

第8章 評価結果と提言

8-1 評価結果

8-1-1 政策の妥当性

以下に、第2章から第7章までの分析に基づいて、「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」の政策の妥当性に対する評価をとりまとめる。カッコ内に、それぞれの評価の根拠を本文中で記述した箇所を示す。

1. BEGIN は、1992年に発表された旧 ODA 大綱及び 1999年の旧 ODA 中期政策に示された、「貧困削減には、基礎教育支援と女性支援が重点課題であること」、「自助努力の最も重要な要素である人づくりを国づくりの基本ととらえて、人材育成を重視すること」という基本方針に沿って作成された。BEGIN には、こうした旧 ODA 大綱の基本方針が、理念として盛り込まれており、整合性は高いと考えられる。(←「3-3 ODA 大綱、中間政策と BEGIN」)
2. 2003年の現行 ODA 大綱では貧困削減のために、教育が必要であることを確認し、2005年の現行 ODA 中期政策では、ミレニアム開発目標(MDGs)達成へ向けて教育分野等、総合的アプローチによる支援の重要性を言及した。MDGs の達成を目指し、総合的アプローチをとるとする BEGIN は、現行 ODA 大綱、現行 ODA 中期政策の方向性と同じであり、日本の現行の上位政策に対して整合性があると言える。(←「3-3 ODA 大綱、中間政策と BEGIN」及び「3-5 日本の分野別開発政策としてのイニシアティブ」)
3. しかし、現行 ODA 中期政策では、その策定に先立って発表された BEGIN または BEGIN に書かれている基本理念や重点分野が言及されなかったため、BEGIN の基礎教育援助における位置付けが、援助実施機関や、援助の現場で活動する人々にとって、明確にならなかった。このため、BEGIN は、国別援助計画や援助実施機関の国別事業計画にもほとんどとりあげられなかった。また、BEGIN は、分野別の援助政策であり、ODA 大綱や ODA 中期政策に沿ったセクターごとの施策を示す「分野別開発イニシアティブ」とされる。この「分野別開発政策(イニシアティブ)」の位置付けや役割も明確にされていない。(←「3-3 ODA 大綱、中間政策と BEGIN」、「3-4 国別援助計画、国別評価等に見る BEGIN」、「5-6 援助の現場での BEGIN の位置付け」、「5-7 援助の現場から見た BEGIN の改善点」)
4. BEGIN において、G8カナナスキス・サミットまでの教育援助の流れを受け、それまでの日本の教育援助経験を整理して、日本初の基礎教育援助政策(分野別開発政策(イニシアティブ))を発表したことは、日本が基礎教育援助を重視するという姿勢を国内外に示す上で画期的であったと考えられる。(←「3-1 BEGIN の策定プロセス」、「5-4 日本の基礎教育援助と途上国ニーズ」)
5. BEGIN は、日本の教育援助経験に基づいて、国際的開発目標である「万人のための教育(EFA)」や MDGs 達成を目指す日本の基礎教育援助方針を網羅的にとりまとめていることから、途上国の開発計画や PRSP、EFA、MDGs 等との整合性も高いと考えられる。(←「3-1 BEGIN の策定プロセス」)
6. 一方、同じく国際的イニシアティブであり、モンテレー合意を行動に移し、EFA の達成を目指すための具体的な支援枠組みである EFA-ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)が、BEGIN において、「配慮する」にとどまり、前向きに位

置付けられなかったことは、当時の援助潮流との整合性が低かったと考えられる。(←「2-2 基礎教育における国際潮流」)

8-1-2 プロセスの適切性

以下に、BEGIN の策定及び実施のプロセスの適切性・効率性に対する評価をとりまとめる。カッコ内に、それぞれの評価の根拠を本文中で記述した箇所を示す。

1. 日本の基礎教育援助における重要な政策決定機関である外務省と文部科学省の連携の下に、日本初の教育援助政策である BEGIN が策定されたことは意義があることと言える。文部科学省において「国際教育協力懇談会」が設置され、そこでの議論が反映されたことも、BEGIN の内容に日本の教育援助経験が適切に盛り込まれる大きな要因となったと考えられる。(←「3-1 BEGIN の策定プロセス」)
2. BEGIN 策定時に、援助実施機関や国際機関からは意見が求められたが、途上国政府や他ドナーからも意見やコメント聴取を行うことが必要であったと考えられる。(←「3-1 BEGIN の策定プロセス」)
3. しかし、BEGIN は、国際的観点からみた場合、イニシアティブとしての明確な特性を備えておらず、成果目標や、その達成に向けた選択と集中による戦略的な予算配分、及び具体的なプログラム等が含まれておらず、効果的なイニシアティブとは言えない。また、日本の教育援助の基本理念や重点分野は、重要なポイントがとりあげられ、貴重な援助の精神が示されているものの、実現への方策や、達成度を示す数値目標が示されていないため、精神論にとどまっている。(←「2-3 日本の教育援助の流れと BEGIN」、「5-7 援助の現場から見た BEGIN の改善度」)
4. 現在は、外務省国際協力局多国間協力課が BEGIN 関連の情報収集・整理に関する業務を担当しているが、BEGIN 策定時には、外務省における BEGIN のモニタリングのための指標や体制は明確に示されず、発表後もしばらくは認識されなかった。また、策定時には関係課とも協議が行われたとのことだが、実際にどのように案件形成に反映させていくかまでは決められなかった。普及・広報についても、発表時を除いて、積極的に行われたとは言えない。一方、文部科学省では、国際教育協力懇談会における協議の流れの中で、BEGIN に関連して実施体制が固められ、政策評価の一環として評価が行われており、その結果はホームページでも公開されている。文部科学省内では、国際教育協力懇談会の枠組みの中において BEGIN に関連した活動の実施とモニタリングの体制は適切であったと評価される。(←「3-2 BEGIN の担当部署とフォローアップ」)
5. JICA では、案件形成や事前評価の段階で、BEGIN との整合性をチェックしている。基礎教育援助において柔軟で効果的なアプローチをとるために BEGIN を有効に生かしている。JBIC では、BEGIN よりも MDGs への貢献が意識されている。モロッコ、インドネシア等での基礎教育セクター事業やベトナム、タンザニアでの教育セクターを含めた財政支援等、有償資金協力の特性を生かした基礎教育支援のあり方が検討・実施されつつある。しかし、その取組の成果はいまだ限定的であり、今後の貢献が望まれる。現在は、インフラ整備が教育指標改善や貧困削減に与えるインパクトについて研究が行われており、今

後の展開に期待が高まる。(←「4-1 国際協力機構(JICA)」、「4-2 国際協力銀行(JBIC)」、「4-3 各種評価とBEGIN」)

6. 文部科学省の青年海外協力隊への現職教員の活用は着実に進められている。国内体制の強化については、大学レベルでは進んでいるものの、援助実施機関やプロジェクト現場において活用されることが望まれる。(←「7-3 日本の新たな取組」)

8-1-3 結果の有効性

以下に、BEGIN の結果の有効性に対する評価をとりまとめる。カッコ内に、それぞれの評価の根拠を本文中に記述した箇所を示す。

1. BEGIN 基本理念、重点分野、新たな取組の達成度と有効性について、詳しくは、第7章に示すとおりである。
2. 重点分野について、教育の機会確保、質の向上、マネジメント改善へ向けて、BEGIN 発表以降、技術協力プロジェクトや無償資金協力等を通して、基礎教育分野で積極的な取組が行われてきた。質の向上については、現職教員研修等、日本の経験に基づいて、JICA や拠点システム等の協力により、技術協力プロジェクトを通して成果が上がっており、その成果が他のプロジェクトでも活用できるように体系的なとりまとめも進んでいる。機会の確保については、技術協力プロジェクトや草の根・人間の安全保障無償資金協力を通して推進されており評価できるが、決して規模が大きいわけではなく、面的な広がりには欠ける。一方、一般無償資金協力による学校建設プロジェクトでは、コミュニティ開発支援無償が設立されたものの、いまだ制度上の制約から、相手国の自助努力やコミットメント強化に重要な住民参加が生かしきれていない。相手国のコミットメント重視や住民参加を可能にし、こうした成果を面的に拡大するには、教育の機会確保のための有償資金協力の活用が望まれる。マネジメントの改善は、徐々に成果が蓄積されつつあるが、手法や成果の体系化、自立発展性の確保等について、今後の拡充が望まれる。(←「7-2 重点分野」)
3. BEGIN とともに発表した向こう5年間で総額2,500億円の低所得国向け教育援助額については、2004年度末(BEGIN 発表から2年半後)で1,500億円強を達成しており、2007年度までに達成できるものと予測できる。また、BEGIN に対する評価として「追加予算がない」という意見が多かったが、ODA 予算が削減されつつある近年において、一定の額を確保したという点は評価できる。ただし、この援助額は、BEGIN と同じタイミングで発表されたものの、BEGIN が対象とする「基礎教育分野」への援助額ではなく、「教育分野」への援助額(つまり高等教育等も含む)となっており、多くの関係者に誤解を招いた。なお、途上国全体に対する基礎教育援助額には大きな増加はなく、教育援助額における基礎教育の割合にも大きな変化は見られなかった。(←「2-4 日本の教育援助実績」)
4. BEGIN を通して、基礎教育援助重視の傾向が加速され、援助実施機関(特にJICA)の基礎教育分野の実施体制も拡充されたことから、EFA、MDGs 達成に対して、BEGIN は間接的に貢献したと思われる。(←「2-3 日本の教育援助の流れとBEGIN」、「2-4 日本の教育援助実績」)
5. BEGIN は、G8カナナスキス・サミットでの発表時は、外交的な役割を果たした

と思われるが、それ以後は、フォローアップや広報が適切に行われなかったため、途上国、他ドナーや多くの日本の援助関係者にも明確には認識されておらず、外交面でのインパクトは限定的であったと思われる。(←「3-2 BEGIN の担当部署とフォローアップ」、「5-5 BEGIN の認知度」)

8-2 「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取組の評価」の提言に対するフォローアップ状況

2004 年度に実施された「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取組の評価」では、BEGIN を日本初の基礎教育援助政策として位置付け、BEGIN の策定プロセスや実施体制等について評価が行われ、「BEGIN の実施体制の見直しと主流化」について以下が提案された。

「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取組の評価」の提言

BEGIN の内容について、作成以降の日本の援助実績や教育関連 MDGs の中間報告等に基づいて見直しを行うことが望まれる。そして、見直しの結果に沿って、BEGIN の実施に際しての指標と具体的実施スケジュールを設定、またその実施及びモニタリング・評価の体制を特定の機関及び部署内に構築する。BEGIN を日本の初等教育援助の基本戦略であるとの共通認識を高め、BEGIN を中心として教育支援を動かし、BEGIN の主流化を図ることが重要である。

BEGIN 実施の担当機関となった組織により、以下の業務を実施することが望まれる。

- (イ) 国別援助計画や教育援助方針を作成する際に、EFA(教育関連 MDGs を含む)、BEGIN の位置付けを明確にすることを徹底する。
- (ロ) 教育関連 MDGs への直接的及び間接的貢献が期待されるすべての事業について、案件形成時に、EFA(教育関連 MDGs を含む)及び BEGIN への位置付けを明確にし、実施中のモニタリング、評価において、その進捗状況を指標として把握できる体制を整備する。
- (ハ) BEGIN に沿ってどのような案件が実施されているか、そしてその成果をモニタリングし、日本の初等教育援助全体についての実績をとりまとめ、定期的な評価を行う。これによって、教育援助の強化・効率化のための教訓・提言を得る。外部へのメッセージとして評価結果を公表する。

(外務省「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取組の評価」報告書、2004 年度)

本評価で得られた情報に基づいて、上記の提言のフォローアップ状況を確認した。その結果を以下にとりまとめる。

1. BEGIN の策定プロセスや実施状況の見直しは、まさに本評価によって実施されており、提言が実施に移されていると言える。今後は、見直しの結果に沿って、BEGIN の実施に際しての指標設定や具体的スケジュールが策定されることが期待される。
2. 外務省国際協力局多国間協力課が BEGIN の実施及びモニタリングの責任

部署として、体制を整備しつつあるが、国内外の援助関係者にはまだ明確に伝わっていないと思われる。

3. 国別援助計画や教育援助方針を作成する際に、EFA や BEGIN の位置付けを明確にすることを徹底することについては、今年度、多国間協力課が、関係機関に文書をもって発信したことから、提言のフォローアップがなされており、今後の成果が期待される。
4. MDGs 達成関連事業において、案件形成時に EFA や BEGIN への位置付けを明確にし、モニタリング・評価において、その進捗状況を指標として把握できる体制を確立することについては、援助実施機関によって一部実施されている。しかし、すべての事業に徹底されておらず、進捗状況を指標として把握する体制も未整備である。
5. BEGIN に沿ってどのような案件が実施されているか、その成果を評価し、教訓・提言をとりまとめることも、本評価がその役割を担っている。この点についても提言のフォローアップが行われていると言える。

8-3 提言

第 7 章で抽出した阻害要因や教訓、第 8 章の評価結果及び「教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取組の評価」の提言に対するフォローアップ状況に基づいて、基礎教育分野の援助政策またはイニシアティブの策定、基礎教育援助に対して、以下を提言する。

8-3-1 イニシアティブの策定に関する提言

今後、日本の ODA は、量的な拡大は難しい中で、質的な拡充を図り、国内外に対して、顔の見える、より効果的な援助を展開していくことが重要となる。その際には、国際社会や日本国民にメッセージを発信し、日本の ODA の方向性を戦略的に示していくことが不可欠と考える。

こうしたメッセージは、援助の現場で尽力している関係者を勇気づけ、精神的な支援ともなる。教育分野に限らず、分野別開発イニシアティブは、日本政府が国内外に広く発信するメッセージである。これらの分野別開発イニシアティブを通して日本の ODA を戦略的、効果的に示していくためには、以下のような改善が望まれる。

1. **成果目標・優先分野を伴った明確かつ具体的なイニシアティブの提示：**日本政府として、特に首相が発表する政策やイニシアティブは、発言だけに終わらせるべきではない。発表後に、どのような具体的な活動が伴い、どのような成果が期待され、進捗はどのようにモニタリングされるのか等、イニシアティブ作成時より、明確に計画される必要がある。外務省において作成される分野別開発イニシアティブを通じ、新たなプログラムの実施、成果目標の提示及び優先分野に対する選択と集中による予算の戦略的な配分等、具体的な計画を提示し、即効性・実行性のあるものとするのが望まれる。
2. **国際社会との協議・イニシアティブ広報体制の構築と継続：**イニシアティブは、日本政府からの一方的な発表では、インパクトは限定的であり、また途上国やドナーからの関心も期待できない。イニシアティブの策定に当たっては、関連国際機関、途上国政府機関等、途上国の現場の意見を聞き、実効性のあるものにする、また、発表に先立って、他ドナーに対して連携の働きかけを

すること、発表後は、フォローアップ体制を整備し、広報活動も適切に計画、実施されることが重要である。

3. **イニシアティブの横断的モニタリング・メカニズムの構築**： 現在、イニシアティブの策定・実施プロセス・モニタリング・評価には、一定のガイドラインや指針は存在していない。各担当部署の取組に任せられていることから、今後は、イニシアティブの策定から評価に至る指針を策定するとともに、イニシアティブを横断的にモニタリング・評価する部署を設置することが望ましい。各イニシアティブ及びイニシアティブ全体の動向に対する定期的な評価システムも導入すべきである。

8-3-2 BEGIN の政策的位置付け・主流化に関する提言

日本の基礎教育援助関係者にとって、日本の基礎教育援助の方向性がBEGINによって示されたことは、非常に心強いことであった。しかし、BEGIN によって、日本の基礎教育援助関係者が 1 つにまとまって、同じ方向へ進むには、BEGIN の政策としての位置付けをより明確にすること、その内容をより具体的にすること、実施体制を整備すること等の改善が必要と考え、以下を提言する。

1. **ODA 上位政策による明確な支持と国別援助計画等への反映**： BEGIN を、有効性の高い基礎教育援助政策とするためには、上位政策である ODA 大綱や ODA 中期政策が、BEGIN との内容的な整合性を明示することで、分野別の援助政策として明確に支持することが不可欠である。また、国別援助計画や援助実施機関の国別事業計画では、BEGIN を基礎教育援助の上位政策として位置付け、BEGIN に沿った形で、戦略や具体的アプローチ、プロジェクトが策定されるよう、BEGIN 担当部署である多国間協力課によって、関係部署に徹底されることが必要である。
2. **成果・数値目標を伴う年次計画・ガイドラインの設定**： BEGIN の基本理念や重点分野を哲学や精神論的な努力目標に終わらせることのないように、BEGIN の成果目標を明らかにし、数値目標を入れた年次計画、実践へのガイドラインやフレームワークを設定することが必要である。
3. **過去の援助経験に基づくフレームワークの提示**： BEGIN の基本理念に沿って、相手国の自助努力やコミットメントを重視した支援を行う場合、具体的にどのようなアプローチをとるのか、援助の現場で尽力するだけでなく政府間や援助実施機関の間で民主化や制度整備等、政治的な介入は必要ないか、途上国側の変化をどう測るか、プロジェクト実施中の成果の自立発展性をどう確保するか等について、過去のプロジェクト経験から明らかにすることが必要である。ここで得られた教訓や提言等は、一定のフレームワークを提示し、国際社会への発信を意識しながら、今後の案件形成やプロジェクト実施に反映することが重要である。
4. **FTI に対する取組の強化**： 2008 年 1 月から、日本は FTI の共同議長国を務めている。したがって、共同議長国としての役割を適切に果たすだけでなく、日本としての、BEGIN の途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援という基本理念を生かして、FTI に対する具体的かつ有益な取組を工夫し、実践する必要がある。そのためには、FTI のメカニズムにも知的貢献を行うとともに、国レベルでは、FTI 対象国に対して重点的に二国間援助による基礎

教育援助を行うこと、国際機関を通じた援助では、触媒基金や教育計画開発基金への年次の拠出への量的なコミットメントを、FTI 関連会合等において早期に表明することが望ましい。

5. **ジェンダー格差是正への体系的な取組**: BEGIN においても、機会の確保において、ジェンダー格差の改善のための支援が重点分野に挙げられている。しかし、ジェンダーへの取組は、一部の案件では尽力されているものの、積極的かつ効果的に行われているとは言えない。ジェンダー格差への取組については、日本の教育援助における知見・経験を整理し、他ドナーの経験も踏まえて、体系化する努力が求められており、すべての基礎教育援助プロジェクトにおいても意識的に取り組むことが重要である。

8-3-3 BEGIN の実施体制に関する提言

BEGIN の重点分野や基本理念、あるいは新たな取組を、基礎教育援助プロジェクトを通して実現し、EFA や MDGs の目標達成に貢献していくには、現行の ODA 制度や援助形態を、有効かつ柔軟に活用するとともに、個々の援助形態を拡充し、効果的に組み合わせる相乗効果を生み出していくことが重要である。また、2008 年度の新 JICA 発足は、技術協力プロジェクト、無償資金協力、有償資金協力の効果的な組み合わせによる展開を可能にするものであり、基礎教育援助の更なる展開が期待される。こうした認識を背景に、最後に以下を提言する。

1. **一般無償資金協力におけるソフト型支援の適用(財政支援を含む)**: コミュニティ開発支援無償が設立され、無償のソフト化が進んだが、いまだ十分とは言えない。一般無償資金協力の学校建設プロジェクトにおいて、施設建設(ハード面)への支援だけでなく、住民参加による計画策定や学校建設、施設維持管理、学校運営への参加を進めるためのソフト面での支援が可能となり、自助努力や現地リソースの活用等、BEGIN の基本理念に沿った援助ができるように、制度面での改善が望まれる。その場合、財政支援も可能なセクター・プログラム援助も日本政府が行えることを公に表明し、予算も確保することが望ましい。
2. **有償資金協力の効果的な活用**: BEGIN の重点分野である教育への機会確保は社会的収益率も高い分野であり、相手国のコミットメント重視や自助努力支援につながり、多彩な活動をカバーしつつ、面的な展開も期待されるという特性を生かし、有償資金協力による基礎教育支援を、効果的な方法で拡充していくことが有効と考える。
3. **技術協力プロジェクトの面的展開**: 教育の機会確保や質の向上、マネジメント改善において、技術協力プロジェクトは、重要な役割を果たすことが期待される。今後は、無償資金協力や、有償資金協力との連携により、個別プロジェクトによる拠点的な活動から、面的な広がりを持つプロジェクト展開を目指す必要がある。
4. **他の開発セクターとの連携を含めた新たな実施戦略**: 有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクト、開発調査を組み合わせ、他の開発セクター(水供給、保健衛生、生計向上等)との連携を含めた基礎教育援助の新たな実施戦略を検討し、国別援助計画に反映して実践することが必要である。その場合、複数の援助形態と開発セクターの組合せとなるものの、案件形成や

要請の手続き等、時間がかからない仕組みで、即効性のある援助形態となる
ことが望まれる。

5. **オールジャパンによる実施体制の確立**： BEGIN の理念を実現し、政策目標
を達成するには、オールジャパン体制を確立するための財務省、外務省、文
部科学省、新 JICA、NGO、コンサルタント、研究者との定期協議等を開催す
る必要がある。

6. **ポスト BEGIN の策定**： BEGIN に有効期間は定められていないものの、(1)
BEGIN とともに発表された低所得国向けの 2,500 億円の供与期間も 2007
年度末で終わりを向かえること、(2)2008 年度には JICA・JBIC が統合され、
基礎教育援助にも新たなパラダイム(概念・模範)が到来することを考慮し、
「ポスト BEGIN」を策定することを提案する。

「ポスト BEGIN」については、前述のとおり、

- (イ) 明確な数値目標・成果目標・年次計画を伴い、策定時より国際社会への
働きかけと広報戦略を伴うイニシアティブとすること、
- (ロ) ODA 上位政策により明確な支持を受けるとともに、国別援助計画等へ
反映されるようガイドラインを提示し、過去の経験をフレームワークにとり
まとめ、フォローアップとモニタリングの実施を行うこと、
- (ハ) 各重点分野において各形態の活用策の検討を行い、他セクターとの連
携を視野に入れたオールジャパンの実施体制とすることを実現すること、
が望まれる。

また、「ポスト BEGIN」では、JICA・JBIC 統合によって、高等教育、中等教育、
基礎教育等の各教育サブ・セクターの位置付けをどうするのかについても明
確にすべきである。現行の教育協力の質を高めつつ、他ドナーへの働きかけ
を拡充させる新教育戦略の策定が今こそ求められている。