児童数は、前年度の 3 月と 9 月での集計値の平均が使われる。

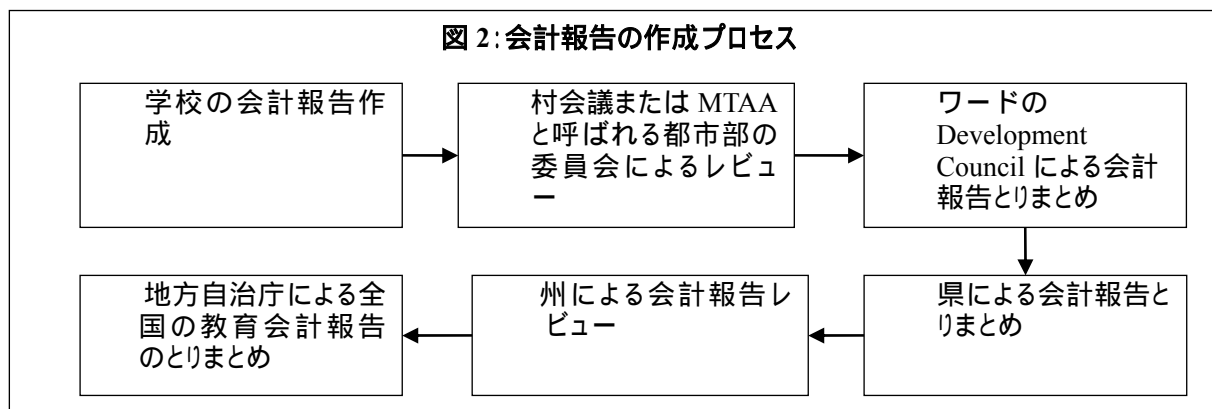
PEDP の実施に伴い財政支援やプールファンドが開始したことで、タンザニア政府が初等教育向けの予算を一元的に管理するようになり、財政管理の調和化は大きく前進したと理解できる。しかしながら上述の通り、財政管理のためのキャパシティは構築段階にあるという現状に加え、これまでのところ財政管理をモニターする機能が十分には整備されていないため、実際の財政管理状況の把握が難しく、その結果、出資ドナーが財政支援の妥当性を確信する材料に乏しい、という問題が認められることにもなっている。

4.2.3 会計報告

PEDP に付随する会計報告は、タンザニア政府の会計制度に準じ、また政府予算とドナー資金が統合されることに伴い、会計報告書も一本化することが意図されている。

PEDP 向け予算の交付開始により、予算規模や項目が拡大した結果、会計処理や報告内容は以前より複雑化している。そのため、PEDP Financial Management and Accounting Manual が作成され、会計処理や報告方法を明確にする手段が講じられるとともに、PEDP 実施の一環として会計に関する研修を実施するなどの対策もとられている。しかしながら、予算の配賦先は学校レベルにまで落とされているため、会計報告の作成プロセスも、図 2 の通りボトムアップ方式が採用されるようになり、会計報告とは言え一大作業である。PEDP に付随する会計報告に関しても、末端の学校から各教育行政レベルのキャパシティ・ビルディングが大きな課題になっている。

財政支援の拡大に伴い、プロジェクト別にドナーから会計報告が求められなくなった点では調和化も進みつつあると言える。その反面、会計報告がタンザニアの国内向けの用途のみならず、支援ドナーとの共有物となったことで、国内的には問題のない会計報告も、ドナーが納得する会計報告として質を高める必要があり、タンザニア政府にとっては少々厄介なことになったとも言える。現状では、国内向けの報告書とドナー向けの報告書の 2 つを準備することになってしまっているため、これでは政府の取引費用の削減にはならないとして、ドナーも現況を深刻に受けとめて打開策を検討している。



4.2.4 会計監査

会計監査は、財政管理をトラックする手段となるため、ドナーがその実施及び結果を重視していることは言うまでもない。PEDP の実施枠組みでは、政府が通常実施する内部監査に加えて、外部監査を毎年行うことが、特別な措置としてとられているとともに、外部監査は PEDP プールファンドの拠出条件にもなっている。ただし、外部監査の実施は政府の監査規定に準じているので、タンザニア政府の手続きに従って実施されるとともに、その結果が政府と支援ドナーによって共有される、という点においては調和化が図られていると言えよう。また、政府とドナー財政の区別なく、PEDP に充当される資金全てに監査の対象が絞られていることも特筆される。

このように調和化には前進が認められる反面、PEDP の会計監査は、深刻な問題を抱えてもいる。上で言及した通り、外部監査はプールファンドの拠出条件とされているが、これまでのところ PEDP の年間計画サイクルに沿って実施されていないため、プールファンドのタイムリーな拠出を妨げる要因になってしまっている。会計監査のタイムリーな実施と監査結果は、ドナーの資金拠出にも大きな影響を及ぼすことになるため、外部監査を最低限タイムリーに執行することが、タンザニア政府には厳格に求められて然るべきと思われる。

4.2.5 調達

PEDP の実施と財政支援が本格化したことで、調和化の一環として、タンザニア政府が調達を一元的に実施管理するようになってきている。調達に関しては、Public Procurement Act 2001 に準じることが基本ルールとなっている一方、PEDP のもとでは教室建設、教科書やその他教材の調達などが各小学校の責務となり、調達の面でも下位への業務分権化が推し進められている。こうした動向に対応するため、PEDP の開始に先立ち作成された PEDP Procurement Manual が、学校及び地方行政に配布されてもいる。

サブサハラ・アフリカ諸国で実施されている SWAps の分析調査では³⁸、調達の調和化は財政管理と並んでチャレンジングな分野であると指摘されているが、少なくとも PEDP の実施枠組みのもとでは、調達が深刻な問題になっているとの報告はない。調達の手続きが多様な作業を通じて全国的に広く分散しているため、調達の実態を把握するのが難しいことにもよるかと思われるが、教室建設や教科書の調達といった PEDP の活動は、予算の交付に伴い活発な展開を見せていることから、下位レベルでの調達の遂行は、総じて順調だとの判断があるのかもしれない。調達の実施状況については、深刻な問題が報告されているわけではないが、必ずしもシステマティックなモニタリングや現状分析がされているわけではないため、PEDP の評価作業の一環として、定期的に調達の実施を検証する試みも検討されるべきであろう。

³⁸ *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*, World Bank, 2001.

4.2.6 モニタリング

PEDP の実施が開始したことで、少なくとも初等教育の範疇にある様々な活動が、このサブセクター計画に統合され始めている。従って、これまでであれば個別のプロジェクト毎に実施されていたモニタリングの必要性はなくなり、モニタリングの対象は PEDP というプログラムに絞られるとともに、モニタリングの実施も、タンザニアの教育行政が既存の制度に基づいて担うことが求められている。

一方、現行の PEDP 実施モニタリングに見られる問題点を挙げるとすれば、次のことが指摘できる。まず、モニタリングの実施は基本的にタンザニアの教育行政に任されているが、モニタリングのメカニズムや指標があまり明確になっていないため、十分な透明性やアカウンタビリティが確保されていないように思われる。また、教育セクター内での分権化が進行する現況のもと、各教育関係省庁や行政レベルの役割・責務にも変更があるため、新たな行政分担に合致したモニタリング内容の明確化が急務であるとも言える。教育サービスに係るモニタリングは、当該国の制度に基づいて教育行政が主体的に担うべきことに鑑みれば、タンザニアの教育行政によるモニタリングの実態を改めて検証し、適切な指標の割り出し、モニタリング機能の見直しや改善が早急に取り組まれるべきと考えられる。

PEDP の実施に際しては、モニタリング報告書が毎年タンザニア政府によって作成されているが、上述の通り、先方のモニタリング実施体制は必ずしも確固たるものではなく、ドナー関係者の多くが、政府の報告書だけを頼りに PEDP の実施進捗を判断することには少なからず不安を抱いている。そこで、2004 年には初めての試みとして、ドナー合同による現場訪問 (joint field visit) が実施されることとなり、地方自治庁の調整によりドナー関係者が分散して 5 州を訪問し、学校現場や州及び県の教育行政を視察している。こうした試みが今後制度として定着していくか否かは判らないが、教育現状をより良く把握する補完策となる可能性を秘めているかもしれない。モニタリング手法及び制度の構築は、PEDP の進捗に伴って強化されていくことが望まれる。

4.2.7 評価

PEDP の実施が本格化し個別プロジェクトが減少した結果、評価の対象も PEDP の進捗に焦点が絞られることとなり、評価に係る調和化も進むようになった。他の手続きとは異なり、評価に限ってはタンザニア政府とその他のステークホルダーが合同で実施する作業として位置づけられているため、PEDP の実施枠組みでは、Joint PEDP Review (JPR) と呼ばれる合同評価のシステム構築が図られてきている。2003 年には、PEDP の実施進捗を検証する第一回目の合同年次評価が実施された。

JPR の業務指示書案が準備されると、ESDP の運営体制のもとで広く共有・精査された後、最終的には基礎教育開発委員会からの承認を得る手順を踏む。評価の実施に際しては、国際コンサルタントとタンザニアの大学関係者などによって構成される評価チームが編成され、

第3者によって PEDP の進捗が評価される。教育文化省及び地方自治庁は、評価チームによる円滑な作業を促す見地から、側面的な支援・調整を図る一方、ドナーや NGO 関係者とともに情報やデータの提供者となる。こうした合同評価は毎年行われることになっているので、毎次の評価実施の経験を踏まえながら、評価の実施手続きは、今後も進化・改善されていくことが期待される。評価システムは未だ構築段階にあるとも言えるが、調和化の進み具合は、まずまず良好である。ただし、せっかく年次評価が実施されても、その結果に基づいてなされた提言が PEDP の実施改善には活かされていないことが、今後解決を図るべき問題点として指摘される。

4.2.8 ミッション派遣

タンザニアの教育セクターでは、ドナーによる調査団派遣についても調和化が取り組まれている。個別にプロジェクトが実施されていた時代には、プロジェクト毎のモニタリングや評価実施を名目に、ドナー本部から調査団がばらばらに派遣されていた。ところが、初等教育のように全ての活動がひとつのプログラムに包括されるようになると、以前のようなミッション派遣の合理性は薄くなり、その代わりに、先方政府の年間行事の実施タイミングに合わせて、複数のドナー機関が同時期に本部関係者を派遣する調整がとられるようになった。タンザニアでは、4月から7月までの期間は Quiet Times と称して、ミッションの派遣を控えることが政府から要請されているため、PEDP との関連では、9月から10月にかけて実施される合同年次評価のタイミングに合わせて、複数のドナー本部関係者がタンザニアを来訪する傾向が顕著になっている。一方、財政支援を実施中の個別ドナーも、中間または終了時には、自らの財政支援の評価を実施するものと思われるが、こうしたドナー支援の評価手続きや実施時期も、出来る限り関係者間で調整しようとする動きが出てくることが予期される。とりわけプールファンドに参加するドナー国・機関が、評価を合同で実施するなどの手段を講じることは、ドナー間とタンザニア政府双方の負担を軽減する意味でも、検討意義は極めて高いと考えられる。

4.3 財政支援型モダリティ

上記(4.1)の通り、PEDP の実施が本格化したことを受けて、ドナーの対教育支援形態は、個別のプロジェクト支援から PEDP にイヤマークした財政支援へと急速に移行し始めることとなった。PEDP の開始後2年が経過するまでに、PEDP の実施向けに設置されたプールファンドは、初等教育における主要な支援モダリティになると同時に、世銀も教育セクター財政支援をツールとして確立している。本節では、タンザニアの教育セクター内で導入されている財政支援型モダリティの類型として、(4.3.1) PEDP プールファンド及び(4.3.2) セクター財政支援を概観した上で、各支援方法を考察する。

表 6: 調和化の動向のまとめ

手続き	調和化の内容	調和化の現状
資金拠出	ドナー資金は、タンザニア中央銀行に開設されている Development Revenue Account に入金されて国庫(exchequer)に統合され、オン・バジェット化される。	援助モダリティの財政支援型への一元化が、資金拠出の調和化を推し進めている。ただし、プールファンドからの資金拠出承認がドナーの課す条件の満たし具合に左右されることが問題となっている。
財政管理	国内の財政法(Public Finance Act 2001)に則った政府の財政管理システムに準ずる。	ドナー資金は、政府によって一元的に管理されている一方で、モニタリング機能が整備されていないため、全般的な財政管理状況は明らかにされているとは言い難い。
会計報告	政府の会計システムに基づく。政府予算とドナー資金は区別されずに、会計報告を一本化する。	PEDP に付随して提出が求められている会計報告は、政府の会計システムに基づいて作成されているが、会計報告の完成に相当の時間がかかることに加え、その質の向上も課題になっている。
調達	国内の調達法(Public Procurement Act 2001)に則り、政府が調達の実施管理を一貫して担う。	PEDP の実施に付随する各種の調達は、政府によって一元的に実施され始めている。
モニタリング	PEDP の実施モニタリングは、担当行政が担うとともに、総体的な進捗は基礎教育開発委員会が監督する。	PEDP のモニタリングは、政府の従来のやり方で実施されている。ただし、モニタリングの透明性・アカウンタビリティが十分ではなく、モニタリングのメカニズムの見直しや改善が求められている。セクタープログラム実施に係る指標も十分に整備されていない。
評価	合同年次評価を実施する。	システムは未だ構築段階にあると言えるが、2003 年から年次評価が実施されている。ただし、評価のフォローアップが実行されておらず、評価結果を教育の実施改善に反映することが課題となっている。
会計監査	政府の監査規定に準ずるが、PEDP に関しては外部監査の実施が特別な措置としてとられている。	PEDP に係る外部監査は、政府の監査規定に準じて実施されているが、政府の制度内で必要となる作業ではないため、ドナーに課されている追加的なコストとして政府関係者は外部監査を捉えている。また、政府はタイムリーに外部監査を実施していないため、プールファンドの拠出を遅らせる要因となっている。
ミッション派遣	個別ドナーによる本国派遣ミッションは、政府の年間行事(ESDP/PEDP、PRS、PER、PRBS などに附随する合同評価など)に合わせて派遣される。政府の行事以外での派遣は、事前に教育セクター内で協議することが求められている。特に 4 月から 7 月までの期間は Quiet Times とされているため、ミッション派遣は控えることが原則となっている。	初等教育に限っては、個別の派遣ミッションは、世銀の教育ミッションと各国の政策ミッションを除いてほとんど見られなくなっている。近年の傾向としては、PEDP 合同年次評価に合わせてドナー本部関係者が一同にタンザニアを来訪する。

4.3.1 プールファンド

背景・経緯

プールファンド (pooled fund) は、PEDP の実施にイヤマークされた財政支援型モダリティの 1 類型である。PEDP の開始に先立つ 2001 年 12 月、タンザニア中央銀行 (Bank of Tanzania: BOT) に PEDP Holding Account の名義でドル預金口座が開設された。続く 2002 年 2 月には、PEDP プールファンドの実施運営に係る手続きが記された覚書 (MOU) が、タンザニア政府と出資ドナーの間で署名されたが、その後 MOU に若干修正が加えられたことを受けて、2003 年 5 月に改訂版が署名しなおされている。この MOU は、プールファンド運営に係る政府の説明責任を求める際の、出資者の拠りどころになっている。

2002 年 2 月の MOU 締結を受けて、同年 6 月までにアイルランド、CIDA、ノルウェーの 3 力国がプールファンドへの資金投入を開始した。続く 2002/03 年度には、オランダと EU が加わるとともに、Sida もセクター財政支援からプールファンド支援への移行を図った。2003/04 年度に入ると、フィンランド、ベルギー、年度終わりにはフランスも資金投入を開始した。2004 年 10 月時点では、PEDP を支援中の 12 ドナーのうち、9 ドナーがプールファンドへの出資を通じて初等教育をサポートしていた。

プールファンドの運営・モニタリングは、政府の制度・手続きに則ることが原則になっているが、プールファンドの設置に先立つ 2001 年後半には、「財政管理・会計マニュアル (Financial Management and Accounting Manual)」、「調達マニュアル (Procurement Manual)」及び外部監査実施のための業務指示書が準備され、財政支援の実施に向けて環境整備が図られた。ほぼ時期を同じくして、プールファンドの実施運営に係る MOU も併せて草案されたが、こうした一連の作業は、プールファンドに資金投入予定のドナー関係者が中心となり進められた。

運営サイクル

プールファンドは、四半期毎に基礎教育開発委員会 (BEDC) で承認された PEDP の計画に対して資金を拠出する。従って、タンザニア政府が基礎教育開発委員会に提出する年間及び四半期の活動・予算計画が資金拠出の根拠となるため、計画の中で提言されている活動内容や資金規模の適正・妥当性が、出資ドナーの重要なチェック項目となる。開発委員会による PEDP の活動・予算計画の承認後、プールファンド・ドナーによる資金リリースの承認を受けて、教育文化省及び地方自治庁の両次官が財務省に対して予算の拠出を要請する。

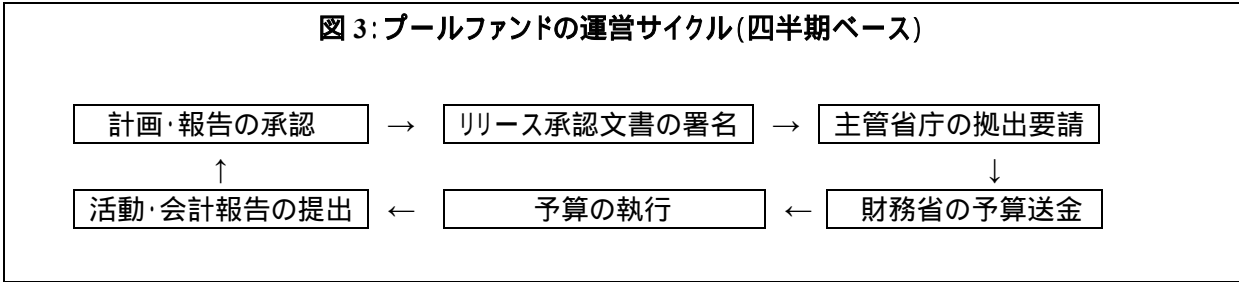
以上のステップを経ると、資金は PEDP Holding Account から Development Revenue Account に移され、その後は国庫 (exchequer) を通じて予算執行レベルに送金される手順となる。プールファンドの用途は、ドナーによってイヤマークされることは一切なく、承認された PEDP 実施計画に準じて、財務省が資金を配賦すると一般的には理解されている。PEDP の計画は、初等教育とノンフォーマル教育に係る活動を包含していることから、ドナー資金はかかる活

動の何れにも充当される可能性はある。他方、給与（PE）に限っては、これまでのところ政府予算で全て賄われているとする公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）の報告を踏まえると³⁹、プールファンドは開発予算と給与以外の経常予算（Other Charge: OC）に運用されていると理解できる。

PEDP Holding Account からの資金拠出は、四半期毎に実施されることが MOU で合意されているが、同口座への入金時期や頻度はドナーによって異なる。他方、プールファンドの資金管理方法は、タンザニア国内の財政法である Public Finance Act 2001 に準じることが原則であり、一旦 PEDP Holding Account から資金が拠出されると、その後の資金の流れや執行管理は、当該国政府に一切が任されることになる。

予算の執行後、会計報告書が準備される。プールファンドからの拠出金は、政府の教育予算とは制度上区別されていないことから、プールファンド資金に限った会計報告書は作成されずに、各行政レベルが四半期毎に作成する教育予算に係る会計報告書が、プールファンドのモニタリングには適用されることになっている。会計報告の作成手順は、現行の行政制度内で規定されているものに準じていると理解できるが、基礎教育開発委員会に提出される PEDP の会計報告とするためには、地方自治庁と教育文化省の各会計報告が統合される必要が生じる。

PEDP 会計報告書は、四半期と年間のもものが準備され、基礎教育開発委員会に提出される。同委員会によって報告書が承認を受け、プールファンド・ドナーがリリースの承認文書に署名をすると、教育文化省及び地方自治庁によって予算拠出が正式に要請され、PEDP Holding Account から新たに予算が流れることになる（図 3 を参照）。



³⁹ 2003/04 年度の PER の報告書では、PEDP の一環で新規に雇用される教員数が著しく増加しているにも拘わらず、教育セクター内の給与支払いは、タンザニア政府予算で賄われていることが特記されている。

資金拠出の条件

財務省の管理下にある PEDP Holding Account から資金を拠出するためには、四半期毎に出資ドナーによるリリース承認が必要となる。そしてこのリリース承認には、PEDP の年間計画と年間報告書に加えて、基礎教育開発委員会による PEDP の四半期活動と予算計画の承認、半年（2 四半期）前の PEDP 会計報告書とプログレス報告書の承認、PEDP Holding Account の口座明細書の提出、が求められる。また現行の MOU は、新年度の開始後 6 ヶ月以内に、前年度の PEDP 予算執行に係る外部監査を実施し、監査報告書の提出・承認を求めもいる。以上の条件が満たされ、かつ、プールファンドに出資する全ドナーがリリース承認書に署名を行って初めて、PEDP 主管省庁が、財務省に対して資金拠出を要請することが可能となる。

支援ドナーと投入額

2004 年 10 月時点では、9 ドナーが PEDP プールファンドに出資している。そのうち 7 ドナーは、PEDP の開始以前はプロジェクト支援を通じて初等教育をサポートしていたグループであり、プロジェクト支援からプールファンド支援に移行したグループである。他方、ベルギーとフランスに限っては、PEDP の開始以前は初等教育に一切関与していなかったが、プールファンドへの参加を通じて、当該サブセクターへの参入を開始したドナーである。タンザニアで初等教育を支援中のドナーは、日本/JICA を除く全主要ドナーが既に財政支援型モダリティを採用しているため、プールファンドへの参加ドナー数は、既に最大に達していると考えられる。従って、今後はセクター財政支援や PRBS 支援にモダリティを移行するドナーが出てくることはあっても、プールファンドに新規参入するドナーが現れることはないものと考えられる。

表 7 に示したプールファンドへの投入額は、各ドナーの申告に基づき準備されたもので、2001/02 年度から 2003/04 年度分は実績額、2004/05 年度分は見込みベースとなっている。

表 7: プールファンドへの投入金額 (千ドル)

ドナー	2001/02 年度	2002/03 年度	2003/04 年度	2004/05 年度
カナダ	90.4	7,659.6	11,149.5	10,883.6
アイルランド	508.4	3,650.2	976.1	3,404.8
ノルウェー	3,000.0	6,860.0	7,225.0	3,632.5
オランダ	0.0	3,246.7	6,089.0	14,592.0
EU	0.0	11,448.9	0.0	14,896.0
スウェーデン	8,948.9 ⁴⁰	5,010.0	5,601.5	22,287.0
フィンランド	0.0	0.0	3,819.6	1,033.6
ベルギー	0.0	0.0	4,871.2	2,605.3
フランス	0.0	0.0	2,673.7	1,161.3
合計	12,547.7	37,875.4	42,405.6	74,496.1

出所: 2001/02-2004/05 Donor Contribution to PEDP

⁴⁰ 2001/02 年度の資金は、プールファンドを通じてではなく、教育セクター財政支援として国庫に投入されている。

実施状況

PEDP プールファンドは2002年に本格化するようになり2004年7月時点で既に2年半が経過しているが、その実施はまだまだ試行錯誤の域を脱していないのが実情である。関係者の期待に反し、プールファンドの資金拠出は計画に沿って実行されておらず、それが PEDP の実施上でも深刻な問題となっている。援助の予測性を高める観点から、タンザニアでは MTEF (Mid-Term Expenditure Framework) に対する支援額の申告が既に制度化しており、申告された数値を踏まえて政府予算が編成されてもいる昨今、タイムリーかつ申告額に見合った財政支援の拠出は、先方国の健全な開発運営には必須な要素となっている。

先述の通り、プールファンドの資金拠出にはいくつかの条件が付随するわけだが、これまでのところ、PEDP の実施プロセスで合意されたタイミングでは、各種の計画や報告書が基礎教育開発委員会に提出されていないのが実情である(表8を参照)。こうした遅滞に加えて、計画書や報告書の総体的な質、計画と実際の活動とのリンク、政府予算書との整合性などが、ドナー関係者によって毎回厳しく問われることから、必要書類が委員会に提出された後のレビュー、コメントのとりまとめ、書類の修正といった一連の作業に相当の時間を要し、提出書類の承認とそれに続く資金拠出が大幅に遅れ、四半期の計画に沿った活動の実施が妨げられるという悪循環を生んでいる。外部監査に至っては、PEDP の実施が既に4年目であるにも拘わらず、初年度(2001/02年度)の監査が実施されたに留まっており、2004年7月に同外部監査報告書が基礎教育開発委員会によろやく提出された、という状況である。このように、プールファンドの拠出条件とされている各種の作業は、その実施がタイムフレームから大幅に遅れ、その結果、予算の拠出が繰り返し見送られることになっている。

プールファンドを含むドナーの財政支援は、PEDP の実施に必要な予算全体で見ても相当の割合⁴¹を占めるため、プールファンドが計画に沿って拠出されない事態が続くようであれば、初等教育及びノンフォーマル教育の活動推進には、深刻な影響が及ぶことになる。事態が深刻化する中、教育文化省次官は、プールファンドがパラレル・システム⁴²であるとして、MOU の見直しを強く求めるようになった。タンザニア政府の見解は、PEDP プールファンドの拠出条件とされている各種作業が、政府職員に深刻な取引費用を課すことになっているため、問題を解決するためには、MOU の改訂が必然というものである。一方のプールファンド・ドナーの間では、MOU に記されている運営手続きは、プールファンドにのみ限定される作業ではなく、政府の制度内で本来実施を要する作業であり、その質の向上や効率化を図るとともに、公共財政のアカウントビリティを確保するためには、現行の手続きに関し妥協することは望ましくないとの意見が大勢を占めた。

⁴¹ 2002/03 年度には政府負担が6割、ドナー負担が4割とされた。

⁴² 政府の現行の行政システムには則らないものの意味。

表 8: PEDP 計画・報告書の提出と資金拠出状況

2003/04 年度における PEDP プールファンドの拠出動向を整理すると次の通り。下の表からも明らかのように、PEDP の実施プロセスで合意されているサイクルに沿った計画や報告書の基礎教育開発委員会への提出が実行されていないため、資金拠出が滞る傾向が顕著となっている。

四半期	承認を要する計画・報告書	現状	拠出承認の有無	拠出
第 1 7-9 月	2002/03 第 3 四半期会計報告 2002/03 第 3 四半期活動報告 2003/04 第 2 四半期活動予算計画	第 1 四半期に提出のあった計画・報告書なし。	なし	見送り
第 2 10-12 月	2002/03 第 4 四半期会計報告 2002/03 第 4 四半期活動報告 2002/03 年間会計報告 2002/03 年間活動報告 2003/04 第 3 四半期活動予算計画	第 2 四半期に提出のあった計画・報告書なし。	なし	見送り
第 3 1-3 月	2003/04 第 1 四半期会計報告 2003/04 第 1 四半期活動報告 2003/04 第 4 四半期活動予算計画	2004 年 1 月下旬に当該年度の年間計画、第 1 四半期活動予算計画と、の会計報告書がまとめて提出され、続く 2 月初旬にはの活動報告書が提出された。ドナーからのコメントを受けてドキュメントへの修正が繰り返された。	2004 年 2 月 20 日 03/04 年間計画、第 1 四半期予算計画、承認	見送り
第 4 4-6 月	2003/04 第 2 四半期会計報告 2003/04 第 2 四半期活動報告 2004/05 年間活動予算計画 2004/05 第 1 四半期活動予算計画	第 3 四半期に提出のあったドキュメントの多くが、4 月中旬までに承認されたものの、PEDP の実施初年度の会計監査報告書が提出されておらず、その結果、プールファンドの拠出はなお見送られている。	2004 年 4 月 16 日 承認	4 月時点で無

このような状況のもと、ドナー会合、タスクフォース、基礎教育開発委員会といったダイアログの場を通じて、プールファンドの運営状況が長いこと議論されてきたが、政府とドナー間では問題の捉え方に大きなギャップもあり、具体的な改善策がとられないまま関係者は焦燥感をつのらせた。こうして 2003/04 年度は一向に資金拠出の目処が立たない状態がしばらく続き、プールファンド・ドナーの間でも MOU の見直しはもはや避けられないとの意見が共有されるに至り、MOU の見直しに向けた対策やプールファンドの代替案などが協議され始めている。現状の打開策を求めて具体的な作業が始まったと言えるが、MOU の改訂ひとつをとっても、その作業には 9 ドナーが関与することになるため、タンザニア政府を相手に、関係ドナー国・機関が調整及び譲歩の点でどれだけ共同歩調をとることができるのか、今後の行方が注目される⁴³。

考察

PEDP プールファンドの実施を振り返って考察すると、プールファンド・ドナーの掲げた理想や期待は、タンザニア政府の現行の制度及び行政能力のレベルとはかけ離れていたと考えざるを得ない。タンザニアの教育セクターでは、当該国の制度・手続きを全活動の実施基盤とすることが極めて重視されており、その意味では、ドナーが受け入れるに見合ったレベルにまでタンザニアのシステムや手続きを引き上げていく必要性が認識されているはずだが、プールファンドの資金拠出条件は、タンザニアの教育行政能力の実態とは必ずしも合致していなかった。その結果、拠出に付帯された条件は、現行の制度や実施能力のもとではなかなか満たされず、コミットされたにも拘わらずドナー資金が回らないという事態を引き起こしている。さらに悪いことには、プールファンドの運営実態が、ドナーとタンザニア政府の関係に軋轢を生じさせる要因になってしまっている。このような現況下では、本来の意図に反して、タンザニア政府がプールファンドの運営に関しリーダーシップを発揮することは難しい上、政府とドナー間のパートナーシップも弱体化する結果すら生んでいる。

以上のような現況を踏まえて、プールファンドのポジティブな側面とダウンサイドを次のように分析する。先ず前者に関しては、資金が口座から離れた後の作業は、原則的には政府に任されることになるので、タンザニアの制度・手続きの活用を促すことにはなると考えられる。また、プールファンドの実施には、参加ドナー間での協調や調整が不可欠となるため、ドナー関係者の共同意識の向上や、効果的な調整機能の模索を牽引するのではないかと考察する。さらには、プールファンドの拠出には PEDP に係る計画と報告書の承認が必要となることから、ドナー関係者は総じて、タンザニア政府から基礎教育開発委員会に提出される計

⁴³ 2005 年 10 月に現タンザニア教育企画調査員・五十嵐和代氏から入手した情報によれば、プールファンドから最後に資金が拠出されたのは、2004 年 11 月末となっており、それ以降の拠出は一切行われていない由。同拠出時点でルウェーとベルギーは PEDP プールファンドへの投入計画の全額拠出を完了し、プールファンド支援を継続しないと意向を表明している。また EU もアカウントビリティの不透明さから、2004 年 11 月のプールファンドへの入金以降、追加資金を投入しておらず、PEDP にイヤマークする財政支援は継続しないと立場を明確にした。他方、2004 年 11 月までに PEDP Holding Account にドナーが入金した資金のうち、およそ 16 億円が未使用で口座に入ったままの報告もある。

画及び報告書を精査の上で、各種の修正を求める傾向がある。こうした作業が、中長期的には計画立案や報告面での質を高め、かかる行政能力の強化に寄与しているとも考えられる。

反対にダウンサイドを挙げるとすれば、資金拠出に付随する条件が、タンザニア政府にとっては足枷になっていることに加え、拠出の有無は、結局のところドナー内での判断によるため、政府のオーナーシップやリーダーシップが阻害される可能性も伴う。また、現行のように資金の流れが不定期であることは、計画に沿った活動の実施を困難にするため、極めて深刻な問題である。実際、予算年度の終了間際や次年度の開始直後に前年度分の資金がまとまって拠出される事態が、当初の2年ほどで続いて起こっている。さらには、プールファンドは教育セクターの一部のみにイヤマークされているため、サブセクター間での予算配分に不均衡を生じさせる危険性も否定しえない。

4.3.2 セクター財政支援

4.3.1 で報告の PEDP プールファンドに加えて、PEDP にイヤマークされたセクター財政支援 (sector budget support) もタンザニアの教育セクターでは採用されている。このモダリティを採用しているのは、今のところ世銀のみで、IDA クレジットをセクター財政として拠出している。他方、2001/02 年度にはプールファンドの実施環境がまだ整備されていないとの理由から、Sida が1年間限定でセクター財政支援を行ったという経緯はあるが、Sida も2002/03 年度にはセクター財政支援からプールファンド支援に移行しており、財政支援型モダリティを採用するドナーが多い教育セクターでも、セクター財政支援をモダリティとするのは世銀に限られている。

世銀のセクター財政支援

2001/02 年度に開始された教育セクター向けの IDA クレジットは、その融資額が3年間で1億5,000万ドル、年間あたり5,000万ドルが拠出されてきた。世銀の当該クレジットは、sectoral adjustment credit と世銀内では種別されている融資で、セクター財政として借入国の国庫に充当される。従って、原則的にはタンザニア政府の教育予算の一部となる性質であるが、教育セクターの中でも最優先と位置づけられる初等教育、言い換えると PEDP の実施に充当することが、タンザニア政府と世銀の間で合意されていた。セクター財政支援とは分類されながらも、本質的には PEDP にイヤマークされた財政支援ということになる⁴⁴。PEDP プールファンドとの違いは、単独のドナー資金であることと、その拠出条件である。なお、世銀の教育財政支援にはオランダが協調パートナーとして参加しており⁴⁵、3年間で5,000万ドル相当の無償を供与している(表9を参照)。

⁴⁴ 世銀のセクター財政支援による PEDP 支援が2004年10月末で終了したことを受けて、世銀は SEDP の実施にイヤマークした3年間で1億5,000万ドルのセクター財政支援を新たに開始している。

⁴⁵ オランダは協調支援として5,000万ドルを世銀に託したが、セクター財政支援の運営には直接関与していない。

表9:セクター財政支援による投入金額 (千ドル)

ドナー	2001/02 年度	2002/03 年度	2003/04 年度	2004/05 年度
世銀	50,000.0	50,000.0	0.0	50,000.0
オランダ(協調支援)	0.0	26,670.0	3,330.0	20,000.0
合計	50,000.0	76,670.0	3,330.0	70,000.0

出所: 2001/02-2004/05 Donor Contribution to PEDP

資金の拠出条件と運営サイクル

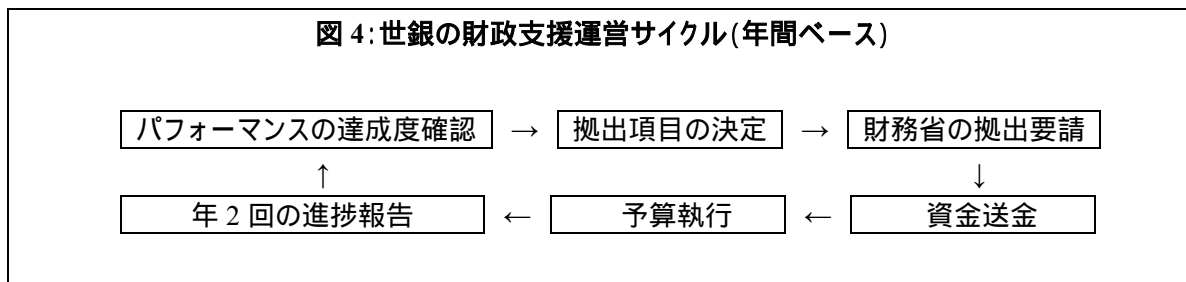
世銀が拠出するセクター財政の運営・モニタリングは、タンザニア政府の制度・手続きに則ることを原則としている。ただし、資金の拠出が年1回に限られていることが、当該国の会計システムとは異なる点として指摘できる。また、IDA クレジットの拠出には、PEDP の実施プロセスで目指される特定の活動(パフォーマンス)⁴⁶の完了が条件として求められており、この点が世銀のセクター財政支援の特徴と言えよう。2001年に準備された当該IDA クレジットに関する内部資料には、世銀が完了を求めるパフォーマンスが全て明記されており、右を勘案すると、タンザニア政府は融資期間内に何をどのタイミングで求められることになるのかを、事前に承知もしくは合意していたと理解できる。

年1回実行される資金リリース(tranche)に付随する条件の満たし具合は、第1段階としてタンザニア政府に先ずは進捗報告が求められ、その後協議を重ねた上で、世銀が最終的には判断するのであろうと考えられる。また、こうした協議と平行して、拠出金の使途の検討も行われているようである。世銀担当者の説明によれば、IDA クレジットの使途はタンザニア政府が決定する。2002年2月に拠出された第1回目の5,000万ドルは、その大部分がPEDPのもとで実施された教室建設予算に、残りが地方行政と学校向けのキャパシティ・ビルディング研修に充当された。第2回目の拠出は2003年8月に実施され、前回と同様の使途に充当されている。

世銀とタンザニア政府との間で協議がまとまると、財務省は世銀に対して資金拠出の正式要請を発出する。当該国政府の要請を受けて、タンザニア中央銀行に開設されている特別口座に世銀はクレジットの入金を行い、資金は同口座からDevelopment Revenue Accountに移され、国庫を通じて予算執行行政レベルに送金される。資金の執行管理、調達、会計報告、モニタリング、評価などは、タンザニア側に一切任されており、IDA クレジットの執行に伴う報告書の類は求められていない。会計監査の実施も特別な場合を除いては、世銀が別途実施を要請することもない。世銀担当者によれば、世銀は年に2回タンザニア政府との間で正式な協議の場を設定し、その中でPEDPの進捗に関し先方から報告を受けているとのことである(図4を参照)。ただし、融資の最終段階では、評価ミッションの派遣が別途実施されることになっている。

⁴⁶ 第2回目の拠出条件には、全国の小学校50%による2部制の導入、教員向けのインセンティブ・パッケージの準備、現職教員研修と教員養成プログラムのデザイン改定、ノンフォーマル教育の戦略策定などが含まれていた。

図 4: 世銀の財政支援運営サイクル(年間ベース)



現状と考察

先述した通り、タンザニアの教育セクター財政支援は世銀が実施しているだけなので、ここで報告した内容は、あくまで世銀の実施方法によるセクター財政支援である。財政支援の原則通り、世銀のセクター財政支援でも、タンザニア政府の制度・手続きが採用されているため、従来の業務を大幅に超える追加的な作業が教育行政に課されないことが、重要なポイントとして挙げられる。年1回の資金拠出は、多少の遅れがあるにしても、合意されている額が確実に拠出されている点では、予測性が高く、かつ、PEDPの活動をより計画に沿ってサポート可能なモダリティと考えられる。4.3.1で説明の通り、プールファンドの拠出が繰り返し見送られ、最終的にはプールファンドからの拠出額がMTEFでの申告額に満たないといった問題が顕在化しているだけに、PEDPの実施に際しては、世銀の財政支援の方が、プールファンドよりも信頼性が高いとの印象である。さらには、世銀が拠出条件とするパフォーマンスの完了は、元来PEDPの枠組み内で完了が目指されるわけだが、もし世銀の拠出条件とされていなければ、タイムリーなパフォーマンスの達成は保障されない可能性も十分にある。むしろ、過去2回実施されたパフォーマンスの評価は、世銀とタンザニア政府間での協議によるものであり、世銀が譲歩をして、必要なパフォーマンスが完了したと見なしたものがあつた可能性も考えられるが、相対的には、世銀の財政支援方法は、PEDPの本質的な実施またはプロセスを牽引することになっていると理解できる。

世銀のセクター財政支援の実施方法は、当該国の制度・手続きを尊重しているという見地から、タンザニア政府からもポジティブに受け止められている。また、現行の制度・能力レベルで達成可能と考えられる拠出条件に留めている点で、より現実的かつ実践的であると思われる。もし既存の制度・手続きを主体に、可能なレベルで作業を進めていくのであれば、オーナーシップの尊重や取引費用の削減といった観点から、世銀のセクター財政支援はより有効なモダリティであると考察できる。

他方、支援対象分野にもたらすインパクトが大きいだけに、世銀の財政支援は、他のドナー関係者によって常に注視されている。その結果、世銀とタンザニア政府との間で持たれる協議内容が、教育関係者とは十分に共有されておらず閉鎖的であること、タンザニア政府の現行の制度・手続きには改善の余地があるにも拘わらず、世銀はそれを良しとしてドナーの協同の足を引っ張っているとの批判も出ている。世銀の資金源は加盟国の拠出金であるとい

う事実を背景に、拠出国であるバイのドナー国に対して、融資の透明性やアカウントビリティを世銀自体が高める努力を払うべき、との意見も聞かれる。こうした事情から、プールファンドに参加するドナーグループと世銀の間には軋轢が生じており、あらゆる場面で意見の衝突が起こっている。

表 10: プールファンドとセクター財政の比較

	プールファンド支援	セクター財政支援
資金拠出の条件	基礎教育開発委員会による以下の承認。 PEDP 年間活動・予算計画 PEDP 四半期活動・予算計画 PEDP 年間活動・会計報告 PEDP 四半期活動・会計報告 PEDP 外部監査報告 PEDP Holding Account の口座明細書(四半期毎)	PEDP の一環として実施が必要なパフォーマンスの完了。第2回目(2003年)の拠出条件には、全国の小学校 50% による 2 部制の導入、教員向けのインセンティブ・パッケージの準備、現職教員研修と教員養成プログラムのデザイン改定、ノンフォーマル教育の戦略策定などのパフォーマンスが含まれた。
資金拠出の頻度とタイミング	四半期毎。ただし、四半期毎に求められる条件が満たされ、リリース承認文書がプールファンドに出資する全ドナーによって署名された時。	年に一回。世銀とタンザニア政府の間で、条件の満たし具合が協議・合意された時。
モニタリング	基礎教育開発委員会による PEDP 運営の一環としてプールファンドの進捗がモニターされる。	年に 2 回、タンザニア政府との間で正式な協議が持たれ、先方政府から PEDP 実施及び予算の執行状況が報告される。
評価・監査	2004 年までの段階では、プールファンドの評価は行われていない。一方、PEDP 財政の外部監査をプールファンドの監査と位置づけている。	3 年間の財政支援の終了後に、最終評価が実施される予定 ⁴⁷ 。監査の実施予定はない。
利点	<ul style="list-style-type: none"> ・ タンザニアの制度・手続きの活用 ・ 計画・報告の質向上 ・ ドナー協調・調整の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・ タンザニアの制度・手続きの活用 ・ 取引費用が低い ・ 拠出の予測性が高い ・ 拠出条件が PEDP の活動と連動
問題点	<ul style="list-style-type: none"> ・ 条件のクリアランスが困難 ・ 資金拠出が不定期 ・ タンザニア政府の主体性や主導力を阻害 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政支援に係る情報共有が不十分 ・ 財政支援の運営が基礎教育開発委員会の PEDP 運営とはパラレル

⁴⁷ 2005 年 5 月に世銀本部から評価担当者がタンザニアを訪れ、PEDP 支援完了報告書を政府に提出、ドナーにも同報告書が回覧されている。(現タンザニア教育企画調査員・五十嵐和代氏からの情報)

5. PEDP と日本/JICA の教育支援

前章で報告した教育セクター事情の変化は、教育 SWAp の実施当事国であるタンザニアや財政支援に移行したドナー機関のみならず、日本/JICA が実施する協力事業にも、多大な影響を及ぼすようになった。PEDP の実施が本格化した 2002 年は、タンザニアにおける JICA の教育支援にとっても、重大な転機の年になったと言える。

基礎教育をタンザニア支援の重点分野と位置付ける我が国は、2001 年から 2004 年までの間に、無償資金協力によるダルエスサラーム市小学校施設改善計画（教室建設）、開発調査による地方教育行政強化計画（School Mapping and Micro Planning: SM/MP）、セクター無償を含むノンプロジェクト無償の見返り資金活用による初等・中等教育支援（主に教室建設・改修）、草の根無償による教育案件（2002 年からは主に中等教育支援）への資金供与を行っている。JICA が実施に携わった前出の小学校施設改善計画と地方教育行政強化計画の 2 案件は、PEDP 開始以前に出された要請に基づいて形成されたものであり、その後実施に入った PEDP、さらには当該国で進行する各種の改革取り組みとの調整が大きな課題となったが、整合性の確保は困難であった。タンザニア政府は、自ら日本政府に対しプロジェクト支援を要請したことに鑑み、既に実施中の案件に関しては、日本のやり方を尊重せざるを得ないとする見解を有しながらも、PEDP の開始を受けて進行するセクター改革を日本にも尊重して欲しいとの意見が、政府関係者からは度々もらされていたのが実情である。

大きく変遷するセクター事情の余波を受け、日本/JICA の教育支援案件を現場で進めていくにあたっては、並々ならぬ苦労と試行錯誤があった。ここでは、タンザニアにおける教育活動の中核となった ESDP/PEDP との関係において、日本/JICA が実施するプロジェクトにどのような問題点が確認され、また、SWAp や援助協調が進行する教育セクターとの整合性を確保するために、どのような調整や対応策がとられたかを振り返りまとめてみる。

5.1 ダルエスサラーム小学校施設改善計画

本計画は、平成 14 年度及び 15 年度の 2 年間で、ダルエスサラームに位置するイララ、テメケ、キノンドニの 3 市において、27 の小学校で 223 教室の建設を目的とした。当該無償案件は教育 SWAp の開始以前に形成されたものだったが、ようやく 2001 年に基本設計を経ると、建設工期の開始は PEDP の開始時期とほぼ重なるタイミングとなった。初等教育の完全普及を目標に、教育のアクセス拡充を重視するタンザニア政府は、2002 年に執行された初等教育の無償化による就学児童数の著しい増加を受けて、PEDP の実施を通じた教室増設を押し進めることに力を注いだ。全国的に教室不足が深刻化する中、ダルエスサラームを代表する都市部における教室の過密度はとりわけ深刻であったため、教室建設のニーズは極めて高くかつ急務であった。その意味では、日本の無償案件を通じた当該支援はタイムリーではあったが、実際にはいくつかの問題が生じることとなった（表 11 を参照）。

表 11: タンザニアの教育支援プロジェクトで見られた問題点

問題点	結果
先方国政府の要請から実施に至るまで相当の時間を要し、セクター事情の変化やニーズなどの変更に応じてプロジェクトの修正を図ることが困難である。	柔軟な対応が求められるセクターや開発計画のニーズに応え難い。
プロジェクトへの投入金額や実施予定の通報時期が、先方政府の予算編成のタイミングを十分に考慮していない。	予算計画との整合が難しく、内貨の確保を困難とする。
小学校の教室建設という活動はもはや教育文化省ではなく、地方自治庁及び県の所管であるが、我が国の教育支援プロジェクトは、教育文化省を実施機関とする。	政府のマクロ政策や institutional arrangement との矛盾を生むとともに、関係省庁間の政治的な軋轢を助長する。
予算ガイドライン上、教室建設予算は県カウンシルの vote(予算科目)に集約されるべきものであるが、日本の無償案件では教育文化省を実施機関としているため、教育文化省・政策計画局の sub vote に、日本の投入額が表示される。	財政政策、institutional arrangement との不整合、関係省庁間の政治的な軋轢を助長する。
プロジェクトへの投入資金は、タンザニア政府の国庫を通らないため、オフ・バジェットとなる。	政府の財政政策、拠出方法に合致しない。
MTEF には E/N 上の供与額を申告しているものの、日本の提示額を教育セクターへの投入予算として見込んでしまうと、セクターの財政ギャップを歪曲してしまうため、先方政府に対し調整を求める必要がある。具体的には、財政ギャップを割り出す際には、日本の提示額をそのまま使わずに、教室建設数をもとに日本の供与額を修正した上で、財政ギャップを積算することが必要となる。	MTEF への申告額と誤差を生じさせる。先方行政に余分な調整作業を課す。
教室建設のニーズは非常に大きいですが、財源は限られているため、プロジェクト実施による割高な教室建設は正当化が難しい。先方政府の基準とする教室建設仕様により、限られた財源内で最も cost effective なやり方を追求する必要がある。	PEDP との整合がとれず、費用対効果も問われる。
プロジェクトでは、日本の業者が建設を受注することになるが、タンザニアの教室建設では、国内リソースの活用が原則になっており、PEDP のもとでは、地元の業者ではなく職人 (fundu) が雇用されるとともに、教室に必要な家具も地元で調達されることが謳われている。これは、貧困削減 (PRS) の観点から、教室建設に投入する予算も、できるだけ地元で還元することが意図されているため。	開発計画、マクロ政策と合致していない。
PEDP の教室建設に係る入札は、学校委員会、要は学校とコミュニティの責任のもと実施されている。一方、日本のプロジェクト実施に際しては、入札がタンザニア国外で実施される。	調達法に相反する。
タンザニア政府関係者を入札のために日本へ派遣する。政府内の人材は限られており、省内のコアな人材を1週間でも拘束してしまうことによって、同関係者が担当する作業がその間滞り、タンザニア政府の作業に支障を来すことになる。	人的資源の非効率な活用 (ESDP では fooling of resources と表現)。
PEDP のもとでは、教室建設予算 (Development Grant) が政府の財政計画の中で予算化された上で、財務省から全国の小学校に県を經由して送金され、学校委員会が予算を執行管理することになっている。プロジェクトでは、資金の拠出や財政管理が先方国には任されない。	政府が構築を目指す拠出、財政管理システムとは全く異なるシステムを採用することになる。
ディストリクトに配分される Development Grant は、ディストリクトによって各小学校に割り当てられているが、プロジェクトによる建設が介入することで、右を勘案した上で予算配分を調整する必要が出てくる。	地方行政に余分な調整を課すことになる。
PEDP のもとで推進されている教室建設では、コミュニティが主体となって作業を進めることが求められているが、日本のプロジェクトでは、コミュニティの教室建設への貢献・関与が、PEDP と同等には求められていない。	開発計画との整合性がとれていないことに加え、コミュニティのエンパワメントや参加の視点が弱い。
PEDP のもとでは、全国的に平等な初等教育に係る量・質の改善が目指されている。プロジェクトでは、ある特定の極少数の学校だけが支援対象となり、全く違ったアプローチのもと恩恵を受けることになる。	開発計画との整合性がとれていないことに加え、公平性の問題が生じる。

PEDP は、初等教育の改善を促す観点から、各行政レベルや教育現場における業務の再編・明確化を図る地方分権とも密接に連動している。我が国の協力案件は、案件の形成・要請から実施までに相当な時間を要するとしばしば指摘されるが、当該案件についても同様に、案件形成時と建設開始時とは、建設の実施環境が政策・制度的な観点から大幅に変わってしまい、PEDP との整合性の確保は技術的に困難となった。先ず、小学校の新設及び教室の増設は、直接的には県教育局の所管となり、中央レベルでも教育文化省ではなく、地方自治庁の担当となった。こうした政策転換に相反し、当該案件は教室建設に関し責任の所在のない教育文化省を実施機関のままに事業を進めており、Local Government Reform Programme(LGRP) や PEDP が推進する教育分権の方向性とは逆行する結果を招いた。

さらなる深刻な問題として、教室建設の計画プロセスや実施モダリティの点でも、本案件は PEDP との軋轢を生んだ。PEDP では学校運営の改善及び教育サービスの質向上を推進する見地から、学校運営にコミュニティの参加・貢献を促すことを狙っており、教室建設に関しても、学校がコミュニティと協力することを条件に、中央政府から全国の小学校に教室建設予算(Development Grant) を交付する制度を導入している。学校と学校委員会(school committee) は、教室建設に必要なコミュニティの貢献を確保した上で⁴⁸、年間の学校計画に教室建設を盛り込み、Development Grant を活用してコミュニティ参加型の教室建設に取り組む。こうした交付金制度導入の結果、地域行政及び学校は、コミュニティからの協力・貢献を得ながら、教育の質及びその運営を改善していくための体制を新たに構築するようになった。こうした流れに反し、日本の支援による教室建設は、コミュニティではなく案件を受注した業者が進めていくものであり、家具の調達にしても、予算の執行管理にしても、学校委員会に任せることは一切しない。教室不足が深刻なダルエスサラームなどでは、交付金の活用だけで必要な教室数の確保が追いついていないことも事実であり、日本の無償支援が学校及びコミュニティに歓迎されたことは間違いないであろう。しかしながら、PEDP が採用する基本方針や、制度構築を図る協同からは当該案件が逸していたことは否めない。

学校建設への日本の関与は、小学校の教室建設を所管する地方自治庁にとっては、とりわけ厄介な問題となった。教室建設に係る計画、予算を立案するに際しても、日本の支援を考慮した上での計画策定が不可欠であるにも拘わらず、当該無償案件の実施機関であった教育文化省からはかかる情報提供は一切なく、さらには、日本の支援額が建設予定の教室数に対してかなり割高であったことなどの事情から、地方自治庁は相当頭を悩ましたようである。同庁にしてみれば、住民参加型ではない建設方法により高額な資金を投入してまで、ダルエスサラームに限って教室を建設することには、合理性を見出せなかったのだと考えられる。PEDP の実施下では、開始当初の 2002 年から 3 年弱の間に、Development Grant の活用によるコミュニティ参加型の建設方法によって約 30,000 の教室が全国で建設されたと報告されてい

⁴⁸ 保護者に代わり、地域コミュニティが資金、労働力、資材の提供といった何れかの形態で貢献をすることが、Development Grant 拠出の前提条件となる。

る⁴⁹。このような目覚しい展開のもとで、第2期の建設事業に係る交換公文(Exchange of Note: E/N)が2003年に締結され、我が国の支援額と建設教室数が新聞で報道された際には、関係者の間で改めて波紋が広がり、当該支援の妥当性が厳しく問われることとなった。

こうした状況のもと、筆者が現場で取った対応は以下の様なものだった。まず、本案件は PEDP が開始する以前にタンザニア政府から要請を受けた案件であり、教育支援の実施環境が大幅に変わってしまったことにより、新たに導入が開始した制度・実施モダリティとは相容れないが、我が国としては当初の合意内容に沿って事業を稼働させていかざるを得ないと繰り返し説明し、関係者からの理解を求めた。また、今後は PEDP の実施が軌道に乗り、政府が奨励する住民参加型による建設方法が Development Grant の活用により全国で普及するようになれば、主管ではない教育文化省が日本に対し要請を出すことも、地方自治庁が日本の支援を要望することも考え難く、よって当該事業の完了後は、日本/JICA がプロジェクトの実施を通じて小学校建設に関与することはないであろうと、自ら消極的な姿勢を示すことで、実施中の案件に関しては暗黙の了解を得るしか対策はなかった。

他方、本来教室建設を所管する地方自治庁に対しては、当該案件の進捗を定期的に報告するとともに、交付金の計画立ての時期には、学校建設に日本が投入する支援額、建設予定の地域・学校名、教室数を申告した。また、同庁との話し合いの結果、PEDP の教室建設予算をできるだけ正確に積算するために、MTEF へ申告されている数値をそのまま使わずに、日本の支援額を1教室あたり3,000ドルという政府採用の標準価格で計算し直すことで、財政ギャップの割り出しに歪曲が生じないように手段を講じることにもなった。このように、タンザニア政府が設定した組織的な調整(institutional arrangement)を尊重する観点から、担当庁でありながら当該無償案件の実施上では直接のカウンターパートではなかった地方自治庁と、情報共有、密接なコミュニケーション、具体的な調整を図る努力を払った。技術的に解決・調整が困難な点多かったが、少なくとも地方自治庁からの理解を得て、彼らの行政負担を多少は軽減することに繋がったのではないかと思われる。

5.2 地方教育行政強化計画

スクールマッピングとマイクロプランニングがタンザニアで本格的に実施されるようになったきっかけは、本土の半分の県⁵⁰でスクールマッピングを実施することが、国際援助コミュニティが認定する HIPC の完了時点に到達するための条件となったことに起因する。この HIPC の条件を満たすことが急務になったことで、平成11年度に JICA が33県を対象に SM/MP 支援を開始すると、JICA の当該分野への参入は、非常に歓迎されることとなった。こうして UNICEF⁵¹ や JICA を中心としたドナー支援を受けることで、タンザニア政府は HIPC の教育に係る条件をクリアーすることに成功した。その後、2002年までに114県中の82県でスクー

⁴⁹ Joint PEDP Review Report (draft), PEDP Review Team, October 2004

⁵⁰ タンザニア本土は、114の県を擁する。

⁵¹ UNICEF は、ノルウェー及び CIDA から資金協力を受けてスクールマッピングを実施した。

ルマッピングが完了する見込みとなり、残る 32 県での事業実施を望む教育文化省からは、SM/MP 第 2 フェーズの要請が 2001 年に出されることとなった。ところが、ちょうどその直後に PEDP が開始し、各種の改革作業が活発化したため、その実施妥当性は JICA 内でも様々に議論された。

結果的に採択される運びとなった SM/MP 第 2 フェーズの実施は、財政支援や調和化の動きが本格化する中で、実に多くの調整作業を要した。まず、本案件の Scope of Work (S/W) 締結に際しては、できる限り現場のニーズや流動性に対応すべく、JICA 本部からの事前調査団に代わり在外事務所の主導で作業にあたった。タンザニアの教育セクターでは、プロジェクトという言葉に概してネガティブなイメージが伴うことを考慮して、同案件関連の文章からはプロジェクトという単語を一切除き、日本人関係者の間でも当該案件をプロジェクトと表現しないことを徹底させた。こうした手段がとられた背景には、第 1 フェーズでは、先方実施機関であった教育文化省のオーナーシップが非常に弱かったことを反省し、第 2 フェーズでは、PEDP の一環としてタンザニア政府が主体的に実施する SM/MP を、JICA は技術的にサポートするという理解を促す意図もあった。SM/MP の実施機関は、第 1 フェーズに引き続き教育文化省であったが、進行する地方分権化に鑑み、地方自治庁を S/W の署名に加えることを試みたものの、教育文化省からの強い反発に会い、同庁を正式な参加機関とするには至らなかった。しかしながら、当該案件の実施を通じて、地方自治庁の SM/MP 実施プロセスへの巻き込みを入念に図った。スクールマッピングの実施意義、費用対効果、PEDP との整合性が厳しく問われる状況下において、当該事業の完了後にもかかる活動が継続的に実施されていくためには、SM/MP の目的や期待される成果を明確にし、当該事業が PEDP の実施を強力に後押しするものであることを、タンザニア政府及び他の教育支援関係者から理解を得る必要があった。また、SM/MP の実施から得た教訓や知見を、地方自治庁によって PEDP 内に還元し活かしてもらうことが、第 2 フェーズを実施していく上での重要課題となった⁵²。

SM/MP 第 2 フェーズの実施に際し、他の教育ドナーや NGO 関係者が最も危惧したことは、SM/MP が PEDP の枠組みから外れて平行で実施を進めることになれば、PEDP とは未調整な手法や実施手続きが現場に持ち込まれ、地域行政や末端の学校関係者を混乱させる、ということだった。そこで、SM/MP 第 2 フェーズの実施プロセスでは、ESDP の運営体制を活用して、情報の発信・共有及び意見調整を徹底させることに努めた。活動目的や計画は、教育文化省と地方自治庁に留まらず、作業部会を通じてドナーや NGO 関係者にも説明の上で広く意見を求め、PEDP の取り組みとの反故を生じさせないように、できる限りの調整を図った。従って、スクールマッピングにしてもマイクロプランニングにしても、既に PEDP の枠組みで導入が始まっていた各種の制度、実施手法、手続きなどをできる限り踏襲するよう調整した上で、SM/MP がどのように PEDP の活動や目標達成を促すことが期待できるかを検討・整理

⁵² SM/MP は主に学校及び県行政を対象に実施されており、現行の教育行政体制下では地方自治庁が所管する活動である。

し、積極的にアピールした。地方行政や学校関係者を対象に実施した SM/MP の研修では、PEDP の重要性に触れ、SM/MP を PEDP の一環として紹介した。また、SM/MP と関連する作業部会に進んで参加・貢献することで、教育関係者との相互理解を促し、将来的には SM/MP の活動が、PEDP に吸収されて発展していくよう働きかける地盤作りを心がけた。

SM/MP のコンポーネントの1つであった Education Management Information System (EMIS) 支援は⁵³、PEDP に小さいながらも進捗をもたらした例として挙げられる。EMIS はその重要性から、ESDP の中でも優先課題とされているが、長いこと取り組みが本格化しないでした。そこで、SM/MP 第2フェーズを開始するにあたっては、PEDP と地方分権化の動向を慎重に考慮した上で、支援内容に大幅な軌道修正をかけて、EMIS の開発計画を策定するプロセスの促進に、JICA 支援を集約させることとした。また、EMIS の理解が一般的にあまり浸透していない状況に鑑み、当該案件を通じて実施した EMIS の現状調査の結果を広く発信するとともに、作業部会を通じて EMIS の理解向上を意図したワークショップを開催するなどした。JICA 支援のもとで、教育文化省は EMIS Development Plan と題した3年間の EMIS 構築計画を準備するに至ったが、そのプロセスにおいては、ESDP の運営枠組みで同計画が協議され、PEDP の予算措置により EMIS を構築するとのコンセンサスの形成に JICA が助力した。こうした一連の取り組みを経て、EMIS Development Plan は基礎教育開発委員会で承認を受け、PEDP に統合された上でその事業化が進められることになった⁵⁴。

当該案件に携わった JICA 関係者は、地方自治庁、教育文化省、教育支援ドナー、NGO 関係者から、JICA としての制度的な制約を抱えながらも、PEDP との整合性を図ろうと努力をしていると、一定の評価を受けたのではないと思われる。しかしながら、上述したような一連の努力にも拘わらず、個別のドナー支援のもとでこれまで実施されてきた SM/MP が、今後も PEDP の一環として継続されていくほど、その実施意義が広く認識されるようになったとは考え難いのが実情である。このような現況であるだけに、第2フェーズの実施に関与した地方自治庁が、SM/MP で作成した教材や、その活動から得られた経験や知見を、同庁が今後も主管する教育データの収集・分析、教育計画の策定といった PEDP 内の活動に、少しでも役立てていってくれることを期待したい。

5.3 ノンフォーマル教育支援

ESDP を構成するサブセクターは、初等教育、ノンフォーマル教育、中等教育、職業教育、高等教育に大別できるが、2001年に PEDP が準備されたことに続いて、2002年にはノンフォーマル教育で開発戦略と実施計画の策定プロセスが開始した。ノンフォーマル教育は、基礎教育の主要な構成分野であり、タンザニアの未就学児童や青年、非識字成人の教育ニーズは

⁵³ 地方教育行政強化計画は、32 県における スクールマッピングの実施、 マイクロプランニングの実施、並びに、 EMIS 強化支援の3つのコンポーネントで構成された。

⁵⁴ 2005年4月に BEDC で EMIS 開発計画は承認された。(現タンザニア教育企画調査員・五十嵐和代氏からの情報)

なお大きいにも拘わらず、ドナー支援が非常に希薄な分野でもある。一方、初等教育でプロジェクトの実施が難しくなりつつあった事態を深刻に受け止め、日本/JICA にとっては、教育セクター支援を再考することが急務になった。そこで、基礎教育への貢献及び教育セクターにおける我が方のプレゼンスを継続させる可能性を探る意味で、ノンフォーマル教育におけるサブセクタープログラムの策定プロセスを、JICA が主導的に支援することに臨んだ。

ノンフォーマル教育に係る開発戦略の策定にあたり、まずは当該分野の現状を調査することとなり、JICA が同調査の実施を支援することが、2002 年 1 月に基礎教育開発委員会によって承認された。このプロセスでは、JICA がコンサルタントの備上費を負担するとともに、作業チームのフィールド調査実施経費を教育文化省と折半し、また、教育関係者を招いたワークショップを教育文化省の主催で開催することで、タンザニアのノンフォーマル教育の現状を参加者間で討議した内容を報告書へのインプットとした。最終的なアウトプットは、基礎教育開発委員会による承認を受けて、「ノンフォーマル教育現状報告書(Non-Formal Education Status Report—Tanzania Mainland)」として JICA の資金協力のもと製本されるに至った。タンザニアのノンフォーマル教育の現状を包括的に捉えた調査書がそれまで存在しなかったことから、同報告書は高い評価を受け、タンザニア本土の全州、ゾーン、県の教育事務所にも配付された。

2002 年に進行した一連の作業を土台に、2003 年早々には当該サブセクターに係る中期戦略書の策定、並びに、戦略に基づいた開発計画の準備が開始した。ノルウェーと JICA の資金協力を受けて備上されたコンサルタント 2 名を中心に、総勢 7 名から成るタスクチームが編成された。このチームによって準備された戦略案を教育関係者に広く紹介し、インプットをとりまとめるワークショップの開催にも JICA は助力した。当該教育に携わる広範な関係者との対話を盛り込みつつ、修正が繰り返されたノンフォーマル教育戦略書は、2003 年 4 月に基礎教育開発委員会からの承認を受けるに至り、PEDP に予算計画が統合された上で、2003 年 7 月以降、開発計画の実施が進められていくことになった。

当時企画調査員を務めていた筆者は、教育ドナーグループ内での協調の一環として、ノンフォーマル教育分野でのリード担当を務めていたことも相まって、教育文化省と NGO を含む開発パートナー間の仲介役また調整役として、ノンフォーマル教育への理解を促すとともに、当該サブセクター開発戦略の策定プロセスの後押し、関連情報の発信・共有の促進、教育ドナーグループ内での意見調整と有益なインプット・支援の創出に尽力した。同時に、教育文化省のノンフォーマル教育担当部⁵⁵との協力関係の構築を通じて、当該部の主体性や主導力の強化を促した。

ノンフォーマル教育の開発戦略・計画が策定され、PEDP の実施枠組みに統合されるまでは、単独のドナー支援もなお許容されていたことから、上述した人的な貢献に加えて、在外プロ

⁵⁵ Adult Education Unit のこと。

プロジェクト形成調査、援助効率促進費などのスキームを有機的に組み合わせることで、教育文化省によるサブセクタープログラムの策定を、タイムリーかつ継続的に支援することができた(表 12 を参照)。こうした一連の活動は、日本/JICA が財政支援や調和化に積極的に参加することが出来ずにいたのとは対照的に、タンザニアのノンフォーマル教育の開発プロセスを大きく前進させることに寄与したと考えられ、教育分野での JICA のプレゼンスや貢献度を高めることに繋がった。

表 12: ノンフォーマル教育に対する協力

手段	協力内容	アウトプット
在外プロ形調査 (平成 13 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ■ コンサルタント備上費 ■ フィールド調査実施経費 ■ ワークショップ開催経費 ■ 現状報告書印刷費 	<ul style="list-style-type: none"> ■ NFE(Non-Formal Education)現状報告書とりまとめ ■ NFE 現状報告書印刷 ■ NFE 戦略枠組み策案
援助効率促進費 (平成 14 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ■ ステークホルダー・ワークショップ開催経費 	<ul style="list-style-type: none"> ■ NFE の現状につき広く意見交換・討議 ■ 教育文化省に対するインプットとりまとめ
援助効率促進費 (平成 14 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ■ コンサルタント備上費 ■ ワークショップ開催経費 	<ul style="list-style-type: none"> ■ NFE の開発戦略・実施計画の策定 ■ 戦略策定作業への教育関係者のインプットとりまとめ
在外プロ形調査 (平成 14 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ■ コンサルタント備上費 ■ フィールド調査実施経費 	<ul style="list-style-type: none"> ■ NFE ニーズ・アセスメント実施 ■ NFE の経験・教訓とりまとめ ■ NFE ダイレクトリーの作成
援助効率促進費 (平成 14 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ■ NFE 現状報告書増刷費 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 報告書の地方行政への配付 ■ 報告書のより広範な開発パートナーへの提供
企画調査員	<ul style="list-style-type: none"> ■ 作業部会メンバーとしての知的貢献 ■ 教育ドナーグループに対するタイムリーな情報発信・共有 ■ 教育ドナーグループ内での意見調整 ■ 教育文化省とドナー/NGO 間のコミュニケーションの円滑化 ■ 教育文化省に対する各種助言 ■ NFE 向けの JICA インプットの形成・具体化 ■ JICA インプットの実施促進・モニタリング 	<ul style="list-style-type: none"> ■ NFE の情報共有の推進 ■ ドナーの NFE に係る意識向上 ■ 教育文化省との協力関係の強化 ■ NGO ネットワークの NFE への参加促進 ■ NFE に対する協力・貢献を通じた JICA のプレゼンスの向上
草の根無償 (平成 14 年度)	<ul style="list-style-type: none"> ■ テメケ市に対する NFE 指導書及び教科書の提供 	<ul style="list-style-type: none"> ■ テメケ市の運営する初等教育補完クラスへの指導書及び教科書の設置 ■ 教科書の維持管理計画の作成

5.4 プロジェクトの限界

タンザニアの教育セクターで得られた経験を踏まえて考察すると、我が国の教育支援は概して、EFA、MDGs、PRSなどが掲げる上位の教育開発目標や、PEDPが掲げる教育の量や質の拡充をサポートする内容ではあるものの、マクロやセクターワイドな視点から取り組まれている開発課題との関係においては、整合性がとられているとは言い難い。問題を突き詰めて言えば、タンザニアにおける開発の文脈では、当該国の制度構築こそが最優先課題として認識されているわけだが、現行のような我が国のプロジェクト支援では、こうした優先課題に貢献することは実質的に難しく、むしろ構築が試みられている制度と別個のシステムを持ち込むことで、タンザニア政府の政策や計画と矛盾を生むことにさえなる。さらには、パラレルな作業や政府とは異なる実施手続きを課すことで、先方国の行政官や裨益者であるべき末端の学校関係者やコミュニティのキャパシティを浪費することにもなりかねない。こうした弊害は、投入金額が大きく先方国の制度・手続きの採用が困難な無償プロジェクトでとりわけ顕著となるが、旧来と比較して柔軟な対応が可能になったとされる開発調査についても、先方政府が従事する改革路線に合致する制度構築やその機能強化をサポートすることは、容易ではないのが実情である（表11を参照）。

意図的ではないにしても、相手国政府と開発パートナーの協同を阻害することになってしまえば、我が国が重視するオーナーシップやパートナーシップを損なう可能性すらある。こうした事情を背景に、SWApsの基本概念がセクター内で着実に浸透しつつあるタンザニア国の教育セクターでは、日本/JICAが当該国の基礎教育を重点分野と位置づけながらも、従来スキームの枠内では、妥当性の高い案件を形成することが困難になっている。さらに、当該国政府からも優良案件の実施要請が、我が国に対してはもはや発出されないという深刻な事態にまで進展しているのである。

6. タンザニア国教育セクターへのSWAp導入の効果と今後の課題

2015年までに初等教育の完全普及を目指すEFAの目標達成が危ぶまれる国が多い中、タンザニアはその目標達成に向けた取り組みに、明るい兆しが見える一国である。筆者は、こうした教育開発の良好な発展は、SWApsの概念の導入や教育セクタープログラムの成果ではないかと考える。他方、SWApsの導入が先行しているタンザニアの教育セクターにおいてでさえ、教育SWApとセクタープログラムの実施はまだ試行段階にあると言え、様々な次元の関係者を巻き込みながら、同国の現状に適合した教育SWApのあり方が模索されている。

最終章の本章では、これまでの説明を総括し、タンザニアの教育SWApによってもたらされた効用を整理した上で、今後さらにSWApが教育行政の強化や、教育の質向上に貢献するための課題と、日本の援助への示唆を提示し、結論に代えることとする。

6.1 教育 SWAp の効用

6.1.1 政策・戦略の共有化

関係者が共有すべきセクター開発政策及び戦略は、教育 SWAp の実施枠組みのもとで、原則的に一元化されるようになった。セクターワイドな戦略策定を前提とする SWAp に後押しされることで、タンザニア政府はセクターを包括する ESDP を準備するに至っており、これは非常に重要なステップとなった。こうして、タンザニア政府が策定した政策・戦略を尊重し、右を開発取り組みの共通指針とすることで、ドナーのみならず NGO も含めた幅広い教育支援者に協調が求められ、首尾一貫した開発計画の実施や、優先課題に応じた戦略的な資源投入が目指されている。

6.1.2 戦略・計画・予算・活動のリンク

教育 SWAp が実践に移り、とりわけドナーが財政支援を開始するようになると、全ての教育活動が（サブ）セクター計画に集約されるようになった。こうした動向を受けて、計画に沿った予算執行及び活動実施に係るアカウンタビリティが、これまでも増して求められるようになり、徐々にではあるが、一連の活動間での整合性は強化され始めている。このような傾向は、PRS の文脈で基礎教育、特に初等教育に対する優先的な予算措置が求められていることや、MTEF を通じて多くのドナーが暫定支援額を申告するようになった近年の潮流からも後押しを受けることで、予算枠に応じたより実効性のある計画（活動）立案を、制度的には可能にしつつあると考察できる。

6.1.3 調和化 - アラインメントへの進展

ドナー支援が集中する初等教育では、プロジェクトに付随する実施手続きが煩雑で、タンザニア政府にとり大きな負担となってきた。そのため、PEDP の開始以前に実施されていたプロジェクトが終了し、ドナーが支援形態を財政支援に移行したことによって、ドナー支援に付随する個別の手続きは大幅に減少することとなった。こうした動向は、タンザニアの教育セクターにとり非常に目覚ましい進展であったと認めざるを得ない。さらには、支援形態の変化と調和化の進捗に伴い、教育支援ドナーの協同の焦点は、タンザニアの制度や能力の強化に注がれるようになり、組織・制度面での能力強化が、これまで以上に重視されていると考察できる。これは、援助の調和化が当該国の制度へのアラインメント（alignment）へと段階を進めつつある兆候とも分析できる。

6.1.4 資金の動員

PEDP や財政支援の開始に伴い、より信憑性の高い活動・予算計画の策定が求められるようになった。こうした潮流のもと、被援助国であるタンザニアにとっては、必要なドナー資金を確保するために、SWAps の原則に則った明確な開発戦略・計画とともに、根拠のある支出計画を開発パートナーに提示する動機が生まれた。一方、教育支援ドナーは、成果重視を掲げかつ運営・調整機能が存在するセクター開発計画に、資金を投入する正当性が見えやすくなったと言える。

プロジェクトが主流であった頃とは対照的に、PEDP が開始すると、プロジェクトを通じて分散されていたドナー資金は、全国を対象とする PEDP に投入され始め、教室の建設、学校の運営、教科書の調達、キャパシティ・ビルディングといった項目で、地方行政及び全国 13,000 の小学校に予算が一律交付されるようになった。こうして PEDP のもと資金が動員されるようになったことで、政府の交付金として開発予算が教育現場に流れ始め、末端の学校レベルにおいて教育改善を図る活動が活発化し、地方の教育行政官や学校関係者の意欲が高められるとともに、公共財政の使途に係るアカウンタビリティの重要性も高まるといった効果が併せて報告されている⁵⁶。

6.1.5 オーナーシップとパートナーシップの概念

SWAp プロセスの開始をきっかけに、教育関係者のオーナーシップとパートナーシップに対する意識は目覚しく向上した。ESDP の実施枠組みのもと、広範な教育関係者間でダイアログを持つ機能が設置されているのも、セクタープログラムの実施に際しては、関係者間でのパートナーシップのもと取り組みを進めていくことが不可欠である、という基本路線がとられている現れであり、また、全てのダイアログ機能がタンザニアの行政官や担当部局によって運営されていることも、当該国の主体性の強化を狙ったことである。オーナーシップとパートナーシップの概念は、タンザニア政府とドナー間の関係に留まらず、地方政府、教育実施機関、学校教員、市民社会、NGOなどを包含する広義のステークホルダーに浸透しつつある。教育ドナーグループ内でも同様に、タンザニア政府の SWAp 実施プロセスに対する主体性や主導力の重要性、同国政府とのパートナーシップの強化及びその概念の共有化などが、重要課題として常に議論の対象となっている。

6.1.6 ドナー協調

タンザニア政府との協議・業務ラインを一本化し、教育ドナー関係者内でできる限り意見調整を行った上で、当該国に対してドナーグループが歩調を合わせた対応をとることが、近年では一種のルールになっている。従って、年間を通じて協議・調整事項が多い SWAp の実施プロセスでは、ドナー協調がこれまでになく活発化している。こうした協調作業を円滑に進める観点から、教育ドナーグループはドナー事務局⁵⁷を設置するとともに、ドナー会合を頻繁に開くようになった。さらに、グループとしての対応を要する作業については、各自の専門性に依じて分担し、補完的に業務を遂行することで、ドナー内部での取引費用を抑える、という手段も講じるようになってきている。このように、教育 SWAp の実施プロセスでは、ドナーグループとして最大限に貢献するために多大な努力が払われている。

⁵⁶ *Joint Review of PEDP*, PEDP Review Team, 2003.

⁵⁷ CIDA の教育専門家(タンザニア人)が、ドナー事務局の運営要員として DCI の予算で雇用されており、ドナー調整に伴うロジ業務全般を遂行している。

6.2 今後の課題と日本の援助への示唆

6.2.1 セクター全体を包括する取り組み

タンザニアでは教育 SWAp の取り組みが主要分野別に進められているため、ドナー支援が集まる初等教育とは対照的に、その他のサブセクターでは SWAps の効果が生じ難い危険性が否めない。本来、SWAps はバランスのとれた包括的なセクター開発を目指すものであり、タンザニアの教育現状と照らし合わせても、よりセクターワイドな取り組みが必要であることは明白である。従って、サブセクター毎のニーズや現状を十分に勘案しつつ、教育 SWAp に付随する適切な施策をセクター横断的に導入する方策の検討が必要であろう。また、そうした対応の一環として、ドナーの財政支援は特定のサブセクターやコンポーネントにイヤマークする方法から、教育セクター向けとして資金のファンジビリティを高めることを提言したい。こうしたドナーの対応を可能にするためには、タンザニア政府がセクターワイドな開発計画を準備した上で、セクター内の優先課題及び実施戦略を明確にし、その実効性と妥当性に係る十分な説明付けを、広く開発パートナーに対し行うことが前提となる。

他方、我が国がタンザニアの教育 SWAp を今後も支援していくとすれば、従来の援助スキームの活用だけでは、セクターワイドなニーズやマクロ政策と連動した開発課題に適切に対応することが難しいため、教育セクターにイヤマークする財政支援の実施可能性を検討するか、DfID のように一般財政支援を基礎教育支援と位置付け、PRBS への出資とともに教育 SWAp の実施運営プロセスに積極的に参画する姿勢を明確にすることも戦略的である。しかし、こうした財政支援の実現が困難である場合、あるいは、基礎教育支援を補完する見地から、初等教育以外で政府の予算措置が不十分な優先課題に対してプロジェクト型の支援を検討することも考えられるが、その際には、教育セクター内でのニーズのバランスと、日本/JICA の比較優位性を的確に判断することが不可欠である。

6.2.2 制度構築と能力強化

SWAps は実施国にとって非常に要求度が高く、その国の主導のもとで教育 SWAp を発展させるためには、教育事業を確実に進める一方で、政府の全般的なセクター運営能力の強化に関しても、同時に施策を進めていくことが極めて重要となる。そこで、教育支援ドナー及び NGO を含む開発パートナーは、包括的かつ実践的な能力強化に係る実施戦略⁵⁸が、タンザニア政府の主体によって策定されることを促し、戦略の策定後は、毎年かかる活動をセクターの年間計画に落とし、その実施進捗を共同でモニターしていくことが求められる。制度構築の観点からは、マクロの改革政策と教育セクタープログラムの実施が適切に連動することが肝要であり、教育支援ドナーは、教育課題をマクロ的な視点から捉えることに留意を払うべきである。我が国としても、タンザニアにおける教育活動と改革課題をしっかりと結びつけて捉え、対応することが必須であり、日本/JICA の教育支援活動が、タンザニアの組織的・制

⁵⁸ 包括的なセクター運営に必要となる制度構築及び能力強化には、セクター全体で応用するキャパシティ・ビルディング実施戦略を準備することが必要である。まずは、現行の制度及び組織の能力に係るアセスメントを実施し、その結果を踏まえて戦略全般を練ることが望ましい。

度的な機能強化にどう資することになるのかを、常に問うことがなくてはならない。

6.2.3 モニタリングの改善

PEDP に係るモニタリングは、先述した通り、基本的には PEDP の主管省庁である地方自治庁と教育文化省に任されている。タンザニア政府の制度を通じたモニタリングは、当該国の主体性及びアラインメントを促すという観点からは理想的と思われるが、現行のモニタリング実施体制には、いくつかの問題点が顕在する。まず、PEDP の進捗を測る指標は、ESDP の運営枠組みでは正式に選定・合意されておらず、担当行政がとりまとめるモニタリング報告書も、教育支援関係者からは十分な満足を得られていない。また、地方自治庁と教育文化省間で、モニタリングに係る十分な調整がなされていないため、学校及び地方行政から重複するデータや情報を収集しているといった問題もある。以上のような問題点を踏まえつつ、タンザニアの教育行政能力強化の一環として、教育関係者が共有する適切な指標を選定することを始め、ESDP の運営体制内で現行のモニタリング制度を見直し、制度改善に向けた具体的なアクションがとられることを提言する。

6.2.4 能力強化に応じた実施モダリティの選択

財政支援への移行は、調和化を推し進め、タンザニア国の実施手続きや制度を中核に据えるという効果を生んでいる反面、状況に応じてプロジェクト支援にも優位性⁵⁹があるとすれば、その利点を損失する結果を招いているとも考えられる。ドナー支援が最も集中している初等教育でさえ、計画実施にはなお資金ギャップが残されている事実に加え、バランスのとれた包括的な教育開発を進める見地から、今後は実施段階に入るサブセクタープログラムが増えていくことが見込まれるため、教育セクターにはさらなる予算が必要となる。しかしながら、教育セクター向け財政支援の投入が、これ以上大幅に増えるとは考え難い。こうした状況のもと、限られた財源で拡大する投資ニーズに応えていくためには、セクターワイドな開発への取り組み方法を改めて熟考した上で、教育セクター内の活動の優先付けを今一度明確にすることを提言する。そして、どのような活動に財政支援を充てることが有効で、どのような活動であればプロジェクト支援の妥当性があるのかを十分に検討し、当面の間は選択肢の幅を広げることがより現実的だと思われる。

ただし、プロジェクトを実施するとしても、その実施方法がタンザニアの制度・手続きの強化を損なってしまうようでは元も子もないので、当該国政府が進めている制度・能力強化の内容を十分に理解した上で、そのような取り組みとの矛盾を最小限に抑えたプロジェクトや技術協力を形成し、ひとつの選択肢として当該国に提示する。新規支援の形成にあたっては、ESDP の運営枠組みのもとでその実施妥当性を協議した上で、関係者からの十分な理解を得るとともに、日本/JICA 支援がセクター計画にきちんと位置づけられるよう働きかけることが不可欠である。

⁵⁹ 地域限定による実証的な試みや、特定のドナー機関が専門とする技術協力など。

6.2.5 ドナー協調に向けた継続的な取り組み

教育ドナーグループには総勢 15 ものドナー国・機関⁶⁰が参加しているが、関係者が描く協調の絵は必ずしも一様ではなく、こうした中で意見を調整し、歩調を合わせることは、決して容易ではないことが判ってきた。また、教育担当者間でドナー協調に対するコミットメントにも格差があるため、グループ内での調整作業を常に担うメンバーと、かかる作業への参加が消極的なメンバーと、両極端に分かれてしまう事態も見受けられる。さらに、苦勞の末にとりまとめたドナーグループの見解や助言が、タンザニア政府によってポジティブに受け入れられるとは限らない。このように、なかなか目に見えて成果が得られないというディレンマのもと、協調疲れを感じているドナー関係者もちらほらと認められる。

しかし、こうしたドナー協調の難しさに直面しながらも、関係者が集い、意見を交え、開発パートナーとして相手国政府に対する一貫した見解や姿勢を示す、という画期的な協調体制が形成されつつあることは事実である。開発タスクが大きいだけに、単独のドナー支援から期待できる成果にはおのずと限界があるため、開発プロセスを支えるドナーが一丸となって、個々の支援を有機的に融合させる努力なしには、現状に変化をもたらすようなインパクトは生まれることにならないだろう。未調整の分散したドナーの活動・支援からは、十分な開発効果は得られなかったという教訓を忘れることなく、支援ドナーは、現実的かつ辛抱強く協調に取り組み、かかる努力を長期的に継続させていくことが重要である。

タンザニア国の教育セクターでは、ドナー協調の性質も大きく変わりつつある。財政支援及びアラインメントへの志向が顕著である状況下、制度的な制約を抱える日本がこのような協調の輪に参加することには、当然ながら多くの苦勞を伴う。しかしながら、より効果的・効率的な開発支援のあり方を探る共同作業に参加する意義は、極めて高いはずである。こうした協調プロセスへの積極的な参画を通じて、日本/JICA としての教育支援方法をさらに探求するとともに、我が国の開発協力にも抜本的な変革が起こっていくことを期待したい。

⁶⁰ 筆者のタンザニアでの任期最終年であった 2004 年時点での教育ドナーグループの構成メンバー(当該セクターの運営・モニタリングに積極的に関わりたいとの姿勢を有するドナー)は、BTC、CIDA、DfID、フィンランド、フランス、アイルランド、JICA、オランダ、NORAD、Sida、GTZ、EU、UNESCO、UNICEF、世銀の以上 15 ドナー。ちなみに、ドナーグループのコーディネーターは、筆者の赴任時から 2003 年までは DfID の教育アドバイザーが、2004 年には CIDA の教育アドバイザーが務めていた。

参考文献

- Harrold, P., and Associates. 1995. *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Paper no. 302. World Bank.
- Jones, S.P. 1997. *Sector Investment Programs in Africa: Issues and Experience*. World Bank Technical Paper no. 374. World Bank.
- Mushi, P.A.K. and E.P. Bhalalusesa. 2002. *Non-Formal Education Status Report: Tanzania Mainland*. Ministry of Education and Culture, United Republic of Tanzania.
- PEDP Review Team. 2003. *Joint Review of the Primary Education Development Plan*. Ministry of Education and Culture, United Republic of Tanzania.
- 2004. *PEDP Joint Review Report (Draft)*.
- United Republic of Tanzania. 2001. *Primary Education Development Plan (2002-2006)*. Basic Education Development Committee (BEDC).
- 2001. *The Education Sector Development Programme*.
- 2002. *Tanzania Assistance Strategy (TAS)*.
- 2002. *Poverty Reduction Strategy Paper*.
- 2003. *Adult and Non-Formal Education Sub-Sector Medium Term Strategy 2003/04-2007/08*. Ministry of Education and Culture.
- 2004. *Secondary Education Development Plan (2004-2009)*. Ministry of Education and Culture.
- World Bank. 2001. *Education and Health in Sub-Saharan Africa: A Review of Sector-Wide Approaches*.
- 2002. *Report and Recommendation of the President of the IDA to the Executive Directors on a Proposed Adjustment Credit to the United Republic of Tanzania for a Primary Education Development Program Project*.
- “2001/02-2004/05 Donor Contribution to PEDP.” 2004. Data consolidated by Education Development Partner Group.