

## 第5章 援助の現場とBEGIN

### 5-1 途上国におけるBEGINへの取組状況の把握

本評価では、「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」をはじめとする日本の教育援助政策が、途上国の援助の現場でどのように生かされ、実践され、成果を挙げているか、どのような課題に直面しているかについて把握し、改善点を明らかにするために、現地ODAタスクフォースが設置された在外公館、及びユネスコ日本政府代表部に対して、アンケート調査を実施した。アンケート調査票は、全途上国のうち、現地ODAタスクフォースが設置されている66か国に発送し、そのうち62か国(93.9%)から回答が得られた。アンケート調査の概要は、第1章に示すとおり。

第5章では、このアンケート調査の集計結果、ケニア、エチオピアへの現地調査で行ったヒアリング調査の結果に基づいて、途上国の教育援助の現場における現地ODAタスクフォース、途上国政府、ドナー協調によるBEGINに対する意識と取組の現状を分析した。アンケート調査用の質問票、アンケート調査の集計結果は、それぞれ巻末資料-2及び巻末資料-3に含める。

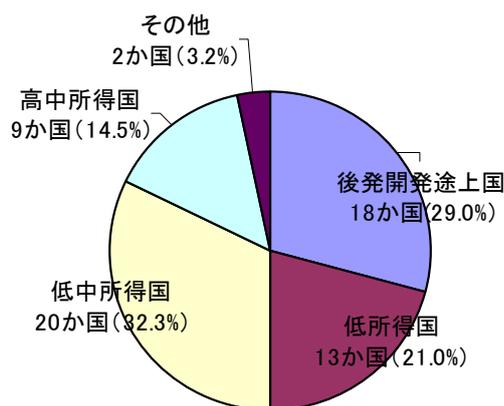
本評価のアンケート調査に回答した現地ODAタスクフォース設置国(以下、アンケート回答国)62か国を、DAC分類に基づいて分類すると表5-1のとおりとなる。後発開発途上国及び低所得国は合わせて31か国で、全アンケート回答国の50%であった。

表 5-1 本評価アンケート回答国のDAC分類別割合

DAC 分類	後発開発途上国	低所得国	低中所得国	高中所得国	その他
国数 (全体に占める割合)	18か国 (29.0%)	13か国 (21.0%)	20か国 (32.3%)	9か国 (14.5%)	2か国* (3.2%)

注)DACの被援助国分類には含まれていないルーマニア、ブルガリアの2か国

(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

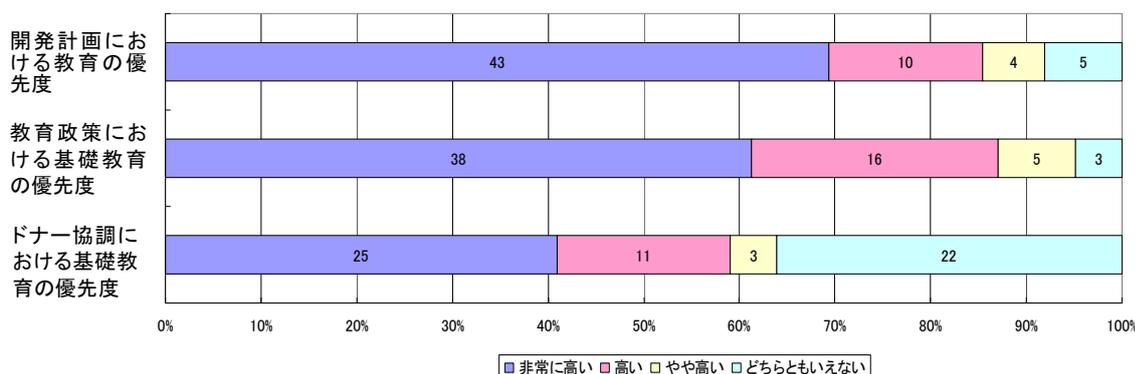


(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-1 本評価アンケート回答国のDAC分類別割合

## 5-2 教育及び基礎教育開発の優先度

途上国における教育開発の優先度を、アンケート集計結果から把握する。アンケート回答国の開発計画における教育の位置付け、そして教育政策及びドナー協調における基礎教育の位置付けについて、図 5-2 に示すような回答が得られた。なお、これらのアンケート回答国政府の開発計画における教育の優先度、同じくアンケート回答国政府の教育政策における基礎教育の優先度、ドナー協調を進めていく上での基礎教育の優先度については、アンケート回答国現地ODAタスクフォースの担当者（在外公館の教育分野担当者または JICA の教育分野担当者のケースが多い）が有する情報に基づいて回答されている。



(出典: 本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-2 アンケート回答国の教育・基礎教育開発の優先度(国数)

アンケート回答国 62 か国のうち、43 か国(69.4%)からは、それぞれの開発計画における教育分野の優先度が「非常に高い」、10 か国(16.1%)で「高い」、4 か国(6.5%)で「やや高い」、5 か国(8.0%)で「どちらとも言えない」という回答が得られた。全体の 85%を上回る 53 か国が、任国政府の開発計画が「非常に高い」、または「高い」優先度を教育に与えていると回答した。

「非常に高い」と回答したアンケート回答国 43 か国のうち、後発開発途上国は 17 か国、低所得国は 8 か国であった。後発開発途上国の中で、教育分野の優先度は「どちらとも言えない」としたのは 1 か国(ミャンマー)であった。

教育政策における基礎教育の優先度については、38 か国(61.3%)が「非常に高い」、16 か国(25.8%)が「高い」、5 か国(8.1%)が「やや高い」、3 か国(4.8%)が「どちらとも言えない」との回答であった。上記と同様、全体の 87%が、任国政府の教育政策において、基礎教育の優先度は、「非常に高い」または「高い」と回答した。

また、アンケート回答国におけるドナー協調の場で、基礎教育の優先度が「非常に高い」とした国は 25 か国(うち、後発開発途上国及び低所得国 18 か国)、「高い」とした国は 11 か国(同5か国)で、両者を合わせて、全回答国 62 か国の 60%近くを占めた。しかし、ここで「非常に高い」と回答した国数は、任国政府の教育政策における基礎教育の優先度が「非常に高い」とした回答した国数に比較して、3 割以上少なかった。「どちらとも言えない」とする回答も、22 か国(同6か国)と 3 分の 1 以上を占めていることも、他の 2 つの質問とは異なる回答パターンとなった。

「非常に高い」と回答した回答国 25 か国のうち、72%が後発開発途上国及び低所得国であり、ドナー協調は、相手国ニーズに合致した形で進められているという結果となった。「どちらとも言えない」と回答した 22 か国のうち、後発開発途上国及び低所得国は 6 か国であり、残りの 70%以上が、低中所得国または高中所得国であった。これらの後発開発途上国及び低所得国 6 か国では、現地 ODA タスクフォースから見て、他ドナーの基礎教育に対する優先度が分かり難い、あるいは他ドナーの基礎教育の優先度について、理解するための情報、または機会が十分ないということが原因とも考えられる。

### 5-3 後発開発途上国及び低所得国における教育の優先度

アンケート回答国のうち、後発開発途上国及び低所得国と、低中所得国及び高中所得国の開発計画における教育分野の優先度に関する回答状況を図 5-3 に、教育政策における基礎教育分野の優先度に関する回答状況を図 5-4 に示し、これらを比較する。

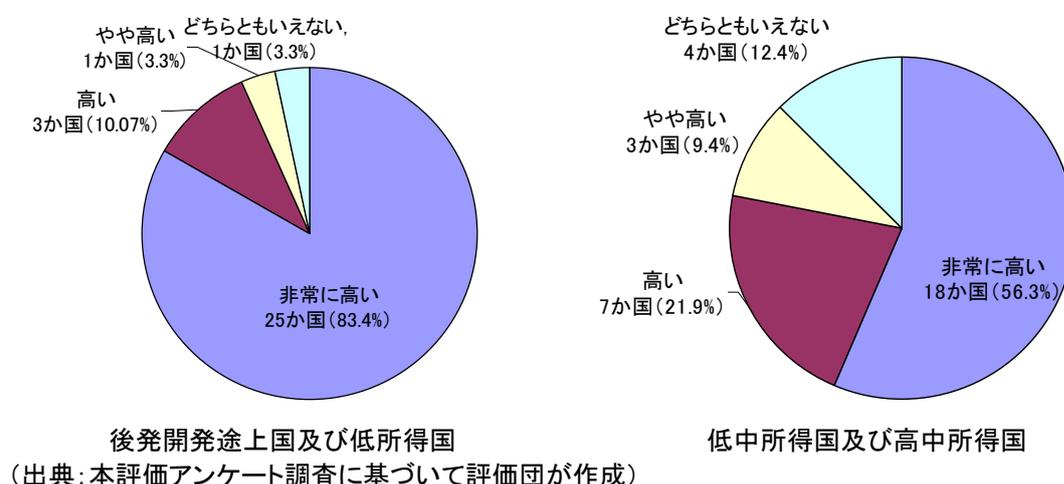


図 5-3 アンケート回答国における教育開発優先度 (国数)

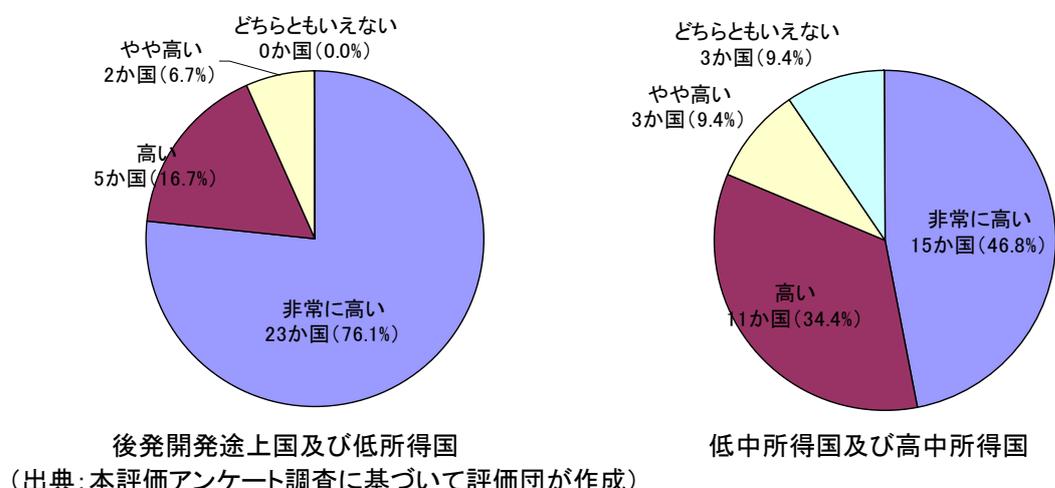


図 5-4 アンケート回答国における基礎教育開発優先度 (国数)

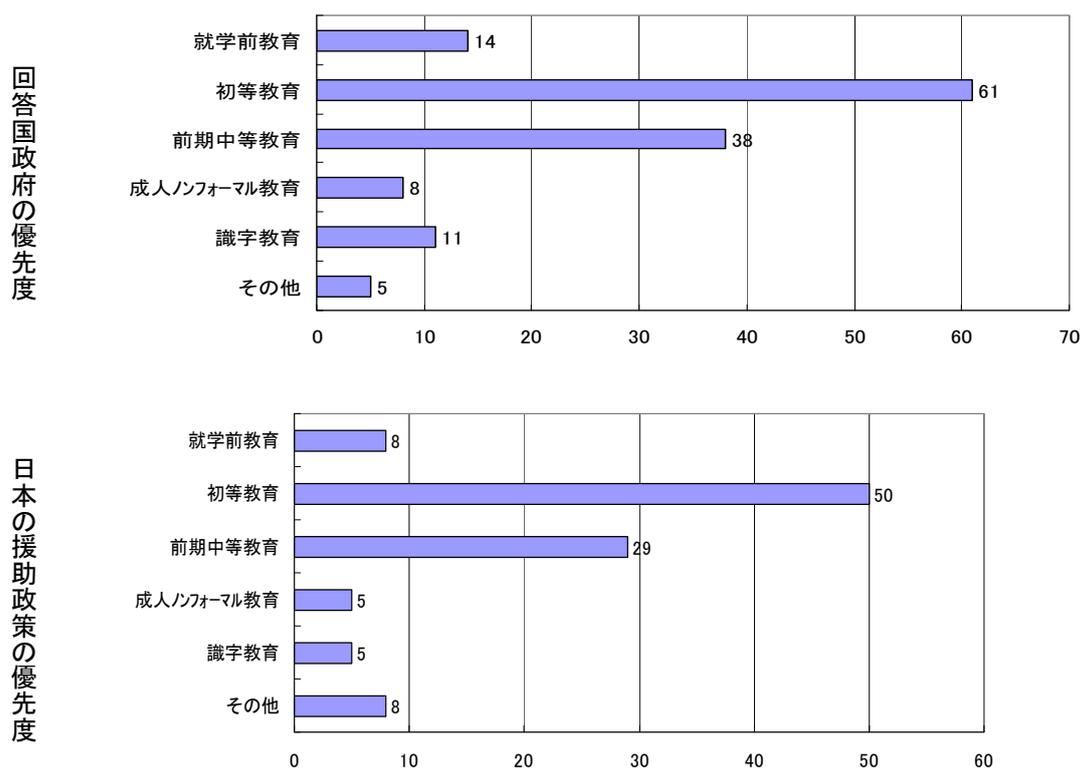
図 5-3 及び図 5-4 より、後発開発途上国及び低所得国では、開発計画における教育分野の優先度、教育政策における基礎教育の優先度ともに、「非常に高い」国が 70%から 80%を占め、基礎教育ニーズの高いことが理解される。

低中所得国及び高中所得国についても、開発計画における教育分野の優先度や、教育政策における基礎教育の優先度が、「非常に高い」、「高い」と回答した国を合わせると 80%前後を占め、ここでも、それぞれの優先度が高いことが分かる。

一方、低中所得国及び高中所得国では、開発政策における教育分野の優先度が「非常に高い」と回答した国が 18 か国 (56.3%) であるのに対し、教育政策における基礎教育の優先度が「非常に高い」と回答した国は、15 か国 (46.8%) と若干少なく、「高い」とする国が多くなる。これらの国々では、基礎教育の開発ニーズも高いものの、同時に、高等教育、後期中等教育等の開発ニーズも高いためと考えられる。

#### 5-4 日本の基礎教育援助と途上国ニーズ

アンケート回答国における回答国政府の基礎教育の開発ニーズ、及び日本の援助政策における基礎教育の優先度について分析する。図 5-5 に、アンケート回答国の基礎教育開発において、「どのサブセクターに重点がより多く置かれているか」についての回答結果をとりまとめた。アンケート票では、複数回答可とした。



(出典: 本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-5 本評価アンケート回答国及び日本の援助政策における重点基礎教育サブセクター(複数回答可)

図 5-5 に示すとおり、アンケート回答国政府は、基礎教育のうち、初等教育を優先しているとする票が最も多く、アンケート回答国 62 か国中 61 か国(うち、後発開発途上国及び低所得国は 30 か国)であった。続いて、前期中等教育を優先する国が 38 か国(同 17 か国)、就学前教育は 14 か国(同 4 か国)、識字教育は 11 か国(同 5 か国)、成人ノンフォーマル教育が 8 か国(同 5 か国)であった。

初等教育に対する優先度が、各国とも高く、続いて、前期中等教育が高い。就学前教育や識字教育、成人ノンフォーマル教育への優先度はいまだ低い状況にある。これらの回答のうち、後発開発途上国及び低所得国の割合をみると、初等教育、前期中等教育等では、全回答数の 50%前後を占めているが、就学前教育では 14 か国中 4 か国と、30%以下の回答であった。後発開発途上国及び低所得国において、就学前教育の開発が遅れていることを示しているとも言えよう。

日本の教育援助政策では、基礎教育のうち、初等教育を優先しているという国は、アンケート回答国 62 か国中 50 か国(うち、後発開発途上国及び低所得国は 25 か国)と最も多く、前期中等教育は 29 か国(同 13 か国)、就学前教育は 8 か国(同 1 か国)、識字教育は 5 か国(同 2 か国)、成人ノンフォーマル教育が 5 か国(同 3 か国)であった。

アンケート回答国において、日本の教育政策が、基礎教育の中で、初等教育サブセクターを優先し、次いで、前期中等教育を優先していることは、途上国側政府の状況と同様である。日本の援助政策の優先度に対しては、複数回答が少なかったため、回答国政府の優先度を示すグラフより、回答数が全体に少ないが、全体として、回答パターンは類似しており、基礎教育サブセクターについて、回答国のニーズと日本の基礎教育援助政策は、ほぼ合致していると考えられる。

図 5-6 に、「どの基礎教育アプローチに優先度が置かれているか」についての回答結果をとりまとめた(複数回答可)。

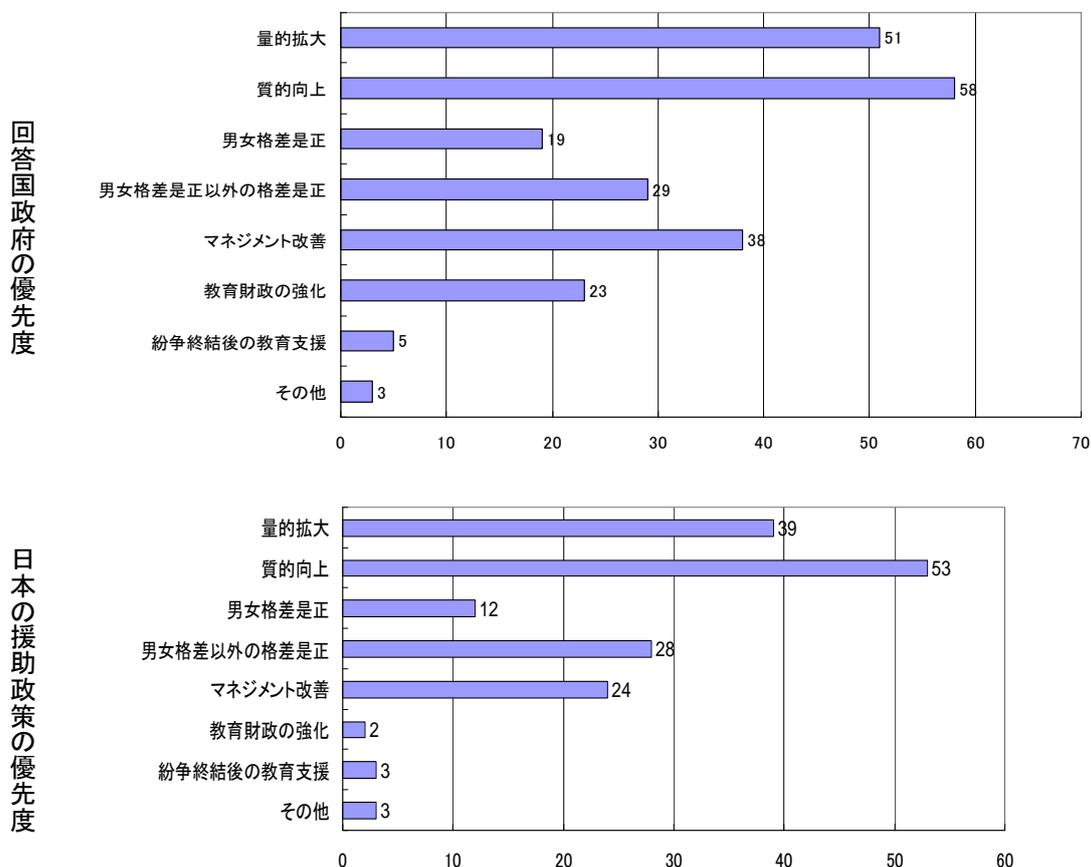
図 5-6 に示すとおり、アンケート回答国政府の基礎教育政策では、質的向上アプローチへの優先度が最も高く、アンケート回答国 62 か国中 58 か国(うち、後発開発途上国及び低所得国は 28 か国)であった。続いて、量的拡大を優先する国は、51 か国(同 28 か国)、マネジメント改善 38 か国(同 19 か国)、ジェンダ―格差以外の格差是正 29 か国(同 13 か国)、教育財政の強化 23 か国(同 15 か国)、ジェンダ―格差是正 19 か国(同 13 か国)、紛争終結後の教育支援 5 か国(同 4 か国)であった。

後発開発途上国及び低所得国では、量的拡大及び質的向上とも 28 か国と同程度の高い優先度となっており、いまだ量的拡大へのニーズが高いことがうかがえる。以下、マネジメント改善、教育財政の強化、ジェンダ―格差是正、ジェンダ―格差以外の格差是正の順となる。

一方、低中所得国及び高中所得国では、ジェンダ―格差是正を優先する国が 6 か国であったのに対し、都市部と農村部、社会的弱者に対する格差等、ジェンダ―格差以外の格差是正を優先する国は 16 か国であった。これは、後発開発途上国及び低所得国においては、両者が同数(どちらも 13 か国)であったのに対して、異なる傾向となった。低中所得国及び高所得国では、ジェンダ―格差がある程度改善され、都市部と農村部または遠隔地、少数民族やカースト等社会的弱者との格差が問題となっていることが推測される。

図 5-6 について、日本の援助政策でも、途上国側の優先度と同様に、質の向上に重点を置いたアプローチの優先度が最も高く、次いで量的拡大の優先度が高い。両

者で異なる点としては、途上国政府側の教育分野の財政の強化や、マネジメント改善等、教育行政に対するアプローチへの優先度が高いのに対して、日本の援助政策では、これらのアプローチに対する優先度は比較的低いことが挙げられる。



(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-6 本評価アンケート回答国及び日本の援助政策の優先アプローチ (複数回答可)

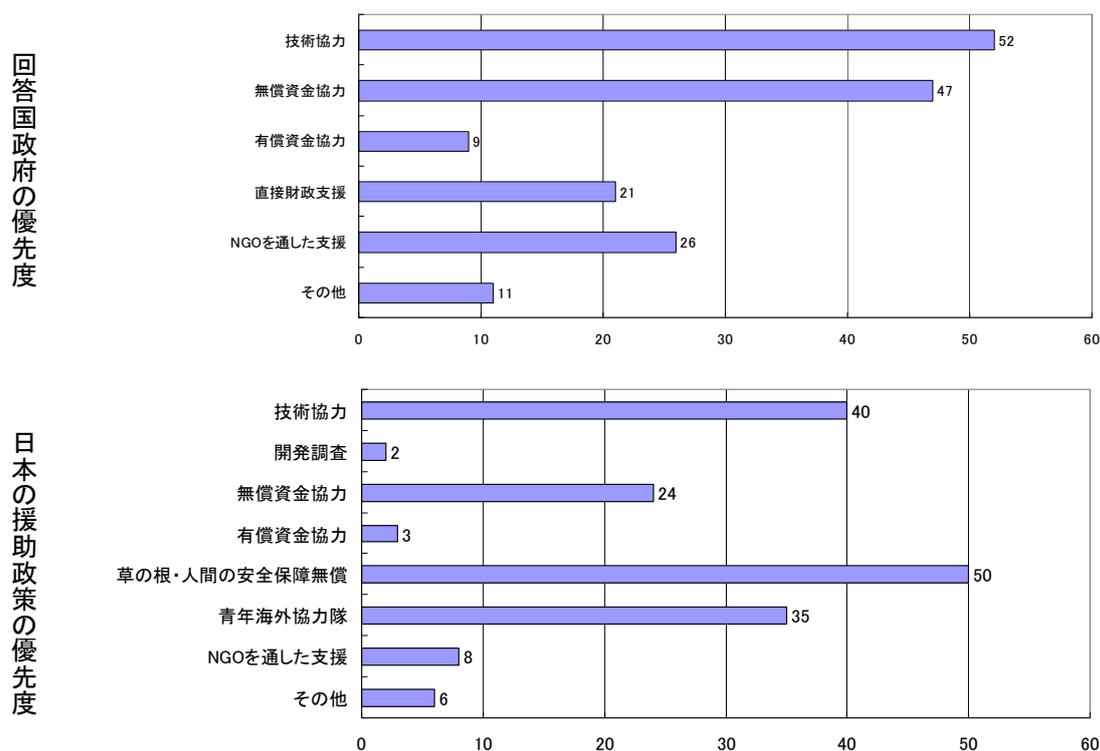
図 5-7 に、基礎教育開発のために、「どの日本の援助形態が求められている(または、適切)と考えるか」についての回答結果をとりまとめる。

アンケート回答国からは、技術協力が求められているとする回答が最も多く、アンケート回答国 62 か国中 52 か国(うち、後発開発途上国及び低所得国は 27 か国)であった。続いて、無償資金協力 47 か国(同 24 か国)、NGO を通じた援助 26 か国(同 15 か国)、直接財政支援 21 か国(同 17 か国)、有償資金協力 9 か国(同 3 か国)であった。

いずれも在外公館または現地 ODA タスクフォースの担当者による回答であるため、必ずしも、アンケート対象国政府のニーズが 100% 反映された結果とは言えないが、技術協力と無償資金協力が求められているとする回答が、後発開発途上国及び低所得国のみの場合も、低中所得国及び高中所得国のみの場合も、同じような割合で高得票であったことは注目に値する。財政支援が求められると回答した 21 か国のう

ち、17 国が後発開発途上国及び低所得国であったことも注目されよう。この 17 国を地域別に見ると、アフリカが最も多く 8 国であった。

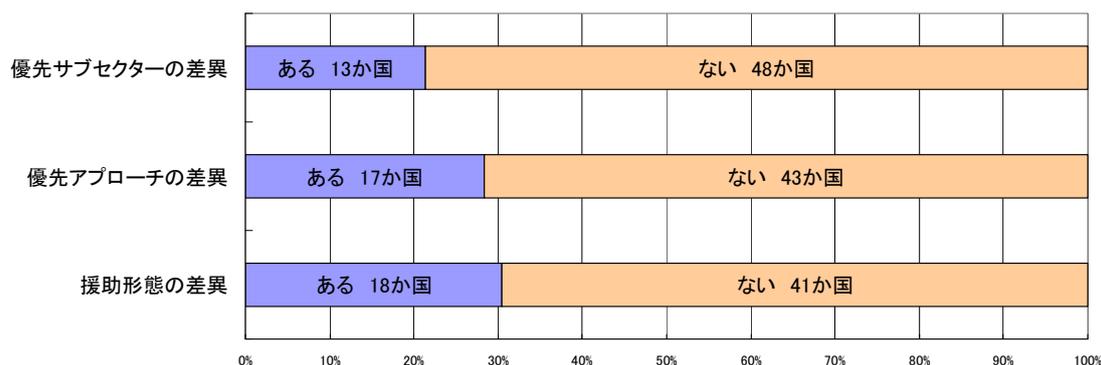
日本の基礎教育援助においては、草の根・人間の安全保障無償資金協力が最も優先度が高く、次いで、技術協力プロジェクト、JOCV の優先度も高い。4 番目に優先度が高いのが、無償資金協力であった。途上国側からは、無償資金協力に対する優先度が高かっただけに、対照的である。日本の援助政策では、草の根・人間の安全保障無償資金協力や JOCV 等、比較的規模が小さく、現地に対応しやすい、いわゆる足の早い事業実現が可能な援助形態が、基礎教育援助向きと考えられているように思われる。



(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-7 本評価アンケート回答国及び日本の援助政策で求められる援助形態 (複数回答可)

図 5-5 から 5-7 の回答を踏まえて、現地 ODA タスクフォースに対して、日本の援助政策の優先度と途上国政府ニーズの間にギャップがあるかどうかについて、質問をした。その結果を、図 5-8 に示す。



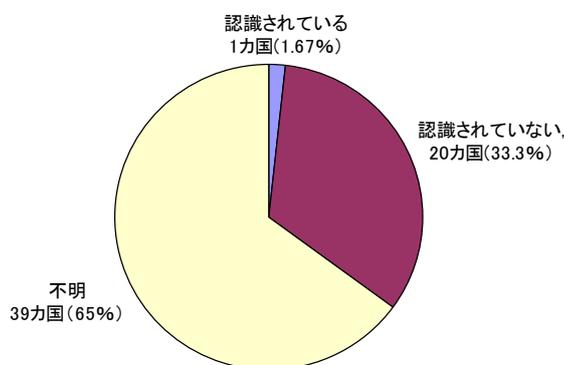
(出典: 本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-8 日本の援助政策の優先度と途上国政府ニーズの優先度のギャップの有無

アンケート回答国の現地 ODA タスクフォースのうち、13 か国 (21.0%) が、サブセクターの優先度について、途上国政府との間に差異があると感じ、17 か国 (27.4%) が、優先するアプローチについて差異があると感じている。そして、援助形態について、途上国政府との間に差異があると感じている現地 ODA タスクフォースの数が、18 か国 (30.5%) と最も高かった。これは、図 5-5、5-6、5-7 のうち、図 5-7 において、日本の援助政策の優先度と途上国政府ニーズの間に最も差異が見られたことと同じ傾向を示している。

### 5-5 BEGIN の認知度

図 5-9 に、本評価アンケート回答国政府から、BEGIN を認識しているかという質問に対する回答結果を示す。1 か国を除いて、相手国側政府は、「BEGIN を認識していない」(33.3%)、または「BEGIN を認識しているかどうか不明」(65%)との回答であった。なお、相手国政府が「BEGIN を認識している」と回答した 1 か国は、インドネシアであった。在インドネシア日本大使館の経済協力班には複数の担当官が配置され、教育分野の担当官としては文部科学省職員が派遣されており、BEGIN の広報が積極的に行われたものと推測される。



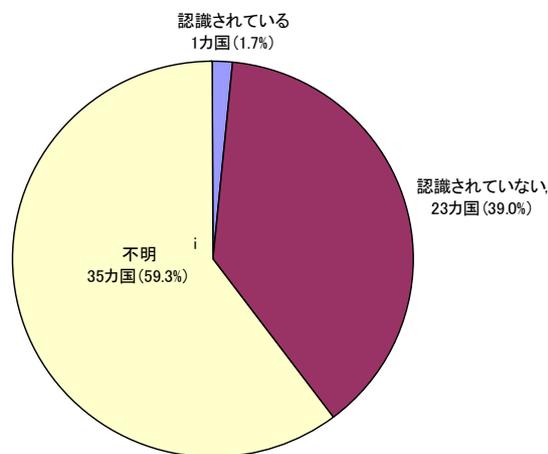
(出典: 本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-9 本評価アンケート回答国における相手国政府の BEGIN の認識状況

現地調査を行ったケニア及びエチオピアにおいても、両国教育省は、BEGIN を特段認識しているわけではないことが分かった。

エチオピア財務経済開発省の責任者からは、「日本だけでなく、様々なドナーが様々なイニシアティブを出すのが、ドナー側だけで策定されることが多く、イニシアティブを発表するだけ、あるいは会議を1回開催するだけで何も起こらないケースも少なくない。それぞれどう対応すればよいのか困ってしまう」とのコメントが寄せられた。途上国側の理解を得なければ、彼らのオーナーシップや自助努力を重視する BEGIN の真価を発揮することを期待することは難しいと考えられる。

図 5-10 に、「アンケート回答国で教育援助を行っている他ドナーが、BEGIN を認識しているかどうか」という質問に対する回答結果を示す。これは、途上国の認識度に類似した結果となった。1 か国を除いて、他ドナーが「BEGIN を認識していない」(39%)または「BEGIN を認識しているかどうか不明」(59.3%)との回答であった。ここで他ドナーが「BEGIN を認識している」と回答した1か国も、インドネシアであった。



(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-10 本評価アンケート回答国で教育援助を行っている他ドナーの BEGIN の認識状況

本評価調査で現地調査を行ったケニア、エチオピアにおいても、UNICEF、ユネスコ、USAID、世界銀行等の現地事務所を訪問したが、BEGIN は認識されていなかった。

前述のとおり、日本政府は、国際社会や途上国に対して、日本の基礎教育支援の理念や精神を、BEGIN によって発信したわけだが、途上国同様、他ドナーにも、十分にメッセージが伝わっていない、または伝わっているかどうか不明な状況にあると考えられる。途上国においては、様々なドナーによる援助が行われており、BEGIN 等を通して日本の援助方針を明示することで、日本からの適切な主張も可能となり、ドナーとの調整・連携にも改善が期待されよう。

途上国においては、在外公館または JICA 現地事務所の担当者が、基礎教育分野の他ドナーとの調整を行うわけであるが、担当者の専門が必ずしも教育分野ではない、権限が与えられていない、調整能力が十分に養成されていない等の理由から、日本の政策や援助方針がドナー会合で発信されていないケースが多いという声が、

日本側からのみならず、他ドナーからも収集された。途上国において、他ドナーとの調整が適切に行われていても、BEGIN について途上国政府や他ドナーに広報する必要性やメリットが、在外公館や JICA 現地事務所の担当者にとって不明確であることも、十分な働きかけが行われていない原因とも考えられる。

ユネスコ日本政府代表部に対する質問票調査によると、同代表部では、BEGIN を上位政策に位置付け、ユネスコに設置している日本信託基金を、基礎教育援助の重要な事業として認識して業務を行っている。各信託基金の実施に当たっては、事前の事業承認や事後のレビューにおいて密に連絡をとりあっており、今後も EFA 達成へ向けて、BEGIN を通した日本の基礎教育支援への期待は高いとしている。

### 5-6 援助の現場での BEGIN の位置付け

BEGIN は、その発表後に、途上国や他ドナーから BEGIN が理解・認識されているか、国別援助計画や個別プロジェクトの案件形成における BEGIN の活用状況の確認、あるいは、国際社会の場で BEGIN の実践に関するモニタリング結果を発表する等のフォローアップは行われてこなかった。

また、旧 ODA 大綱や旧 ODA 中期政策の流れを受けて作成された BEGIN であったが、BEGIN 発表後に作成された現行 ODA 中期政策では、BEGIN やその基本理念や重点分野についての言及や、基礎教育の重要性に対する言及が見られなかった。前述のとおり、国別援助計画や国別評価にも、BEGIN はほとんど言及されていない。在外公館(または、現地 ODA タスクフォース)に対する質問票調査では、アンケート回答国のうち 4 分の 3 近くの 42 か国の在外公館から、「BEGIN を上位政策に位置付けていない」との回答が得られた(図 5-11)。



(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-11 本評価アンケート回答国における日本の教育援助上位政策としての BEGIN の位置付け

一方、アンケート回答国の現地 ODA タスクフォースのうち、BEGIN に対して何らかの対応をした国は、62 か国中 12 개국 (19.4%) のみであった(図 5-12)。対応していないと回答した国が 40 개국 (64.5%)、不明と回答した国は 10 개국 (16.1%) であった。対応したと回答した場合、主な理由(複数回答可)は、「BEGIN に則って、技術協力や一般無償資金協力の案件形成や審査を行っている」が 10 개국、「BEGIN に則って、草の根・人間の安全保障無償資金協力案件審査を行っている」が 6 개국、そして「BEGIN に沿って、教育分野における他ドナーとの連携を強化した」が 4 개국であった。



(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-12 本評価アンケート回答国の BEGIN への対応の有無

対応していない主な理由としては、「BEGIN の存在を認識していなかった」と回答した国が 25 か国、「BEGIN ではなく、EFA やミレニアム開発目標(MDGs)という国際的目標を重視して業務を行っている」と回答した国が 15 か国であった。日本の教育援助政策としての BEGIN の位置付けが、発表当初に明確に示されなかったこと、そして、その後もフォローアップが行われなかったことが、BEGIN に何の対応もしなかった国が、6 割以上も存在する原因の 1 つと考えられよう。

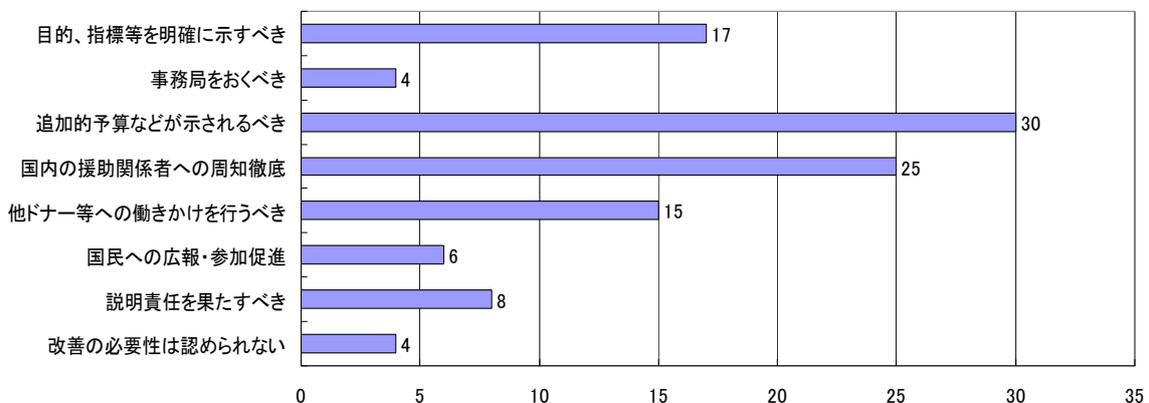
### 5-7 援助の現場からみた BEGIN の改善点

在外公館に対して、BEGIN の改善点を聞いたところ(複数回答可)、「追加的予算が示されるべきである」とする意見が最も多く、全回答国 62 か国の 48%を占める 30 か国から寄せられた。

続いて、「日本国内の援助関係者への周知を徹底すべき」が 25 票であった。「目標、指標、スケジュールを明確にすべき」が 17 票、「BEGIN を知ってもらうために国際機関、他ドナー、途上国政府、NGO への働きかけを行うべき」が 15 票であった。

「モニタリングによる説明責任を果たすべき」、「日本国民への広報の実施」、「外務省内に責任部署を設置すべき」については、それぞれ 8 票、6 票、4 票と比較的票数が少なかった。なお、「改善の必要はない」は 4 票であった。

現地 ODA タスクフォースから寄せられた主な改善点は、援助の現場において、基礎教育援助を効率的、効果的に行う上で、BEGIN をより活用できるようにするための提案に対して回答が集中したと考えられる。日本国民への広報や説明責任、あるいは外務省内の責任部署の改善と回答した国は少なかった。



(出典:本評価アンケート調査に基づいて評価団が作成)

図 5-13 BEGIN の改善点(複数回答可)