

第2章 教育開発協力における国際的潮流

2-1 「万人のための教育(EFA)」の達成に向けて

2-1-1 人権と開発における基礎教育

「すべて人は、教育を受ける権利を有する。教育は、少なくとも初等及び基礎的段階においては、無償でなければならない。（世界人権宣言第26条）」

世界で初めて教育が人間の基本的権利であることが謳われたのは、1948年の世界人権宣言でのことである。その後も、複数の条約によって教育についての児童の権利が、子どもの権利条約によって初等教育の義務化と無償化（子どもの権利条約第28条一部）が謳われた。

表 2-1 教育の権利に関する主な国際条約及び行動計画等

国際条約等	国際的行動計画
1948年 世界人権宣言	1993年 世界人権会議「ウィーン宣言及び行動計画」
1966年 経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(ICESCR)	1994年 国際人口・開発会議「カイロ宣言及び行動計画」
1967年 市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR)	1995年 第4回世界女性会議「北京宣言及び行動綱領」
1979年 女性差別撤廃条約(CEDAW)	1995年 社会開発サミット「コペンハーゲン宣言及び行動計画」
1989年 子どもの権利条約 (CRC)	2000年 世界教育フォーラム「ダカール行動の枠組み」
1990年 子どもの生存、保護および発達に関する世界宣言（国連児童総会）	2000年 ミレニアム開発目標（MDGs）
1990年 万人のための教育（EFA）世界宣言（ジョムティエン会議）	2002年 国連子ども特別総会 最終採択文書「子どもにふさわしい世界（A World Fit for Children）」

教育は、近代化に伴う経済発展を目指す途上国においても重視されている。1950年代から1960年代にかけては、経済成長のための「人的資本論」（教育は将来の生産性を向上させるために必要な投資論）が主流となって職業訓練を中心とした労働力大量排出のための教育が重視されるようになった。1970年代には、貧富の格差を是正する対策として、貧困削減のためのベーシック・ヒューマン・ニーズ（BHN）・アプローチが開発され、公共教育サービスの充実に主眼が当てられるようになった。1980年代には、構造調整の影響により、多くの途上国において教育支出が大幅に削減された。教育の量の拡大は鈍化し、質も低下するという危機的な状況となった。

しかし、1990年代には、世界銀行を中心に、「経済発展初期における初等教育就学率が10%上昇することは、その後の一人当たり経済成長率を長期にわたって年平均0.25%ポイ

ント上昇させる」という分析結果が報告され、BHNや人権としての基礎教育重視という流れとあいまって、途上国の基礎教育への投入拡大への流れをつくった¹。

このように、国際社会は、基本的人権の確保あるいは開発の手段として初等教育の重要性を説いてきたが、その進展は必ずしも順調ではなかった。また、現在も多くの課題を抱える。貧困のために就学できない児童や文字の読み書きが出来ない人口は依然として多く、世界人権宣言の採択から約半世紀経過しても教育を受ける権利は万人に保証されていない。

2-1-2 EFA とダカール行動の枠組み

こうした状況に対処するための世界的原動力となったのは、1990年、タイのジョムティエンにおいて開催された「万人のための教育世界会議」²である。本会議によって、「教育は基本的人権の1つであること、そしてすべての人々が生きるために必要な知識・技能を学ぶ機会を得、直面する様々な問題に対処するために、基礎教育の質的量的拡充が必要であること」が改めて認識されることとなった。

同会議は、基礎教育の主流化を明確にし、現在に至る国際教育協力の国際的潮流に大きな影響を与えた。同会議で採択された「万人のための教育世界宣言(The World Declaration on Education for All)」は「2000年までにすべての人々に教育を」(以下、EFA)という世界の共通目標の達成こそ、国際社会が協調して取り組まなければならない緊急の課題であることを掲げた。EFA以降、国際社会では、成長戦略としての教育協力、特に初等教育分野の重要性が盛んに議論されるようになり、初等教育が教育セクター最大の社会的収益率を有するとの認識も広がった(表2-2参照。特に低所得層における社会的収益率は21.3%と高い)。また、経済成長における教育の貢献を見たマクロなクロスナショナル分析において、初等教育が重要であることが繰り返し確認されるようになった。

表 2-2 各教育レベルにおける収益率(所得層毎、単位:%)

所得層	一人当たり平均(単位:US\$)	社会的収益率			私的収益率		
		初等教育	中等教育	高等教育	初等教育	中等教育	高等教育
高所得層(\$9,266以上)	22,530	13.4	10.3	9.5	25.6	12.2	12.4
低所得層(\$755以下)	363	21.3	15.7	11.2	25.8	19.9	26.0
中所得層(\$755-\$9265)	2,996	18.8	12.9	11.3	27.4	18.0	19.3
全世界	7,669	18.9	13.1	10.8	26.6	17.0	19.0

出典: Psacharopoulos and Patrinos (2002). Returns to Investment in Education: A Further Update

上記の分析手法への批判や知識経済の拡大に応じた優先課題の議論があるものの、全体的には間違っただけではなく、日本を含む東アジアの経験からも実証されている。

しかし、2000年4月、セネガルのダカールにおいて開催された「世界教育フォーラム」では、それまでの各国の努力にも関わらず、現状はEFA達成には程遠いことが確認された。世界には依然として8億8000万人の非識字者と1億人以上の未就学児童が存在する(表2-3)。就学しても、5年生に到達するまでに1億5千万人もの児童が中退してしまう。未

¹ Barro(1991)

² 本会議は、UNESCO、UNICEF、UNDP、世界銀行の4機関による共催。

就学児童の約 60%、成人非識字者全体の 3 分の 2 は女性であり、ジェンダー間格差は依然として深刻である。

このような困難な状況を受け、世界教育フォーラムでは、ジョムティエン会議での「万人のための教育世界宣言」を再確認した。さらに、これを実現するための各国の強い政治的コミットメントとそれに対する取り組みを一層進めるため、2015 年までの普遍的初等教育の達成や 2005 年までの初等・中等教育における男女就学格差の是正などを目標に、基礎教育の 6 つの課題「ダカール行動の枠組み(The Dakar Framework for Action)」を設定した。(ダカール行動の枠組みの 6 つの指標については、MDGs との比較の表 2-5 に示す。)

表 2-3 初等教育の地域別未就学児童数(1990 年と 2000 年比較)(単位:千名)

	1990年				2000年			
	合計	男性	女性	女性の占める割合	合計	男性	女性	女性の占める割合
全世界	108,782	40,169	68,613	63%	104,189	45,144	59,045	57%
途上国	103,301	37,311	65,990	64%	100,169	42,862	57,307	57%
先進国	1,831	1,020	811	44%	1,829	1,035	794	43%
体制移行国	3,649	1,837	1,812	50%	2,191	1,247	944	43%
サブサハラアフリカ	37,647	17,225	20,422	54%	44,025	20,797	23,228	53%
アラブ	8,531	3,121	5,410	63%	7,408	2,971	4,437	60%
アジア・太平洋								
中央アジア	1,120	555	566	50%	623	323	300	48%
東アジア・太平洋	7,091	2,046	5,044	71%	14,023	7,114	6,909	49%
南西アジア	39,917	10,087	29,830	75%	32,411	11,094	21,317	66%
ラテンアメリカ・カリブ海	9,390	4,558	4,832	51%	1,949	850	1,099	56%
北アメリカ・西欧	1,809	1,001	807	45%	1,808	1,021	788	44%
中央・東欧	3,278	1,576	1,702	52%	1,943	974	969	50%

(出典：UNESCO(2003). EFA Global Monitoring Report 2003/4.)

1990 年のジョムティエン会議及び 2000 年の世界教育フォーラムでは、従来の学校型初等教育を中心とした議論に取って代わり、初等教育を完全に普及させるためには、拡大化された基礎教育概念³と教育の質の議論が必要であると提起された。このことは、90 年以前から各国で努力されてきたにもかかわらず、十分な成果を達成できなかった従来の学校型初等教育へのアプローチに対する反省と拡大した解釈こそが、理念的、実践的に重要な意義を持つ措置であるという認識から生まれたと考えられる⁴。ノン・フォーマル教育や就学前教育は、子どものレディネス（学習準備）を整え、タイムリーな初等教育の就学を促進させ、代替教育を提供するという理解のもとで、その重要性が強調されている。また、従来、教育の質は、教育の量とトレードオフである⁵とされてきたが、1990 年のジョムティエン会議以降、授業の質が低いため、理解度が十分でなく、留年やドロップアウトする児童が存在することが指摘された。また、子どもや親にとって学校が魅力的でないために

³ 基礎教育とは、人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動であり、具体的には、就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育（宗教教育、地域社会教育、成人教育、識字教育など）を総じて基礎教育と称する。一方、初等教育とは、基礎教育の一部であり、系統的学習(初等、中等、高等の 3 レベル)の最初の段階の教育で、読み書き、計算、その他の教科からなる。5 歳以上 7 歳以下を入学年齢とし、基本的にフルタイムの通学を 6 年間満たすレベルである。(UNESCO: International Standard Classification of Education.)

⁴ UNESCO (2000), 米村明夫 (2000)

⁵ 教育の質（例：教員一人当たりの生徒数）を重視すれば、教育の量（受け入れ可能な生徒数）を犠牲にしなければならないという考え方。

最初から入学しない子どもたちの出席率、修了率を改善するためにも、教育の質の向上は必要であるということが認識されるようになった。

2-2 教育関連ミレニアム開発目標(MDGs)の設定

2-2-1 MDGs の設定と背景

教育関連ミレニアム開発目標（以下、教育関連MDGs）は、上述した 1990 年の「万人のための教育世界宣言」及び 2000 年の「ダカール行動の枠組み」等、国際社会により設置された、長い歴史を持つ遠大な目標「すべての子どもに教育を」に対応した国連ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の一部である⁶。MDGsは、ダカール行動枠組み設定後の 2000 年 9 月、国連ミレニアム・サミットにおいて、「ミレニアム宣言」とともに 147 の国家元首を含む 189 の国連加盟国の代表によって採択された。同目標は、人類の将来の繁栄に向けた基礎的条件を整えるために設定された国際社会共通の具体的目標であり、貧困削減、普遍的初等教育、ジェンダー平等、乳幼児死亡率の削減、妊産婦死亡率の削減、HIV/AIDS及びマラリア等疾病の蔓延防止、持続的環境の確保、開発のためのパートナーシップなどの、8つの目標とそれに伴う 18 のターゲット、48 の指標から成る。

そのうち、目標 2「普遍的初等教育の達成」と目標 3「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」が教育関連の目標である⁷。教育分野においては、この 2 目標において、それぞれの指標が示され、2015 年まで（目標 3 の一部は 2005 年まで）にこれらの指標を達成することを目指している。

2004 年 2 月に発表されたMDGs教育専門調査会が取り纏めたインテリム・レポートでは、これまでの国際社会による教育のための取り組みが、極めて僅かなインパクトしか生み出せなかったのは、世界教育フォーラムの各国首脳らによって採択された合意が、各国や地域のコミットメントを保証しなかったためであると反省している。さらに、各国の政治的なコミットメントとリーダーシップを扇動し、モニタリングすることは重要不可欠なことで、それらが効果的に実施されれば、国家や地域は明確なターゲットとともに計画を策定し、進捗達成度を測り、自らのコミットメントに対する説明責任を果たすことが可能になるとして、国際的にMDGsを共通課題として掲げることが妥当⁸であるとしている。

⁶ 2004年2月ミレニアムプロジェクト教育タスクフォース発表のインテリムレポートでは、下記のように述べられている。P5. The MDGs (and EFA) follow a long tradition of far-reaching, high-level goals generated through the UN agencies and other international bodies.

⁷ 目標 3「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」には計 4 指標あり、そのうち 2 指標が教育関連の指標である。

⁸ 2004年2月ミレニアムプロジェクト教育タスクフォース発表のインテリム・レポートでは、下記のように述べられている。P9. Observations from the historical record about both the benefits and the impact of goalsetting suggests a conclusion that is relevant to the MDGs: International agencies, and the governments of developing countries that suffer from poor education sector performance should seize this important moment to fulfill commitments to education made earlier, as well as make meaningful new commitments.

2-2-2 ダカール行動の枠組みと教育関連 MDGs

上記のように、MDGs は、EFA、ダカール行動の枠組み等、国際社会により設置された目標の流れを受けたものであるが、両者には、類似点と相違点がある。

類似点としては、ターゲット設定年（2015 年と 2005 年）、ベースライン設定年（1990 年）が同じであることに加え、初等教育の就学率のみでなく修了率にも焦点を当てていること、地域間格差を含めずにどの国にも同じ目標を設定していること等が挙げられる（表 2-3）。また、他の社会セクターの開発にも大きな効果があるとされる女子教育の促進⁹は、双方において目標とされている。

一方、相違点としては、①教育関連MDGsは、他の一連の開発目標の一部を構成しているが、ダカール行動の枠組みは教育に特化していること、②ダカール行動の枠組みは基礎教育に焦点を当てているが、教育関連MDGsは初等教育のみであること¹⁰、③教育関連MDGsは、ダカール行動の枠組みの 6 つの指標のうち 2 つしかカバーしていないこと（表 2-5 参照）、④教育関連MDGsの目標は、定量的で、期限が設定されているが、ダカール行動の枠組みのうち定量的かつ期限設定されている目標は 6 点中 3 点のみであること、⑤ダカール行動の枠組みは、教育の質的向上、学習の成果の達成、無償かつ質の高い義務教育の必要性を謳っているが、教育関連MDGsは、15-24 歳の識字率を、教育の質及び学習成果達成度の代替指標としていること、⑥ダカール行動の枠組みは青年も含めた成人のための基礎教育を含んでいるが、MDGsの焦点は青年の教育にのみ当てられていること（表 2-4）が挙げられる。

表 2-4 EFA・ダカール行動の枠組みとミレニアム開発目標(教育関連)の類似点と相違点

類似点		
(1) 初等教育の完全普及化のターゲット設定=2015 年		
(2) ジェンダー間格差の解消の達成：初等・中等教育=2005 年、その他の教育レベル=2015 年		
(3) ベースライン=1990 年		
(4) 初等教育の就学率のみではなく、修了率にも焦点を当てている		
(5) 地域間格差への配慮なし		
相違点		
	EFA・ダカール行動の枠組み	教育関連 MDGs
開発目標	教育目標のみ	一連の開発目標の一部
サブセクター	就学前教育、基礎教育、成人教育含む	目標 2 は、初等教育のみ
教育目標	全 6 目標（表 2-4 参照）	貧困削減等 8 目標のうち 2 目標
量的目標	定量的かつ期限設定は 6 目標中 3 目標のみ	2 目標とも定量的、期限設定
質的目標	教育の質的向上、学習の成果の達成、無償かつ質の高い義務教育の必要性を謳っている	15-24 歳の識字率をもって教育の質及び学習成果達成度の代替指標としている
成人教育	青年も含めた 15 歳以上の成人を対象	15-24 歳の青年を対象
ジェンダー	初等・中等教育のみを対象	非農業部門における女性賃金労働者や国会における女性議員の割合も対象

表 2-5 EFA・ダカール行動の枠組みとミレニアム開発目標(教育関連)の比較

⁹ Psacharopoulos(1993)., 黒田 一雄 (2000) 教育の社会的収益率とは、私的費用に補助金（公共または民間の補助金）を足した額と私的収益に税金を足した額とを等しくさせる内部収益率を指す。人的資本理論において、人的資本に投資することで、人々（この場合、女性）の知識や熟練が向上し、結果、労働の生産性も向上し、経済成長に貢献する、と論じられた。

¹⁰ 前頁注 3 参照

EFA・ダカール行動の枠組み(2000年4月)の6目標	ミレニアム開発目標(2000年9月)の2目標
1. 就学前教育の拡大・改善	
2. 2015年までに、全ての子どもの無償初等教育へのアクセス確保	2015年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全過程を修了
3. 青年及び成人の学習ニーズに対する十分な対応	
4. 2015年までに成人識字率の50%の改善と、成人の基礎教育へのアクセスの平等の確保	
5. 2005年までに初等中等教育における男女格差の解消、2015年までに教育の場における男女平等の達成	2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消、2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消
6. 教育の質的向上	

特筆すべき点は、教育関連MDGsは、就学率及び修了率の向上と補完関係にあると理解される「教育の質的向上（EFA枠組みのうち目標6）」と「就学前教育の拡大・改善（EFA枠組みのうち目標1）」を含めていないことである。また、教育関連MDGsは、幼児死亡率の低減や貧困削減に効果的である¹¹と言われる成人教育のうち、15-24歳のみを対象としており、ダカールの枠組みのように25歳以上を含む成人の識字率や、ノンフォーマル教育を対象としていない。ダカールの枠組みにおいてのジェンダー間格差は、初等・中等教育における男女間格差の解消を目標としているが、MDGsの目標3は、高等教育の就学率及び就労対策や法的整備等のジェンダー政策と整合性を保ちつつ格差是正を目指す。

このように、EFAを具体化するための目標設定である教育関連MDGsは、EFAの流れに従いながら、EFA・行動の枠組みと同一ではない。これら2つの異なる指標を受け、途上国では、従来のドナー調整に加え、各々の異なるレポートや指標を用意しなければならない等、ある種のフラストレーションを生じさせていると言える。また、先進諸国及び国際機関も、EFAを対象に、就学前教育や前期中等教育に取り組むアプローチ、教育の質を改善させるアプローチを取り、必ずしも「普遍的初等教育の達成」を最重要課題に設けていない国もある。

しかしながら、「普遍的初等教育の達成」という目的のためには、遠隔地の教員に対する研修や経済的インセンティブの供与などの質の改善からのアプローチ、初等学校進級試験落第を事前に防ぐための就学前教育の拡充からのアプローチ、初等教育のドロップアウト者を補う識字教育としての成人教育へのアプローチも、補完的で多様化した措置であるとも考えられる。途上国においても、本調査サンプル国であるベトナムの場合等、EFAとMDGsの相違点を明確にした上で、自らの国の最優先課題を検証し、自らの国の教育目標を設定している国もある（詳細記述：第5章）。したがって、両者の相違は、国際的な努力次第では、矛盾するものではなく、EFAへのアプローチがMDGs達成を補完するもの、あるいはMDGsがEFAの目標を新たなる国際的コミットメントとして強調したもの、として捉えられる。

¹¹ World Bank. Scaling Up Poverty Reduction – Conceptual Framework-

2-3 これまでの達成状況と成果

ミレニアム宣言以降、途上国政府では、UNDPが調整する国連国別チームの支援のもと、「ミレニアム宣言の実施に向けた進捗状況に関する年次報告書（MDGR）」の策定が行われている。国連においては、世界銀行、IMF、OECD等と連携して、MDGs達成に向けた進捗状況を把握するためのモニタリングが行われている¹²。さらに、MDGsを最適な戦略のもとに達成させるためミレニアム・プロジェクトも発足した。ミレニアム・プロジェクトでは、MDGs達成のための政策課題とその実施手段が調査、分析され、必要となる公的及び民間資金の積算が行われる。設置された10の専門調査会の一つが「教育及びジェンダー平等」の専門調査会である。各専門調査会とも、2004年には中間報告を、2005年1月には提言（詳細後述）を国連事務総長に提出している。事務総長は、2005年秋、国連総会において中間報告を行う予定であるが、現時点において2015年までの教育関連MDGsの達成は厳しい状況にある。

2-3-1 教育関連 MDGs と現状のギャップ

(1) 指標ギャップ

2004年の国連事務総長報告書によると、目標2（普遍的初等教育の達成）の指標である純就学率は、1990/91¹³から2001/02年まで増加しているが、サブサハラアフリカと南アジア及びオセアニアにおいて、MDGs目標に達しないと予測されている（表2-6参照。サブサハラ62.2%、南アジア79.7%、オセアニア79.4%）。1億2100万人の子どもは未就学であるのに対し6500万人が女子児童である。特にアフリカ、南アジア及び後発開発途上国の女子児童が大部分を占める。成功には、更なる努力が必要であることが報告された。

一方、目標3（ジェンダーの平等化）の指標（2005年までに初等・中等教育の男女比率が平等にする）については、サブサハラアフリカと、南・西アジア以外は目標達成に近づいた¹⁴（表2-6参照。上記3地域は初等教育において、'progress but lagging'、中等教育において、'no significant change'と分析されている）。同様に、ほぼすべての地域において、女子生徒の就学率は男性生徒の就学より増加しているが、サブサハラアフリカや南アジアなどでは、100の男性生徒のうち80の女性生徒しか中等教育へ進学しない状況であり、目標2と同様、更なる努力が必要とされる。

¹² MDGsのモニタリングは、①国連事務総長報告書、②ミレニアム開発目標報告書(MDGRs)の2つのレベルで行われる。①には、事務総長により2002年より毎年提出される「ミレニアム宣言の実施に向けた進捗状況に関する年次報告書」と、2005年から5年ごと提出される達成状況に関する包括的な報告書、の2報告書がある。②は、UNDPが調整する国連国別チームの支援のもと、2004年末までにすべての開発途上国において少なくとも一つ策定される報告書である。(UNDP 東京事務所)

¹³ 1990年から1991年をまたぐ学校年度

¹⁴ 2004年の国連事務総長報告書では、南西アジアは2010年までに達成される見通しと述べられている。

表 2-6 教育関連 MDGs の進捗状況

目標とターゲット	アフリカ (人口8億4000万人)		アジア (人口37億3800万人)				オセアニア (人口8百 万人)	ラテンアメリ カ・カリブ海 (人口5億 3600万人)	独立国家共同体	
	北	サブサハラ	東アジア	東南アジア	南アジア	西アジア			ヨーロッパ	アジア
初等教育の完全普及	on track	progress but lagging	on track	lagging	progress but lagging	high but no change	progress but lagging	on track	decline	on track
初等教育における男女間格差解消	on track	progress but lagging	met	on track	progress but lagging	progress but lagging	on track	on track	met	on track
中等教育における男女間格差解消	met	no significant change	-	met	no significant change	no significant change	progress but lagging	on track	met	met
男女間の識字率格差の解消	lagging	lagging	met	met	lagging	lagging	lagging	met	met	met

(出典：United Nations (2004). Millennium Development Goals: Progress Report)

表 2-7 教育関連 MDGs 各指標のベースライン指標との比較

地域名	目標2 普遍的初等教育の達成						目標3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上					
	指標6		指標7		指標8		指標9				指標10	
	初等教育における純就学率 (該当年齢層に占める%)		初等教育における修了率 (該当年齢層に占める%)		識字率 (15-24歳の人口層に占める%)		初等教育における男子生徒に対する女子生徒の割合		中等教育における男子生徒に対する女子生徒の割合		15-24歳の男性識字者に対する女性識字者の割合	
	90/91	01/02	98/99	01/02	90	00/04	90/91	01/02	90/91	01/02	90	00/04
北アフリカ	81.7	91.9	83.9	85.6	66.3	78.5	0.82	0.93	0.94	0.96	0.73	0.86
サブサハラアフリカ	53.9	62.2	49.4	52.9	67.4	76.6	0.83	0.86	0.81	0.79	0.80	0.89
ラテンアメリカ・カリブ海	86.4	95.7	89.0	98.1	92.7	94.7	0.98	0.98	1.09	1.07	1.00	1.01
東アジア	97.7	92.1	107.1	102.2	95.5	98.9	0.93	0.99	-	-	0.96	0.99
南アジア	72.7	79.7	66.3	73.1	61.5	72.3	0.76	0.84	0.74	0.77	0.72	0.77
東南アジア	92.4	90.8	88.4	92.7	94.3	95.4	0.96	0.97	0.97	0.98	0.97	0.99
西アジア	81.0	82.9	77.2	76.1	80.1	85.6	0.83	0.89	0.76	0.79	0.81	0.89
オセアニア	74.2	79.4	64.0	63.3	73.5	81.3	0.90	0.93	0.89	0.93	0.87	0.93
独立国家共同体(アジア)	84.7	94.4	96.1	97.6	99.2	99.4	0.99	0.98	0.98	0.97	1.00	1.00
独立国家共同体(ヨーロッパ)	91.1	86.5	79.4	78.8	-	-	1.00	1.00	-	1.01	1.00	1.00

注：本表での地域の分類は国連の地域分類であり、本調査の地域分類とは異なる。

(出典：United Nations (2004). Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary-General)

(2) 資金ギャップ

EFA 及び MDGs において、普遍的初等教育の達成が世界目標に設定されたことを受け、途上国では、援助機関の支援を受けて教育政策やセクタープログラムの策定を行い、初等教育の改善に努めている。1990年代に、途上国における初等教育完全修了率は72%から77%（国別平均）、73%から81%（人口加重平均）に改善した。しかし、一方で30近くの途上国が、修了率の低迷、あるいは低下を見せている。

これまでの教育発展の実績から推計すると、全途上国のうち、2015年までに初等教育の完全就学の達成が見込まれているのは約半数とされている。仮に2015年までに初等教育の完全就学を達成するという国際的目標を、途上国政府と国際社会が真剣に実行しようと

するなら、2015年までに年に約330–380億ドル（低所得国で97億ドル、中所得国で230–280億ドル）の追加資金が必要になる。そして、少なく見積もっても、このうち50–70億ドル（低所得国で37億ドル、中所得国で10–40億ドル）は外国からの援助で賄われる必要がある¹⁵。

しかしながら、2001–02年にかけての教育ODAの総額54億ドルのうち、基礎教育へはその半分の26億ドルが向けられ、低所得国に限ると、15億ドルが向けられているに過ぎない。また、教育セクターにおける技術協力の割合は70%を占めているため（ODA全体では30%）、低所得国の基礎教育に対する資金協力はわずか5億ドル程度となる。PRSCなどの財政支援を加えても7–9億ドルと推定され、37億ドルという最低限の見積もりにも遠く及ばない¹⁶。

教育関連MDGsを達成するために、ドナーには以下のことが求められている。

- ① 初等教育への援助支出の大幅な増加
- ② EFAの観点に立った被援助国の選定
- ③ 技術協力の割合の縮小と経常経費への財政支援の拡大
- ④ ドナー協調・援助スキームの調和化による資金供与の効率化
- ⑤ モニタリングの強化、データ収集・研究・関連知識の普及の促進

以上のような状況から、「資金ギャップを埋めるための新しく革新的な方法」として世銀のファスト・トラック・イニシアティブ（FTI）が構想された。

2-3-2 MDGs/EFA 推進とFTIの設立

FTIは、普遍的初等教育を達成するために、対外援助なしには目標の達成が困難な途上国から一定の基準を満たす国を選定し、一定の期間、ドナーの援助を集中させる初等教育支援の国際的イニシアティブである¹⁷。援助は、初等教育分野への従来の財政支援の範囲を拡大し、例えば教員給与などを含むリカレント経費の支援も含む¹⁸。

2002年6月、世銀は、選定条件「教育分野の国家計画を有し、貧困削減戦略書（PRSP）を完成させていること」を満たす18の途上国及び未就学児童数が最も多い上位5カ国の計23のFTI対象候補国を発表した。2004年6月、23カ国のうち12カ国の教育計画が正式に承認され、FTI対象国となっている¹⁹。

¹⁵ World Bank. (2003).

¹⁶ 同上

¹⁷ FTIの提唱は、2001年10月に開催された「EFAハイレベル・グループ会合」において、「ダカールの枠組み達成のためには、世銀が、国連機関の協力を得ながら、資金ギャップを特定する必要がある」と合意されたことに端を発する。これを受けて、世銀は、効果的かつ効率的に対象国の初等教育分野へ資金供給するための国際的な枠組みの構築が必要であると訴え、「EFA推進のための行動計画」をまとめ、2002年4月、世銀・IMF合同開発委員会において承認を受けた。また、MDGsの達成のためにも、FTIは重要視されている。

参考文献：UNESCO（2001）、UN Millennium Project（2005）、IMF and WB（2004）、World Bank.（2002）、北村（2004）

¹⁸ 内田正子、小川啓一（2003）

¹⁹ 2004年12月のブラジリア会合において、FTIタスクフォースは、FTI対象国を、現行の18カ国から約40カ国へ拡大する可能性を示唆している。

教育計画が正式に承認され FTI の対象国となっている 12 カ国

ブルキナファソ、ニジェール、ギニア、モーリタニア、ガンビア、モザンビーク、ガーナ、ホンジュラス、ニカラグア、ガイアナ、ベトナム、イエメン

教育分野の国家計画を有し、PRSP を完成させているが未承認である対象候補国 6 カ国

タンザニア、ウガンダ、ザンビア、エチオピア、ボリビア、アルバニア

その他 5 カ国 (Analytical Fast Track) *

インド、パキスタン、バングラデシュ、ナイジェリア、コンゴ民主共和国

*これら 5 カ国は、PRSP 及び教育開発計画を有するという選定基準には該当しない。これらの国のみで未就学児童が 57 百万人に達し、全世界の未就学児童数の約 44% を有することから、何らかの支援がなされなければ、2015 年までの MDGs の目標が達成できないことから選定された。本支援は、Analytical Fast Track と呼ばれ、就学率を低迷させている要因、その要因を軽減するための手段等の分析が具体的支援に先立って行われる。

また、FTI では、途上国側の自助努力を喚起し、教育の質にも配慮するため、実行に当たって、初等教育の完全修了という最終目的だけではなく、EFA/FTI のインディカティブ・フレームワーク (Indicative Framework : 対策枠組み) が採用された。このフレームワークは、これまでの EFA 成功国の経験に関する研究から以下のような目標指標を示している。

インディカティブ・フレームワークにおける目標指標 (一部)

- ① 全財政に占める教育財政の規模 : 20% 程度
- ② 教育財政に占める初等教育への支出 : 50%
- ③ 公立小学校の教師あたり生徒数 : 40 名程度
- ④ 小学校教員の給与 : 国の 1 人あたり GDP の 3.5 倍程度
- ⑤ 教育関係経常経費における教員給与以外の経費 : 33%

UNESCO は、FTI を、EFA のための初の世界的ファンドであると評価し、選定された 18 カ国から取り組みを進めるべきであると合意した²⁰。しかしながら、FTI に乗った最初の 7 カ国²¹の未就学児童の合計は約 390 万人であり、世界の 1 億 1300 万人の未就学児童数からすると 4% にも満たない。このため、そのクライテリアや対象国への疑問もあり、2004 年のブラジリアでの第 4 回 FTI パートナシップ会合では、申請対象国を全低所得国に拡大することが決定された²²。また、FTI は、普遍的初等教育の達成のみを目的としたイニシアティブであること、教育の質を含むダカール行動の枠組みのその他の目標が含まれていないこと、既存の教育セクター・プログラム・サポート及びセクター財政支援などとの重複が予想されること、政策の意思決定がドナー主導で行われる場合、途上国自身のキャパシティが育成されない、自立発展性を欠く可能性がある等の課題もあると指摘されている。

反面、次節で述べるように、多くの主要ドナーが FTI や関連ファンドへの拠出に参加している、或いは参加する予定である。世銀としても、今後、選択国の選定方法を透明化する

²⁰ UNESCO Bulletin http://www.unesco.org/education/efa/bulletin/en/b_48.shtml

²¹ ブルキナファソ、ニジェール、モーリタニア、ホンジュラス、ニカラグア、ギニア、ガイアナの 7 カ国

²² 長尾眞文 (2003)

こと、グローバルな目標設定の視点のみでなく、ローカライズされた視点も併せ持つこと、援助受入国の援助手続きの簡略化を図りつつも、キャパシティ・ビルディングを中心とした技術協力との組み合わせを戦略的に進めること等、指摘されている様々な課題に対応していくことが必要であると考えられる²³。

2-3-1 において指標ギャップを概観したように、2005 年の初等中等教育における男女間格差の是正のみならず、2015 年の初等教育の完全修了はほとんど達成不可能と見なされている。今後（技術協力を「無」として見なす見方を肯定することはできないが）、ドナー国が、教育関連 MDGs を達成することを真剣に目指すのであれば、財政ギャップを埋めるために、初等教育への援助の大幅な増額と、財政支援型援助の実施が不可欠であるという事実は受け入れなくてはならない。また、資金需要の 90%は経常経費であるため、この部分への資金援助なくして、MDGs の達成はありえない。また、インディカティブ・フレームワークは有効なモニタリングの手法といえる。FTI はこのような理由から、十分に正当化できる政策フレームワークである。

一部の国においては援助依存が起こる可能性がある、という課題に対し、どのように「卒業」させるかには結論が出ていないが、インディカティブ・フレームワークはその可能性を示している。さらに、FTI で投入される資金の効率的な活用と透明性確保を目指すキャパシティ・ディベロップメントのための技術協力の必要性は高い。これを支援スキームの中核に添える日本としては、キャパシティ・ディベロップメントを目的とした技術協力を、FTI を通じた援助と並行して実施することによって、資金とキャパシティ双方のギャップを埋めることをアピールする必要がある。

2-4 今後の方向性

MDGs 設定以降の進捗状況、今後の達成の可能性を確認するため、2005 年 9 月、国連事務総長により MDGs の中間報告が発表される予定である。ここでは、国際社会がこれまでどのように教育関連 MDGs に取り組んできたのか、今後どのような方向で取り組むと考えられるかを解説する。

2-4-1 先進国及び国際機関の取り組み

(1) 教育戦略-途上国政府

未就学児童へより多くより良い教育機会を提供するための教育戦略として(本調査の「教育開発 MDGs 達成のための取り組みの体系図(別添資料-1)」が示すように)、様々なアプローチが考えられる。例えば、授業料の免除や条件付社会補助(Conditional transfer)は、貧困のため子どもを学校に通わせることが出来ない家庭に対して効果的なアプローチである。また、給食プログラムの設置や保健・衛生プログラムの充実は、子どもの健康状態の

²³ 参考文献：UNESCO.(2000).；長尾眞文(2003)

改善や女子の教育を促進するために必要な政策の一つである。未就学児童の多くを占める障害児や民族・言語マイノリティ児童へのサポートも就学の機会拡大に貢献する。

他方、政府側の取り組みとしては、国家のコミットメントの強化、国レベルの情報整備、学習達成度のモニタリング等、適切な教育政策の策定に貢献するアプローチも挙げられる。コミュニティ参加、学校運営に関する透明性の確保もまた、親の学校への興味を増す政策の一つである。

(2) 教育戦略—援助機関

以下に、途上国における各ドナーの教育援助戦略を概観する。

【世界銀行】途上国の教育に対する世界の国際協力総額の1/4から1/3を担っている巨大な国際協力機関である世界銀行は、1999年7月、「世界銀行の教育開発戦略(Education Sector Strategy、以下ESS)」を発表し、今後の教育分野の活動を方向づけるグローバルな指針を提示した。ESSに述べられているグローバルな優先課題は次の4点である。

- ① 基礎教育の完全普及のため、教育的弱者である女子と、教育水準の著しく低い最貧国を優先した施策の実施
- ② 幼児期の発展を促す教育・保健・栄養プログラムや学校での保健活動の展開
- ③ ITの発展に伴った遠隔教育、生涯学習、教員研修への活用
- ④ 学習標準の設定や学習到達度の評価システムの確立、教育行政の地方分権化、人材養成、教育投資の奨励による財源の多様化、構造的な制度改革の実施

ESSは、1990年代に教育アクセスばかりを強調してきた反省も含め、特に教育と学習の質の重要性を強調している。また、上記③のように、情報技術の急速な発達という状況を反映させているとともに、関係機関とのパートナーシップの重視をも鮮明に提示している²⁴。次節に述べるとおり、世銀における教育分野への貸付の割合は増加している。近年では、校舎建設等のハード面での協力から訓練や制度改革等のソフト面での協力へ、またプロジェクト方式からセクター方式へ移行してきている。

【UNICEF】UNICEFでは、子どもの権利条約(1989年国連採択)を最上位目標に捕らえ、そのための目標として、1)ミレニアム宣言と、2)A World Fit for Children(2002年国連総会採択)の2つの目標を掲げて事業を実施している。これらを国際目標に策定された中期戦略計画(2000-2005)において、UNICEFの5つの重点分野を、①女子教育、②就学前教育、③予防接種、④HIV/AIDS、⑤社会的弱者の保護、と提示している。MDGsと重複しているのは「①女子教育」であるが、2005年までに①女子未就学児童の減少(30%)、②最低限50カ国の学校の質的改善、③ジェンダー格差解消と学習成果の向上、の3つの目標を掲げて取り組んでいる。特徴的であるのは、女子の学校教育に特化するのみではなく、女子が学校へ行くことを妨げるすべての障壁を積極的に取り除くための、前向き・集約的なアプローチや、複数のセクターにまたがる総合的アプローチ(HIV/AIDS、早期幼児ケアと教育、

²⁴ 黒田 一雄(2001年)

保健・栄養、子どもの保護等)を採っていることである。また、UNICEFの事業は国別プログラムによって採択され、各国の投入額はいくつかの指標(5歳以下幼児の死亡率や1人当たりGDPや就学率等)の高低に従って決まる。したがって、指標の低い国には多額のインプットが投入されるが、指標の高い国には小額インプットでありながらも政府資金を使ってどのように効果的に改善していくか、というプログラムが策定されている。さらには、2004年に、女子教育及びMDGs関連の他の指標も含めたモニタリング用データベースを開発するなど、UNICEFは、国連機関のモニタリング強化の一役を担うこととなる²⁵。

【UNESCO】UNESCOは、EFAの6つの指標をターゲットとしている。3つの戦略目標のうちの一つ目は「教育の普及」であり、EFA推進のためのパートナーシップ構築、教育政策改革の支援、啓蒙促進、ジェンダー間格差や非識字の撲滅、貧困層への支援を中心に活動している。二つ目の戦略目標「教育の質的改善」においては、ローカルコンテクストに配慮した教育内容の多様化、教員研修やカリキュラム策定能力の向上、HIV/AIDS教育の導入等の事業を中心に支援する。三つ目の戦略目標「教育改革の推進」では、主に教育政策や戦略の策定、研究促進、対話の推進を目指している²⁶。UNESCOの先進的な研究や知的フォーラムの開催は、今後もMDGs達成への適切な政策策定に貢献すると見られる。

【米国】二国間援助の中でも教育分野へのトップドナーである米国国際開発庁(USAID)は基礎教育の中でも初等教育に重点を当てており、7つのアプローチ(①EFA達成のための政策策定及び財政配分の改善、②質の高い教育プログラムの提供、③質の高い教員の増加、④コミュニティ参加、⑤妥当性と質の改善、⑥教育データ及び指標へのアクセス確保、⑦教育技術の普及)をとっている。また、女子教育の参加機会の促進も重視している²⁷。2001-02年の教育分野への平均援助額は3億ドル、うち基礎教育向け援助額は2億1000万ドルと、教育分野向け援助額の72.2%を占めている(表2-8参照)。

【英国】英国国際開発省(DfID)のMDGsへの取り組みは、女子への教育、教育と紛争解決、HIV/AIDSの教育に与える影響、遠隔教育、を強調点として掲げており、地域としては、アフリカ、南アジアのような未就学児童の多い地域及び国におけるアクセス及び質の改善に取り組んでいる²⁸。2001-02年の教育分野への平均援助額は1億5,500万ドル、うち基礎教育向け援助額は85%(6600万ドル)であり、DACの中でも特に基礎教育へのシェアが大きい(表2-8参照)。

【カナダ】カナダ国際開発庁(CIDA)は、ダカール行動枠組みで設定された目標に応える形で、2001年1月に「CIDAの基礎教育に関する行動枠組みドラフト案」を発表している。同書には、「子どもに特に重点を置き、しかし子どものためだけではなく、初等教育の完全普及に焦点を置く。政府による公教育システムと同様に、NGOや非政府機関が提供するノン・フォーマル教育も対象とする。基礎教育では識字、算数(計算能力)、ライフスキルについて取り組む」と記されている。また、今後の援助計画の焦点として、①教育システ

²⁵ UNICEF 勝間氏(2004年12月)とのヒアリングによる。

²⁶ 村田 敏雄(2001年)

²⁷ USAID ホームページ

²⁸ DfID ホームページ、及び(財)国際開発センター(2001)外務省委託「基礎教育分野における援助政策に関する調査」

ムの改善、②女子教育への投資、③政治的意志の維持、④ドナー協調、⑤現地市民社会組織の強化、の5点を主要観点としている²⁹。2001-02年の教育分野への平均援助額は1億6,500万ドル、うち基礎教育向け援助額は43.3%の6,000万ドルとなっている(表2-8参照)。

【スウェーデン】スウェーデン国際開発庁(SIDA)は、人権ベースの援助概念のもと、東アフリカ、南アフリカの国々の基礎教育を中心に、教育セクター全体を支援するセクター・プログラム・サポートの形を採っている。具体的には、モザンビークの教科書の政策・配布システムの立ち上げ、ナミビアの全国識字プログラム、ボリビアの山岳地域の子どもたちに対するスペイン語及び現地語教育、などの活動例が挙げられる³⁰。2001-02年の教育分野への平均援助額は5,600万ドル、うち基礎教育向け援助額は38.3%の1,100万ドルである(表2-8参照)。

【オランダ】オランダ外務省は、1999年に二国間援助関係にある国々のすべてにセクターアプローチを導入しており、援助例としては、インドへの初等教育援助プログラム(District Primary Education Programme)がある。同プログラムでは、教育の質の向上及び不登校と非識字の問題に取り組むことを目的に、生徒への学校給食の配給などを行っている³¹。2001-02年には、教育分野では米国に次いで二番目に多額である2億5,000万ドルを投入し、うち81.6%は基礎教育向けである(表2-8参照)。

【フランス】フランス開発庁(French Agency for Development: 以下、AFD)は、教育セクター全体の政策としてインフラ整備プロジェクトを選定している。セクタープログラムへの他ドナーとの協力も見られるが、貧困に取り組む姿勢が低いという指摘もある³²。教育分野への投入は大きく、8億2,100万ドルであるが、基礎教育分野へは、そのうち20.3%しか投入していない(表2-8参照)。

このように、普遍的初等教育の達成及びジェンダー格差の解消のためには、様々なアプローチの選択及び組み合わせが考えられ、途上国及び国際社会による取り組みが進められつつある。今後、途上国及び国際社会は、さらに効果的かつ効率的な教育戦略を遂行し、MDGsを達成させることが求められている³³。

²⁹ Social Development Priorities: A Framework for Action (CIDA, 2000)

³⁰ (財)国際開発センター(2001)外務省委託「基礎教育分野における援助政策に関する調査」

³¹ 同上

³² 同上

³³ UN Millennium Project (2005)a

表 2-8 二国間援助による教育分野への援助額(2001-2002 年の 2 年間の平均額)

	二国間援助援助額		二国間援助基礎教育総額に占める援助額の割合(%)* ¹	教育分野の援助額に占める基礎教育への援助額の割合(%)* ²
	教育分野	基礎教育分野		
米国	300.0	210.0	22.4	72.2
オランダ	250.0	182.0	19.4	81.6
フランス	821.0	146.0	15.6	20.3
日本	883.0	93.0	9.9	12.6
英国	155.0	66.0	7.0	85.0
カナダ	165.0	56.0	6.0	43.3
ドイツ	611.0	56.0	5.9	9.7
ノルウェー	94.0	35.0	3.7	43.1
オーストラリア	45.0	20.0	2.1	53.1
スペイン	138.0	19.0	2.1	21.5
デンマーク	45.0	14.0	1.5	68.4
スウェーデン	56.0	11.0	1.2	38.3
スイス	29.0	10.0	1.0	42.2
ベルギー	75.0	7.0	0.8	11.1
フィンランド	28.0	6.0	0.6	65.0
ポルトガル	32.0	4.0	0.4	16.8
ニュージーランド	26.0	2.0	0.2	8.8
オーストリア	66.0	1.0	0.1	1.5
イタリア	58.0	0.0	0.0	1.2
ギリシャ	8.0	0.0	0.0	0.0
DAC全国	3925.0	938.0	99.9	29.0

出典：DAC オンラインデータベース（2004 年）UNESCO(2005) EFA Monitoring Report 内資料

*1：全 DAC 国二国間援助の教育分野向け総援助額に対する該当国の占める割合

*2：該当国の教育分野向け援助総額（サブセクターの特定が出来ない援助額は除く）に占める基礎教育援助の割合

注 1：ルクセンブルグとアイルランドのデータは未収集。

注 2：金額単位：2001 年時点 100 万 US ドル

注 3：上記金額は、表 3-4 及び表 3-5 の日本の ODA に占める教育援助金額と異なる。出典及びデータ年度の相違のためと推測される。

(2) 財政戦略—二国間援助

2002 年 6 月、メキシコのモンテレーで開催された国連開発資金会議において、ミレニアム開発目標を達成するため、国際機関及び二国間ODA資金の増額（2006 年までに援助額を年間 7%ずつ増額すること）を謳ったモンテレー合意が承認された。同合意が達成された場合、世界の総援助額は、2006 年までに 185 億ドルに達すると推定されている³⁴。さらに、2002 年 6 月の G8 カナダス・サミットでは、多くの途上国において、基礎教育分野の予算に占める経常経費の割合が大きいことが問題であることが指摘された。G8 は、すべての途上国が初等教育 5 年間の完全普及を実現するために、教育セクターへの政策及び財政コミットメントへの支援を増加することで合意した³⁵。このような国際的潮流を受けて、二国間援助ドナーの援助総額は、1999/2000 年の 7 億 3000 万ドルから 2001/2002 年には 9 億 5 千ドルへと増加した（表 2-7 参照）

しかし、現時点における開発援助額（全援助額）の増額の多くは、MDGs達成に向けた途上国の財源増加分には充填されておらず、債務救済や緊急援助等に配分されているとの懸念がある³⁶。また、未就学児童が世界の約 3 分の 1 を占めるサブサハラアフリカと南ア

³⁴ IMF and World Bank (2004)

³⁵ G8 Summit Site(2002). <http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/etfr-en.asp>

³⁶ IMF and World Bank (2004).

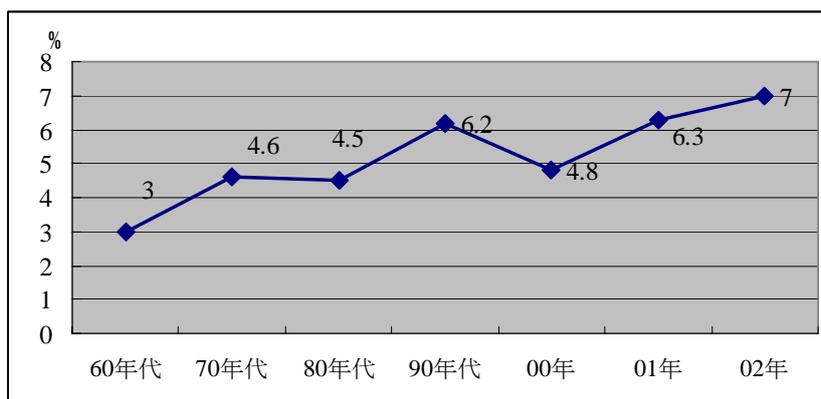
ジアに対して、全教育援助額の約 10%しか配分されていない等、援助の地域間配分が不適切との分析もある³⁷。さらに、世界トップドナーの一国である日本の援助のうち、教育セクター³⁸への配分は全援助額の約 7.0%のみで（2003 年）、基礎教育への投入はさらにその約 30.4%というサブセクター別の投入分析もある³⁹。

したがって、今後、二国間援助ドナーは、地域間配分、サブセクター配分の再考も含め、EFA 及び教育関連 MDGs の達成に向けて、より戦略的かつ効果的でバランスの取れた教育援助への協力が求められると考えられる。

(3) 財政戦略—国際機関による援助

二国間援助ドナーと同様、国際機関もMDGsの達成に向けて取り組みを強化している。世銀は、1963 年から教育部門での活動を開始し、現在は 1 年約 20 億ドルの貸付を行っている。教育分野への貸付シェアは増加しており、2004 年度は世銀の貸付のシェアの 9%占めている⁴⁰。教育セクター内における内訳は、近年は初等教育 4 割、中等教育 2 割、職業訓練及び高等教育 2 割、その他 2 割程度で推移しており、初等教育へのシフトが顕著である。一方で、図 2-1 が示すように、教育インフラへの貸付割合は縮小してきており、教員訓練やカリキュラム開発等、ソフト分野における援助が多くなってきている。

図 2-1 世界銀行における教育分野向け貸付の割合推移



出典: 世界銀行 (2002)

注: 90 年代の数値に経済危機が起こった 98 年度の数値は含まれていない。98 年度を含めると、90 年代の数値は 7.1%となる。

世銀以外の国際援助機関の援助総額においては、EC が、教育援助を 2 億 6000 万ドル（援助総額に占める教育のシェア 66%）から 2000 万ドル（シェア 11%）へ大幅に減額した以外は、ほぼ同額の援助を実施しており、1990 年代からの基礎教育重視戦略を変更せずに遵守していることが表れている（表 2-9）。

³⁷ UNESCO (2004)

³⁸ ここで述べる教育セクターとは、ISCED (UNESCO の教育レベル定義。International Standard Classification of Education) のレベル 0 (就学前教育) からポスト中等教育 (高等教育を含む) の教育レベルであり、本調査の「評価対象分野及び当該データの取り扱い方」(第 1 章参照)、とは異なる。

³⁹ ODA 白書 2004 年版、外務省

⁴⁰ UNESCO (2004)

表 2-9 二国間援助と国際機関による教育分野への援助額
(1999-2000 年と 2001-2002 年の各 2 年間の平均額)

	教育援助		基礎教育援助	
	1999-2000	2001-2002	1999-2000	2001-2002
二国間援助	3.96	3.97	0.73	0.95
国際機関による援助	1.61	1.48	0.83	0.59
IDA(世界銀行)	0.56	0.59	0.23	0.22
EC	0.39	0.23	0.26	0.02
UNESCO	0.23	0.23	0.04	0.06
米州開発銀行	0.03	0.03	0.01	0.01
アジア開発銀行	0.09	0.09	0.04	0.03
アフリカ開発銀行	0.07	0.07	0.03	0.03
UNICEF	0.05	0.05	0.05	0.05
UNRWA(国連パレスチナ難民救済事業機関)	0.17	0.18	0.15	0.15
その他多国籍機関	0.01	0.01	0.00	0.01
合計	5.57	5.45	1.53	1.54

単位：2001 年時点 10 億 US ドル (2 年間分の平均)

出典：UNESCO(2004). EFA Global Monitoring Report 2005.

しかしながら、前述の通り、普遍的初等教育の達成及び就学におけるジェンダー平等の推進を達成するために必要とされる年間 56 億ドル⁴¹の資金ターゲットには程遠い。2005 年以降は、援助予算の優先順位付けや増額の必要性が一層議論されるものと思われ、日本の今後の積極参加も強く望まれると思われる。

2-4-2 国際イニシアティブとドナー間協調への取り組み

(1) 国際イニシアティブ—FTI

国際社会、政府機関やNGOsの中には、FTIを、モンテレー合意に基づいたEFA達成のための初の国際イニシアティブとし、国際協調戦略の一環として重視するドナーも多い⁴²。表 2-8 に示すように、ベルギー、イタリア、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、英国の 6 カ国⁴³はすでにFTIの触媒基金 (Catalytic fund) へ拠出している。加えて、英国とノルウェーは、教育プログラム開発基金 (EPDP: Education Program Development Fund) に対し 2005 年 5500 万ドルを拠出する意向を示しており、フランスも、2004 年 4 月より、10 万ドルを拠出する意向を示した⁴⁴。

⁴¹ UNESCO による算出

⁴² 外務省経済協力局調査計画課 (2003) 「世銀ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) の現状」

⁴³ World Bank (2004)c

触媒基金とは、2003 年に設置された複数のドナーが拠出する基金である。限られた二国間及び国際機関ドナーからの資金では現在取り組んでいる教育プログラムを改善できず、資金ギャップを埋めるのが困難な国 (特にドナーの数の少ないドナー孤児国に対して) に対して、暫定的な支援を行う。上記 6 カ国による 2004 年から 2007 年の 4 年間の期間の拠出金額は 265 万米ドル。ガンビア、モリタリア、ガイアナ、ニジェール、ニカラグア、イエメンの 6 カ国がすでに 2004 年の触媒基金を受領している。

⁴⁴ World Bank (2004)d

EPDF とは、2004 年 10 月に発表された、世銀の運営する共同信託基金 (プールファンド) である。2004 年 11 月のパートナーシップ会合の FTI 対象国の拡大を受けて、設置された。EPDF の主目的の一つは、FTI の選定条件の一つである、健全で持続可能な「国家教育政策」を有する国の増加である。国家教育計画を策定するキャパシティを持たないためにドナーからの支援が不足している途上国をターゲットとする。国家レベルのドナー間の協働と調和を高め、キャパシティ・ビルディングと知識の創造を支援する。触媒基金はどの国の何に使われるか不明である共同基金であるのに対し、EPDF 基金は、セクター計画策定の技術協力への活用を用途と位置づけているため、日本としてはこちら

米国はFTIへの拠出は行っていないが、2005年度15億米ドルのミレニアム・チャレンジ会計（Millennium Challenge Account: MCA⁴⁵）予算が計上されたことを受け、この巨額な援助予算の割り当て先として、今後は、FTIを含む財政支援にも積極的姿勢を示すことも考えられる。

表 2-10 主要ドナーの FTI 拠出状況

	FTI	触媒基金 (Catalytic Fund)	EPDF(教育プログラム開発基金)	備考
米国				新援助予算 MCA の対象として拠出する可能性有。
英国		○	○	
フランス	○		○	
ドイツ				n/a
イタリア		○		
カナダ			拠出予定	
オーストラリア				n/a
オランダ		○		
ベルギー		○		
ノルウェー		○	○	
スウェーデン		○	拠出予定	
日本				検討中

参考資料：World Bank (2004). EFA Fast Track Initiative (EFA-FTI) Education Program Development Fund (EPDF) Concept Note. Washington. DC.

(2) ドナー間協調

2005年1月にミレニアム・プロジェクト教育専門調査会より発表された報告書⁴⁶では、EFA及びFTI機能化のため、ドナーによる一層の政治的主導と財政コミットメントの表明が必要であると明記された。今後、各ドナーによる国際協調とコミットメントが求められることが予想される。

従来より、教育分野は、他の分野に比べ、積極的に国際間協調を推進する国が多い。例えば、ドイツ、英国、フランス、米国、オランダ、スウェーデン、カナダ、デンマーク、ノルウェーは、教育分野において、セクターワイド・アプローチに対応している。また、教育省がある程度のキャパシティや統計をもち、自国の教育課題を的確にセクター計画に反映させているベトナム等の国においては、各途上国におけるプログラム式アプローチも、複数のドナーによって積極的に取り組まれている（表 2-11）。

への拠出が妥当な選択と考えられる。

⁴⁵ マーシャルプラン以来の大規模な開発援助イニシアティブと位置づけられる。既存の約100億ドルの米国ODAに追加し、06年度までに段階的に50億ドル増額する。増額分が「ミレニアム挑戦会計」。公正な統治、国民への投資、経済的自由の促進の3つの政策分野の合計16の指標に基づき、ミレニアム挑戦公社（MCC）理事会が適格国を決定する。適格国は「経済成長を通じた貧困削減」を達成するためのプロポーザルをMCCに提出、MCCとの間でコンパクト（契約）を締結する。

野口 泰（2004）

⁴⁶ UN Millennium Project 2005. Toward Universal Primary Education: Investments, Incentives, and Institutions. Task Force on Education and Gender Equality.

ドナーに対する提言は4点；

- ①EFA及びFTI機能化のためのドナーによる一層の政治的主導と財政コミットメントを表明すべきである。
- ②ドナービジネスの改革（国家教育計画の支援、経常予算支援を含めた財源支援、長期的キャパシティ・ビルディング支援）を行うべきである。
- ③援助の報告に当たり、透明性のある説明責任の枠組みを構築すべきである。
- ④インパクトを測る評価に対し増資すべきである。

また、途上国政府の予算の大部分を、教員給与を中心にした経常予算が占める教育セクターにおいては、開発予算部分を国際協力による個別プロジェクトで支援する形態では、その有効性に限界がある。このため、他セクターに比べて、多くのドナーがセクター財政支援に対してより積極的である。英国、オランダ、スウェーデン、カナダ、デンマーク、ノルウェー、EC が、アフリカ諸国を中心にセクター財政支援の実績を持つ（表 2-11）。各国教育省へのコモン・ファンドには、主にサブサハラアフリカの国々に対して、ドイツ、英国、オランダ、スウェーデン、カナダ、デンマーク、ノルウェーが実績を持つ。

表 2-11 各ドナー国の SWAps、コモン・ファンド、セクター財政支援への参加状況

	SWAps、セクター財政支援、コモン・ファンドとして参画している国
米国 (USAID)	<u>エチオピア</u> 、 <u>ガーナ</u> 、 <u>マラウイ</u> 、 <u>マリ</u> 、 <u>モザンビーク</u> 、セネガル、(タンザニア)、 <u>ウガンダ</u> *1
ドイツ (GTZ, KfW)	エチオピア、マリ、(モザンビーク)、ウガンダ
英国 (DfID)	<u>バングラデシュ</u> 、エチオピア、(ガーナ)、(ガンビア)、(マラウイ)、(ルワンダ)、 <u>ウガンダ</u> 、 <u>ザンビア</u>
フランス	マリ、セネガル
オランダ	<u>バングラデシュ</u> 、ボリビア、(モザンビーク)、(タンザニア)、 <u>ウガンダ</u> 、ザンビア
スウェーデン (Sida)	(カンボディア)、(ラオス)、(ボリビア)、 <u>エチオピア</u> *2、(マリ)、(ナミビア)、(タンザニア)
カナダ (CIDA)	バングラデシュ、(ベトナム (基礎教育、障害児向け特殊教育))、ブルキナファソ、マリ、(モザンビーク)、(ニジェール)、(セネガル)、(タンザニア)、 <u>ウガンダ</u> 、(ザンビア)
デンマーク (DANIDA)	<u>ネパール</u> 、エリトリア、マラウイ、モザンビーク
ノルウェー (NORAD)	<u>ネパール</u> 、エチオピア、(タンザニア)、ザンビア
日本	<u>タンザニア</u>

出典：(財)国際開発センター(2002)外務省委託調査「新規援助モダリティに対する他主要ドナーの援助動向分析調査」を元に調査団が作成

下線：セクター財政支援を含む

色付：コモン・ファンドを含む

下線：セクター財政支援もしくはコモン・ファンドを含む

括弧：イニシャル・セクター・プログラム・サポート

*1: プロジェクトのみに移行予定

*2: 現在休止中

このような MDGs 達成に向けてのグローバルな政策努力である FTI や、ローカルな政策努力であるセクタープログラム及び PRSP などのドナー協調の枠組みや財政支援は、援助への依存を招きかねないことや現地政府のオーナーシップへの悪影響、現地のキャパシティ不足による実施やモニタリング能力不足など、投入資金に対してのリスクも無視できない。また、セクター財政支援及びコモン・ファンドや、プログラム・ベース・アプローチによる SWAp の効果と効率性は、各途上国や地域によって教育関連 MDGs に与えるインパクトは異なる。しかし、教育 MDGs 達成のための資金ギャップは明らかであり、教育セクターの経常予算が大部分を占めるという特殊性から、ドナー協調の枠組みは、特に低所得国において今後もますます重要度を増すと考えられる。このため日本は、MDGs の進捗状況や PRSP 等国家開発計画の質、教育行政能力に応じて、EFA/FTI インディカティブ・フレームワークなどを援用しながら、ドナー協調の枠組み・財政支援に柔軟に対応することが求められている。