GRIPS 開発フォーラム勉強会
「援助協調、援助モダリティの潮流に現場はどう対応しているか：教育セクターの経験」

日時：2006 年 1 月 6 日(金)　16:30～18:30
場所：政策研究大学院大学　会議室 1 階 A 会議室
パネリスト：

- 亀井里美氏（元JICAタンザニア教育セクター企画調査員／現JICA専門家（アフガニスタン教育省アドバイザー））
- 清水和樹氏（元JICA専門家（カンボジア教育省アドバイザー）／現CDCインターナショナル･教育事業部長）
- 吉川直樹氏（元JICA専門家（ウガンダ教育スポーツ省教育計画アドバイザー）／1月より JICA専門家としてパキスタン（バロチスタン州教育行政アドバイザー）に赴任予定）

司会・進行：GRIPS開発フォーラム・山田肖子
参加者：

- 外務省、文部科学省、JICA、駐日国連機関、大学、NGO 等から約 45 名

発表要旨

(1) 本セミナーの趣旨説明と SWAPs、援助モダリティの一般概況説明－GRIPS 開発フォーラム・山田(発表資料参照)

＜開催趣旨＞

国内外の援助関係者の間では、PRSP、セクタープログラム(SWAp)といった援助・政策形成の枠組み、一般財政支援、プールファンドなどの資金拠出メカニズムについての多くの議論がなされてきている。しかし、一般化された議論が多い一方、それらのモダリティが個々の国に持ち込まれたときに、その国がもともと持っている制度や、政治経済的環境によって、独自の展開をしていく過程や、その中での現場担当者の経験が広く共有されるには至っていないように思われる。そこで、今回のセミナーは、特にセクタープログラムの実践例が多い教育セクターを取り上げ、現場で直接セクタープログラムや援助協調に最近まで関わっておられた 3 名の方々をスピーカーにお招きし、国ごとの特殊性、それにどうやって対処してきたか、また、コンテクストの違いを超えて共通する課題などについて議論することを目的としている。JICA の専門家としていろいろな地域で活動されている 3 名だが、今回は特にタンザニア（亀井氏）、カンボジア（清水氏）、ウガンダ（吉川氏）の事例をご報告いただくこととする。

＜概況説明＞

パネリストの 3 名になるべく現場での具体的な話に時間を割いていただくため、主催者から SWAp の一般概況、教育セクター支援の国際的潮流と 3 ヵ国の教育セクターの大まかな比較を提示する。

90 年代後半から出てきた新しい援助モダリティは、当該国政府のオーナーシップを高め、援助はなるべくその国の手続きに調和化し、当該国が主体となって作成した政策内容に align すること、援助機関、政府、その他ステークホールダー相互のパートナーシップを高めることを目的とする。SWAp もこの流れに沿うものだが、実は、このように列挙された新モダリティの目的のどこにどういう形でウェイトを置くかで SWAp の形が国によって違ってくる。今回報告のある 3 つの国でも、タンザニア、ウガンダは、手続きの調和化が非常に強調され、SWAp に参加することと財政支援型支援をすることが密接に議論されるケースだが、カンボジアではプロジェクト型が教育支援の 6 割を占め、手続きよりも政策内容への alignment に議論の焦点がある(発表資料 2 に基づく説明)。

教育セクターでは、EFA(「万人のための教育」開発目標)の達成、その中でも特に「2015 年

までの初等教育の完全普及」が国際的に推進されている。Fast Track Initiative (FTI)は、この初等教育完全普及の達成が困難と見られる国々への重点的支援だが、FTI の資金援助を得るためにPRSP と教育 SWAp が準備できていることが条件になっているなど、EFA、FTI、PRSP と SWAp などのモダリティの導入が相互に密接な関わりを持って進行中。特に HIPC など援助依存度が高い国で初等教育を中心とした SWAp の進行が早いのが特徴。

(2) タンザニアの教育 SWAp－亀井里美氏プレゼンテーション（発表資料参照）

タンザニアには 2001 年 9 月から 2004 年 10 月まで、セクタープログラム支援企画調査員として滞在。

援助協調、財政支援が積極的に取り組まれているタンザニアであるが、特に教育セクターはその先端。1996 年に当時ではまだ新しい考え方だった SWAp の教育セクターへの導入を決定し、セクターを包括する Education Sector Development Program (ESDP)の策定に着手。実施体制が未整備なまま事業化にはつながらず、2001 年に ESDP の改訂版が完成。タンザニアの教育 SWAp は ESDP を政策枠組みとするが、具体的な実施はサブセクター別。現在実施段階にあるサブセクタープログラムは、初等教育、ノンフォーマル教育、中等教育。職業教育、高等教育では開発計画の実施が始まっていない。このように、タンザニアにおける SWAp に付随する取り組みは年々拡大してはいるが、まだ Sector-wide にはなっていない。

＜日本/JICA の教育支援＞

日本/JICA の教育支援の重点は基礎教育。過去数年の日本の教育支援は、無償資金協力による学校建設や開発調査によるスクールマッピング/マイクロプランニング(SM/MP)支援が実施されている。1 度だけセクタープログラム無償も教育セクターに対して実施され、見返り資金が小・中学校の施設改修に適用されている。協力隊は高等学校や職業訓練校への教師派遣の割合が高い。1998 年から教育担当・企画調査員が派遣されており（JICA 事務所付き）、現在 4 代目。SWAp が始まってから、タンザニア教育省は長期の専門家を省に受け入れない方針なので JICA も専門家派遣の実績なし。また、財政支援の指向が強く、新規プロジェクト案件形成が困難。SM/MP が 2005 年 7 月で終了したことで、現在は協力隊事業、若干の研修、大使館の草の根無償のみ。そのため、最新の MTEF（中期支出枠組み）では、JICA は教育ドナーとしてカウントされていない可能性がある。

＜タンザニア教育セクターの特徴＞

タンザニア教育セクターの特徴は、政府に明確な SWAp 導入政策があること、SWAp の導入を通じた手続きの調和化、ドナー財政の効率活用をタンザニア政府が極めて重視。教育セクターの実施運営に、教育文化省、高等教育省、コミュニティ開発省、労働省など複数の省庁が関与。特に初等教育では分権化が進み、教育文化省は政策マターを担当し、実施は地方自治省と地方行政が担当。分野ごとに担当省庁が異なることから、サブセクタープログラムによる実施が進行している。タンザニアの教育 SWAp はドナーの支持も篤く、多くのドナー（18:2003/4 年）が関与。特に初等教育にドナー支援が集中。

初等教育の SWAp が一番最初に着手され(PEDP)、特にプロジェクト型から財政支援型モダリティへの移行が顕著。教育セクター全体を見ても、主要ドナーの財政支援と少数の技術協力実施機関のプロジェクト支援に二極分化。こうしたモダリティの移行に伴い、調和化も急速に進行中。ドナーコミュニティ総体として教育支援の効果・効率を高めること、政府への対応や意見をドナー間で調整することがこれまでになく重視されるという厳格な援助協調への取り組みがみられる。

＜活動を通じて苦労した点、特に注意して仕事を行った点＞

財政支援の実施や調和化を通じて先方政府の制度強化が図られるなか、異なる制度や手続きを持ち込む事業は、例え ESDP や PEDP に政策内容で align していてもパラレル・プロジェクト、stand-alone プロジェクトとみなされ、受け入れられにくくなった。パラレル・プロジェクトの様

相を少しでも緩和するために、JICA 支援プロジェクトに関して、ドナーコミュニティに積極的に情報発信し、PEDP との調整を図ろうとしていることの理解を得ることを心がけた。また、案件の中で採用する手法、ガイドラインなどは、PEDP 作業部会を通じて共有し、関係者から広く意見を求めて PEDP の実施方法とのコンフリクトを最小限に抑えていることをアピールしながら案件を進めた。タンザニア国教育文化省と地方自治省に関しては、JICA の教育支援と PEDP を効果的にリンクするため、案件実施プロセスに彼らを十分巻き込み、オーナーシップを高めることを心がけた。JICA のカウンターパートは教育文化省だけだったが、分権化により初等教育の主な実施者となりつつあった地方自治省の役割や巻き込みを特に重視した。SM/MP プロジェクト（第二フェーズ）で学校関係者の研修を行う際には、PEDP の重要性に触れたり、研修を PEDP の実施を強化するものとして紹介するという方法も採った。

PEDP 施行以来、ドナー機関の教育担当者の役割が、個別のプロジェクト実施から、PEDP 実施運営プロセスへの参加、プログラムの進捗モニタリング、ドナーグループとしての共同作業への参加･貢献に変わってきている。ドナー会合の頻度が増えている。教育セクターはドナー数も多く、意見調整、作業も容易ではない。財政支援型援助が出来ない JICA としては、こうしたドナー協調においてこそ知的貢献を高める必要があると考え、自分の比較優位となる特定の分野や課題についてはグループ内で積極的に主導的役割を担うようにした。財政支援として投入できる資金の規模以前に、ドナー間の調整作業にどれだけコミット、貢献できるかが非常に重要であるため、PEDP に関する作業部会や開発委員会への対応に気を配った。

＜タンザニア教育セクターに日本が今後関与する上での課題＞

先方政府の主体性、セクター政策への alignment、政府の制度機能強化への貢献の明確化が必要。しかし基礎教育分野での新規案件形成は困難なのが実情。まずは対タンザニア教育支援方針を見直したうえで、新たな対応策を練るべき。他方、タンザニア教育セクターのように財政支援、調和化が進んでいるケースをフォロー、検証していくことも日本にとって重要なので、基礎教育を重点分野から外す、または新規案件を立ち上げないとしてもタンザニア教育セクターへの関与を続けていくことは妥当性が高い。教育セクターに引き続き関与する場合は、既に行っている PRBS（貧困削減財政支援基金）への資金投入を通じた一般財政支援を日本の基礎教育分野への支援形態と明確に位置づけたうえで、企画調査員などが教育セクタープログラムの実施運営プロセスに引き続き関与し、人的・知的貢献を図っていくことが戦略的対応策として考えられる。変革期のセクター事情に柔軟に対応することが求められているため、在外主導の援助実施体制の構築が急務。有機的に現地業務費など在外主導の援助スキームを活用し、現場のニーズや実施方法にタイムリーに対応していくことで、日本のプレゼンスや貢献度をアップできる。財政支援や新規プロジェクトにこだわらず、人的･知的貢献に重きを置いた支援策を検討していただきたいと個人的に考えている。

(3) カンボジアの教育 SWAp－清水和樹氏プレゼンテーション（発表資料参照）

1999 年 3 月から 2003 年 2 月まで教育省アドバイザーとして赴任。1999 年 9 月から教育 SWAp が始まり、その立ち上げ時期から関わる。

＜カンボジアの歴史的･文化的背景＞(発表資料参照)

＜SWAp の経緯＞

99 年 9 月に SWAp 開始。1995 年に教育セクター計画を纏めた ADB の欧米人コンサルタントが再び改革に携わった。このコンサルタントの他にもウガンダに関わった人物が何人もカンボジアに来て SWAp の立ち上げに関わったため、ウガンダの教育 SWAp と類似点が多い。当初、カンボジアで SWAp に対する理解がほとんど無く、2000 年 3 月の覚書にサインしたのは教育ドナー14 のうち 9 団体のみ。JICA もサインしていない。ADB の 1 コンサルタントが教育省に入って精力的に活動したが、浸透していない状況だった。

第二段階として 2001 年 3～4 月にセクター開発計画 ESP（5 年ごとに見直し）とセクター実

施計画 ESSP（毎年合同評価を基に見直し）が策定され 6 月に ESP、ESSP の第一回合同レビューが行われたが、この段階では、ドナー主導でようやく形が整ったという状態だった。

第三段階は、合同レビューが機会となって SWAp が少しずつ進化してきた時期。UNICEF など本格的に協力するドナーも増えてきた時期で、2002 年 9 月の第二回合同レビューには、各ドナーの支援内容をまとめたドナーレポートも提出された。2003 年 5 月の第 3 回合同レビューでは、セクターパフォーマンス・レポートや各部局のアチーブメント･レポートも出された。第三回合同レビューから、財政に関する問題に対処するための教育財政運営委員会も設置された。

＜援助協調のメカニズム＞

援助協調に関連して行われる会合には、ESWG(ドナー会合、月 1 回)、教育省･ドナー・NGO 会合（2 ヶ月に 1 回ぐらいの不定期開催）、NGO 会合（月 1 回）がある。NGO 会合は SWAp が始まる前から行われており、SWAp 実施に伴い、共同歩調を取るようになったもの。ドナーコーディネーター(UNICEF 雇用の外国人コンサルタント)が、教育省とドナー、及びドナー間の調整を行っている。ESWG はプログラムアプローチの促進、教育政策、戦略、実施についての協議、今後の支援計画、現在の支援の状況などの報告の場という位置づけになっている。しかし、その背景にはかなり熾烈なドナー間の覇権争いがあった。カンボジアの教育 SWAp を主導したのは ADB だが、世銀との関係があまり円滑でない。そうした関係性がドナー会合の場で噴出することもあった。また、教育改革の一つの目玉であった学校への補助金の直接送金(教育省本省が関わらない)の資金漏洩が多いという財務省糾弾など、問題点の告発の場になったこともある。時として強引な会議運営もあった。例えば、物議をかもしそうな話だと、大事な議事を会議の一番最後に提起してあまり議論せずに通してしまうなど。こうした状況で、重要な進展を見過ごさないため、情報収集というのは非常に重要であった。また、JICA 専門家としてこのような会議に出ていて、当初はこういうニーズがあるからコミットして欲しいというような話があってもなかなかコミットできない状態だった。自分で自由になる資金がほとんどなく、会議に出ても単なる情報収集以上に打って出ることが出来にくいシステムだった。

＜仕事上の難しさ＞

3 つの立場を使い分けなければいけない。教育省にアドバイザーとして入っている以上、常にカンボジア教育省の立場で物事を考えなければならない。しかし、ドナー会合に出るときは、教育セクター計画をより良いものにしていくために、ドナーの一員として発言しなければならない。しかし、その中で確実に日本の援助と拮抗する部分が出てくる。ESSP の中で援助の優先順位というものが設定されているが、それに日本の支援形態がそぐわないこともあった。

カンボジアは政党間の軋轢が当時非常に強かった。教育省内で、大臣と片方の次官がフンシンペック党で、もう一人の次官が人民党だった。実質的に教育省を牛耳っているのは人民党だが、その上にフンシンペックの大臣が乗っている形で、かなりの軋轢があった。さらに派閥の問題もあり、これも読み取っておかないと事が進められない。なかなかカンボジアで中立の立場を保つのは難しい。

無償の学校建設に関しては、当該国政府から要請を挙げるという形だが、実際は日本の建設会社がプロジェクトを仕込むことが多い。この際、複数の日本の会社がそれぞれ別の政党グループにアプローチして、教育省内が混乱に陥ったことがあった。

もう一つ重要なのは情報収集。政治的な変化に左右されないようにすばやく改革を実施しようというドナー側の意向を反映して、改革のスピードは非常に速かった。このため、今改革がどういう状況にあり、自分はどういう位置にいるかを幅広い情報収集を基に常に確認する必要があった。

とはいえ教育省内に情報が集約されているところはなく、省内のいろいろな部署を回って足で稼ぐしかなかった。教育セクターだけでなく、行財政改革など主要な改革の情報を把握していないとドナー会合で効果的な発言をしにくく、それだけでかなり手一杯の状態だった。そこからさらに会合でイニシアチブを取るなどの攻勢に出るには、ひとりでは難しいと感じた。

＜最後に＞

カンボジアの教育 SWAp は一般には成功と見られている。パートナーシップが高まり、オーナーシップも高まっているようである。2005 年の合同レビューはカンボジア教育省が全て主体的に運営したと聞いている。また、就学率も向上している。表向きは、柔軟なアプローチがあった、幅広い理解のため努力した、ESWG において率直な意見を言えるような状況が整った、などが成功の理由と言われている。私見では、最大の要因は、ADB がインフラ支援(小学校建設)を含む大きな改革のパッケージを実施したことにあると思われる。4 年間 (フェーズ１)の拠出額 (借款) は 3800 万ドルで、ADB の側は改革を確実に実施に移すよう資金拠出ごとに教育省側に要求し続けた。こうしたパッケージと支援の中心人物であった ADB のコンサルタントが半ば強引に改革を行って、教育省側の能力やオウナーシップなどを引っ張り上げたという印象が強い。一方でフンシンペック党は省内に基盤がないため、ドナーと組んで権力を行使しようとする。その辺の利害関係が一致してこの改革は成功したのではないかとも思われる。

(4) ウガンダの教育 SWAp－吉川直樹氏のプレゼンテーション(発表資料参照)

2002～2005 年、教育省アドバイザーとして赴任。

ウガンダは世界で最初に SWAp が取り入れられた国(98 年)。ウガンダ型 PRSP は 97 年に出来ており、拡大 HIPC イニシャティブの適用も世界初。2005 年に第二期教育セクター戦略計画(ESSP 2004-2015)が開始されているはず（吉川氏離任後）。

SWAp では特に財政支援を特に推し進める。プロジェクトも完全に排除はしないが、基本的には財政支援を良しとしており、着任当初は新規プロジェクト立ち上げは困難と思われた。財政支援には一般財政支援、セクター財政支援、一般 PAF(Poverty Action Fund－貧困削減に関わる分野)支援、特定 PAF 支援の 4 種類がある。(詳細は発表資料)

ウガンダの MTEF(中期支出枠組み)で特徴があるのは、各セクターの予算上限(シーリング)を設定している点。MTEF に入っていない追加的支援を受け入れない方向性になっている。着任時、98 年に SWAp が始まる以前から行われているプロジェクト以外で、立ち上げられたプロジェクトはない状態だった。DfID は 2004 年以降、教育担当者を派遣しなくなっており、教育支援は財政援助だけで行う方針。CIDA も教育担当者なし。これらドナーは年二回の Education sector review で報告される目標指標の達成度に基づいて予算リリースをしていた。(各教育ドナーの支援形態については発表資料 4 を参照)

＜日本の実績＞

近隣のタンザニア、ケニアに比べ、ウガンダにはあまり重点が置かれてきておらず、協力隊派遣と大学への若干の支援のみだった。2005 年 4 月より中等理数科プロジェクトが立ち上がった(後述)。

日本からの財政支援として、2001 年に約 6000 万円、2002 年に約 3000 万円を債務救済無償の 50％を財政支援として供与。これはタンザニアとウガンダにおいてのみ試験的に行われた。

＜ウガンダで独特な事情＞

SWAp が進行しているなかで、教育省アドバイザーという立場は、当初は、ドナー側からも政府側からもどちらに属する人間か分からないと見られて、微妙だった。ドナーコミュニティは強固だが、オープンで溶け込みやすかった。ドナーグループは個別にではなく、代表を通じて政府と連絡を取ることになっており、代表の役割は重要。ドナー代表は毎年変わり、今は USAID がやっており、次回は日本がやらないかという誘いもあったぐらいで、プロジェクトしかやっていないからドナー代表になれないという雰囲気ではない。

FTI(Fast track initiative)の最初の支援対象候補国のリストにはウガンダも入っており、世銀の教育担当から強く勧められる形で、教育省が準備をし、世銀の承認プロセスも通ったにもかかわらず、ウガンダ国財務省からセクターシーリングを越えるので FTI catalytic fund は受けられない、と拒絶された。教育省、世銀は OK、財務省は No ということで、それだけ財務省のオー

ナーシップが高まったと言える事例かもしれないが、省間の利害が食い違った事例。

＜ウガンダでの業務について注意点等＞

ドナーコミュニティで、政策文書のドラフトなどのコメントを求められることが多いが、たとえ日本が財政支援を出来なくても、直接関係しないように思われる内容でも、日本が真剣に考えていることを示す意味で、発信していくことが重要。また、セミナー開催やコンサルタント雇上など、アドホックに出てくるニーズに対して資金提供するドナーを募ることがある。これらは、ある程度予測可能なので、前もって手持ちの活動費を取り分けておいて、是非コミットしたい話が出たとき、すぐ対応できるようにした。そうすることで日本のプレゼンス、貢献を示すよう心がけた。

新規案件形成について。

(1)カンパラ市内小学校建設 援助モダリティの画一化が進んでおり、学校建設に関しても、建築仕様の基準が決まっている。日本の無償の学校建設コストは政府の基準の 7〜8 倍で、予算上限がある中で、そのコストで建設プロジェクトをする要請は上げられないとのことで、政府との協議の結果、首都･カンパラ市内の人口密集地での二階建てだった教室当たりのコストも下がるのでいいという話になりつつあった。しかし、その頃、政府とドナー間で、二階建て校舎の建設仕様も合意され、それよりも JICA の建設コストが 4〜5 倍高かった。結局、ごり押しせずに、案件立ち上げは断念することとした。他ドナー関係者からも、あそこで無理に事を進めたら、JICA は教育ドナー会合に呼ばれなくなっていただろうとも言われ、勇気を持ってやらないことも時には必要と感じた。

(2)中等理数科教育 当初無理だと思ったが、2005 年 4 月から実施できた。ドナー担当者との個人的付き合いから、インフォーマルにアイディアをもらったりするうち、やり方さえ間違わなければ出来るのではないかと思うに至った。初等教育は他のドナーが集中していて調和化も進んでいて何もできない。ウガンダでは、小学校教員の需要は多いが、理数系の成績が低いために、教員養成課程を経ても教員資格が取れない者(合格率 6 割)が多い(内部効率が低い)。教員養成課程の生徒が理数科を出来るようになるためには、中学校の理数科が重要だという政府の認識と JICA の強みが合致。日本政府主導でやるとオーナーシップ醸成にならず、他からも反発が起きるので、教育省を前面に出し、同時にドナーコミュニティに情報を公開し、皆で作ったという形にしてかなり計画段階に時間をかけた。

ウガンダのようにドナー協調が進んでいるところでも諦めてはだめだ。現場に入れば何らかの方策はあり、新規案件形成も不可能ではない。但し、現在ウガンダでは、新しい資金が入ってセクターシーリングを越えたら他の部分をけずってセクター予算の総額をシーリング内に収めようという動きが進行中。今年度からプロジェクトもシーリング内に入ることになっている。中等理数科プロジェクトはこれが導入される直前に立ち上がったが、今後は、中等教育のプロジェクトであっても、それが入ることによって予算が削られる可能性のある高等教育や初等教育に関わるドナーや教育省の部局から不満が出る可能性がある。すなわち、サブセクターだけでなく、セクター全体が合意してくれないと、新規プロジェクトが立ち上げにくい状態になってくる。このセクターシーリングの考え方は、他の国にも広がってくると思われるので、これが定着する前でないと、プロジェクト立ち上げは難しくなるかもしれない。

＜今後日本が教育 SWAp に関わる上での課題、提言＞

今般立ち上がったウガンダの理数科教育プロジェクトもドナーに非常に注目されており、また、日本における重要度は低いが、世界はウガンダに注目している。従って、ウガンダで何か新しいことを試みることは、他の国にも波及的に影響することが考えられるので重要。財政支援は小額でも続けて欲しい。世界の潮流であるので、やってみて学ぶことはあるはず。

質疑応答

質問・コメント：

参加者：セクタープログラム・アプローチは教育開発の戦略、国際教育協力の戦略として、効果的、効率的なのか？

後手に回った対処療法的なやり方でなく、日本としてセクタープログラム等の援助潮流にどんな対応ができるのか？

参加者：プロジェクト vs. プログラムのような文脈では、現場の技術移転をどうしていったらいいのかが見えない。特に政府のキャパシティが低い場合に、技術移転はやはり必要かと思うが、それはどう対応すればいいか。

参加者：よくアジアではアフリカほど新しい援助モダリティが進行していないだろうと言われがちだが、ウガンダで活動したコンサルタントが何人もカンボジアに行ったなど、新しい流れがどんどん広まっていることが分かった。我々もそういう現場感を持って対応していきたい。

日本の制度がこういう風だったら使いやすかったというような具体的な提言があるか？

- 具体的に今ある体制や機能をどう動かせば現場で柔軟に対応できるのか。
- 日本の支援がオンバジェット化されにくいことで現場でどのような苦労をされたか。
- 案件形成で他ドナーと一緒にやっていく場合に、どこまでの情報を他ドナーが共有してくれているのか。

（国益と援助協調の関係について）

- 他のドナーは国益議論をどう克服して安価な学校建設を可能にしているのか。契約アンタイド、業者タイドの無償学校建設の限界がありつつ、日本にとって利益があるべしという国益議論をどう調整できるのか。

参加者：地方展開するうえで、教育セクターだけでなくセクター横断的な視点も必要だが、それぞれの国で、教育以外の部分との関連はどのように扱われていたのか。

教育セクターの SWAp だけが先行して、上流の PRSP が遅れているのは順番が違うのでは？マクロ計画の中で教育を位置づけ、社会セクターだけでなく、バランスの取れた開発計画を立てる必要があるのではないか。

参加者：SWAp の効果を得るためには、政府のキャパシティを育てる必要があるということを、ドナー側に十分な認識があったのか、あったとして、個々のドナーの枠を越え、ドナーコミュニティとしてそれぞれの国で何らかの対策がなされたのか。

参加者：プールファンド/コモンファンドというものがいくつかの国では、SWAp への資金拠出モダリティとして活用されたが、今回報告の 3 ヵ国ではプールファンド/コモンファンドについてどのような議論があったか。

パネリスト回答：

＜教育開発の内容に対するモダリティのインパクト＞

亀井：ドナーが持つリソースの有効活用という意味では間違いなく効果がある。先方政府の政策に整合性が取れた援助が出来るようになってきている。教育のサブスタンスについては、量の拡大という意味では確実な成果。質の改善という点では、まだ時間がかかる。

先方政府自身が教育行政を動かしていくキャパシティ・ビルディングの効果もある。

吉川：量の拡大には効果がある。質の部分こそが SWAp で補えない部分をプロジェクトでカバーできるのではないかと思う。これをいかにセクター開発計画に反するものでなく、政策目標達成に貢献するかをステークホールダーに納得してもらい、融合するかが課題。

清水：当初は SWAp 推進者の強引なやり方には批判的だったが効果があったと認めざるを得ない。日本のプレゼンスが大きいカンボジアにおいて、財政面や調達面での調和化なしにこれだけの成果があったということは、逆にそれを逆手に取って利用できる。モダリティミックスでもここまでやれるとアフリカなどで説得していく材料になるのでは。そのためにはカンボジアの事例をもっと綿密に研究した方がいいとは思う。

＜今後の日本の対応＞

亀井：各国の現場で、新しいやり方をドナーコミュニティ総体で考えていくことは今後の日本の ODA にとっても重要な課題なので、プロジェクトを実施するか否かに関わらず、対話プロセスへの参加を模索すべきではないか。

吉川：SWAp が唯一の教育開発、国際援助の手段だとは思わない。また、日本が SWAp に遅れを取っているといって、完全にやらなくてもいいと思う。出来れば複数年度の予算を取ってもらって、日本も小額ながら財政支援をしていると言えれば、ドナーコミュニティにも入っていきやすいし、今後の方策を練るにもやりやすい。他方、どこの国でもプロジェクトは絶対駄目だと思わずにやった方がいい。プロジェクトと SWAp の欠点、利点を上手く使い合わせることが出来るといい。

＜技術協力(TA)の需要への対応可能性＞

亀井：教育は、他のセクターに比べると、予算が付けば動き易いセクター。タンザニア政府のキャパシティはまだまだ低く、TA も必要だが、そういったものは開発計画の中に盛り込んだ上で実施し、コンサルタントも調達している。私がタンザニアを去る年の PEDP 年間計画の中で 4 件ほど TA が計画され、予算も付いている。もし JICA が初等教育で TA をやるという意思があるなら、早めに教育計画の中身を見て、セクタープログラムの実施体制の協議の中で、財政支援で補えない部分をプロジェクトで対応することへの理解を促しつつ、案件形成を図ることは可能かもしれない。

　他の国では定義が違うかもしれないが、タンザニアでは、オンバジェットというのは、国庫にお金が入ったものだけを指すので、MTEF に載っていても、In-kind で国庫にお金が入らないものは、タンザニアではオフバジェットと理解される。

吉川：技術移転のためには財政支援よりプロジェクトが効果があるので、教育の質を上げるという課題と同様、プロジェクトの活用を考えて欲しい。

清水：カンボジアでは UNICEF が大きなキャパシティ・ビルディングのプロジェクトをやっている。モダリティミックスで、プロジェクトとしてキャパシティ・ビルディングをするというのは有効。カンボジアは財政面のマネジメントが非常に弱い。そういうところのキャパビルをやれば、ドナーの間でも評価が高まるのではないか。

＜日本の援助体制についての要望＞

吉川：現場のドナーコミュニティでセミナーや調査の需要が出たときなどに現場の判断で柔軟に使える予算があると助かる。

清水：私がいた頃より大分改善されたようだ。JICA からの教育省アドバイザーが比較的大きな金額を自由に使えるようになったとも聞いている。パイロット・プロジェクトのようなものが現場主導で出来るといい。成功させる力量が専門家に無ければいけないが。

＜国益との調整＞

吉川：CIDA は教育指標の達成度を持って財政支援の根拠とすることを国民合意を形成して実施に移した。日本でも時間をかければ国民の支持が得られるのではないか。

＜他セクターとの関連づけ＞

亀井：教育セクターに特化しているきらいがある。タンザニアは非常に多くの行政改革プログラムが進んでいるので、それらと教育セクターの関係付けは行われている。しかし、他セクター(道路や医療保健)との関連付けは弱かったかも。

吉川：あまり関連付けは見られなかった。ウガンダ版 PRSP 改訂のときにいろいろなセクターが集められはしたが、それ以外のときにセクターを越えた協調はなかった。セクター内でも、サブセクター間の要求のプライオリティ付けが出来ず、調整が難しい状態だった。

清水：経済財務省との関係が最も重要と感じた。ＳＷＡｐ 推進ドナーの側は経済財務省と教育省の人事交流を促したり、TA を入れたりと、両省の財政管理能力を高めるためにかなり努力していた。財政部門がしっかり改革されないと SWAp の効果は半減されると思われる。

カンボジアでは、教育、保健、農村開発などいくつか SWAp をやっているが、その部分だけが新たな財政改革の対象になっており、経済財務省には、旧態依然としたやり方と新しいやり方が混在して混乱していた。

＜PRSP との整合性、プールファンド＞

亀井：発想として、SWAp の方が、PRSP を頂点とする上流から下流への行政機構づくりという発想より古い。タンザニアでは、初等教育で最初に開発計画の作成に着手しており、PEDP(初等教育セクタープログラム)の策定と PRSP 策定はほぼ同時進行だった。それゆえ、教育セクターの中では、SWAp だけ見て取り組みが進んでいる傾向が強い。2001 年の PEDP 見直し段階で PRSP の整合性をもう一度調整したほどセクター先行。

PEDP プールファンドへの資金投入は過渡的手段で、セクター財政支援か一般財政支援に移行すると言っていたドナーは多かった。この 1 年でタンザニアの教育セクターもいろいろな動きがあった。多くのドナーがプールファンドから一般財政支援に移行しようとしている。

吉川：私が着任したときには、ウガンダにはプールファンドという言葉はもうなかった。

＜キャパシティビルディングへのドナーの対応＞

亀井：SWAp は、サブサハラ･アフリカでの欧州ドナーのプロジェクト実施の反省から生まれている。アフリカは他の地域と比べてもキャパシティが低いなかで、先方政府に対してディマンディングな SWAp が当初からうまくいくと考えることに無理がある。だが、タンザニアに関しては、ドナーは総じて楽観的だったと思う。やはりここ 2～3 年、SWAp のプロセスでは教育事業の実施と同時にキャパシティ･ビルディングを行う必要性が議論されるようになった。恐らく他の国でも同じだと思うが、同時進行で相当キャパシティ･ビルディングをしていかないと SWAp は上手くいかない。先程からベストミックスの話が出ているが、セクター全体を見渡して、どの部分は財政支援が適していて、どの部分であればプロジェクトや TA の妥当性が高いのかを明確にして SWAp を進めていく必要性は非常に高いと思う。

吉川：ウガンダは他に比べればまだキャパシティがあるほうだと言われるが、地方のキャパシティはかなり低い。分権化で地方に行財政の権限、業務が移行すると、いろいろ問題が出てくるように思われる。

ドナーグループとして、学校運営に関するキャパシティ･ビルディングはやっていたが、それ以外でドナーグループとしてキャパシティ･ビルディングに取り組んだ事例はウガンダにはなかった。

清水：先述のとおり、UNICEF が大規模なキャパシティ・ビルディングのプロジェクトをやった。
学校レベルでも資金マネジメントのキャパシティが育たないと改革が成功しない。

以上

補足

*ウガンダとタンザニアの教育 SWAp のもとでの学校建設に関しては、清水和樹著『住民参加型小学校建設プロジェクト』（平成 16 年度 独立行政法人国際協力機構 客員研究員報告書）国際協力機構国際協力総合研修所（2005）をご参照のこと。
http://www.jica.go.jp/branch/ific/jigyo/report/kyakuin/pdf/200509_edu.pdf よりダウンロード可能。