

被援助国政府の「オーナーシップ」向上の要因に関する研究  
—カンボジアの教育セクターを事例として—

47-096800 堀佐知子

指導教員：堀田昌英教授

キーワード：オーナーシップ、援助協調、セクター・ワイド・アプローチ、カンボジア、教育

## 1. 研究の背景

近年、開発において被援助国政府の「オーナーシップ」が重視されるようになってきている。援助の氾濫や構造調整プログラムの行き詰まりがその引き金となり、1990年代後半からは援助効果向上のために、被援助国政府の「オーナーシップ」を尊重し、ドナーをはじめとする関係者が協調して援助を行う援助協調が着目されるようになった。

## 2. 問いと仮説

開発援助における被援助国政府の「オーナーシップ」はドナーが「尊重」、「強化」するものとして扱われることが多い。一方で、「オーナーシップ」が低いといわれる被援助国政府が、ドナーの押し付けや介入に対して抵抗したり利用したりすることもある。ドナーが「オーナーシップ」を尊重しても、被援助国側の「事情」によりその変化が左右されると考えられる。被援助国側の要因も考慮しなければ、ドナーによる取り組みの効果も適切に判断することはできない。

本研究は(1)援助協調は被援助国政府の「オーナーシップ」をどのように変化させるのか、(2)援助協調以外に何が「オーナーシップ」の変化に影響を及ぼすのか、を問いとして設定する。援助協調の手法のうち、実務レベルで取り入れられているセクター・ワイド・アプローチ(SWAP)を扱う。それを踏まえ、2つの問いに対して(1)援助協調は被援助国政府の「オーナーシップ」を向上させる、(2)国内政治の動向が被援助国政府の「オーナーシップ」に変化に影響を与える、という仮説を立てた。SWAPは被援助国政府の「オーナーシップ」を尊重することによって、それを向上させることを想定している(Peters et al. 1998)。この想定が実現すると仮定して仮説(1)を立てた。仮説(2)に関しては、「オーナーシップ」の在り方を規定する被援助国側の「事情」が、本研究の事例では特に国内政治の動向であると考えられた(3. 参照)。

## 3. 対象事例

援助協調の取り組みが盛んなカンボジアで、先駆けてSWAPを伴った改革が実施されたのが教育セクターであった。教育改革実施以前は、援助依存状態であり、ドナーの支援の分断化ゆえにプロジェクトの重複が生じていた。

カンボジアの教育セクターにおけるSWAPは成功例であると捉えられており、「オーナーシップ」の向上、能力構築の達成、支援重複の回避、取引費用の低減に関して効果があったと高い評価が与えられている(GDPWG 2004)。SWAPの導入による教育改革で、政策策定及び実施における教育省の「オーナーシップ」が向上してきたというのは、改革が始まって以来の共通認識となっているという(Hattori 2009)。しかし、既存の報告書はその変化の要因は検討していない。

また、ポル・ポト政権が教育に大打撃を与えて以降、教育の復興はカンボジアにおいて優先順位の高い問題であった。そのため、教育政策は度々政治的に利用され、国内政治の影響を受けることが多くあった(加藤 1999)。

## 4. 先行研究と分析枠組み

2つの仮説を検証するためには、頻繁に言及されるがあまり定義されない「オーナーシップ」という概念を、その変化が観察可能な指標で表す必要がある。

「オーナーシップ」の捉え方は大きく分けて2種類ある。1つ目はドナーの援助方針を被援助国側がいかに関与するかという点からその必要性を捉えるもの、2つ目は被援助国政府が自国の状況に合わせて独自の政策策定・実施を行うことを目指すという点から必要性を捉えるものである。後者は前者を批判することで生じたが、本研究では双方の捉え方を連続的なものとして、「オーナーシップ」の状況を「①ドナー主導型」、「②ドナー支援型」、「③被援助国主導型」の3段階に分類した。この分類を利用して開発政策の7

局面、I)計画・戦略、II)プロジェクト・プログラム、III)関係者の参加・支持、IV)予算・資金管理、V)実施、VI)モニタリング・評価、VII)調整、の状況を3段階の指標で表した。この幅のある指標によって、「オーナーシップ」の変化が観察可能となった。

### 5. 事例分析

本研究で作成した「オーナーシップ」の指標を用いて、事例を分析した。情報は文献調査及び聞き取り調査から得た<sup>1</sup>。まず、SWAP導入以前(1990年代後半)と2010年現在の教育省の「オーナーシップ」の段階を局面ごとに明らかにし、どの局面でどの程度変化しているのかを観察した。その結果、大半の局面で①ドナー主導型から②ドナー支援型へ向上<sup>2</sup>していることが明らかとなった。プロジェクト・プログラムの内容及び国内関係者の参加・支持に関しては③被援助国主導型の要素も認められた。他方、資金管理や実施に関して教育省及びカンボジア政府のシステムの利用は進んでおらず①ドナー主導型のままであった。計画・戦略の局面では一部③被援助国主導型から②ドナー支援型への変化が見られた。

次に、確認された「オーナーシップ」の指標の変化について、その要因がSWAPの導入に付随してもたらされたか否かを、SWAPの実施過程と照らし合わせて判断した。その結果、SWAP導入に伴う一貫したセクター戦略の導入、合同レビューの開催、協議/協調メカニズムの整備、セクター財政支援の導入が、大半の局面で「オーナーシップ」を①ドナー主導型から②ドナー支援型へ向上させた要因であることがわかった。

しかし、SWAPの実施過程の範疇では説明できない変化として、教育省のドナーの助言へのコミットメントの在り方の変化、政府の教育支出の増加、合同レビュー(ドナー主導)の年次総会(教育省主導)への統合等があった。それらについては、教育大臣ポストを握るフンシンベック党の政治権力衰退、与党である人民党とフンシンベック党の対立緩和と協力、政府にとって教育セクターが担う役割の変化といった国内政治の動向が要因であると考えられた。

<sup>1</sup> 著者は2010年8月にカンボジアで、UNICEF教育専門家、教育省教育アドバイザー等へ聞き取り調査を行った。

<sup>2</sup> 本研究の指標では①ドナー主導型から②ドナー支援型、③被援助国主導型への変化を「向上」とする。

例として、合同レビューの年次総会への統合を説明する(図1参照)。教育大臣を中心とするフンシンベック党派(教育省内では劣勢)とドナーが主導して実施していたSWAPが、第3回総選挙後、政党間の力関係の変化によって、フン・セン率いる人民党派(教育省内で優勢)とドナーの協力により実施されるようになった。その結果、教育省の「オーナーシップ」は高まり、合同レビューが教育省主導の年次総会に統合されることになったと考えられる。

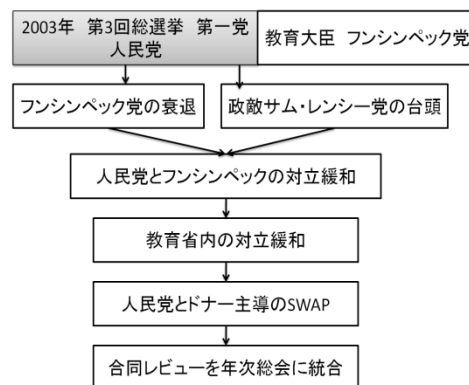


図1 国内政治と教育省の「オーナーシップ」 出所：筆者作成

### 6. 結論

カンボジアの教育セクターにおける1990年代後半以降の「オーナーシップ」の向上は、SWAPの導入によってもたらされた援助要因だけでなく、政党間の力関係の変化といった政治要因によっても規定されてきた。特に、③被援助国主導型の「オーナーシップ」実現は、カンボジアの国内政治の動向に起因していると考えられた。

### 7. 主要参考文献

- ・加藤徳夫(1999)「発展途上国の教育開発政策形成過程における国際援助のインパクト」, 名古屋大学博士論文。
- ・Government-Donor Partnership Working Group Sub-Working Group No.31 (2004), "Practices and Lessons Learned in the management of Development Cooperation: Case Studies in Cambodia", CDC/CRDB: Phnom Penh.
- ・Hattori, Hiroyuki (2009), "Enhancing Aid Effectiveness in Education through a Sector-Wide Approach in Cambodia," *Prospects*, Vol.39, No. 2, pp. 185-199.
- ・Peters, David and Shiyao Chao (1998), "The Sector-wide Approach in Health" *International Journal of Health Planning and Management*, Vol.13, pp.177-190.