

第 1 章 評価調査の概要

1-1 背景

日本政府は、2002 年の主要国首脳会議(G8 カナナスキス・サミット)において、これまでの日本の基礎教育分野¹での援助経験を踏まえて、「教育の機会の確保」、「教育の質の向上」、「教育のマネジメント改善」を重点分野とした「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN: Basic Education for Growth Initiative)」を発表し、日本の基礎教育分野での援助の在り方を示した。同時に、「万人のための教育(EFA)ダカール行動の枠組み」の目標達成に困難を抱える低所得国²に対する援助として、教育分野への政府開発援助(ODA)を5年間で2,500 億円供与することも表明した。

2008 年は、「ミレニアム開発目標³(MDGs)」の折り返し点に当たる。日本では、2 つの大規模な国際会議、「第 4 回アフリカ開発会議(TICADIV)」及び「G8 北海道洞爺湖サミット」が開催される年である。また、同年に、日本は、基礎教育分野の国際的な援助枠組みイニシアティブである「EFA-ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)」の共同議長国を務める。

MDGs 及び EFA 達成に向けた取組において、国際的にも、日本にとっても重要な年を翌年に控えるとともに、2007 年には、BEGIN 発表から5年が経過する。このような節目に当たり、外務省国際協力局評価室では、第三者機関である ODA 評価有識者会議に依頼して、日本初の教育援助政策 BEGIN に対して政策レベルの評価「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)評価」を行い、今後の基礎教育援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓と提言を得ることとした。

1-2 目的

本評価の目的は以下のとおり。

¹ 本評価では、外務省・文部科学省のパンフレット「私たち、学びたい 日本による教育分野の支援」に沿って、基礎教育の定義を、「生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育と、基礎的学習のニーズを満たすための教育をいう。具体的には、初等教育、前期中等教育、就学前教育、ノン・フォーマル教育(青年、成人識字教育等を含む学校外教育)等を指す」とした。

² OECD 開発援助委員会(DAC)の援助受取り国・地域リスト中の 49 の後発開発途上国(LDC)及び一人当たりGNPUSドル760以下の23の低所得国(LIC)を指す。計72か国。

³ 2000年9月に開催された国連ミレニアム・サミットにおいて採択された国連ミレニアム開発目標(MDGs)は、人類の将来の繁栄のために基礎的条件を整える重要な国際目標として国際社会全体に設定された。全世界が2015年までの達成を目指す共通の具体的目標として、8つの目標と48の指標が定められた。8つの目標には、(1)極度の貧困と飢餓の撲滅、(2)初等教育の完全普及の達成、(3)ジェンダー平等推進と女性のエンパワーメント、(4)乳幼児死亡率の削減、(5)妊産婦の健康の改善、(6)HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止、(7)環境の持続可能性確保、(8)開発のためのグローバルなパートナーシップの推進、が含まれる。

1. BEGIN 及び関連する諸施策に対して総合的な評価を行い、
2. 今後の日本の基礎教育分野における援助政策の立案、及び援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を得て、
3. 評価結果を公表することで、国民への説明責任を果たす。

1-3 評価対象

本評価はBEGINを対象とする。BEGINは、外務省と文部科学省両省の協力のもとに作成され、2002年6月に開催されたG8カナナスキス・サミットにおいて、国際社会に向けて、当時の小泉首相によって発表された、日本の基礎教育分野における援助の在り方を示した宣言であり、日本初の基礎教育援助政策である。

BEGINでは、日本の教育経験や教育援助経験を踏まえて、「途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援」、「文化の多様性への認識・相互理解の推進」、「国際社会との連携・協調(パートナーシップ)に基づく支援」、「地域社会の参画促進と現地リソースの活用」、「他の開発セクターとの連携」、「日本の教育経験の活用」、という日本の基礎教育援助における基本理念を示した。

これらの基本理念に基づいて、日本は、(1)教育の機会の確保に対する支援、(2)教育の質向上への支援、(3)教育のマネジメントの改善を重点分野とし、BEGINを通じた日本の新たな取組として、(イ)現職教員の活用と「拠点システム」の構築、(ロ)国際機関等との広範囲な連携の推進、(ハ)紛争終結後の国づくりにおける教育への支援を掲げた。

1-4 基本方針

本評価実施に当たっての基本方針は以下のとおり。

1. 本評価は、BEGINと同様、初等教育、前期中等教育、就学前教育、ノン・フォーマル教育(青年・成人識字教育等の学校外教育)を含む基礎教育分野を対象とする。また、本評価の対象期間は、BEGIN発表前後の変化を見るため、2000年の「ダカール行動の枠組み」以降とする⁴。
2. 外務省の重点課題別評価として、評価の枠組みに沿って、「政策の妥当性」、「プロセスの適切性」及び「結果の有効性」の観点から総合的な評価を行う。
3. 日本初の教育援助政策としてのBEGINの位置付けに注目し、BEGINが果たした役割や、日本の教育援助の現場にもたらした影響を明らかにし、今後の日本の教育援助政策やイニシアティブに対する教訓や提言をとりまとめる。
4. EFAやMDGsへの貢献の観点から、BEGINが日本の教育分野の援助政策にもたらしたインパクトを評価する。
5. 本評価では、BEGINが、日本の基礎教育援助の現場にもたらした具体的な成果やインパクトを理解するために、ケニア及びエチオピアをケーススタディ

⁴ 本報告書では、日本のODA実績について、2008年1月31日時点のデータを対象とした。

国として、情報収集を行うとともに、両国における教育プロジェクトを対象にケーススタディを行う。

1-5 手法・手順

本評価は、以下の8つのステップで実施された。

1. 評価の枠組みの作成
2. 基礎教育分野における国際潮流と日本の援助動向に関する分析
3. BEGIN 策定の背景とプロセスの把握
4. インタビュー及びアンケート調査による BEGIN の取組の把握
5. ケーススタディ国における BEGIN の取組に関する検証
6. 基礎教育プロジェクトと BEGIN の関係理解のため既存報告書レビュー
7. 基礎教育援助プロジェクトに対する事例研究
8. 総合評価と提言の作成

各ステップの概要を以下に示す。

1-5-1 評価の枠組みの作成

本評価を開始するに当たって、本調査の対象範囲を確認し、評価の視点、評価項目・内容と指標、指標のデータ入手先を特定するために評価の枠組み（巻末資料-1）を作成した。評価の枠組みでは、評価の視点を、BEGIN の「政策の妥当性」、「プロセスの適切性」、「結果の有効性」の3つに設定した。

評価項目は、「政策の妥当性」では、日本の上位政策、被援助国開発ニーズとの整合性、国際的潮流との整合性、「プロセスの適切性」では、策定プロセス及び実施プロセスの適切性、「結果の有効性」では、日本の援助政策・実施体制・実績へのインパクト、BEGIN 基本概念と新たな取組の達成度と有効性、BEGIN の総合的有効性とし、それぞれの指標についてデータ収集・分析を行い、評価することとした。評価の枠組みは、検討会の合意を得た上で、以後の調査業務の基本方針として活用した。

1-5-2 基礎教育分野における国際潮流と日本の援助動向に関する分析

国際機関、日本の外務省、援助実施機関によって発表された報告書、教育統計等をレビューして、基礎教育分野における国際潮流と日本の援助動向を把握し、分析を行った。日本の援助動向について、2004年度に作成された「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取組の評価」報告書を基礎資料とするとともに、2004年度以降は、日本の基礎教育分野におけるプロジェクトの実績リストを作成し、全体動向を把握した。ここでの分析結果は、主に本報告書の第2章にとりまとめる。

1-5-3 BEGIN 策定の背景とプロセスの把握

日本の外務省、文部科学省によって発表された資料、報告書等と、関係者に対するインタビュー調査に基づいて、BEGIN 策定の背景とプロセスの状況を把握した。ここでの分析結果は、本報告書第3章にとりまとめる。また、インタビューを行った機関・担当者名を、巻末資料-4 示す。

1-5-4 インタビュー及びアンケート調査による BEGIN の取組の把握

日本の外務省、文部科学省、援助実施機関、大学、開発コンサルタント、メディアに対するインタビュー、在外公館及び国連教育科学文化機関（UNESCO）日本政府代表部に対するアンケート調査に基づいて、日本の政策策定レベル、援助実施機関、途上国における教育援助の現場での BEGIN に対する意識と取組を把握した。これらの分析結果は、本報告書第4章及び第5章にとりまとめる。アンケート調査用の質問票、アンケート集計結果及びインタビュー対象機関・対象者は巻末資料-2、-3、-4 にそれぞれ含める。

アンケート調査の概要は以下のとおり。

1. 目的： 日本の基礎教育援助の最前線である在外公館及びユネスコ日本代表部の BEGIN に対する意識、取組、成果、課題等を把握する。
2. 対象： 現地ODAタスクフォースの設置されている 66 か国の在外公館及びユネスコ日本代表部
3. 回答数： 66 か国中、62 か国の在外公館（回収率：93.9%）、及びユネスコ日本代表部より回収
4. アンケートの主要質問項目：
 - 【政策の妥当性】
 - ・それぞれの任国における基礎教育分野の位置付け
 - ・任国における日本の基礎教育援助について
 - ・任国の基礎教育開発ニーズと日本の基礎教育援助について
 - ・基礎教育分野におけるドナー協調について
 - ・BEGIN の位置付けについて
 - 【プロセスの適切性について】
 - ・BEGIN に対する対応
 - 【結果の有効性】
 - ・BEGIN によるインパクト
 - ・BEGIN の改善点
 - ・日本の国際社会での役割について

1-5-5 ケーススタディ国における BEGIN の取組に関する検証

ケニア及びエチオピアをケーススタディ国に選定し、評価の枠組みに基づいて、BEGIN の政策としての妥当性、プロセスの適切性、結果の有効性について、具体的

な検証を行うために、質問票を作成して、外務省ODA評価有識者会議メンバー、アドバイザー及びコンサルタントからなる評価団が、2007年10月6日から12日間、現地調査を実施した。ケーススタディ国における分析結果は、本報告書の第5章に記す。現地調査の日程・訪問先は、巻末資料-5に示す。

現地調査の概要は以下のとおり。

1. 目的：
 - ・ BEGINをはじめ、日本の基礎教育援助政策について、相手国ニーズやドナー連携・調整との整合性について検証する。
 - ・ BEGINをはじめとする日本の基礎教育援助政策について、現地 ODA タスクフォース、在外公館、国際協力機構(JICA)等が、現地で行っている途上国政府及び他ドナーとの調整、基礎教育プロジェクト等、実施プロセスの適切性及び有効性について検証する。
 - ・ その他、基礎教育開発ニーズの高い両国の現場から、基礎教育援助に関する教訓を得る。
2. 対象国： ケニア、エチオピア
3. 期間： 2007年10月6日(土)～10月17日(水)
4. 訪問先：ケニア(滞在期間:10月7日～10日)
 - ・ 日本大使館、現地 ODA タスクフォース
 - ・ ケニア中等理数科教育強化計画プロジェクト(SMASSE プロジェクト)
 - ・ ケニア国財務省、教育科学技術省
 - ・ UNICEF 東南アフリカ地域事務所エチオピア(滞在期間 10月10日～16日)
 - ・ 日本大使館、JICA エチオピア事務所
 - ・ エチオピア国連邦財務経済開発省、連邦教育省、オロミア州教育局
 - ・ エチオピア初等教育アクセス改善計画(プログラム)
 - 住民参加型基礎教育改善プロジェクト(ManaBU プロジェクト)
 - オロミア州スクールマッピング・マイクロプランニング・プロジェクト(SMAPP プロジェクト)
 - ・ ManaBU プロジェクト及び草の根・人間の安全保障無償資金協力で建設された初等学校
 - ・ 国連児童基金(UNICEF)エチオピア事務所
 - ・ ユネスコ エチオピア事務所
 - ・ 世界銀行 エチオピア事務所
 - ・ 米国国際開発庁(USAID) エチオピア事務所

1-5-6 基礎教育援助プロジェクトと BEGIN の関係を理解するための既存報告書レビュー

これまで、日本の ODA を通して、外務省、JICA、国際協力銀行 (JBIC) 等によって実施された(または、実施中の)基礎教育分野のプログラム/プロジェクトに対する案件審査(事業事前調査)報告書、中間評価、終了時評価、事後評価報告書を分析した。

分析に当たっては、これらの報告書において、(1)何らかの形で BEGIN や BEGIN の重点分野について記載されているか、(2)記載されている場合は、プロジェクトとの関わりはどのように記載されているかを確認するとともに、(3)報告書から読み取れる BEGIN のインパクトや(4)BEGIN からの教訓等、本調査で教訓や提言をとりまとめる上で有益と考えられる情報を抽出した。ここでの分析結果は、本報告書の第 4 章にとりまとめる。

1-5-7 基礎教育援助プロジェクトに対する事例研究

これまで JICA、JBIC で実施された(または、実施中の)基礎教育分野のプロジェクトの中から、代表的なプロジェクトの事業事前調査、中間評価、終了時評価、事後評価報告書、最終報告書を分析し、事例研究を行った。

事例研究の対象プロジェクトの選定に当たっての選定基準は以下のとおりとした。

1. 基礎教育の開発ニーズが高い南アジア、アフリカ等でのプロジェクトまたは事業
2. 住民参加や一般財政支援等の新たなアプローチをとっているプロジェクトまたは事業
3. BEGIN 重点分野の教育の機会確保、質の向上、マネジメント改善のそれぞれに関する代表的プロジェクトまたは事業
4. 域内の他国に成果やインパクトが派生したプロジェクトまたは事業

事例研究の視点は、(イ)プロジェクトの概要把握、(ロ)BEGIN の位置付けと整合性、(ハ)BEGIN 重点分野及び新たな取組等との関連性、(ニ)BEGIN の影響を受けた、または受けなかったことから考えられる教訓等とした。事例研究の結果は、本報告書の第 6 章にとりまとめる。

1-5-8 総合評価と提言の作成

上記 1-5-1 から 1-5-7 で収集したデータ及び分析結果に基づいて、BEGIN の基本理念、重点分野、新たな取組に関する現状と教訓を明らかにした。その結果に基づいて、BEGIN の「政策の妥当性」、「プロセスの適切性」、「結果の有効性」について総合評価を行い、日本の基礎教育援助政策やイニシアティブ、基礎教育援助の在り方に対する提言をとりまとめた。

BEGIN の基本理念等に対する現状と教訓の分析結果は、本報告書の第 7 章に、提言は第 8 章に示す。

1-6 実施体制

本評価は、外務省国際協力局評価室を事務局とし、外務省 ODA 評価有識者会議メンバー、評価関連業務委嘱先であるコンサルタントからなる評価団が、調査・分析業務を行った。

本評価団構成は、以下のとおりである。

表 1-1 「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)評価」評価団構成

	氏名	所属・役職
有識者メンバー:		
評価主任	橋本 ヒロ子	十文字学園女子大学社会情報学部教授 ODA 評価有識者会議メンバー
アドバイザー	黒田 一雄	早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授
評価業務委嘱先(コンサルタント会社):		
コンサルタント・グループ・リーダー	石田 洋子	財団法人国際開発センター評価事業部部長/ 主任研究員
政策評価	寺田 幸弘	財団法人国際開発センター総務部長/ 主任研究員
教育評価1	滝本 葉子	財団法人国際開発センター研究員
教育評価2	久須美 晴代	財団法人国際開発センター研究員

上記の評価体制に加え、調査・分析に、より総合的、包括的な視点が盛り込めるよう、評価団による調査・分析業務と並行して、評価対象、手法、手順、プロセスや成果品に対して、外務省、文部科学省、援助実施機関関係者の参加する検討会において協議が行われ、実際に援助事業の立案・実施に関わる担当者からのコメント、助言等が提供された。

1-7 作業スケジュール

本評価の作業スケジュールは以下のとおり。

2007 年 8 月～9 月中旬	評価調査の実施方法・方針の確定
9 月中旬～12 月末	国内調査(データ収集・分析、ヒアリング)
10 月上旬～中旬	現地調査
10 月下旬～12 月下旬	報告書骨子作成とコメント反映
2008 年 1 月	報告書ドラフトの作成
2 月上旬～下旬	報告書ドラフトの修正と最終報告書の完成