

- 貧困削減戦略支援(PRS)無償のPDCAサイクルの強化 -

財政支援型援助を巡る国際的な議論のポイント

1. 被援助国政府・ドナー双方が注意すべき点

- ① より効果を意識した現地プログラムの運営
- ② モニタリング・評価の共同実施による効率性・信頼性の向上

国際NGO等が独自のセクター・レビューを実施しているケースもあるが、参加ドナーが単独でモニタリング・評価を行うケースはない模様。

- ③ 現地プログラムに関する被援助国政府機関およびドナーの現地実施体制の強化
- ④ 被援助国政府のアカウントビリティの向上

2. ドナーが注意すべき点

- ① 資金拠出に係る基本方針の明確化
- ② 他援助モダリティの補完性

PRS無償のPDCAサイクル強化取組み状況

(2013年2月現在)

1. 現地プログラム形成プロセス、合同モニタリング・評価への参画の強化

(技術協力プロジェクトや専門家等との戦略的連携)

2. 「事前評価」の実施および公開

→導入・公開を開始

(別添「事前評価表:バングラデシュ貧困削減支援無償(教育)」

http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2012_1260700_1_s.pdf

複数年度継続する案件については、基本的に毎年度事前評価表を作成し公開。支援対象プログラムの前年の達成状況を事前評価表に記載。

<確認事項>

- ・PRS支援対象プログラムの内容
- ・我が国及びJICAの援助方針との整合性
- ・他のドナーの対応と役割分担
- ・先方政府・ドナー共同の実施、モニタリング評価体制
- ・日本の他のプロジェクト型援助との連携・効果
- ・先方政府・ドナー共同作成したリザルツ・フレームワークの指標に基づく成果の達成状況(毎年度)

事業事前評価表

国際協力機構南アジア部南アジア第四課

1. 案件名 (国名)

国名：バングラデシュ人民共和国

案件名：貧困削減戦略支援無償（教育）（Poverty reduction efforts）

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における初等教育セクターの現状と課題

バングラデシュでは、1990年に義務教育法を制定し、同年の「万人のための教育世界会議」にて「万人のための教育」(EFA: Education for All) (基礎教育の完全普及を目指す国際枠組み) に署名後、ドナーの支援を得ながら、初等教育の拡充を図ってきた。その結果、初等教育の総就学率は1990年の約76%から2010年には約97%に向上、純就学率は1990年の60.5%から2002年には86.7%に、2010年には95.6%に向上した。しかし、第5学年までの修了率は、1990年の40.7%から、2005年には52.1%、2010年には60.2%と、依然として低い水準にあるほか、進級率、内部効率（小学校卒業に要する年数）等も更なる改善が必要な状況である。これらの指標の低さは、特に教育の質の低さがその大きな要因の一つと考えられることから、教育の質の更なる改善が必要とされている。2008年に実施された全国学習到達度評価においては、各教科の学習到達目標（全項目）を十分に達成した5年生児童の割合は、算数（3.22%）、理科（2.38%）、英語（2.24%）において低い数値となっており、児童の学習理解度が低い水準に留まっていることが課題とされている。特に教育の質の改善に向けて喫緊に対応が必要とされている事項としては、学校現場での教授法と児童の学習の向上、カリキュラムと教科書の改訂、教員研修の実施能力の強化等があげられる。

(2) 当該国における初等教育セクターの開発政策における本事業の位置づけと必要性

バングラデシュ政府は、「第6次五か年計画（2011～2016）」において、人材開発（教育・保健）を重点分野の1つとして位置づけており、貧困削減と経済成長には質の高い教育の普及が必須であるとしている。同政府は、1990年に義務教育法を施行し初等教育を義務化し、EFAの署名、「初等教育開発計画（1998/99年度～2003/04年度）（Primary Education Development Program: PEDP）」、「第2次初等教育開発計画（2004/05年度～2009/10年度）（PEDP2）」を実施するなど、初等教育の完全普及を目指してきた。2010年には、政府のミレニアム開発目標やEFA達成へのコミットメントを反映した国家教育政策が承認された。

PEDP2により、就学率など一定の量的側面の改善を果たしたが、質的問題は依然として課題となっており、その対応として、PEDP2の後継プログラムである「第3次初等教育開発計画（2011/12年度～2015/16年度）（PEDP3）」が策定された。PEDP3は、PEDP2で改善が不十分であった課題への対応に引き続き取り組みつつ、これまでの「教育の質の改善」をさらに具体化し、「質の高い教育の完全普及」を目標に掲げながら、より具体的には「教室レベルにおける子どもの学習の改善」を目標として、①学習と指導の改善、②参加と格差是正、③分権化と効果向上、④プログラム計画・運営能力強化の4つのコンポーネントを重点分野として実施する計画となっている。PEDP2、PEDP3ともに、ドナーは主にセクター財政支援型の協力によりプログラムの実施を支援してきており、PEDP3では参加する9ドナー全てが財政支援を実施している。我が国も、PEDP2においては技術協力のみを実施していたが、PEDP3では、技術協力と合わせて財政支援による協力も行っている。

2012年5月にPEDP3の初年度の進捗、課題、次年度計画について協議する合同年次評価が実施され、年次活動計画に沿って順調に活動は実施されており、初等教育就学率や修了率など主要な指標は改善傾向にあることが確認された。一方で、児童の学習達成度等における地域間・学校間格差などの課題は依然深刻であり、次年度以降も引き続きPEDP3の中で我が国が重点としている教育の質の改善（児童の学力向上、教師教育強化、教科書改訂等）及び格差是正に係る取り組みを強化していくことが合意された。

(3) 初等教育セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

JICA 国別分析ペーパーにおいて、社会の脆弱性克服のため、基礎教育を含む人間開発が重点課題であると分析しており、対バングラデシュの国別援助方針（2012 年 6 月）における重点目標としても「人間開発」が定められ、その下に「基礎教育の質の向上」プログラムを設けて、基礎教育への支援を実施することとしている。

JICA は、PEDP2 の枠組みの下で「小学校理数科教育強化計画（2004 年～2010 年）」を実施し、教員用指導書の開発とそれを用いた教授法改善への技術協力を実施してきた。教員用指導書は、PEDP2 の資金により全国の教員訓練校および小学校に配布されるなど、我が国の技術協力の成果はバングラデシュ政府および他ドナーから高く評価された。PEDP3 においては、引き続き教育の質の改善に資する技術協力プロジェクト（「小学校理数科教育強化プロジェクトフェーズ 2（2010 年～2016 年）」）、ボランティア（小学校教諭、理数科教師）、個別専門家（教育アドバイザー）による支援を行うとともに、PEDP3 を支援する全ドナー間の合意文書に基づき貧困削減戦略支援無償による財政支援も実施することとし、他ドナーと共同でのモニタリング等を通じてプログラムの円滑な実施を支援している。我が国は PEDP3 の初年度から、貧困削減戦略支援無償による財政支援を実施している。

(4) 他の援助機関の対応

PEDP3 は、全 9 ドナー（アジア開発銀行、オーストラリア、カナダ、イギリス、欧州連合(EU)、日本、スウェーデン、国連児童基金 (UNICEF)、世界銀行）がその実施を支援している。我が国を含む全ドナーが財政支援を実施している。

3. 事業概要

(1) 事業の目的

本事業は、バングラデシュ政府の PEDP3 において、他ドナーと協調しつつ被援助国の制度・枠組みを最大限活用することを前提とした財政支援を行うことにより、プロジェクト型支援等の成果の政策への反映と普及展開を図り、もって、PEDP3 のプログラム目標である質の高い初等教育の完全普及の達成に寄与する。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

バングラデシュ国全土

(3) 総事業費／概算協力額

支援対象プログラム全体の想定資金規模総額：8,366.5 百万ドル（約 6,693 億円相当）（5 年間）
うち、本事業概算協力額（日本側）：25 億円（約 20 百万ドル相当）（5 年間）

今次(2012 年度) 5 億円（4 百万ドル相当）

アジア開発銀行 320 百万ドル（当初 4 年間）、オーストラリア 56 百万ドル、
カナダ 65 百万ドル、イギリス 190 百万ドル、EU70 百万ドル、スウェーデン 45 百万ドル、UNICEF0.5 百万ドル、世界銀行 300 百万ドル（当初 4 年間）、
バングラデシュ政府約 7,300 百万ドル

(4) 事業実施スケジュール（協力期間）

支援対象プログラム：2011 年 7 月～2016 年 6 月（60 か月）

本事業の贈与実行時期：2013 年 1 月（予定）

(5) 事業実施体制

1) 支援対象プログラム責任機関：バングラデシュ国初等・大衆教育省

2) 先方政府・参加ドナー共通のモニタリング・評価実施体制：

PEDP3 の実施、モニタリング、評価については、全てバングラデシュ政府と参加ドナーとが合同で実施することとし、具体的な方法については合意文書を締結し確認している。ドナー資金はバングラデシュ政府の口座に直接拠出され、バングラデシュの財政制度に基づいて管理・支出される。ドナー資金を含む予算執行管理は初等教育局財務課が担当し、四半期ごとに財務報告書を作成し、

参加ドナーに提出される。1年間の成果を合同で評価し、次年度の計画について協議を行う場として、合同年次レビューが年1回5月に開催される。この結果を踏まえて、次年度の年次活動計画が策定され、7月から新年度が開始する。その他に、プログラムの進捗を確認する年2回の合同進捗確認会合、資金支出と調達の適切性を確認する年1回の合同年次会計レビューがある。我が国も、このすべてのプロセスに参画し、進捗の確認等を行っている。

3) 現地における日本側の、ドナー合同モニタリング・評価への参加体制

大使館の担当官及び JICA 事務所の教育担当所員及び現地職員、教育アドバイザー専門家が、各種会合等へ参加している。

(6) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：B

② カテゴリ分類の根拠：本協力対象事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010年4月公布）に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は重大ではないと判断されるため。

③ 環境許認可：本事業に係る環境影響評価（EIA）報告書は、同国国内法上作成が義務付けられていない。

④ 汚染対策：教育関連施設の工事中に発生する粉塵及び騒音については、同国国内の排出基準を満たすよう仮囲いの設置及び作業時間の制限等の対策がとられる予定である。また、施設増設による汚水氾濫を防ぐために、施設設計時に施設からの排水を考慮した排水路整備等の対応が取られる予定である。

⑤ 自然環境面：事業対象地域は、国立公園等の影響を受けやすい地域またはその周辺に該当せず、自然環境への影響は最小限であると想定される。

⑥ 社会環境面：本事業は、一部用地取得及び非自発的住民移転を伴う可能性がある。移転は同国国内手続き及び SMF（社会管理フレームワーク）に沿って取得が進められる。

⑦ その他・モニタリング：本事業では、インフラ整備を実施する地方行政工学局が工事中に、大気質、騒音等をモニタリングする。

2) 貧困削減促進：就学率等における家計の所得による格差の縮小を目指した活動を支援。

3) 社会開発促進：就学率等における男女間格差の解消を目指した活動を支援。

(7) 他事業・ドナーとの連携・役割分担

1) 日本の他事業との連携

「小学校理数科教育強化計画フェーズ2（2010年～2016年）」及びボランティアによる現場レベルでの活動及び個別専門家による政策レベルでのインプットと連携。財政支援を通じて PEDP3 に参画することにより、PEDP3 の枠組みの中で技術協力の成果を政策・制度に反映し、広く初等教育セクター全体に資することが期待される。

2) 参加ドナーとの連携・役割分担

PEDP3 を支援する他ドナーは主に財政支援による協力を行っており、PEDP3 参加ドナーとは共同で PEDP3 の円滑な実施とプログラム目標の達成を支援している。

(8) その他特記事項 特になし。

4. 外部条件・リスクコントロール

バングラデシュ政府の初等教育にかかる方針が変更されず、PEDP3 が計画通り継続される。

5. 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓

(1) 類似案件の評価結果

インドネシア国の「開発政策支援借款」の事後評価結果等から、財政支援型の援助の成果発現の

ためには政策レベルでの議論と現場レベルでの技術協力との連携が重要であるとの教訓が得られている。

(2) 本事業への教訓

本案件においても、初等教育の質の改善という成果の発現のために、本事業による財政支援、個別専門家による政策レベルでのインプットと技術協力プロジェクトによる活動との連携を取りながら進めていく計画である。

6. 評価結果

以下の内容により本案件の妥当性は高く、また、有効性が見込まれると判断される。

(1) 妥当性

2 (2) に記載のとおり、本事業はミレニアム開発目標やEFA 達成を目指すバングラデシュの開発政策及び我が国の援助方針との整合性がある。また、我が国が、初等教育の質の改善のために実施している技術協力プロジェクト等から得られる知見を、制度・政策の策定段階でインプットすることにより具体的な政策・制度に反映していくためには、本事業を活用して PEDP3 の政策対話に参画することが重要である。

(2) 有効性（支援対象プログラムの評価指標等）

① 定量的効果

指標名	基準値	最新値（2011年）	目標値(2016年)【支援対象プログラム終了時】
初等教育（5年生）修了率（%）	60.2（2010年）	71.3	75
純就学率（%）	95.6（2010年）	98.7	98
小学校卒業試験合格率（%）	91.2（2010年）	97.26	（今後設定）
卒業までに要する年数	8.0（2010年）	7.2	7.0
学習達成度（3年生）	（2008年全国学力試験結果） 算数 67、国語 59	算数64.5、国語 60.6	（今後設定）
学習達成度（5年生）	（2008年全国学力試験結果） 算数 69、国語 63	算数 67.3、国語 67.3	（今後設定）

② 定性的効果

効率的かつインクルーシブで公正な初等教育システムの確立、子どもに優しく有効な教育環境の提供。

7. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

6. (2) ①のとおり。

(2) 今後の評価のタイミング

支援対象プログラムの終了時点で被援助国政府や参加ドナーにより実施される共同レビューまたは評価に日本政府/JICA が参加し実施。

以上