

# SWApによる教育セクター改革の成果と課題、及び政治的影響の考察 カンボジアを事例として

清水 和樹

## 1. はじめに

1990年代以降、アフリカ諸国を中心にセクターワイド・アプローチ(SWAp:Sector Wide Approach)<sup>1</sup>による支援が広がっている。従来のプロジェクト型支援ではその効果が十分でないという批判等からセクターを包括的にとらえてより効果的な支援を目指そうとする動きであり、現在では途上国の貧困削減戦略の実施に沿う形で国際的な合意のもとで促進に向けた一層の努力が求められている<sup>2</sup>。こうした動きはセクター全体の政策・戦略をまとめた「セクター・プログラム」の策定や、パートナーシップやオーナーシップの構築を前提として、さらに進んだ支援形態である財政支援への進化も伴っている。これは、主要ドナーの参加と開発プロセスで生じる手続きの共通化を促すために、特定セクターを対象にドナー資金をプール化する支援形態であり、援助資金を財政の一部として受け入れ、能力向上を通じて最終的に途上国自身による自立的な財政運営がなされることを目標としている。

一方で近年こうしたSWApによる支援の拡がりに呼応して、プロジェクト型支援と比して支援期間が長期化していることや、対象となる支援範囲が一セクターのみならず財政セクターにまで拡大する傾向にあるために、実施にあたって必然的に対象国の政治や社会の変化の影響を受けやすくなっていることが指摘されている<sup>3</sup>。途上国支援に際しては、対象国独自の要因に配慮した適切なアプローチを取ることの重要性はこれまでも認識されてきたが、SWApの普及によって改めてこの課題が問われていると言えるだろう。支援を行う側にとっては、こうした変化の要因を明らかにして支援に効果的に生かすことが必要不可欠であるが、これまでにこうした視点からの分析は必ずしも十分ではなかったといえる。

以上から、本稿ではSWApによる改革の実践例に関して一定の評価を得ている事例について分析を行ったうえで、政治的視点から支援に関する影響をより深く理解したうえで、今後の支援への方向性を示唆することを目的とする。ここでは東南アジアにおいて先駆的に実施されたカンボジアの教育改革を取り上げて、「成功」と評価される<sup>4</sup>改革の過程や優先分野である基礎教育改革を検証して成果と課題を探り、改革の過程における政治的な要因との関わりを明らかにしたうえで、今後のカンボジアに対する日本の教育支援について参考点を述べてみたい。

---

<sup>1</sup> SWApについて一般的な考え方を述べておく。まず、対象となる政府が十分なオーナーシップを持ちながら、NGOやドナーとのパートナーシップのもとで、セクター全体を網羅した中期的な開発の枠組み(プログラム)を策定して、実施に移すことが前提となる。この枠組みは、教育政策やそのための戦略、実施計画からなり、それらにきちんと整合性がとられていること、なおかつ策定にあたっては国の予算の裏付けが明らかになっていることが必要である。また、状況に応じて改善していけるような柔軟性も求められている。

<sup>2</sup> OECD (2006)

<sup>3</sup> DFID (2004)

<sup>4</sup> RGC (2006) p.3.

## 第1章 カンボジアにおける教育開発の現状

### 1.1.カンボジア教育の変遷

上座部仏教を国教とするカンボジアでは、教育は伝統的に僧侶により寺子屋においてなされていた。フランスの保護国となって以降はフランスの近代的な教育システムがもたらされたが、基本的には都市部中心で一部の人々にしか行き渡らなかった。その後、シハヌーク国王は1953年に独立を達成し、国づくりのために国家財政の2割という大きな予算を教育にさいしてその発展に取り組んだ。この政策は初等、中等教育を中心にある程度の普及をもたらしたが、それに続くロン・ノル時代の内戦、ポル・ポト時代(1975~1979)の未曾有の虐殺によって独立以来培われてきた教育システムそのものが失われてしまった。虐殺のためにほとんどの教師が殺されるか、国外に逃亡し、学校も壊されたり閉鎖されるなどして壊滅的な打撃を受けた。

1979年にベトナムの侵攻によってポル・ポト派が追放され、ベトナムの影響の下にヘン・サムリン政権が成立した。この政権下でも依然としてポル・ポト派と内戦は続けられたが、こうした中で少しずつ復興に向けた努力がなされて、初等教育の普及と教員養成を中心とした量的な拡大が図られた。

東西冷戦構造の崩壊に伴ってベトナムがカンボジア領内から撤退し、1991年には関係各国を集めてパリ和平協定が結ばれた。これに基づいて、1993年にUNTAC(国連カンボジア暫定統治機構)支援のもとで総選挙が実施され、続いて新憲法も制定された。教育開発に関してはドナーやNGOのプロジェクトによって支えられていたが、全体的な支援の調整機能の欠如から実施内容は援助団体の意向に沿うことが多く、それぞれのプロジェクト同士のつながりは希薄でドナー主導といわれる状態だった。1995年にはドナーの支援で5ヵ年の教育計画(1995~2000)がまとめられ、教科書、インフラ、教員訓練などに関連して多額の支援が実施されたが、軍事衝突などの社会不安などもあって初等教育レベルの就学率や進学率は停滞したままであった。

### 1.2. 教育政策

#### 1.2.1 SWApの導入と改革のプロセス

以上のような状況を改善するために1999年半ばに、政府とドナーの合意のもとでSWApによる教育改革がスタートした。当初は一部ドナーが主体となって進められたが、その後教育省側の積極的な関与とともに、国際機関や二国間ドナーも加わって一致した協力体制が作られ、全体的な教育政策の枠組みの策定と支援の調整に向けた努力が本格的に始められた。

1999年から2006年までのSWApによる教育改革の過程を4段階に分けて考えることにする(表1)。第一段階は、1999~2001年までの教育省、ドナー、NGOのパートナーシップ構築過程で、第二段階は2001年のESP、ESSPの策定と承認、合同レビューの開催、第三段階は2002~2004年までの教育省を前面に立てながらもドナーが主導する形での、セクター戦略の策定と実施、合同レビューの実施過程である。第四段階はドナーの支援はあるもののあくまで教育省主導による2004年以降の合同レビューとセクター戦略の

改訂の時期であり、いわば安定期である。

表1 SWApによる教育改革の過程

段階	年	SWApのプロセス	
第1段階	1999年9月以降	SWApによる教育改革が始まる。	協調メカニズム、フレームワーク策定
	2000年	政府、ドナー、NGO間の覚書Statement of Intentの署名が行われるが全会一致ではなかった。 さまざまなレベルでの協調のメカニズムの構築 教育省はSWApセミナーを開催	
	2001年2月	教育パートナーシップに関して、教育省、ドナー、NGOによる公的な合意、ESWGの活性化を伴う	
第2段階	2001年3月～4月	ESPの策定と承認、ESSPの策定	ESP,ESSP 策定期
	6月	初のESSPの合同レビュー開催	
		政策マトリックスの策定と承認	
第3段階	2002年9月	ESSPの合同レビュー	合同レビュー開催
	年末	PRSPとMTEFの策定	
	2003年5月	ESSP合同レビュー	
第4段階	2004年	ESSP合同レビュー	安定期
	2005年5月 6月	ESSP合同レビュー 教育SWApに関する評価セミナー開催	
	2006年9月	ESSP合同レビューと教育省年次総会の統合	

出所：Government Donor Partnership Working Group Sub-Working Group No. 3. (2004) p.41.に筆者が加筆修正

### 1.1.2. パートナーシップ構築

第1段階において、SWAp導入において最も重視されるパートナーシップ構築のための話し合いの場が設置された。パートナーシップについては、ここでは教育省、ドナー、NGOのそれぞれにおける、あるいは3者間の援助協調の促進としておく。具体的には、(1)教育省内、(2)教育省とドナー、NGO間、(3)ドナー間、(4)NGO間の4つのレベルにおける話し合いの場である。(1)と(2)については、これまで密室で話し合うことが常識であった教育省では初めての試みであった。また、以上とは別に他国のSWApの導入に経験のある人材を投入してドナー間の有機的な調整を図るため、ドナーコーディネーター(外国人コンサルタント)も雇用された。以後、毎年合同レビュー前から終了までの重要な時期に投入されており、調整のほかドナーパフォーマンス報告等のまとめも行って

いる。

#### ( 1 ) 教育省内部

初期段階の教育省内の話し合いの場として、全体を統括しながら運営、調整を進める政策策定グループ(PPG)、制度改革・開発タスクフォース(IRD)、財政計画タスクフォース(ESFP)、モニタリング・評価タスクフォース(SME)の4つが設置され、それぞれのグループについて援助団体が雇用した外国人コンサルタントが報告書作成などを支える形を取った。これらは教育省内の部局を横断的に統合、調整し、オープンな話し合いで教育改革の基本となる文書の草案作りをしていく役割を担っていた。教育戦略や政策の策定後は、旧来から教育省内部で行われていた各種の会合に引き継がれる形で継承され、現在ではそうした会合に並行して改革の進捗にあわせて適宜作業グループが設置されるなどの対応がなされている。

#### ( 2 ) 教育省・ドナー・NGO 間

2ヶ月に一度程度開かれている。2004年の合同レビュー以降は、政府ドナー調整委員会(GDCC: Government Donor Coordination Committee)のもとで教育合同技術作業グループ(JTWG-ED: Joint Technical Working Group on Education)と改称し、中央の援助調整機関であるカンボジア開発委員会(CDC: Cambodia Development Committee)や関係省からの参加者も交える形でより全体的なネットワークを強めている。

#### ( 3 ) ドナー間

ドナーとカンボジア政府間の援助調整会議(CG会合)に関連して1999年から設置されていたドナー間の意見調整グループ「教育セクター作業グループ」(ESWG: Education Sector Working Group)が、2001年からそのまま教育改革におけるドナー協調の話し合いの場に移行することになった。同グループの会合は月一回開催され、カンボジアの教育の発展に寄与し、政府、教育省との連携を強め、教育改革をモニタリングし、ドナー間の調整を行うことを目的としている(Annex 1)。

#### ( 4 ) NGO 間

カンボジアではNGOの活動の歴史は長く、90年代にNGOの連絡調整機関の設置や、分野別の会合も定期的に行われており、1999年以前に基礎が築かれていたといえる。教育分野のNGO間の調整を図る会合「Educam」は毎月開かれており、この参加組織の中から新たにNEP(NGO Education Partnership)が組織されSWApによる教育改革を支援している。

### 1.1.3 パートナーシップの原則と実施

1999年以前の支援に関しては、ドナーが個別に教育省と話し合いをしたり、支援団体の限られたネットワークなどを通じて情報収集をしながら支援内容を考慮したりする程度で、政府やドナー間のパートナーシップに関するフレームワークは存在しなかった。

2000年にドナーが調整する形でパートナーシップに関する覚書である Statement of

Intent (SoI)の署名を求める会合が催されたが、招かれたドナーのうち日本を含む数団体が署名を保留したため、全会一致にはいたらなかった。保留した団体側の理由としては、署名することによりそれぞれの国の援助手続きに将来なんらかの支障が生じるのを避けたためとみられる。

こうした問題を避けて政府及びすべての支援関係者が歩調を合わせて改革を進めていくために「パートナーシップのための原則と実施」文書(Annex 2)が草案され、2001年2月にESWG会合にて合意が得られた。この文書については覚書(SoI)での経験を踏まえて署名を求めないゆるやかな合意の形をとっており、SWApの目的や範囲、セクター内でのドナーの協力や関わり方等について述べられている。この「原則と実施」には、ステイクホルダー間で透明性を確保し内的な話し合いを行うこと、話し合いの優先順位や時間的な設定は政府によってなされること、決定は合意のもとになされるなどが記されている。

#### 1.1.4 教育政策と戦略の策定

教育省はパートナーシップのメカニズム構築と同時にカンボジアの「セクター・プログラム」である教育戦略計画(ESP: Education Strategic Plan)と教育セクター支援プログラム(ESSP: Education Sector Support Program)の策定に取り組んだ<sup>5</sup>。ESPは中期の2001~2005年の政策と戦略をまとめたもので、ESSPはESPに述べられた政策と戦略に関して優先順位をつけた上で財政的裏づけと共に、より実践的に単年度の実施計画を示したものである。ESPは達成目標等を検討したうえで5年毎に内容を見直す予定であったが、その後の教育状況の変化の速さに対応する形で2004年と2006年の2度にわたって改訂されている。ESSPは教育省、ドナー、NGOらによる合同レビューを毎年開催してその年の状況に応じて見直すローリングプランとされた。ESPとESSPの当初の草案、あるいはその後の改定案についてはいずれもコンサルタントと教育省計画局が中心になってまとめており、最終的に教育省高官やドナー、NGO、教育関係者に意見を求めて承認を得る形をとっている。なおESSPを実施するうえでの具体的な資金拠出システムであるPAP: Priority Action Programについては後述する

#### 1.1.5. 合同レビュー開催

ESSPに関する初の合同レビューは2001年半ばにプノンペン市内で開催され、教育省、ドナー、外国人コンサルタント、NGO関係者ら200人以上が参加してESSPをより現実に則した内容に修正するために話し合った。レビューの最終日には、教育省高官や各ドナー、NGO代表らが合同評価のまとめや今後の支援計画などについて発表し、フン・セン首相も教育改革を評価するスピーチを行った。

これ以降、ESPの見直しも含めて毎年レビューが実施されているが、開催日程や規模については縮小される傾向にある。また、2003年までの合同レビューは教育省主催としながらも実質的には外国人コンサルタントが全体の運営や作業部会のまとめなどを行い、教育省職員は傍観者的な立場で見守っていたのが実態であった。こうした流れは2004年から徐々に変化してきており、特に2006年の合同レビューはドナー支援の減少に伴ってこれ

<sup>5</sup> 一般にひとつの文書にまとめられることが多い。

までの合同レビューと毎年教育省のみで実施されていた年次総会が統合されて開催されることになった。この年次総会は合同レビューとは時期を変えて並行して開かれていたことから、資源と時間を節約する意味で統合するべきとの意見が以前から出されていたのである。また総会はヘン・サムリン時代（1979~1989）から継続的に開催されているもので、教育省本来の形への回帰とも考えられる。少なくとも合同レビューに関してはこれまでのドナー支援による華々しいイベントから5年を経て政府のオーナーシップ形成がなされてきているといえるだろう。この意味で2004年以降を安定期として区分けしている。

#### 1.1.6. 支援モダリティ

ドナーによる支援モダリティについては、大きく分けて、多セクターにまたがるか、あるいは教育セクターにイヤマークした形の財政支援とNGOやドナーが実施するプロジェクト支援がある。またそうした財政支援とプロジェクト支援には無償によるものと融資によるものがある<sup>6</sup>。

SWApにおいて財政支援の導入は効率的、効果的支援を達成するために大きな意味を持つが、2007年現在、実施しているのはアジア開発銀行：ADB（融資）とEC（無償）のみである。具体的にはADBがESDP<sup>7</sup>（2002-2004）、ESDP<sup>8</sup>（2005-2007）としてそれぞれ2,000万ドル、ECは2003-2007に1500万ユーロの支援を実施している。財政支援が2団体に限られている理由としては、二国間支援に関して言えば自国の援助手続きが直接支援に馴染まないとことが大きい、一部ドナーの見方としてPAPに関する政府の公共財政運営能力に対してドナー側の信頼が十分に得られていない点が挙げられる<sup>7</sup>。このため将来的な財政支援の達成を念頭にしながらも、過渡的な位置づけとして、PAP等に関する財政支援と、それ以外の資本投資として教育施設建設や技術支援を含む能力向上プログラムに対する支援の組み合わせによる支援体制がとられている。

現時点でいえば、カンボジアの教育SWApはアフリカの一部に見られるような財政支援以外は原則として認めないタイトなSWApではなく、多様なモダリティを含んだいわゆる「モダリティ・ミックス」による柔軟なSWApと解釈できるだろう。ただし、経済財務省は新しいシステムとしてProgramme based budgetingを教育省に試験的に導入してPAPの信頼性を高めようとしており、これが成功するなら、ドナー支援は財政支援への志向を強める可能性はあるだろう。

## 1.2 政策内容

### 1.2.1. 政府方針との整合性と教育政策の要点

カンボジア政府は開発の4分野に重点を置いた「四辺形戦略」(Rectangular Strategy)<sup>8</sup>を基礎に「国家戦略開発計画 2006~2010」(NSDP: National Strategic Development

<sup>6</sup> Donor Coordination Advisor (2006)では、過去のドナー支援報告も含めて詳しい区分けがなされているが、モダリティの解釈がドナーによって若干異なることもあって全体像は必ずしも明確とはいえない。Donor Coordination Advisor (2006) p.44-46

<sup>7</sup> こうした側面ゆえに、財政支援を行って能力構築を図るべきであると判断するか、あるいは時期尚早とするかは個々のドナーの判断による。一部ドナー関係者はこの点を理由に時期尚早と判断したと話していた。

<sup>8</sup> 1) 人的資源開発、2) 農業セクターの向上、3) インフラの復興と建設、4) 民間セクターの開発と雇用

Plan) <sup>9</sup>をまとめており、国際的な開発課題であるミレニアム開発目標のカンボジア版である「カンボジア・ミレニアム開発目標」(CMDGs : Cambodia Millennium Development Goals) <sup>10</sup>の達成を目指している。いずれも人的資源開発、あるいは貧困削減<sup>11</sup>が重視されており、中でも基礎教育が大きな役割を果たすことが期待されている。

こうした枠組みの策定と前後して、すでに述べたように ESP、ESSP が策定され、2003 年には 2015 年までの長期戦略を示す「万人のための教育 (Education For All : EFA) 2003-2015 行動計画」がまとめられた。「行動計画」においては教育省のみではなく関係省、地方を含めたより包括的な取り組みを基本としているが、いずれにおいても基礎教育を重視する政策、戦略、具体的な実施計画等が述べられていることに変わりはない。要約すれば以下の二点になる。

- ・ 子供たちすべてが 9 年の基礎教育を終えることを目標に、初等教育における子供すべての就学と卒業を達成する。加えて中学のアクセスを高め、卒業する生徒を増やす。
- ・ 9 年の基礎教育の質を改善すること

以上の趣旨から導かれた具体的な政策として以下の点が重要である。

- ・ 親の教育負担削減のため、学校による登録料等の徴収を禁止する。その代わりとして学校運営費を支給する。運営費の支給は、学校教材の購入、学校施設の補修費などが含まれ、質向上にも寄与すると考えられる。
- ・ 貧困家庭の子供に対して奨学金、または補助を支給する。
- ・ 進級を促して量的内部効率を改善するため、留年する児童に対し夏休みに補習授業を実施し、それに対する給与を補填する。
- ・ 学校システムから退学などで除外された子どもたちを識字教育などを通じて再びシステムに戻す (ノンフォーマル教育)。
- ・ 困難な条件下で働く教員に対してインセンティブを供与。
- ・ 初等と中等における学校施設の拡充として、地方において学年が 6 学年まで満たされていない不完全な小学校を中心に教室を設置する。また、現時点で生徒数の多すぎる学校に対して教室を新設する。

### 1.2.2. 政策の実施

学校施設の拡充については主にドナーのプロジェクト支援によって実施されているため、これについては除外して考察することにする。

まず、学校による登録料等の徴収禁止について説明しておく、カンボジアの小中学校において各学年を始めるにあたっての登録料、あるいは学校施設の補修費などの名目で費用を徴収していたが、これが家庭の負担となって子どもの通学を妨げる原因となっていた。

---

創出。4 要素の中心に「グッドガバナンス」が位置している。

<sup>9</sup> 社会経済開発計画 (SEDP : Socio-Economic Development Plan) と国家貧困削減戦略 (NPRS : National Poverty Reduction Strategy) を統合したうえで、それに代わる国家計画として策定された。

<sup>10</sup> 世界的課題である MDGs の 8 つの達成目標に加えて、地雷除去が加わっている。

<sup>11</sup> 四辺形戦略については貧困削減に直接は言及されていない。

このため政府は 2001 年からいっさい徴収を禁じる政策を開始し、キャンペーンなどを通じて徹底した実施に向けて努力を続けている。

また、学校運営費の支給、奨学金の支給、補習授業の実施、ノンフォーマル教育、教員に対するインセンティブに関しては新たに PAP を導入して実施されている。これらはまず 2000 年に初等教育を対象に 10 州でパイロットプロジェクトとして実施され、2001 年から全国を対象を広げ、あわせて中学、高等教育にも拡大されている<sup>12</sup>。

この新しい財政システムは地方分権化の促進と貧困削減を主眼とした政府の行財政改革の一環として導入されたもので、教育省と保健省を対象に試験的に始められた<sup>13</sup>。旧来の財政システムにおいては、中央から地方への段階的な資金の流れや複雑な手続き等のため、末端の貧困層までに資金が円滑に流れないことが問題となっていた。このため、新システムでは地方に設置された予算管理センター（BMC：Budget Management Centers）を通じて四半期ごとに資金を流し、その用途について間違いや不正がないかを従来の事前審査（プレ・オーディット）ではなく、事後審査（ポスト・オーディット）することで、迅速な拠出と支出の増大を図っている。教育省の場合、中央から州に流れた資金は郡レベルの BMC を通じて末端の学校に分配される形をとっている。

PAP は現在 12 項目あり（Annex 1 参照）このうち基礎教育に関して重要なのは PAP1、2、3、8 と 12 である（表 2）。ただし、PAP8 については 2002 年末、PAP12 については 2003 年から遅れて導入されている。この 5 つの PAP の中で最も重視されているのは PAP2 の小学校の運営費で、これだけで PAP 全体予算の 20%（2006 年）を占めている（表 3）。これを初等教育の生徒一人当たりの費用としてみると、2001/02 年の 70,000 リエル<sup>14</sup>から 2005/06 年には 72,000 リエルに増大しており、前期中等では同時期に 152,000 リエルで一定している<sup>15</sup>。また、教育予算全体に占める PAP 予算の割合は、5.5%（2000/01）から 27.9%（2004/05）に増加している<sup>16</sup>。

表 2. 基礎教育に関して重要な PAP

PAP	内容
PAP1：教育サービスの効率（Education Service Efficiency）	仕事内容に応じた給与の増額、遠隔地で働く教員や、マルチグレード、2 部制で働く教員のためのインセンティブ。
PAP2：初等教育の質と効率（Primary Education Quality and Efficiency）	小学校運営費の供与。小さな修理や備品、学校環境の整備など。落第した生徒対象の補習クラスの費用。
PAP3：中等教育の質と効率（Secondary Education Quality and Efficiency）	中等教育運営費への供与。
PAP8：ノンフォーマル教育の拡大	退学した子どもへの識字教育等を通じた再入学

<sup>12</sup> 2002 年からは全サブセクターを対象を広げている。

<sup>13</sup> 続いて農業省と地方開発省で実施され、2007 年以降さらに実施省が拡大される予定である。

<sup>14</sup> 1 ドル=4000 リエル（2007 年）

<sup>15</sup> EC Technical Advisory Team (2006) p.46.

<sup>16</sup> MOEYS (2005b) p.7.



( Expansion of Non-formal Education )	プログラム、成人への識字プログラム (2002 年 末から)
PAP12 : 公平なアクセスのための奨学金と インセンティブ ( Scholarships and Incentives for Equitable Access )	貧困地域の中学生への奨学金プログラム、(2003 年から)

出所 : MOEYS (2001a)

PAP2 の学校運営費は、貧困地域の小規模の小学校に対する不公平な割り当てを避けるため、学校単位に固定された費用割り当てと、生徒数に応じた費用割り当ての二つのコンポーネントを基本に支給されている。また資金の用途について備品購入、補修、学校環境改善などの項目があらかじめ設定され、管理やモニタリングのメカニズムも組み込まれている。こうした資金の配分、用途、管理モニタリングに関する簡潔で明確なルールの設定によって、ビューロクラシーの介入が最小限に抑えられ、透明性が高められるとされている。補習クラスは落第した生徒に対して夏休みに開かれるもので、このクラスを受講してある一定の学力に達した生徒が次の学年に進学できるシステムである。

表 3 . PAP 予算の変化 (10 億リエル)

	2002	2003	2004	2005	2006
1.教員インセンティブ	5.7	5.6	10.8	11.9	12.6
2.初等教育運営費	19.0	20.5	20.5	10.4	23.4
2.補習クラス	-	-	12.1	9.5	15.3
3.前期中等運営費	6.9	9.4	8.9	5.6	17.2
8.ノンフォーマル教育	2.0	3.3	3.3	3.5	3.8
12.奨学金	0.0	2.3	4.7	6.6	4.6
PAP 全体予算	75.1	77	87.7	86.7	117

出所 : EC Technical Advisory Team (2006) p.57.

PAP12 に関しては、2004 年に 16 州の中学校計 215 校に通う生徒のうち貧しい学生に支給されており、その 6 割は女子を対象としている。また、同時並行してドナー 2 団体による中学レベル奨学金プログラムも実施されており、合計で 400 校近くが対象となっている。

### 1.2.3. 基礎教育 PAP の効果と問題点

以上の基礎教育に関連する PAP に関してかなりの効果がもたらされたことは確実だが (第 2 章で詳述) PAP の内容が多岐にわたっているため基礎教育分野のみを取り出して評価することは難しい。ただし、世銀の報告では、特に登録料等の徴収禁止に伴う PAP2 の学校運営費の導入については就学者数向上に重要な役割を果たしたとしている。また、

小学校1年の就学者数のみの調査では都市部よりも地方での増加に貢献したと分析されている<sup>17</sup>。家庭の負担を軽減するという目標に関して言えば、ブレイの調査では家庭の教育費の支出は減少したことが明らかになっている<sup>18</sup>。初等教育に対する政府支出と家庭の支出のみを取り出して、その比率を比べると、1997年に政府23対家庭77であったものが、2004年には44：56と家庭の負担が減少していた。

補修クラスに関しては<sup>19</sup>、落第率の改善にある程度貢献していると思われるが、システムそのものが十分に機能するかどうかについて疑問の声がある。もともと生徒の学力アップについて基準が定められていないため、質よりも量をこなすだけの授業となりがちであること、教員が学外で生徒を指導して料金を徴収するいわゆる「プライベートクラス」の制度化につながる可能性があること、実施期間が夏休みであるため特に女性教員にとっては農作業や家事などで忙しく十分に実施できない傾向にあることなどが指摘されている<sup>20</sup>。

奨学金については家庭の教育負担を減らし、授業に出席する機会費用を減らすなどの一定の効果が期待できるものの、PAP12に対する詳細な調査は行われていない。ただし、同時並行して実施されているJFPR: Japan Fund for Poverty Reduction/ADBによる奨学金プログラムでは、小学校から中学校に進学する女子の就学と出席に関して大きな効果があることが実証されている<sup>21</sup>。このプログラムは21州の中学校93校に対して実施され(2003/2004)、原則として小学校を終えて中学への入学を希望する子どもに対して45ドルを支給する形をとっており、付与にあたって落第したり年10日以上欠席したりすると資格を失うなどの条件が付けられている。

今後のプログラムの継続に関しては、たしかに効果は見込めるものの実施にあたって慎重な配慮が求められるだろう。まず受け取る家庭の側にこの資金に対する依存体質を育ててしまう恐れがある。仮に将来資源不足から中断ということになれば、支援を受けている生徒が退学せざるを得なくなるような状況を生み出すかもしれない。また少額なまだしもある程度の金額になると資金を受けられない家庭の反感を買う可能性もある。さらに手法の問題として、奨学金の用途についての透明性の確保が難しいことや、どれくらいの金額が適しているのか、少額を多数の生徒に出すべきか、あるいはある程度の金額を少数の生徒に出すべきかなどの判断も容易ではないことなどが挙げられる。

世銀の公共支出追跡調査<sup>22</sup>では、PAP2、あるいはPAP全体に関して地域差はあるものの、資金を拠出した側と受け取った側の誤差は比較的少なく、末端の学校レベルに資金が到達していることがあきらかになった。ただし、調査の過程で、資金を経由する郡BMC

---

<sup>17</sup> World Bank (2005a) p.xi

<sup>18</sup> Bray (2005) p.43.

<sup>19</sup> 補習クラスに関して2001年に調査が行われたが、その後は行われていない。現状は変化していると思われるが、参考までに示しておく。

・補習クラスを受けた生徒数は2000年の15万(小1と2のみ)から2001年の46万人(小1~6)になった。

・小学校1、2年で補習クラスを受けた生徒数は、15万から32万5000と倍以上になった。

・2001年では、全体の2割の小学生が補習クラスを受ける機会を得ている。

・補習クラスで、生徒一人あたり120~150時間の授業を受けた。これは通常の20~25%増である。

・補習クラスの指導ガイドラインについて6900人の教師が指導を受けた。

<sup>20</sup> Poyck, Beyer, and Muth (2003) p.13.

<sup>21</sup> Filmer and Schady (2006) p.18.

<sup>22</sup> Ibid, p.xi

担当者に対して小学校側がいわゆる「手数料」を出していることもわかった。それほど大きな額ではないとしているが、そうした資金を出していた小学校は全体の 64%にも及び、さらに郡から州の担当者へというように「手数料」の連鎖が続いているとも記されている。

拠出に関して大きな支障となっているのは、その遅れである。PAP 実施当初から問題になっていたことであるがいまだに解消されていない。新学期が始まった後に段階的に資金が届くという遅延が慢性化しており、学校では必要な指導用教材などを信用貸して購入するところもあって、その分費用がかさみがちである。また、資金が届いたとしても、学校側はそれが前年の資金なのか当該年の資金なのかを明確に区別でないため、結局全額が届いているのかどうかを確認できなくなってしまう。さらには禁じられている保護者からの費用徴収を再び始めたところもあるとしている。ただし、この遅れはゆっくりとではあるが年々改善されてきていることも確かであり、近年政府の歳入の改善からこれまでの不足分を補填する動きもあるという<sup>23</sup>。

PAP には管理やモニタリングに関する様々な規定が盛り込まれているが、こうした規定もほとんど機能していないこともあきらかになった。例えば学校レベルの作業として支出記録をつけるなど記録の保持が必要だが、こうした文書は実質的に存在せず、せいぜい購入時のレシートが残されている程度であった。一方で学校運営や支出に関して学校支援委員会 (School Support Committee) によるモニタリングの役割も求められているがこれも十分になされていない。教員、SSC、保護者の PAP についての基本的な知識が不十分であり、保護者にいたっては PAP について知っていると答えた者は 9%にすぎなかった。こうしたことから今後の PAP の円滑な支出と効率的、効果的な活用に関して、学校運営における透明性の確保が最重要課題とされており、保護者の学校運営への参加などが改善ポイントとなっている。

他に学校運営費をより多く受け取るために就学者数の水増しが行われている可能性は否定できず、PAP の割り当てに関する二つのコンポーネントの見直しが提案されている。また、補習クラスについては、落第率の改善のために現在の夏休みに限られた実施をより継続的に実施するなど何らかの形で改善できないかという提案もなされている<sup>24</sup>。

一方で、すでに述べたように教育省は以上のような問題の解消のために 2007 年から試験的に Program based budgeting を導入しており、このシステムのもとでは PAP の項目が増やされて、さらに大きく 5 つに分類されるなどの改編がなされている。

### 1.3. 教育財政

PAP に関してはすでに述べた通りであるが、2000 年以降の教育経常支出について簡単に述べることにする。1990 年代のカンボジアは緊急支援と再建の時期であり、ドナーや NGO などの支援に大きく依存していたため教育予算の半分以上は海外援助であった。

表 4 . 国家予算に占める教育経常支出の割合 (2000-2006)

年度	教育経常支出	国家経常予算に占める教
----	--------	-------------

<sup>23</sup> EC Technical Advisory Team (2006) p.55.

<sup>24</sup> Ibid, p.41, p59.

	(10 億リエル)	育支出の比率%
2000	183.2	13.6
2001	223.5	15.0
2002	286.2	18.4
2003	323.0	17.1
2004	368.7	18.7
2005	366.8	17.8
2006	442.0	18.3

出所：EC Technical Advisory Team (2006) p.52.

2000 年以降の教育予算に関して特筆すべきは、政府の経常予算における教育支出の割合が継続的に増大してきたことで、2000 年からやや増減はあるものの 2006 年に 18.3% になっていることである<sup>25</sup> (表 4)。GDP に占める教育経常支出の割合では、2000 年の 1.18% から 2006 年の 1.55% に上昇している<sup>26</sup>。教育支出の内訳に関しては、ドナー中心の資本支出の減少に反して政府中心の経常支出の割合が増しており、1990 年代のような海外支援が教育省予算を上回るような状況は解消されている。概算ではあるが、2006 年についてドナーの支援は教育予算の 28% とみられている<sup>27</sup>。

教育支出の増大は教員給与の上昇に結びついており、2002 年からの段階的な上昇で 2005 年現在では月平均 43.3 ドルとなって貧困削減にも役立っている<sup>28</sup>。また 1997～2002 年の間に教育における年間経常支出の 80～84% が基礎教育分野に配分された<sup>29</sup>。

MTEF：Medium Term Expenditure Framework (2006 - 2007) では、2010 年までに教育セクターの経常支出は 19.25% (GDP に占める割合は 1.87%) まで増加することを計画しており<sup>30</sup>、政府の教育セクターに対する強いコミットメントを表している。

#### 1.4. 改革からの教訓

SWAp による改革の成功要因は多岐にわたり、ドナーによっても異なるためここでは省略するが、カンボジアにおける教育改革を通じて特に基礎教育において一定の成果が出ている理由について、世銀の報告では、(1) 戦略的枠組みの開発と実施に向けた一致した努力があり、それによって教育政策が洗練されてきたこと、(2) 教育セクターへの公共支出がかなり増大したことを挙げている<sup>31</sup>。また SWAp のなかのひとつのメカニズムである援助協調に焦点をあてた評価報告<sup>32</sup>によれば、オーナーシップや能力構築の達成、支援の重複の回避、取引費用の低減に関して効果があったとして高い評価を与えている。さらに教

<sup>25</sup> ESP (2006-2010) p.7.

<sup>26</sup> RGC (2006) p.17.

<sup>27</sup> Donor Coordination Advisor (2006) p.16.

<sup>28</sup> World Bank (2006a) p.96.

<sup>29</sup> World Bank (2005a) p.72.

<sup>30</sup> RGC (2006) p.18.

<sup>31</sup> World Bank (2006a) p.108.

<sup>32</sup> Government-Donor Partnership Working Group Sub-Working Group No.3 (2004). 報告書そのものは日本のコンサルタント会社により作成された。

育省（地方を含む）関連省、ドナー、NGOらが参加した包括的なSWApの評価報告書<sup>33</sup>においても、内容は多岐に渡るとはいえ全体としてドナーと教育省の協力に一定の評価が与えられていると見ていいだろう。

またこの改革から得られた主な教訓は以下の通り<sup>34</sup>。

- ・改革過程において、首相や教育大臣、次官らの高いレベルにおけるリーダーシップとコミットメント。

- ・改革の期間や過程において柔軟性を持つこと。例えば、パートナーシップ構築の過程において、文書に署名を求めるといった形ではなく、パートナーシップに関する文書に合意を求めるといった緩やかな方法をとったことや、支援のモダリティに関してモダリティ・ミックスという形を政府としても認めたことなどが、パートナーシップ維持に役立った。

- ・パートナーシップ構築に先立って、ワークショップ開催などを通じてステイクホルダーの間でプログラムの基本的事項について理解がなされること。

- ・セクターの成果やパフォーマンスに焦点をあて、優先順位を見直していくようなローリング・プログラムによる改革であること。ESSPの見直しに際して、制度・財政的な政策目標を含めたことも重要であり、こうしたことで給与改革、財政運営、地方分権化などの重要な政策問題に関する他省との連携を促進するのに役立った。

- ・ESSP合同レビューは、オーナーシップやパートナーシップの構築、及び戦略的な交渉過程としてきわめて重要である。今後の地方分権化や基礎教育後の教育改革を考えた場合、市民社会や民間セクターの参加を促すことより効果的な実施に結び付けることができる。

- ・制度分析や制度開発、能力構築に関して改革の最初の段階で十分に話し合われるべきである。特に持続的改革のために、州、郡、コミュニティ、学校レベルにおける能力構築に注目すべきだろう。

- ・ドナーの参加や率直な話し合いを促す意味で、会合等でつねに公平な過程が保たれること。ESWGにおける意思決定の過程について公平性が保たれたことがドナー間の協調性や情報提示等を促進した。

---

<sup>33</sup> MOEYS and ESWG (2005)

<sup>34</sup> Forsberg, G. and Ratcliffe, M. (2003) p.9. Government-Donor Partnership Working Group Sub – Working Group No.3 (2004) p52-56..

## 第2章 教育段階別カンボジア教育開発の状況

### 2.1 基礎教育とECD

ここでは改革を通じて初等、前期中等教育、ノンフォーマル教育に生じた変化に焦点をあてて述べるが、基礎教育に関連の深いECD (Early Childhood Development)<sup>35</sup>についても簡単に述べておく。1997年以降、カンボジアでは初等は6年、前期中等は3年(後期中等3年)を採用しており、就学前教育は3-5歳、初等教育は6-11歳を対象としている。

#### 2.1.1 初等教育・前期中等教育

初等教育の純就学率は教育費の徴収禁止やPAP政策などの影響で2000/01年の83.8%から2005/6年には91.3%に大きく伸びており(表5)、就学者数も同時期に240万から256万に増えている。ただし、純就学率については2004/05の91.9%からやや低下が見られており、この理由として登録料等の徴収禁止政策などで生徒が激増したこと、及び入学の遅れ、落第などで年齢の高い生徒が初等システムに留保されていることから純就学率を圧迫したことなどが挙げられている<sup>36</sup>。また就学者数についても2003/4年から12万人減るなど減少傾向にあるが、これは過去の出生率の低下の影響であり、予測されていた減少である。就学者の地域差については、都市部よりも地方や遠隔地において増加している。EMISによる男女比については53:47と大きな差は生じていないが、CCLSのデータでは小学校3年から格差が出始めて小学校卒業時には10%程度の開きが出ているとしている<sup>37</sup>。粗就学率は105%(1999/00)から124%(2005/06)に上昇しており、同時期の純就学率の伸びと比べると就学年齢以上の生徒の就学が増えていることを示している。

退学率についてはそれほど大きな変化は無く高止まりで推移している。一方落第率については低学年において一時大きく減少したが、ここ2~3年で再び増加傾向にあり、5年前と比較するとそれほど改善したとは言えない(表6)。

表5 . 初等教育における就学者数、純就学率、粗就学率の変化

年		00/01		05/06	
		男子	女子	男子	女子
就学者数		2,408,109	1,113,371	2,558,467	1,209,282
地域別	都市部	419,579	195,092	399,008	188,641
	地方	1,934,530	893,949	2,065,707	977,165
	遠隔地	54,000	24,330	93,752	43,476
純就学率		83.8	80.7	91.3	89.7
地域	都市部	86.4	83.2	91.2	89.7
	地方	84.1	81.0	91.7	90.1

<sup>35</sup> EFAではECCD: Early Childhood Care and Developmentの用語を用いている。

<sup>36</sup> EC Technical Advisory Team (2006) p.12.

<sup>37</sup> World Bank (2005b) p.25.

別	遠隔地	62.3	58.2	83.7	80.1
	粗就学率	109.8	103.2	124.0	118.6

出所：MOEYS (2001b),(2006)

表6．基礎教育における落第率と退学率の変化

学年	小1	2	3	4	5	6
初等	落第 退学	落第 退学	落第 退学	落第 退学	落第 退学	落第 退学
98/99	37.8 11.2	24.2 12.4	17.6 12.9	11.4 14.7	6.5 15.4	3.1 15.1
99/00	28.5 10.6	17.6 10.8	15.0 11.1	9.3 11.9	5.8 13.5	2.8 14.0
01/02	17.7 15.6	10.9 11.5	7.9 9.3	5.4 9.9	3.6 11.1	1.9 12.6
05/06	21.8 11.8	14.4 11.7	11.8 11.4	8.5 11.9	5.8 12.5	2.6 10.6

学年	中1	2	3
前期中等	落第 退学	落第 退学	落第 退学
98/99	1.9 21.8	1.8 23.0	12.8 29.7
99/00	1.7 21.1	1.4 19.9	8.9 28.4
01/02	2.5 17.1	2.0 14.0	14.9 25.0
05/06	2.0 21.6	1.8 20.4	5.2 25.8

出所：World Bank (2005b) p.19. MOEYS (2001b),(2006)

前期中等教育の純就学率についても禁止政策や奨学金プログラム等の影響で 2000/1 年の 15%から 2005/6 年の 31.3%に大きく伸びており、就学者数も同時期に 21 万から 59 万人と激増している。就学者のジェンダーや都市と地方/遠隔地の地域差については依然格差はあるものの、経年変化をみると徐々に改善されてきている。男女比については 2000/01 年の 60 : 40 から 2005/06 年の 55 : 45 に差が縮まっており、都市と地方/遠隔地についても 2000/01 年に都市の就学者が全体の 48%から 2005/06 年には 34%と減少して格差が縮小している(表7)。

一方で退学率はほとんど改善されておらず 20%を超える高率のままであり、落第率も 2005/06 年に中学 3 年レベルで減少しているものの、全体としてそれほど大きな変化は無い(表6)。中学 3 年レベルの減少は卒業試験が改善されて卒業する率が高まったためとみられる<sup>38</sup>。

<sup>38</sup> EC Technical Advisory Team (2006) p.34. これは高校 3 年の卒業試験も同様で、これまでの試験制度改革の効果とみられる。

表7．前期中等教育における就学者数、純就学率、粗就学率の変化

年		00/01		05/06	
就学者数		計	女子	計	女子
		233,278	82,486	588,333	264,129
地域別	都市部	74,351	29,714	149,568	67,853
	地方	158,244	52,521	432,717	193,620
	遠隔地	683	251	6,048	2,656
純就学率		16.6	13.7	31.3	30.4
地域別	都市部	29.5	26.8	50.1	50.3
	地方	14.1	11.0	28.6	27.4
	遠隔地	1.2	1.0	6.0	6.0
粗就学率		27.0	20.3	55.3	50.0

出所：MOEYS (2001b),(2006)

学校施設に関しては、小学校校舎が2000/01年の5,468校から2005/6年の6,277校に、中学校校舎も同時期に367校から670校と増えている。このため現時点では、極端な遠隔地や人口の散漫な地域を除いて、物理的な学校へのアクセスは以前ほど大きな問題ではなくなってきた<sup>39</sup>。また校舎以外の施設も含めた学校環境も改善しており、高校も含めた数値であるが同時期に学校校舎とは別に職員室や図書館を持つ学校が倍増しており、井戸などの水施設、トイレの無い学校は減少している（表8）。

初等、及び前期中等教育に関する就学者の伸びと貧困との関係でみると、富裕層よりも貧困層において顕著だったことが明らかであり、貧困緩和に役立ったと分析されている（Annex 4、図1、図2、図4）<sup>40</sup>。初等では最貧困層の就学者数が41,000から52,000に増えており、その比率も3.2%伸びている（図1）。前期中等では最貧困層で3.9%、次の貧困層で3.0%伸びており、二つの層の生徒を合計すると71,000から190,000人に増えている（図2）。ただし、全体との割合でみると最貧困層の就学者は依然として少ないことがわかる。最貧困層に関して効率の面でみると、小学校6年の修了率が伸びているが、中学3年では若干の伸びに止まっている（図4）。

表8．過去5年間における校舎環境の変化（高校を含む）

	職員室を持つ学校数	図書館を持つ学校数	井戸など水施設のない学校数	トイレのない学校数
2000/01	2,126	1,012	4,641	4,302
2005/06	4,326	2,699	3,735	2,939

出所：MOEYS (2001b),(2006)

### 2.1.2 ノンフォーマル教育

<sup>39</sup> World Bank (2006a), p107

<sup>40</sup> World Bank (2006a) p.95., EC Technical Advisory Team (2006) pp.59-62.



ポル・ボト時代以降の識字教育については、1980 - 87 年の間に 2 回の大きな識字キャンペーンがあり、あわせて 100 万人以上が動員された。政府の発表では、13 - 45 歳の人々の間で 93% の識字率を達成したとしているが、これはキャンペーン参加者数をもとにした数値らしく実際はかなり低い数値だったとみられている。

現在では EFA の目標達成のために大きく分けて、初等教育への再入学プログラム (Re-Entry program)、初等教育卒と同等の資格を与えるプログラム (Equivalency program) 成人識字教室によって実施されている。

再入学プログラムは 10 ~ 14 歳の落第した子どもに対して、夏休みに 2 ヶ月間クメール語と算数を指導して初等教育に再入学させるプログラム<sup>41</sup>であり、2005/06 年には 27,791 人が参加した。同等の資格を与えるプログラムについては、昼間に仕事をもつ若い世代のための夜間教室であり、1980 年代から続いているが、参加者は減少しており 2005/06 年の受講者は 1,492 人のみである。成人識字教室に関しては、教育省のほか NGO など多くの支援のもとで実施されており、2005/06 年には 5 年前の倍の 87,008 人が参加している。このプログラムは今後、貧困地域の非識字の母親や縫製産業ではたらく非識字の女性労働者らに範囲を拡大して実施される予定である。

このほか技術訓練を行うコミュニティ学習センター (CLC : Community Learning Center) については、ドナーや NGO によって支えられており、現在全国で 70 のネットワークがある。今後は識字教室などと連携をとることが考慮されている。

成人識字率は、CSES<sup>42</sup>では 69.6% で男女比は 80% : 60%、CIPS<sup>43</sup>では 74.4% で 82% : 67% (いずれも 2004 年) であり、過去に数回にわたり調査もなされているが質問形式が異なる場合もあって単純に比較はできない。ただし、CIPS によれば 1980 ~ 2004 年の間に女子の識字率が伸びたこともあって、男女格差は大幅に減少している。また若い年齢層では、男女差に加えて貧困層と富裕層との間のギャップも減少しているとされている<sup>44</sup>。

### 2.1.3. ECD

2005/06 年の ECD における校数は 2,467 で、就学者の数は 120,098 人である。公立とコミュニティ・私立ともにジェンダー格差は生じていない (表 9)。公立のみの数値であるが、2000/01 年の 915 校から 2005/06 年の 1429 校に、就学者数も 55,798 から 75,699 にいずれも増加している。また公立のほとんど (91%) は小学校に併設されているのが特徴である。コミュニティによる ECD には母親のみを対象とした教室も含まれている。

表 9. ECD の校数と就学者数 (2005/06)

	校数	就学者数	
		計	女子
公立	1,429	75,669	37,787
コミュニティ & 私立	1,038	44,429	22,688

<sup>41</sup> 2007 年より再入学プログラムは改編される予定。

<sup>42</sup> NIS (2005a)

<sup>43</sup> NIS (2005b)

<sup>44</sup> World Bank (2006a) p.96.

計	2,467	120,098	60,475
---	-------	---------	--------

出所：EC Technical Advisory Team (2006) p.25.

## 2.2. 基礎教育普及への問題点

### 2.2.1. 登録料等の徴収禁止政策の不徹底

カンボジアでは小中学校の教員が正規の授業時間外に生徒を指導して費用を徴収するプライベートクラスがあり、授業時間内ではなく時間外で重要なことを教え、その結果その授業に出席しなければ試験に通らないというような、半ば強制を伴うような形で行われることもある。この費用を含めて政府はすべての徴収を禁止したが、その後の調査では政策が徹底されておらず<sup>45</sup>、都市部では特に進学を控えた小6と中3を対象に行われる傾向にある。また前期中等でも全般に実施されていないことが明らかになっている。

### 2.2.2. 入学の遅れ

最近の世銀の調査では基礎教育における就学者数、就学率ともに伸びているが、その伸びの多くが本来の新入学の年齢を越える年齢の高い生徒で占められており、入学の遅れから生じていることが明らかにされた<sup>46</sup>（表 10）。これは一般に安定した学校システムで見られるようなケース以上に遅れて入学する生徒が増えていることを示しており、急激なシステム拡大の後での一時的な現象というよりは児童労働などが絡む構造的な要因と関係しているとみられている。また、就学年齢を越えた生徒（初等における 11 歳以上、前期中等における 14 歳以上）の比率も 2000/01 に 23.7%、38.4%だったものが、2005/06 にそれぞれ 26.4%、43.5%と増大傾向にある<sup>47</sup>。

初等教育（2001）では 6 歳までに入学する子供は全体の 28%程度で 7 歳の入学がもっとも多く、8 歳以上で入学する子供が全体の 40%を占めていた<sup>48</sup>。この入学の遅れが退学率の高止まりに結びついている。直接的原因としては、入学が遅れて年齢が高くなれば年齢の低い子どもと同じクラスになるため適応が難しくなって退学しやすくなることがあり、間接的には年齢が高くなれば児童労働に関して学校の機会費用が増大するため同様の結果に陥りやすくなることがあげられる。総じていえば、初等教育において生徒の留保は難しく、前期中等への進学はさらに難しいといえる。前期中等に関しては、年齢の高い生徒の就学の比率は初等よりも高く、平均年齢 15.8 歳でほとんどの生徒が就学年齢よりも高くなっている<sup>49</sup>。すでに述べたように退学率は依然として高いままである（表 6）。

表 10. 貧富の格差による入学の遅れの格差（CCLS 2001）

小学校入学時		就学年齢以上の生徒の割合	
平均年齢	年齢の高い生徒数の割合	初等	前期中等

<sup>45</sup> Bray (2005) p.47.

<sup>46</sup> World Bank (2005b) p.14.

<sup>47</sup> MOEYS (2001b), (2006)

<sup>48</sup> World Bank (2005b) p.14.

<sup>49</sup> Ibid, p.14.

計	7.6	72.3	40.1	78.3
1 . 最貧困層	7.7	76.2	41.2	83.5
2 .	8.2	82.5	39.9	87.1
3 .	7.6	71.0	42.4	79.1
4 .	7.3	72.6	41.6	84.8
5 . 最富裕層	6.8	53.4	35.1	72.3

出所：World Bank (2005b) p.14.

### 2.2.3. 不完全な小学校

小学校の全学年が揃っていないいわゆる不完全な学校 ( Incomplete School ) の存在は基礎教育全般に悪影響を及ぼしており、特に近年激増している年齢の高い生徒の入学を十分に受け入れられずに退学や落第を促す原因となっている。不完全学校は大きく分けて2種類あり、ひとつは遠距離の学校に通えない小学校1年あるいは2年生までを対象としており、近く本校の校長が兼任している分校、もうひとつは校長のいる独立した小学校で学年が6年に満たない学校である。こうした不完全学校数は小学校の全体的な校数が増えるなかで減少しているが、依然として全体の27%を占めており(表11)、都市、地方、遠隔地に分けたうえでその枠内での総学校数に占める不完全小学校の割合を見ると遠隔地が62%(2005/06)と格段に多く、格差が生じている。これが遠隔地の小学校における高学年の就学者数が少ない理由ともなっている。また、最貧困地域にある小学校のほとんどは不完全学校であるとしている<sup>50</sup>。

表 11 . 不完全小学校における最も高い学年別の小学校数

最も高い学年	1997	2001	2005
1	431	292	98
2	694	582	354
3	521	609	364
4	379	564	434
5	490	434	469
6	2,544	3,260	4,558
計	5,059	5,741	6,277
不完全学校数	2,515	2,481	1,719

出所：MOEYS (2004), (2006)

### 2.2.4. 貧富による格差

基礎教育を通じて最貧困層と最富裕層との格差は拡大しており、富裕層の生徒の89%は小学校を卒業しているが最貧困層では退学等のため59%しか卒業できていない<sup>51</sup>。貧困層の小学校入学がかなり遅れる傾向にあることは表10で示されており、就学年齢を越えた生徒の割合も多いことがわかる。

<sup>50</sup> MOEYS (2004)

<sup>51</sup> World Bank (2005b) p.25.

前期中等教育で学ぶ生徒は、初等教育を通じてふるい分けられているので豊かな家庭出身の選ばれたグループといえる。中等前期への新入学の生徒数に関して 2000 年から 2005 年までの変化を見ると、最富裕層からの就学者は減ってはいるが依然として大きな割合をしめている (Annex 4, 図 2)。

以上から世銀の報告では、初等教育の就学者数と就学率においては改善がみられたものの、基礎教育を巡る問題の多くは小学校高学年から始まっており、背景に貧困があるという認識が重要であるとしている<sup>52</sup>。

### 2.2.5. 教育の質に関わる問題

まず基礎教育に関わる教員数について述べておくと、2005/06 年の初等の教員数は 50,378 人、前期中等は 18,579 人で、それぞれ 45,152、15,518 (2000/01) から増加しており、女子教員の割合は同時期に初等で 39%から 42%に、前期中等で 30%から 33%に伸びている<sup>53</sup>。ただし、この教員数には注意が必要で、教員と非教員の区分けが明確に定義されていないため、現場レベルでデータを提出する際に司書や事務職員ら非教員も教員として数えている場合があるとされる。これは非教員の給与は割安で労働時間も長いため、教員として処遇しないと成り手がいないという現状があるため、改善が求められている<sup>54</sup>。

現時点では生徒の学習効果を計る基準が設定されていないため教育の質を測ることは難しいが、このほかの関連指標をいくつか取り上げて眺めてみる。まず、初等教育の「教員 1 人あたりの生徒数の比率」は一時就学者数の伸びに教員配置が追いつかずに悪化していたが、教員の遠隔地等への再配置などで 2004/05 年には 54:1、2005/6 年には 51:1 と改善され、ESP/ESSP の目標値である 51:1 を下回った。遠隔地での比率も改善している。ただし、世銀の報告では<sup>55</sup>アジア諸国のなかでは依然として低い水準にあるとされる。前期中等では 20:1 (2000/01) から 32:1 (2005/06) に向上しており効率性が高まっているが、ESP/ESSP の目標である 37:1 にはまだ到達していない。2 部制を採用する学校数については、5 年前と比べると初等教育で 69%から 81%に、前期中等では 31%から 41%にそれぞれ増加しており<sup>56</sup>、これは就学者の増加に教員数と教室数が見合っていないことを示している。

教員資格の面から見ると、現在は初等教員で高校卒業後、初等教員養成校 (PTTC) で 2 年、中学教員の場合は高校卒業後、中等教員養成校 (RTTC) で 2 年間訓練されることが必要条件となっている。ただし、このようなシステムに落ち着いたのは比較的最近のことであり、過去の度重なる変遷から小中教員は様々なパターンで訓練されてきたことが特徴である。それゆえ現在の小中教員の資格はさまざまな制度を経験した教員が交じり合っている (表 12)。また、これまでのプレサービス訓練の内容も不十分であると指摘されている。インサービス訓練も機会が限られており、これまで実施されたのはほとんどが初等レ

<sup>52</sup> World Bank (2005b) p.27.

<sup>53</sup> MOEYS (2001b),(2006)

<sup>54</sup> EC Technical Advisory Team (2006) p.75.

<sup>55</sup> World Bank (2006a) p.101

<sup>56</sup> もうひとつの理由として PAP の 2 部制を行う教員に対するインセンティブが作用している可能性もある。EC Technical Advisory Team(2006) p.50.

ベルで、ドナー支援による散発的なものが多かった<sup>57</sup>。EMIS の関係するデータをみると、過去 5 年で小学校卒、前期中等卒の教員がやや減少して後期中等卒の資格を持つ教員の割合が増えていること（表 13）過去に一度も教員訓練等を受けたことが無い小学校教員は 2000/01 年の 1,712 人から 2005/06 年に 714 人に減っていることなどから教員の質はある程度改善されたとみられるが、全体としては依然として低いレベルにある。

表 12. 基礎教育における教員の資格の内訳（2004）

	数	%
<b>初等教員</b>	<b>計 56,812</b>	<b>100</b>
短期訓練	20,059	35.2
訓練 (3+1), (4+1), (4+3), (5+3) <sup>58</sup>	767	1.4
訓練 (7+1), (8+1)	10,823	19.1
訓練 (8+2)	6,908	12.2
訓練 (11+2), (12+2)	17,199	30.2
訓練 学士 +1	1,056	1.9
<b>前期中等教員</b>	<b>計 21,931</b>	<b>100</b>
7+3 1983-1984	1,629	7.4
8+3 1985-1991	10,086	46.0
9+1 1981-84 プノンペン大学（UPP）	1,432	6.5
9+1 1982-84 UPP & バッタバン	151	0.7
9+1 1988-90 UPP	273	1.2
11+2 1990-92 RTTC's	1,178	5.4
12+2 1998-2004 RTTC's	6,714	30.6
12+2 2000-2004 初等教員 to RTTC's	468	2.1

出所：Japan PHRD Project Preparatory Technical Assistance (2005) p.37.

注：1997 年までは 5-3-3 制だったため、それ以前は 8 年が中学卒、11 年が高校卒を意味する。

表 13. 教育レベルに応じた初等教員数の変化

	初等レベル	前期中等レベル	後期中等レベル	高等教育卒
2000/01	3751	34043	7183	84
2005/06	3276	34154	12864	175

出所：MOEYS (2001b), (2006)

<sup>57</sup> 2006 年からベルギーの支援で 10 州の初等レベルの契約教員を対象にした研修（2 年間で計 4 ヶ月半）が実施されており、また同様に 2006 年から世銀の支援で初等教員をグレードアップして不足する前期中等教員を養成する研修（2 年間で計 3 ヶ月）が行われている。規模は大きくないが NGO やドナー、教員養成局による様々な研修は実施されており、ライフスキル、ICT に関しても一部で実施されている。初等の全校長を対象とした研修は 2006 年に終了した。

<sup>58</sup> 遠隔地の 5 州のみ。

教員の配置に関してみれば、一般に経験豊富な学歴の高い教員の指導を受ければ、生徒の退学率が下がり、そうした優秀な教員は生徒をひきつけることから入学の遅れの問題を軽減することにつながる。このため教育省は地方や遠隔地に対して PAP の導入とともに有能な教員を再配置したり、新卒教員を送り込んだりする政策を実施しており、近年遠隔地において教員と生徒の比率の改善や教員養成訓練を受けていない教員の減少などの効果をあげ始めている<sup>59</sup>。ただし、依然として地方や遠隔地への赴任が敬遠されるという問題の背景には、(1)教員養成校の卒業生はほとんど都市部に限られており、養成校を出ても地方を避けたがること、(2)地方において家族で生活するには住居費、交通費などがかり教員給与では不十分であること、(3)新卒の教員の初年度の給与は半額しか支払われないことから事態を悪化させていること、などがあるとみられる。

教員給与に関しては、近年上昇はみられるものの依然として低い水準にあり、遅配も多い。このため教員の多くはなんらかの仕事を兼ねる傾向にあり、これが授業の質を下げることに繋がっている。また、給与体系そのものが、教員経験年数や能力などに必ずしもみあっているとはいえず見直しが必要とされている。

教室での指導時間は EFA の目標である年 850 時間にはかなり不足していたが、2006 年にこれまで教員研修の日(木曜)を授業日に変更して 105 時間を加えたため計 865 時間となって目標値を越えることになった。

#### 2.2.6. 児童労働

世銀の報告<sup>60</sup>では、2001 年に 7-14 歳の子どもの 52%以上(140 万人以上)が何らかの仕事についており、このレベルは同様の収入レベルを持つほかの国と比べると非常に高くなっている(例えばカメルーン、ガーナ等)。これは年齢が高くなるにつれて、特に女子においてこの傾向は強まっており、入学の遅れや退学の原因であるとともに、学習時間の減少と身体の疲れなどから学業にも悪影響を及ぼす要因ともなっている。仕事をする子どもは怪我や病気などの危険に晒される傾向にあり、半数は仕事に関係することで健康を害している。このような児童労働状況をもたらしている大きな原因として、収入不足が挙げられており、子どもを働かせなければ家族の存続さえ危うくなるという現状があるとしている。

#### 2.2.7. その他

このほか学校レベルでの管理運営や計画策定能力不足の問題、住民参加の不足、子どもの健康や栄養などの問題も遅い入学や退学率の高さに結びついていると見られる。

---

<sup>59</sup> EC Technical Advisory Team (2006) p.65.

<sup>60</sup> World Bank (2006b) p. . . .

## 第3章．カンボジア教育開発に対する国際教育協力

### 3.1. カンボジアへの国際教育協力の現況と今後の方針

ドナー支援報告 (Donor Performance Report 2005/06) によれば、教育セクターを支援するドナーは 14 団体である。ただし、これは資金援助のみで実施は別団体が行っているなど支援の方法は複雑で入り組んでいるため、団体数のみでは支援の実態は把握しきれない面がある。ドナーはその介入の度合いやプロジェクトごとに差があるもののすべて基礎教育支援に関わっており、貧困削減に重点を置いている。支援内容としては、大きく分けて PAP に対する財政支援、及び教育施設建設、および能力開発に関わる 2 つの資本投資プログラムがあるが、このうち、いくつか、あるいは一部の実施に関わっている。14 団体の支援額の総計については、2005 年は 39,670 ドル、2006 年は 62,932 ドルとされるが、拠出時の為替変動や実際の拠出額に差があるため、この数値も不確定な要素が多い。

2005 年にパリで開かれた援助効果向上ハイレベルフォーラムで「援助効果の向上に関するパリ宣言」が採択されたが、ここでは (1) オーナーシップ、(2) アラインメント (整合性) (3) 調和化、(4) 総合説明責任、(5) 開発成果マネジメントの 5 つの課題が示され、ドナーやパートナー国が何をすべきかという 2010 年までのターゲットや目標が設定されている。カンボジアはこうしたターゲットと目標をモニタリングする 6 つのパイロット国のひとつに選ばれており、これを受けて「援助効果向上に向けたカンボジア政府と開発パートナーによる宣言」を 2006 年 10 月にまとめている (Annex 3)。ここにはカンボジア MDGs 達成のために NSDP の実施によって貧困削減を行うことを目的として、5 つの課題に沿った具体的方針が記されている。教育セクターにおいてこれらの課題はこれまで SWAp において取り組んできた課題と重なるものであり、教育支援に関わるドナーはいままで以上にこうした点を重視することで合意している。具体的には以下の 3 点である<sup>61</sup>。

- (1) 中間目標を含めて 2010 年までにこの課題の達成を目指すカンボジア政府と教育省を強く支援する。
- (2) すべての新しい支援プログラムは (可能であれば現在のプログラムも) パリ宣言とその目標の達成を支援し、より密接な整合性が保たれていることを明確にする。
- (3) それぞれの開発パートナーの既存の制度や管理プロセスに関して、再度整合性をとり、調和化を進めるため、団体内で集中的に討議や交渉を行う。

また以上の点を考慮しながら教育支援を行うコンサルタントら TA (Technical Assistance) に関する調査も定期的実施されており、今後、効率的、効果的配置等を念頭に、例えば長期で関わる TA の数を減らしていくなどが予想される。

### 3.2 カンボジアに対する基礎教育協力のあり方

最近の世銀の調査では<sup>62</sup>、今後初等教育の発展に伴って前期中等に資源配分を移してい

<sup>61</sup> Donor Coordination Advisor (2006) p.35.

<sup>62</sup> World Bank (2005b)

くことは重要であるが、基礎教育の様々な問題が小学校高学年から始まっていることが明らかであることから初等教育セクターに依然として関心を持ち続けることが求められている。また年齢が高まるに連れて、家庭の教育負担が通学を妨げていることから、今後とも需要側に関心を持つことも提言している。

ESP(2006-2010)では以上を反映しながら(1)教育への公平なアクセスを確保する、(2)教育サービスの質と効率を高める、(3)地方分権化のための制度開発と能力構築の3つの分野を優先分野としている<sup>63</sup>。以下に具体的内容を述べる。

#### (1) 教育への公平なアクセスの確保

すでに述べたように小学校への入学の遅れが大きな問題となっているため、これを解消するために6歳児の入学は義務であると伝えるようなコミュニティ啓発キャンペーンなどが効果的だろう。バングラディッシュではこうした義務化が効果をあげている。これにあわせてECDにも注目する必要がある。一般に就学前施設をとまなう小学校は学習効果も高く、退学も落第も一貫して少ないことが明らかになっている。カンボジアにおいてはESPやESSPにECDの重視は明記されているものの実際の投入は少なく、特に貧困層の母親を対象にした健康や栄養に関するいわゆるケアに関する知識の普及、識字教育などを含めてさらなる強化が求められている。

また、こうした退学を防止策に加えて、学校システムから外れてしまった子どもたちを学校に戻すための介入もあわせて行うことで効果を高めることができる。例えば、ノンフォーマル教育における、再入学プログラムや小学校卒業と同等の資格をえられるプログラムの強化が考えられる。

不完全な小学校による悪影響を減らすためにマルチグレード指導の導入に加え、遠隔地や地方での校舎建設、改修などが求められている。前期中等については、就学者増が予想されることや、受け入れる側の許容量の増加によって初等の卒業を促す効果があることから同様に校舎の増設が望まれる。また井戸などの水関連施設やトイレ、図書館などの付帯施設は女生徒の入学を促したり、就学者全体の入学の遅れを防いで落第を減らしたりする効果があることから、こうした環境整備も同時に進めていくべきであろう。

教員に関しては、教員養成校の新卒業生を遠隔地や地方など教員不足の地域に優先的に配置する。また地方、遠隔地出身の生徒を教員養成校に入学させて同じ地域に配置することによって定着率を高めるなどが挙げられる。

このほか学校への保護者の参加を促して、PAPの運用などを含めた学校運営の透明性を高め、教育の重要性を理解してもらうことも必要であろう。

政府側の努力として、登録料等の徴収禁止政策は就学率向上などの効果をもたらしたが、プライベートクラスが依然として行われていることが明らかとなっており、さらなる禁止政策の徹底が求められている。この問題を改善するためにこれまでの教員給与の増大をさらに進めることに加え、教員の能力に応じた昇給など様々な基準の改善を含めた包括的な取り組みが必要である。

---

<sup>63</sup> MOEYS (2005) p.10.



## (2) 教育サービスの質と効率を高める

教員給与を一律に増大することに加え、教員の能力を評価するシステムを導入し、能力に沿ったインセンティブを増大する。またより効果的なプレサービス、インサービス・トレーニングを行うなどが挙げられる。女性教員の増加も退学率減少の重要な要素である。このほか教員の能力を高めるための補完的な投入として、クメール語、算数など核となる4教科の教員指導書のさらなる支給や試験システムの改善も必要とされている。

## (3) 地方分権化のための制度開発と能力構築

ESSP2006-2010では二つの側面があるとしている。ひとつにはPAPをより効果的にするような政策の策定や運営、モニタリングに関する能力構築や制度開発である。もうひとつは教育省本省、州、郡、クラスター、小学校のそれぞれのレベルに焦点を当てた、教育改革に関する政策策定、運営、モニタリングのための制度開発と能力構築である。後者についてはさまざまな分野を横断的に広くとらえる視点が重視されている。いずれにおいても、現在草案である教育法の制定が要であり、これに沿って各行政レベルの所管と責任等の重要事項が規定され、より明確なニーズが導かれるであろう。

### 3.3 ポスト基礎教育支援との関連

今後の経済発展を考えた場合、質の高い労働力に対するニーズが高まることは確実であり、基礎教育以降の資格を持つ若い世代の堅実な伸びが期待されている。ここではポスト基礎教育の現況と支援の方向性について簡単に述べておく。

後期中等の就学者数は過去5年で倍増しており、特に女子の就学者数は倍以上に伸びている。後期中等は前期中等の影響を受けて拡大の時期にあり、今後もこの傾向は継続される見込みである。ただし、純就学率の伸びは3.6%で大きく改善しておらず、女生徒の割合も低いままである(表16)。貧困層別の就学者数の割合でも、最貧困層からの就学者は全体のわずかである(Annex 4、図3)。

ESSP2006-2010では後期中等教育に関して3つの目標を記している。まず公平なアクセスの確保のため指導教材や校舎の維持管理を含む貧困削減のための学校運営費を増大すること、次に教員養成や高等教育を受ける地方や遠隔地の高校卒業生を増やすこと、最後に生徒や家族の参加による組織を通じて学校財政管理の透明性を改善することである。

以上の中で、例えば第2の目的のためにモデルスクールの実施が予定されている。このスクールは各州に1校ずつ設置され、理数科やICT(Information Communication Technology)に関して質の高い生徒を育てて、学士課程や教員養成校への進学を促し、現在ブノンペン出身者がほとんどを占める理数科やICT関連教員の割合を減らしていくとしている。このプログラムは現在ADBによって支援されており<sup>64</sup>、理数科、ICTに関連する施設の設置や専門教員を配置することなどを計画している。またこれに関連して、教員養成校の理数科、ICT施設の拡充、寮の建設、教員の質の向上なども行われる。

表 16. 後期中等教育の就学者数、純就学率の変化

<sup>64</sup> Asian Development Bank (2004) Paper 9.

	2000/01	女子	2005/06	女子
就学者数	105,086	33,465(32%)	204,925	79,563(39%)
純就学率	7.7%		11.3%	

出所：MOEYS (2001b), (2006)

高校が設置されている地域についてみると、遠隔地にはほとんど存在しないためこうした地域に住む生徒はみな家を離れて学校周辺に住む必要がある。このため費用がかさんでアクセスを阻む理由ともなっており、今後の就学者数の伸びに応じた寮の建設や遠隔地への施設建設も考慮する必要があるだろう。こうした点に関して将来的な方向性を探る意味で、遠隔地であるオダーメンチェイ州とクラチェ州で2004/05に開設された高校2校の推移について観察していくことは参考になると思われる。

2005/06年には全国で57の高等教育機関があり、このうち21校が公立である。また、21校の中で6校が教育省の管轄となっている。これまで私立校を含めた高等教育機関全体の就学者数は明確ではなかったが2006年に調査が行われて、初めて明らかになった。それによると公立と私立を含めた全体の就学者数は75,600人で、18-21歳人口の約6%を占めており、私立が就学者数全体の57%と公立を上回っていた。女子の割合は後期中等同様に低くなっている(表17)。私立大学についてみるとその最も大きな貢献は地方の生徒を多く受け入れていることで、地方の就学者数14,000人のうち7割が私立大学の地方校の就学者である。

表 17. 公立と私立における高等教育就学者 (2005/06)

		2005/06	女子の割合
高等教育 (就学者数)	公立校	31,800	10,900(34%)
	私立校	43,800	14,200(32%)
計		75,600	25,100(33%)

出所：EC Technical Advisory Team (2006) p.20.

就学者に対する奨学金の支給(学費免除等)は、公立と私立のパートナーシップを通じて貧困削減とジェンダー格差を是正するような高等教育の拡大をもたらす鍵となっている。2005/06には公立校の就学者8,954人に対して奨学金が支払われており、そのうち女子は2,823人(31%)である。私立校ではそれぞれ3,300人、1,200人(36%)である。

高等教育の戦略についてESPでは現時点では明確にされていないが、ESSPでは以下の目的が簡単に述べられている。まず高等教育への継続的なアクセスの拡大が望まれるが、同時にカンボジアの経済社会、市場のニーズが、知的な開発の人的資源の供与に見合っていることを明確にしておくことが挙げられている。貧困対策として、特に地方出身の女子への奨学金制度を拡充すべきであり、また、社会的な利益に結びつきやすい教育、保健、農業、理数科などの学科の優先も必要とされている。また私立校への就学者数の増加に伴う質の確保も求められている。

## 第4章．改革の政治的側面に関する考察

### 4.1. 考察の枠組み

ここではカンボジアの貧困削減開発政策に関して政治的側面から分析したヒュージスとコンウェイの報告書<sup>65</sup>等をテキストに、教育セクター改革について筆者の経験を基に<sup>66</sup>政治的側面について考察してみる。報告書そのものについては、カンボジアの開発政策に関して政治、歴史、あるいは政府レベルからコミュニティレベルを含めてさまざまな視点を通じた分析がなされており示唆に富むものであるが、本稿ではあくまで政治的に核となる要素、及び中央レベルの政策策定プロセスに限って内容を要約し、それに沿って考察を進めることにする。

本論に入る前に開発の現況について触れておくと、カンボジアは1991年のパリ和平協定をきっかけとして、内戦から平和へ、一党支配から複数政党制へ、そして孤立した自給自足的経済から世界に開かれた市場経済へと大きな移行を成し遂げつつある。特に経済の分野は海外からの支援をはずみに大きく発展し、2004年までの10年間に年平均7パーセントの成長を記録しており、貧困層を含めて生活水準を示す指標も改善されてきている<sup>67</sup>。

#### 4.1.1. 忠誠のネットワーク

まずカンボジアの国と社会を支える本質として、特定の個人に忠誠を尽くすような「忠誠のネットワーク」の存在が指摘されている。こうしたネットワークは、政治的なつながり、友人関係、親類関係、またパトロン・クライアント関係などの個人の繋がりから形成されており、政府と政党、軍などの紐帯として機能している。こうしたネットワークが張り巡らされている理由として、現在のカンボジア政府の機能などが不十分で、そうした政府を監視する市民社会も育っていないことが挙げられている。

このネットワークを財政的に支えているのは、木材や土地などの資源の違法な収奪、及び性産業に関わることからの利益や、一般市民、国際支援や外国投資、援助などから引き出された手数料や賄賂などの非公式の資源である。行政においては作業の見返りに何らかの手数料を求めようようなレント・シーキング (rent seeking) 関係ともなっており、行政のトップから末端、地方行政にいたるまで広く浸透している。それゆえこのネットワークは究極的に貧困層から資源を収奪するようなシステムを構築している<sup>68</sup>。

なかでも最も重要な権力関係は支配政党であるカンボジア人民党 (Cambodia Peoples Party: CPP) 内のフン・セン首相と軍高官との関係であり、この関係がカンボジア社会のあらゆる側面に影響を及ぼしている。立法、司法、行政ともにこの影響で十分に機能していないために、権力を持つ者にとっては軍との密接な関係、あるいは「忠誠」の維持は必要不可欠ともいえる。軍はその特権を生かして森林伐採や密貿易などの違法な企業活動

<sup>65</sup> Hughes, and Conway (2003) pp.i-xvi.

<sup>66</sup> 筆者は1999年3月から2003年2月までJICA専門家として教育省アドバイザーを務めており、その間の業務報告書等を参考にしている。

<sup>67</sup> World Bank (2006a)

<sup>68</sup> レント・シーキングを異なる側面から言えば、カンボジアではお礼としてのある程度の出資はきわめて自然な行為として認識されている。また、上座部仏教における寄進によって徳を積むという行為もこうした関係に影響しているとみられる。Nissen, Christine J (2005)

により利権獲得などに関わる傾向にあるため、そうした活動を保護が権力保持の鍵ともなっている。また軍とともに首相と政商との間にも同様の関係が存在している<sup>69</sup>。

ただし、CPP 内部においてそうした権力関係が安定して存在しているわけではないことは、軍や警察、あるいは党内の派閥の間で利権を巡ってさまざまな争いが継続的に起きていることである。また、首相と省との関係で言えば、その省が影響力を持つか否かは首相と省大臣との個人的な関係や、省が国際援助あるいは人々から資源を獲得する能力などによっており、時とともに変化しやすい。

このネットワークがもっとも機能するのは選挙時であり、CPP の候補者支援のために多くの人々が効果的に動員されることになる。一方、ネットから引き出された資源は例えば同じ選挙時に政治目的で道路や学校が建設されることなどを通じて一部が社会に還元される。1998 年、2003 年に行われた総選挙前にはフン・セン首相個人の寄付として数千校の小学校が建設されている。

ネットワークを支えるパロトン・クライアントの関係についていえば、こうした関係は東南アジア諸国には広く存在するものであり、カンボジアでもフランスの保護国となる以前から存在していたとされる<sup>70</sup>。ただし、それは過去の関係の再現ではなく、1989 年のベトナム軍の撤退、1991 年のパリ和平合意以降に、民主化への移行、自由市場経済の導入、巨額の国際支援の流入などによって現代的な関係に変化している。報告では、特に国際援助、政府の公共支出、国境間の密貿易、及び宝石や木材の取引、人身売買等からの収益などを資源としている点が特徴的であるとしている<sup>71</sup>。

#### 4.1.2. 改革への抵抗と制度化

以上のネットワークに支えられた政府は西側で言われるような合理主義的な考え方とは異なるもので、合理化への改革は公的な地位におけるレント・シーキングの自由を制限することにつながるためにかかなりの抵抗を受けることになる。

1990 年代末から 2000 年始めにかけて貧困削減を目標として、グッドガバナンスの促進、法制度整備支援、反汚職、資源管理、軍の動員解除など多くの公共セクター改革プログラムがドナーの支援により実施されてきているが、進捗は遅れる傾向にあり、実質的な効果をほとんどあげていない。こうした事態は、カンボジア政府は官僚機構と軍の合理化に関心を持っているという誤った仮説に基づいていることにより発生している。リーダー達は「忠誠のネットワーク」の強化により状況を安定させようとするのであり、改革はレント・シーキングや軍などによる企業的活動を行う余地を狭めるような結果をもたらすことから、様々な方面から抵抗されることになる。

こうした制度化への能力を十分にもたない政治システムは、内的な権力関係の変化などの影響で透明性や説明責任に欠け、手数料などをもたらさないような国家機能を見捨て、公的な機能を私的な利潤追求目的に使うというような形に歪める傾向にある。

<sup>69</sup> Hughes, and Conway (2003) p.65. ただし、「忠誠のネットワーク」はその枠内において考えれば、寛容性や柔軟性の側面も存在するといえる。

<sup>70</sup> 報告では、この関係以外にも、個人主義的であること、受身であること、近視眼的な行動を取りやすいことなども指摘されている。

<sup>71</sup> Hughes, and Conway (2003) p.19.

以上のシステムの下で政策の制度化が行われる場合、3つの形態のうちの一つを取ることが多い。(1)首相、あるいは閣僚評議会によって政策が形成され実施される(ただし、この場合は戦略的に貧困削減を目指す政策とは異なることが多い)、(2)地方で力をもつ人物により地方のプロジェクトを通じて制度化される。(3)省の政策策定部局との協力を通じてドナーによって形成される。(2)はほとんどなく、ほとんどは(3)のタイプである。ただし、実施の段階で問題が生じることが多い。

貧困削減政策の策定に関する問題を要約すると、(1)国家制度を支える(非公式の)ネットワーク強化の必要性に対して政策に関することは下位におかれる、(2)国家と社会との間において、とくに貧困が集中する地方において、それらの間を結ぶもの(コネクション)、コミュニケーション、説明責任が欠如していることの2つである。

さらに報告では、実際の保健省などのセクター改革の事例を分析しており、以下の点が指摘されている。

- ・レント・シーキングの機会をあまり持たない省は、政府から予算措置などで重視されない。例えばサービス・デリバリーを主とする教育省や保健省などはそうした機会を有してはいるものの、末端の職員による小規模で日常的な行為という形で拡散している<sup>72</sup>。

- ・レント・シーキングの機会を狭めるような政策策定が行われる場合、改革は遅れがちであり、ドナーやNGOなどからの圧力がなければ実施が難しくなることがある。

- ・改革による変化によって生じる何らかの危険を回避しようという思惑によって遅れが生じることがある。

- ・個人的なつながりを基本にした非公式のネットワークは、中央と地方間の関係を弱める。

- ・省内の高官と技官のコミュニケーションの不足などから、技官による政策決定への影響の機会はほとんどない<sup>73</sup>。

- ・貧困削減の成果に関する政府の純粋なコミットメントを外部者が量るのは非常に難しい。ひとつには、コミットメントしているという印象をドナーに与えることが支援を確保する大きなインセンティブになるからである<sup>74</sup>。

## 4.2. 教育セクター改革における考察

以上の分析を基に教育セクター改革について考察するが、ここでは改革が始まった1999年から2002年末までに焦点をあてることにする。この当時、1998年の総選挙を経て、CPPと野党との連立内閣が組まれたが、勢力的には圧倒的にCPP側が勝っていた。この結果、各省の大臣ポストのほとんどはCPP側に押さえられたが、教育省のほか保健省などいくつかの省は野党側ポストとして割り振られた。教育大臣となったのは野党側の重要人物(副首相)であり、その下のポストである2人の次官は野党とCPP側からそれぞれ就任し、分け合う形となった。さらにその下に連なる中央の高官レベルは比較的均等にポストが分配されたが、局長レベルを含む省全体としてみた場合に主要ポストはほとんどCPPに占

<sup>72</sup> Ibid, p.35.

<sup>73</sup> これは「忠誠のネットワーク」あるいは「パトロン・クライアント」の関係から想像できるが、下位の職員は率直な意見が言えない伝統が影響しているとみられる。仮に高官や技官を含めて会議を行ったとしても下位の職員は沈黙するか、上官に同意するのみということも多い。MOEYS and ESWG (2005) p.27.

<sup>74</sup> Hughes, and Conway (2003) p.46.

められ、野党は影響力の比較的少ないポストをいくつか占めているにすぎなかった。

こうした状況のもとで実施された SWAp による教育セクター改革について、これまで述べた「忠誠のネットワーク」の視点から観察してみたい。

#### 4.2.1. 改革の前提条件

改革前の状況については、それぞれの省と首相との関係をみた場合、教育省は首相と軍を中心とした権力関係からは遠く、レント・シーキングの機会も多くないことから、他省と比べてあまり重要視されていなかったとみられる。これは例えば、首相アドバイザーの「教育省は野党側ポストでかまわない」という発言<sup>75</sup>や、教育省同様に野党側が大臣を務める保健省について「政治的に弱く、ほとんど注目されず、政府からの予算も少なかった」とされていたことから推測できる<sup>76</sup>。これはすなわち他省と比べれば改革に対する抵抗もそれほど大きくなく、改革実施の可能性は高かったと言えるだろう<sup>77</sup>。

また「忠誠のネットワーク」の本質として、首相を頂点とするネットが形成されて内的に一定の結束が保たれているとするなら、それ枠外の勢力に対しては軋轢が生じやすいといえる。この点についてヒュージスとコンウェイの報告では、歴史的な背景において政党間の抗争が続けられてきた点に触れられているだけで改革の過程を通じた軋轢には触れられていないが、教育省においてこの要素はかなり大きかったといえる。省内には政党間のさまざまな争いが続いており、なおかつ下位ポストは CPP の寡占状態でもあったため、政策の実施などにおいて支障が生じがちであった。例えば、1995 年に教育支援全体を把握するために大臣直属の機関として「プロジェクト管理モニタリングユニット」が設置されて大臣側近の人物が代表を務めたが、1998 年の総選挙以降、CPP 側の圧力からその地位を失って一部局の管理の下に置かれることになった。単なる軋轢を超えてこうした降格が実際に実施されたということからすれば、当時の野党側はかなり劣勢に立たされていたといえるだろう。野党側としては自らが大臣ポストを占めている以上、影響力の行使を考えるのは当然であり、ここになんらかの外部からの支えを求める余地があったとみられる。パトロン・クライアントの関係性から言えば、パトロンを求める意志と言い換えてもいだろう。また、改革を開始するタイミングという意味でも好機であったと考えられる。

#### 4.2.2. 改革への合意

このような状況下で 1999 年半ばに一部のドナーにより SWAp による教育改革の実施案が提示され、教育省側が合意したが、これは当初 4 年（その後継続され、結果として 8 年）の中期プログラムであり、金額的にも当時としては 3800 万ドル（この内 2,000 万ドルは財政支援、1,800 万ドルは教育施設建設支援）と他ドナーと比べ最も大きな融資であったことから、教育省側としては一貫した支援が得られるという期待感があったことは確かであろう。また上記の「プロジェクト管理モニタリングユニット」は同じドナーが 1995 年に教育計画策定支援に短期で訪れた際に、ドナー（実質的にはドナーに雇用された外国人コンサルタント）の意向もあって設置されたものであり、もともとドナー（同コンサルタ

<sup>75</sup> 2004 年 1 月、筆者によるインタビューによる。

<sup>76</sup> Hughes, and Conway (2003) p.xi

<sup>77</sup> Ibid, p.36.

ント)と大臣との間に一定の関係があったことも合意に良い影響を与えたとみられる。すでに述べた「抵抗の少なさ」及び「支えの必要性」の背景から野党側としては積極的に改革に関わることでこのチャンスを捉えようとしたと推測できる。一方で CPP 側高官のほとんどは慎重派であった。

#### 4.2.3. 改革実施に伴う制約

ただし、開始時点においては、省内に基盤を持たない野党とドナーが主体となった改革ゆえ、いくつかの制約も課せられた。第 1 に、改革に積極的な野党側大臣が次の選挙後も継続するかどうかはこの時点で不明であり、改革を軌道に乗せるためには 2003 年の総選挙までをひとつの区切りとしてかなりの速度で進める必要があったことである<sup>78</sup>。これは当時の教育省の能力が極めて不十分であったことから、ドナー主導の改革にならざるを得ないことを意味していた。1995 年に実施されたドナー支援による教育政策策定支援においては教育省側のオーナーシップの欠如から政策実施に問題が生じたため、改革を開始した時点でかなり配慮されてはいたが、現実には、例えば ESP や ESSP の草案策定はほとんど外国人コンサルタントのグループが行い<sup>79</sup>、重要な会合なども背後でコンサルタントが仕切るような形で開催されていた<sup>80</sup>。また援助調整国の会合前に政策策定を間に合わせたいというドナー側の理由によってコンサルタントの側から教育省側に迅速な作業を求めるような継続した圧力も加えられていた(策定が融資条件のひとつでもあった)。この結果、最初の ESP や ESSP の内容について、教育省側の十分な理解が無いままに策定されてしまったといえる<sup>81</sup>。

第 2 に、もともとあった軋轢がドナーの支援をうけた野党側の勢力拡大の思惑によって一時さらに激化したことである。これはあらゆる局面でみられたが、例えば人事異動に関しては、有能な人物を重要ポストに就けることに失敗したり、ポスト争いの結果、無用なポストを増やしてしまうという悪影響も見られた (Box 1)。

第 1 章 1.4 「改革の教訓」で述べた援助協調に焦点を置いた報告書ではオーナーシップや能力構築の達成に高い評価を与えており、以上の内容と矛盾するが、これはカンボジア政府にとって(1)コミットメントしているという印象をドナーに与えることが支援を確保する大きなインセンティブとなること、(2)パトロン・クライアントの関係でいえば、パトロンであるドナーに対して忠誠を尽くすという態度が働きやすいこと(すなわち否定的な発言はまずないこと)(3)ドナー関係者で長期にわたり教育省の内部から改革の過程を観察してきた人物は少ないこと、(4)調査が短期間であったことから以上の要素の把握については不十分な面もあることなどのため、かなりの程度割り引いて考えることが必要である。

#### Box 1. 教育省人事を巡る政党間の争い

<sup>78</sup> 2000 年の教育省、ドナー、NGO 会合、及び 2001 年の合同レビュー時の複数ドナーの発言による。

<sup>79</sup> この点は 2006 年末の時点でも外国人コンサルタントに大きく頼っている点が計画局長自身によって語られている。Sereyath and Beynon (2006)

<sup>80</sup> ただし、1995 年の政策策定過程と比べれば格段に教育省側の参加の度合いは高まっていたことは確かである。

<sup>81</sup> ドナー会合などで教育省職員の理解不足が指摘されていた。

2000年始めに教育省内の主要ポストの定年退職が進められたが、一ヶ月以上、正式な代表が選出されない状態が続き、業務の停滞や混乱を招いていた。この原因として特に CPP 側が握っていたポストについて、改革実施の影響からこれまで劣勢だった野党側が水面下で勢力を拡大して獲得しようとしたことが挙げられる。

あるポストについて見れば、当時、局長ポストにいた CPP 党側の A 氏の退職に伴ってある援助団体のプロジェクトに関わっていた CPP 党側の B 氏を後継者とする動きが早くからあった。CPP 側の人物ではあったが数ヶ月前にすでに野党側からアプローチをうけていたという。しかし、最終的に局長職の就任を断る手紙を兩次官、大臣宛に送っている。B 氏によれば、表向きは多忙な同ポストとプロジェクトとの兼職は難しく、プロジェクトを離れば経済的な問題が生じる点を挙げたが(プロジェクトにより給与補填がなされていた)、筆者が直接訪ねたところでは両党の軋轢に巻き込まれたくないということが大きな理由であった。

この時点で、野党側から若手の教育大臣アドバイザーである C 氏の名前が挙げた。一方、CPP 側は同局の職員で同じく若手の D 氏を推薦したが、一般職員から局長へという人事には無理があると野党側のみならず CPP 側からも反論された。彼は留学経験もある人物だが、A 氏と過去に確執があったため、単なる職員の地位に留め置かれていたことが災いした。この時点では、教育大臣に近すぎるという批判はあるものの野党側の C 氏が最有力候補と見られていた。この後、副局長に CPP 側の D 氏が就任し、局長は野党からというおおまかな合意ができたが、野党側でも大臣の推薦する人物と次官の推薦する人物が並び立つ形になり、調整がつかない状態となっていた。

以上のような混乱が続いていた局長人事は、10ヶ月を経てやや変則的な形ではあったが、安定に向かった。妥協案として CPP 党側副局長 2 人に加えて、さらに副局長ポストを 2 人増やして野党側ポストとして両政党のバランスを取り、さらに暫定的にもう一人副局長 D 氏を置いて、名目上は副局長であるが実質的には局を仕切るという複雑な構造として落ち着いた。つまりこの時点で局長ポストは空席で、副局長が 1 人から 5 人になったことになる (D 氏は後に局長に就任)。カンボジアでは政党間でポストに関して収拾がつかない場合に、ポストを増やす形でバランスをとる傾向にある。同様の現象は 2003 年の総選挙後に政党間の争いから数ヶ月にわたって空白期間が続いた後にもみられ、次官など教育省高官ポストが増やされる形で落ち着いた。

#### 4.2.4. 改革促進の背景

以上の制約にもかかわらず 4.1.1「ドナーによって政策が策定されるなら、実施において問題が生じる」ことを回避し、結果として一定の成果が生み出された理由として、すでに述べたように「改革の枠組みの開発と実施に向けた一致した努力」が指摘されている。これを政治的側面からみるなら、初期段階では省内に基盤をもたない野党側と一部ドナーによる協力であり、野党側ポストの不安定さからドナー主導にならざるを得なかった側面もあることを認識しておくべきだろう。ドナー主導についてさらに付け加えれば、改革実施にあたってアフリカで SWAp による教育改革の実施経験のある有能な外国人コンサルタントが起用され、長期に渡って改革に関わっており、この人物によるかなり強力な圧力が



政治的制約を克服した大きな要素のひとつであったといえる。

PAP に関して言えば、拠出の過程で PAP の資金を得るために手数料を支払う行為が広く行われていることが明らかになっており、上記の新たな変化による危険を回避しようという教育省側の抵抗を軽減したことが想像される。すなわち PAP は改革の重要戦略であるのと同時に、「忠誠のネットワーク」を支えるレント・シーキングなどの機会も内包しているという事実について理解しておくことが重要である。

## 第5章．今後の日本の教育支援のあり方

今後の支援を考えるに当たって「援助効果を高める国際的視点」と「カンボジアの政治的視点」二つが重要であると思われる。ひとつは改革の教訓において第2章「3.改革からの教訓」で述べた「一致した努力」が原動力であったとされている点であり、これはドナーの側からすれば援助協調の重視を意味しており、援助効果を高めるための援助協調を促進する国際的合意である「パリ宣言」を裏付けたと捉えることができる。すでに述べたようにカンボジアは重点国のひとつであり、カンボジアとしての「宣言」もまとめていることから、これを最大限尊重することが望ましいだろう。

実施にあたっては開発パートナー側の責務としてカンボジアによる「宣言」のアラインメントの項に記されている、(1) NSDPとPIPの尊重(教育省においてはESPとESSP)、(2)カンボジア政府の制度、システム、手続きの利用の増大、(3)新プロジェクト、プログラム実施ユニットの設置は避けるなどの点に注意する必要があるだろう。また、教育支援に関わるドナーが重視すべき3点についてはすでに述べたとおりである。

ただし、一方で、支援のモダリティなどへの柔軟性がパートナーシップ構築に役立っている面も指摘されている。これは「援助効果の向上」を重視しながらも、それがそれぞれのドナー独自の支援手続き等にとって大きな制約とならないようなモダリティでの協調体制を探ることの重要性を示唆しているといえる。

この点で、わが国は2005年に「援助効果の向上のためのわが国の行動計画」をまとめており、特に国家開発戦略への整合性(アラインメント)向上においてはProgram-based approaches (PBAs)<sup>82</sup>を有効な手段と認め、援助協調重点国においてはPBAsの拡大、及び深化を図っていくとされている。PBAsを実践するにあたっては、特に援助ニーズにあわせて、様々な援助モダリティを柔軟に適用していくことによって、より高い援助効果の発現を図るという点が重要であると思われる。これはドナーとドナー間での補完性ととも、わが国ODAにおける借款と無償援助、技術協力との有機的連携による援助効果向上、プロジェクト型援助とノン・プロジェクト型援助の連携を含んでおり、カンボジアにおいてもこのような連携で対応することが望まれる。

例えば、わが国の比較優位を考慮するなら、継続して実施されている理数科に関する支援(教員養成、及びカリキュラム等の作成)について、以上の点から捉えなおすことが考えられるだろう。

政治的側面からの考察によれば、初期段階においては受け入れる「ドナー側の圧力」が改革の制約克服において効果的であったとしたが、これは基盤の弱い野党側との協力を重視したためにもたらされた側面であることはすでに述べた通りである。2007年の時点でいえば、こうした状況が大きく変化していることに注目すべきだろう。カンボジア政府は2006年3月に憲法を改正して、これまでの議会の3分の2の賛成による新政府の承認を過半数に改めた。これは過去3回の総選挙後に得票数が3分の2に満たないCPPと野党とが連立を組む必要性から様々な駆け引きが生じ、政治的空白期間が続いたため、こうし

<sup>82</sup> PBAsは基本的にはセクターワイド・アプローチの内容と共通しており、セクター全体ではなくそのコンポーネントであるプログラムに重点を置いた呼称として解釈する。OECD(2006) p.37.

た事態を避けようとの意志が働いたとみられる。憲法改正の結果、各省の野党側ポストの多くが失われて CPP の全体的な勢力がいままで以上に強化されており、教育省でも 2006 年に有能な野党側次官が退任するなど同様の事態が生じている。「忠誠のネットワーク」から考察すれば、対抗勢力が弱まった分省内は安定し、政争による支障は減少して支援が円滑に進むことが予想される。ただし、こうした政治状況は首相と省高官との個人的な繋がりに影響されることも多いことから、常に全体状況を把握しながら支援に生かす姿勢が求められるだろう。

さらに教育セクターには、プライベートクラスやレント・シーキングなど倫理問題の改善を含めて幅広い能力構築のニーズがあることも明らかになっている。「地方分権化に向けた制度構築と能力向上」で述べたように政策における優先順位も高く、教育改革をカンボジア人自身のオーナーシップに委ねるために緊急に支援を要する分野だろう。現在、教育省には例えばわが国の理数科支援の拠点となっている National Institute of Education を拠点として職員の様々な能力向上を目指すセンター設立なども将来的な視野に入れていることから、こうした計画への協力も考えられるだろう。

政治的な考察を基に、教育支援の視野をより広げて今後の可能性について述べれば、カンボジアにおける「忠誠のネットワーク」、特に首相と軍の権力関係によって多くの社会問題が生じていることから、このような関係を将来的に人々の意識の高まりを通じて変化を求めるという意味で、民主化や人権に関する教育も非常に重要な分野であろう。こうした方向性を検討する価値はあると思われる。

## Annex 1 :ESWG Terms of Reference

The Education Sector Working Group was set up as part of the Consultative Group process in 1999. It appears that no formal terms of reference were written for the four sub-groups of the Social Sector Working Group. However it is clear from the minutes of the first meeting of the SSWG in late 1999 that it saw its main functions and that of the sub-groups as monitoring and evaluation, with a mandate to follow general developments in the sectors.

This year the ESWG has acted as a forum for serious discussion of education sector issues unrelated to the SSWG and CG. A decision was made early in the year to use the committee to facilitate donor discussions and responses to the ESP and the ESSP. The Donor Co-ordination advisor used it to brief the donor community on developments in the Ministry and for capacity building among donors. It was the principal formal discussion point for issues related to the ESP/ESSP formulation and appraisal, dealt with issues raised by the Minister for consideration by 'the donors', and also pursued other sector matters such as EFA. Observers from the NGOs have added to its usefulness in co-ordinating responses. It has been well attended and is obviously valued as an opportunity and a forum.

These Terms of Reference for the Education Sub-sector Working Group [ESWG] were adopted at an *ad hoc* meeting of donors interested in the education sector in Cambodia. They ratified an existing situation in which the ESWG had been operating for a number of years without formal Terms of Reference but along broadly agreed lines.

### Aim

The Education Sub-sector Working Group will provide a forum for:

- the advancement of education in Cambodia
- establishing linkages with the Government especially through MoEYS
- monitoring the program of education reform and development in Cambodia
- the co-ordination of donors working in the education sector in Cambodia.

### Goals

- 1 To advocate for appropriate reform and adequate investment in education in Cambodia and for the effective implementation of priority strategies and programs to develop the sector in a spirit of partnership and co-operation
- 2 To share significant aspects of individual donor policies and approaches to education development in Cambodia in the spirit of the *Principles and Practices for Partnership* adopted in February 2001

- 3 To respond as necessary, collectively and individually, to MoEYS requests for policy and strategic inputs to education reform and development in the country
- 4 To link with the Government through the MoEYS Ministry/Donor/NGO Co-ordinating Committee as a means of expressing collective views on all aspects of the development of the sector, either proactive or responsive
- 5 To monitor and review Cambodia's progress in the education sector in the implementation of policy, progress towards agreed targets, local and external investment and constraints to this progress, and to report to the Social Sector Working Group as necessary
- 6 To raise the collective and individual capacity of donors to understand, initiate and respond to education reform and development
- 7 To meet regularly and discuss issues of common concern to donors in the education sector in Cambodia

#### **Organisation and Administration**

- 1 **Chairing:** The convenor and chair should continue to be UNESCO, with a mutually agreed chair if the UNESCO Representative is not available
- 2 **Secretarial:** The convening agency should provide secretarial service to the committee
- 3 **Logistics/funding:** The convening agency should provide logistical support to the committee, though it is open to other agencies to contribute to direct costs incurred
- 4 **Membership:** Any donor interested in the field of education, including the NEP
- 5 **Meetings:** The group will meet at least quarterly, though it is expected that normally it would meet before the monthly meeting of the Ministry/Donor/NGO Co-ordination Committee to consider common responses to agenda items for that committee.

#### **Possible topics of discussion/meeting:**

- Role and functions of donor co-ordination advisor
- Sharing of contents and directions of proposals for assistance
- The role of technical assistance and its relation to institutional dependency
- Common annual reviews of project assistance
- Monitoring performance of the ESSP and EFA planning
- Prospects and limits for direct budgetary support for education
- Issues of monitoring and accountability lessons from successful and unsuccessful interventions

- Linkages between organisational reforms at MoEYS and NPAR
- Legislation and regulation in the education sector
- Monitoring aid flows in the sector
- Monitoring inter-Ministerial education development

## **Annex 2: Principles and Practices for Partnership**

(Approved at MoEYS Consultative Meeting, February 8 2001)

### **Sector Planning Context**

1. The proposed consultative mechanism must be consistent with the broader sector planning context and process. It needs to be recognised that the planning process (e.g. as for the initial ESP and ESSP proposals) is not to produce *cast-in-stone blueprint* setting out a fixed menu of strategy and project interventions for a five to ten year period.

2. In contrast, consultative mechanism need to facilitate phases of *a rolling program* of prioritised and sequenced program strategies for implementing reform. The level of detail for particular strategies and programs at any particular time will vary depending on the extent to which particular strategies have been finalised within Government.

3. Therefore, a key objective of any consultative mechanism should be to assist design of *forward and collaborative work programs* for reform. The program will need to focus on strategic and program areas requiring further analysis and design will be a fundamental part of the consultative process.

4. The purpose and proposed timeframe for the consultation process need to be understood in this context. The process should be seen as:

- Setting key annual milestones in ongoing and transparent annual MoEYS/donor/ NGO consultative processes rather than one-off appraisal/review exercises;
- Establishing mechanisms for negotiation between stakeholders on policy priorities, strategic options and alternative modalities for financing education reform;
- Creating opportunities to dovetail strategic negotiation and financing discussions with the Government/MoEYS budget planning cycle which begins around July/August each year;

- Facilitating a shift in the education partnership away from a passive "pledging" approach to an active and productive strategic negotiation and annual sector performance review process.

5. In other words, as Government indicated at the Paris CG meeting 2000, the purpose of revised consultation mechanism is to *shift from donorship to partnership*. Wherever possible any annual consultative process and timetable must be determined by Government/MoEYS planning requirements and not by programming timetables of individual agencies. The proposed principles for consultation are derived from previous formal and informal partnership principles agreed between MoEYS, donors and NGOs.

### **Key Principles**

6. The consultation mechanism needs to be transparent and inclusive, incorporating meaningful and legitimate representation from all key stakeholders. The primary representation will consist of MoEYS, donors and NGOs representatives. As appropriate, the consultation process will be extended on case-by-case basis to incorporate the views of other constituencies (e.g., parents, communities, private sector etc.) The consultations will include joint agreement on how best to ensure civil society view are represented, rather than expecting the NGO community to undertake this role.

7. The fundamental objective of the consultation will be to engage in a constructive way to reach common agreement on pro-poor education policy, strategy and program priorities and targets. The priorities and timetable for negotiation processes, including annual or bi-annual sector performance reviews exercises will be determined by the Government/MoEYS planning cycles.

8. The focus of the consultation mechanism will be that of strategic negotiation, agreement on financing modalities and comprehensive monitoring of sector performance. Wherever possible, decisions will be based on consensus. In instances where consensus becomes problematic, this should not require withdrawal from the partnership but simply a note of dissention.

9. The consultation process will make a distinction between coordination within specific constituencies (e.g., MoEYS, donors, NGOs) and direct consultation between the various partners. Wherever possible, each constituency will attempt to achieve a consensus position on individual issues ahead of direct consultation.

10. The consultation mechanism will be guided by a principle of open and transparent information

sharing both within individual constituencies and between partners. Wherever possible, an aide memoire of discussions between MoEYS and individual agencies should be circulated amongst partners. For internal information sharing within constituencies, it will be the responsibility of these constituencies to make necessary internal information sharing arrangements. At the stage of direct partner consultation, MoEYS will take the lead in managing information exchange. A small working group may be established, if necessary to detail transparency principal.

### **Proposed Practices**

11. MoEYS will be represented by the Minister (Chair) and Secretaries of State (Co-Vice Chairs), Undersecretaries of States and Directors General. Each official donor agency (bilateral, multilateral) will be individually represented by a legitimate agency representative, but not by donor-supported MoEYS technical advisors. Individual MoEYS Directors and donor specialist advisors will be invited to attend on a needs basis.

12. The NGO community will be allocated a maximum of five standing representatives, selected by the NGO constituency. This will consist of two permanent representatives and three other NGO representatives selected on the basis of the agenda for each meeting.

13. The members of the consultative mechanism will meet at least once per month. It is proposed that first Thursday in each month be a regular timetable for the consultative meetings. The agenda for each meeting will be circulated seven days in advance of the meeting. It will be the responsibility of the Planning Department, MoEYS to finalise the agenda and circulate necessary documentation.

14. Individual representative and constituency groups are expected to be pro-active in formally proposing items for the monthly agenda. Individual constituencies (e.g., MoEYS, donors, NGOs) are expected to reach internal consensus on priority agenda items to avoid overload and fragmentation. Wherever possible, the proposed agendas for the subsequent meeting should be a point of discussion at each monthly consultation.

15. The monthly consultation will be supplemented by additional interim consultation where it is agreed to be necessary. In addition, the monthly meeting may commission the formation of specialist ad hoc technical working groups to come forward with advice and proposals for discussion. Papers will be circulated 7 days ahead of the next meeting.

16. In order to ensure the broader consultation, the monthly meeting will also review the need for additional consultation with other stakeholders and constituencies (e.g., parents, communities, private sector). The mechanisms for this broader consultation will be decided on a needs basis.



17. At the beginning of each calendar year, the first agenda item will be to review, amend and endorse an indicative work plan and agenda item for the next 12 months. The work plan will focus on any agreed actions from sector performance review exercises and any agreed collaborative work plan for taking the education sector reforms forward. An indicative work plan will be used to guide the agenda of meetings, subject to changing priorities.

### Annex 3: PAP1-12 の内容

1	教育指導サービスの効率
2	初等教育の質と効率
3	中等教育の質と効率
4	技術職業教育と訓練の質と効率
5	高等教育の質と効率
6	継続的な教員開発
7	指導教材と教科書開発
8	ノンフォーマル教育の拡大
9	学校における AIDS 啓発
10	学校外における AIDS 啓発
11	供給、能力強化と州レベルのモニタリング
12	公平な就学と奨学金の受理

出所: MOEYS(2002)

Annex 4 . 貧富層別の初等と中等就学者に関するグラフ群

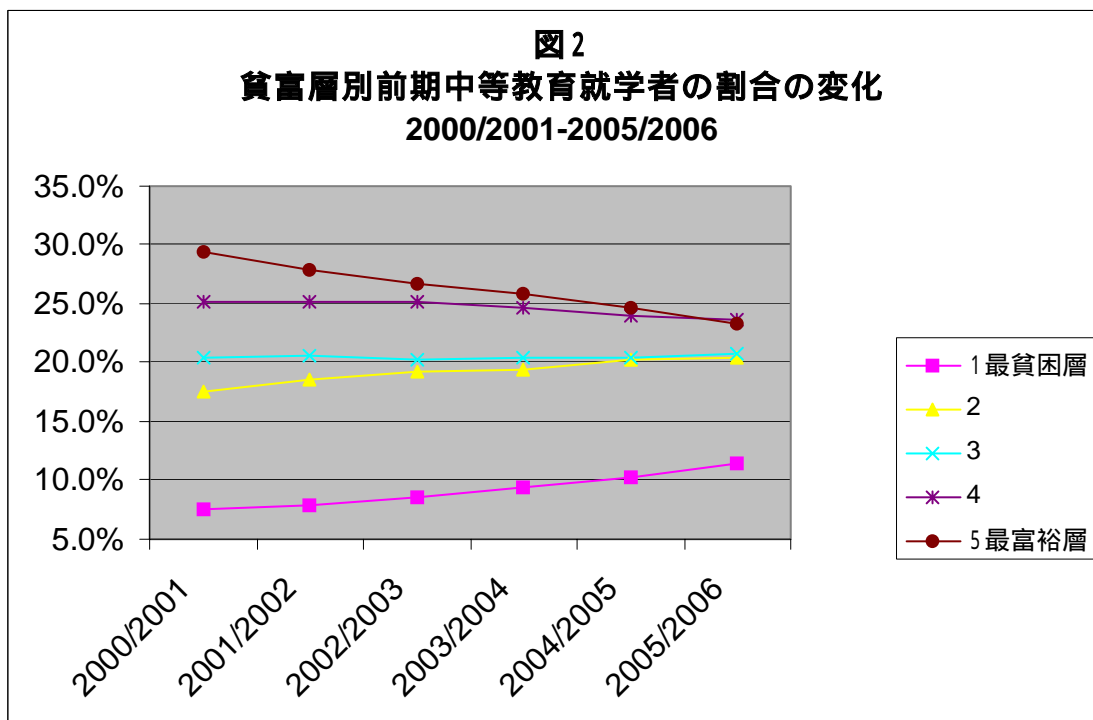
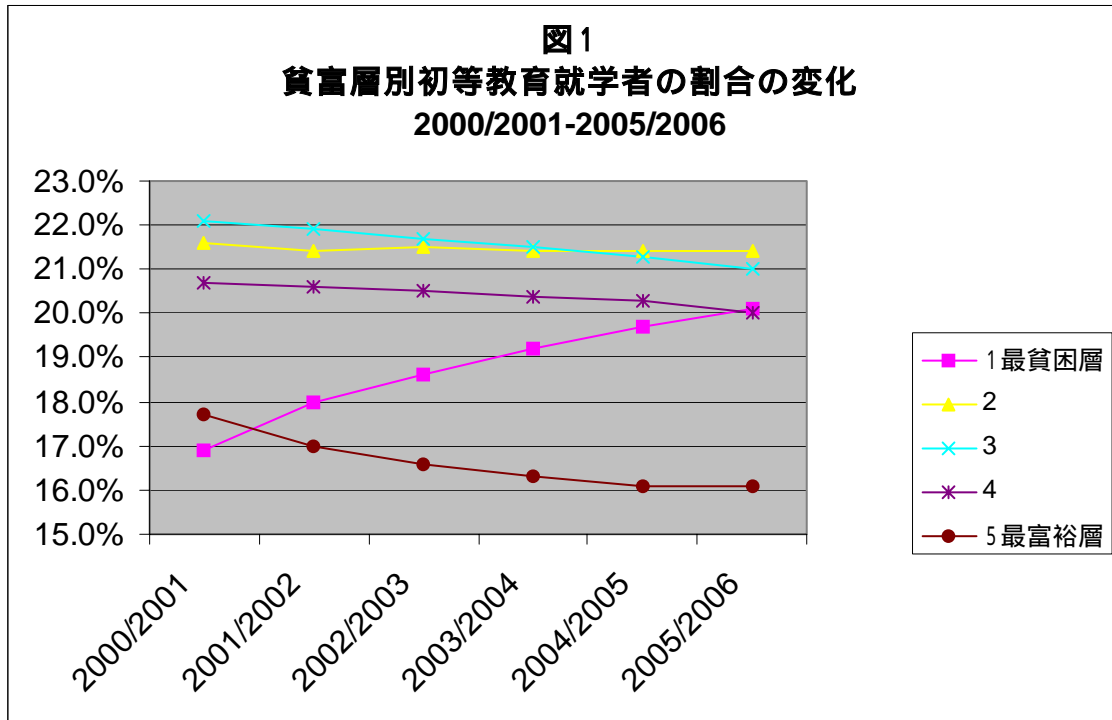


図3  
 貧富層別後期中等教育就学者の割合の変化  
 2000/2001-2005/2006

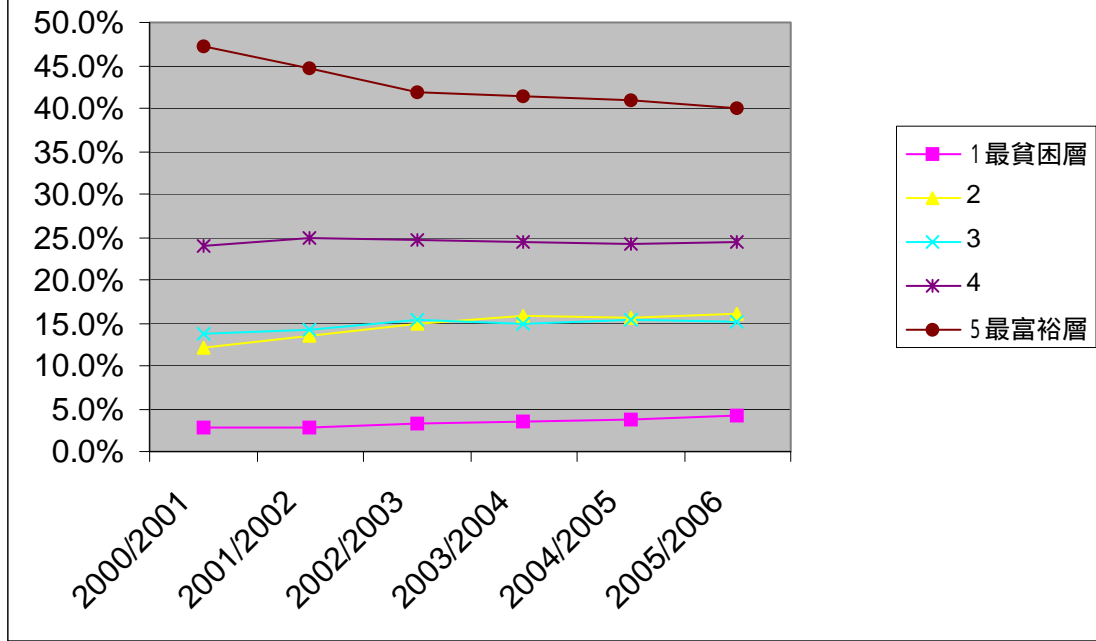
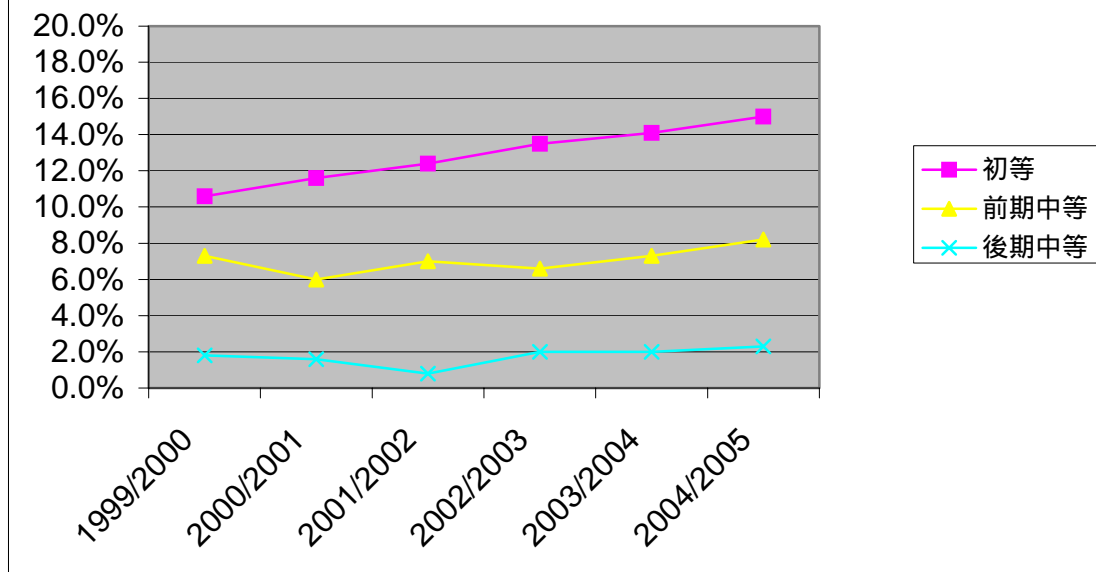


図4  
 最貧困層における修了者の割合の変化  
 1999/2000-2004/2005



出所：1,2,3,4 とともに EC Technical Advisory Team (2006) pp.59-62.

注：いずれも WFP の貧困分析データを基にしているが、これは行政村ごとに財産、安全、脆弱性、収入などの貧困指標をもとに最貧困の 20%を第 1 層、次の 20%を第 2 層という形で 5 つのレベルに分類している。

## **Annex 5: Declaration by the Royal Government of Cambodia and Development Partners on Enhancing Aid Effectiveness** (October, 2006)

The Royal Government of Cambodia (RGC) and Cambodia's Development Partners declare their willingness to build partnership in an environment of cooperation, mutual trust, and mutual accountability to improve ODA effectiveness in order to maximize its benefits for the people of Cambodia. Our aim is to reduce poverty by supporting the implementation of the National Strategic Development Plan (NSDP) to achieve Cambodia's Millennium Development Goals. The objective of this Declaration is to update the Declaration by the Government of Cambodia and Development Partners on Harmonization and Alignment, adopted in December 2004, to take into account the five principles of the Paris Declaration on Aid Effectiveness that was adopted in March 2005 in Cambodia's context.

The five principles of the Paris Declaration are:

1. **Ownership:** Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions
2. **Alignment:** Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures
3. **Harmonisation:** Donors' actions are more harmonized, transparent and collectively effective
4. **Managing for Results:** Managing resources and improving decision-making for results
5. **Mutual Accountability:** Donors and partners are accountable for development results

Although this Declaration does not constitute a legally binding instrument, it represents a shared recognition between the Royal Government of Cambodia and the Development Partners on enhancing aid effectiveness in Cambodia.

The spirit of these principles follows from the resolutions of the Monterrey Consensus (March 2002), Rome Declaration on Harmonization (February 2003), Marrakech Roundtable on Managing for Results (February 2004), the Paris Declaration on Aid Effectiveness (March 2005), the work of

the OECD/DAC Working Party on Aid Effectiveness, and the RGC's Strategic Framework for Development Cooperation Management (January 2006).

To implement our respective partnership commitments of the Paris Declaration, the Royal Government and the Development Partners commit to:

### **Ownership**

**The Royal Government of Cambodia exercises full ownership and leadership over its development policies, and strategies and development actions.**

The Royal Government commits to:

- Having prepared a single National Strategic Development Plan (NSDP) 2006-2010, it will develop a monitoring framework and carry out an annual review of NSDP implementation.
- Develop and adopt sector plans within the framework of the NSDP and provincial plans in consultation with all stakeholders.
- Align the national budget to support the implementation of the NSDP through the Public Investment Program (PIP).
- Further strengthen its ownership and leadership role in coordinating aid at all levels in close consultations with development cooperation partners, civil society and the private sector.

Development Partners commit to:

- Respect RGC ownership and leadership of its development management processes, and to provide coordinated support to strengthen institutional and human capacity of ministries and agencies to achieve the targets of the National Strategic Development Plan 2006-2010.

### **Alignment**

**Development Partners will base their overall support on RGC's strategies, institutions and procedures.**

The Royal Government commits to:

- Continue to put in place management and legal systems and institutional mechanisms that deliver results, and are transparent and accountable to enhance aid effectiveness.
- Continue to vigorously implement the Public Financial Management Program, including periodic assessments of the PFM and procurement systems.
- Lead efforts to promote long-term capacity development by undertaking capacity assessments and developing comprehensive capacity development strategies and actions at the sector level, with coordinated support from the development partners to achieve

RGC's targeted development results.

Development Partners commit to:

- Base their overall support on the priorities outlined in the NSDP and their development programs and projects with the PIP.
- Provide coordinated support to strengthen RGC's institutions, systems, and procedures.
- Make increasing use of strengthened RGC institutions, systems and procedures as they attain mutually agreed standards.
- Avoid the creation of new parallel structures (PIU/PMUs) for day-to-day management and implementation of ODA financed projects and programs.

### **Harmonization**

**Development Partner's actions are more harmonized, transparent and collectively effective.**

The Royal Government commits to:

- Continue to work with development partners' headquarters to seek increased delegation of authority from development partners' headquarters to their country field offices in order to enable them to more effectively deal with harmonization and alignment issues in the Cambodian context.

Development Partners commit to:

- Develop and adopt to the maximum extent possible shared analyses and monitoring frameworks, common arrangements and simplified procedures for programs/projects management, including reporting and auditing.
- Increase the proportion of development cooperation programs through Sector/thematic Programs, and other Program Based Approaches with due respect to the complementarity of aid modalities.
- Reducing the number of separate, duplicative missions and diagnostic reviews and studies.
- Make increasing use of delegated cooperation arrangements.

### **Managing for Results**

**Managing resources and improving decision-making for results.**

The Royal Government commits to:

- Develop and Implement a framework to monitor the implementation of the NSDP and prepare an annual progress review of the NSDP.
- Make effective use of information from annual reviews of the NSDP to manage for results by reprioritizing and reallocating available development resources, linking priorities to budget processes, to achieve targeted development results.

Development Partners commit to:

- Realigning to the maximum extent possible their programs and projects to the reprioritized

activities in the rolling three year PIP based on annual reviews of NSDP implementation.

### **Mutual Accountability**

**The Royal Government and Development Partners are accountable for development results.**

The Royal Government commits to:

- Strengthening the role of all stakeholders in the planning and implementation of development cooperation programs.
- Making available to all stakeholders information on the use of ODA resources to enhance transparency and accountability in the use of available development cooperation resources.
- Undertake the necessary reforms to enhance transparency and accountability in the use of available development cooperation resources.

Development Partners commit to:

- Provide timely, transparent, and comprehensive information on aid flows to the maximum extent possible to improve the transparency and accountability in the use of ODA resources and to promote the alignment of ODA resources with Cambodia's development priorities.
- Make the planning and delivery of their assistance more transparent and accountable to all stakeholders in order to improve aid effectiveness and to maximize its benefits for the people of Cambodia, in particular the poor.

### **THE WAY FORWARD**

We, the Royal Government and the Development Partners of Cambodia, express our willingness to make utmost efforts to implement the RGC's Action Plan on Harmonization, Alignment and Results for 2006-2010. We will monitor progress in implementing the Action Plan, which will be reported through the Government Donors Coordination Committee.

### **参考文献**

Asian Development Bank (2004) Technical Assistance for Preparing Second Education Sector Development Program (ESDP2) Companion Volume of Background Papers, MOEYS.

Asian Development Bank and World Bank (2003) Cambodia: Enhancing Service Delivery through Improved Resource Allocation and Institutional Reform, Integrated Fiduciary Assessment and Public Expenditure Review, World Bank and Asian Development Bank

Bray, Mark (2005) Balancing the Books: Household Financing of Basic Education, World Bank.

DFID (2004) Drivers of Change, DFID.

Donor Coordination Advisor (2006) Cambodia Education Sector: Donor Performance Report 2005/06, Contracted by UNICEF/Sida and World Bank.

EC Team Advisory Team (2006) Cambodia Education Sector Performance Analysis 2006, MOEYS.

Forsberg, G. and Ratcliffe, M. (2003) Education Sector Wide Approach: Cambodia Education Case Study, Asian Development Bank

Filmer, Deon and Schady, Norbert (2006) Getting Girls Into School: Evidence from a Scholarship Program in Cambodia, World Bank

Government Donor Partnership Working Group Sub-Working Group No. 3. (2004) Practices and Lessons Learned in the Management of Development Cooperation: Case Studies in Cambodia, Royal Government of Cambodia.

Sereyath, Sam and Beynon, John (2006) Building a training institute in Cambodia, IIEP News Letter October –December 2006 Vol. XXIV No4, International Institute for Education Planning.

Hughes, Caroline and Conway, Tim (2003) Understanding pro-poor political change: the policy process Cambodia, Overseas Development Institute.

Japan PHRD Project Preparatory Technical Assistance (2005) Cambodia Education Sector Support Project (CESSP): Project Implementation Plan Draft, MOEYS.

MOEYS: Ministry of Education, Youth and Sport (2001a) Education Sector Support Program 2002-2006, MOEYS.

———— ( 2001b ) Education Statistics and Indicators 2000/2001, MOEYS.

———— (2003) Preliminary Discussion Paper - Phasing-Out Incomplete Primary Schools: 2003/06 A Proposed Targeted Institutional Reform and Incentives Strategy, MOEYS.

———— (2004) Paper 4: Incomplete Primary Schools: A Strategic Analysis, MOEYS.

———— ( 2005a ) Education Strategic Plan, MOEYS

———— ( 2005b ) Education Sector Support Program, MOEYS

———— (2005c) Education Sector Performance Report, MOEYS



———— (2006) Education Statistics and Indicators 2005/2006, MOEYS.

MOEYS and the Education Sector Working Group (2005) Seminar Report Review of the Education Sector-Wide Approach in Cambodia, Unicef and Sida.

Ministry of Planning (2006) Public Investment Programme 2006 -2008, Ministry of Planning

National EFA 2000 Assessment Group (1999) Education for all (EFA)The year 2000 assessment : Country Report, MOEYS.

National Institute of Statistics (2005a) Cambodia Socio-Economic Survey 2004, Summary Subject Matter Report, National Institute of Statistics

—— (2005b) Cambodia Inter-Censal Population Survey 2004, Literacy and Education, National Institute of Statistics

Nissen, Christine J (2005) Living Under the Rule of Corruption: An Analysis of Everyday Forms of Corrupt Practices in Cambodia, Center for Social Development.

OECD (2006) Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2, OECD

Poyck, Gita and Beyer, Horst and Muth, Neang (2003) EC Independent Technical Monitoring Mission Targeted EC Support to Pro-poor Basic Education Reforms in Cambodia, EC.

RGC: Royal Government of Cambodia (2006) CAMBODIA: The Ministry of Education, Youth and Sport, The Medium Term Expenditure Framework for 2007-2009, Ministry of Economy and Finance.

World Bank (2005a) Cambodia: Public Expenditure Tracking Survey (PETS) in Primary Education, World Bank

———— (2005b) Cambodia: Quality Basic Education For All, World Bank

———— (2006a) Cambodia: Halving poverty by 2015? - Poverty Assessment 2006, World Bank.

———— (2006b) Children's Work in Cambodia: Challenge for Growth and Poverty Reduction, World Bank