

第1章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

本評価で得られた評価結果をまとめると以下のとおりとなる。

<政策の妥当性>

日本のこれまでの対ラオス基礎教育分野への支援は、日本の上位政策、ラオスの開発政策、国際的な優先課題や開発目標との整合性を持ちながら実施されてきたといえる。また、ラオス政府・ドナーとの援助協調、セクター・ワイド・アプローチ(SWAp: Sector Wide Approaches)に向けた取組では、その協議の過程に参加しつつ、現在では今後の枠組みを見極める段階となっている。しかし、現在の協力プログラムである「基礎教育改善プログラム」は、個別の事業を束ねた「ゆるやかなプログラム」の段階であり、明確な枠組みの確定までは至っていない。

<結果の有効性>

日本の基礎教育分野への支援は、過半数が「教育環境・アクセスの改善」に対するもので、定量的に上位目標の指標(就学率等)への影響を明確にすることは難しいものの、学校建設、教育施設や備品の整備を通じ、一定の貢献を果たしていると考えられる。また、「教育の質の向上」の面では、理数科教育分野の教員養成の技術協力プロジェクト(SMATT)において、教授法の改善や教材作成などで成果があがっていることが確認され、長期的には理数科教育の質の向上につながっていくと推測できる。

また、ODAとNGOとの連携事業についてみると、その特色として、貧困層、女性、障害者など社会的弱者といわれる人たちを対象とした教育環境・アクセスの改善や、就学阻害要因の軽減に重点を置いている。さらに、独自のネットワークを活かし、コミュニティや地域住民と共に実施する形態が多くみられ、小規模ながらも、これらの活動を通じて、地域ぐるみの学校教育支援、図書・読書普及支援、文化活動の推進、女性や障害者を対象とした職業訓練などが、地域に根付いた形で実施されてきた。これらは、地域に密着した地道な活動が基礎教育改善に貢献したグッドプラクティス(成功事例・好事例)といえる。

<プロセスの適切性>

日本のODAの様々なスキームを現地の現状やニーズ等に応じて、効果的に選択・連携し、たとえば、ハード面では学校建設や教育環境整備をODA(無償)で実施し、ソフト面ではコミュニティが学校運営や教育事業をマネジメントできるよう技術プロジェクトを

通じて、あるいは NGO との連携により支援するという試みがとられていることが確認された。新しく開始された開発が遅れた南部 3 県における技術協力プロジェクトでは、国際 NGO との連携により、地方行政や地域住民の参加による初等教育改善の試みが進められている。

今回の評価対象となった ODA と NGO の連携事業をとおして、日本の NGO は、小規模ながらも、特に社会的弱者といわれる人たちの教育環境・アクセスの改善や、就学阻害要因の軽減に一定の効果をもたらしていることが確認された。

急速に進む教育セクターの援助協調の流れの中、日本は、政策アドバイザーの配置を通して援助協調へのプロセスへ参加し、ラオス政府との政策協議を進めてきている。一方で、援助協調の中で日本の基礎教育分野に対する日本の支援の経験や強みが他ドナーに十分に理解されていないことも指摘される。

1-2 提言

これまでの日本の対ラオス基礎教育分野における援助を今後さらに効率的かつ効果的に推進していくために取り組むべき方向として、本評価調査の結果に基づき、下記の提言を行う。

基本的な方針としては、貧困削減へ向けてラオス政府が掲げる「万人のための教育 (Education for All: EFA) 国家行動計画 (NPA: National Plan of Action)」の 2015 年までの実現への支援、日本の「国別援助計画」や基礎教育を重視する援助方針「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN: Basic Education for Growth Initiative)」の推進、ミレニアム開発目標 (MDGs: Millennium Development Goals) の目標 2 (初等教育の完全普及の達成)、目標 3 (ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上の達成) への貢献などに沿って、日本の ODA に対して提言を試みる。

提言 1 初等教育の継続と修了を目指した基礎教育支援の強化

ラオス政府は、貧困削減に向けた優先事項として基礎教育¹の普及・改善を挙げており、近年の取組により初等教育就学率は徐々に改善しつつあるが、2015 年までの EFA と MDGs の達成は危ぶまれている。その背景として、就学率は 2007 年には 89% まで増加したものの、依然として児童の 4 割近くが初等教育の継続・修了に至っていないという実情がある²。この理由として、貧困による教育継続の難

¹ 「基礎教育」の定義は、1990 年に開催された「万人のための教育世界会議 (The World Conference on Education for All)」における「万人のための教育世界宣言」に基づき、具体的には、就学前教育、初等教育、前期中等教育、ノン・フォーマル教育 (宗教教育、地域社会教育、成人教育、識字教育など) を総じて「基礎教育」と称する。

² Ministry of Education (2008a); 第 3 章参照

しさ、学校は存在しても低学年しか持たない不完全校が多く初等教育課程半ばで中退せざるを得ない、ということなどが挙げられる。さらに、基礎教育の普及・改善には、地域間、民族間、男女間の格差がみられ、開発の遅れた山岳地域や農村部、貧困層、女性そして少数民族の間で就学率や修了率が低くなっている。こうしたラオスの教育システムにおいて支援の行き届きにくいといわれる、初等教育完全普及の達成までに残された「ラスト 10% 余り」の児童への対応が求められている。

こうした背景の中で、現在、ラオスでは、援助協調により「教育セクター開発枠組み (ESDF: Education Sector Development Framework)」の策定が進んでいる。ラオス政府は、初等教育の継続・修了のために、前期中等教育も含めた基礎教育全体の底上げを目指して、現在進行中の教育システム改革において義務教育を初等教育から前期中等教育へ延長する計画を進めている。その中で、日本政府にとっては、初等教育の就学率・修了率の向上を目指した「基礎教育改善プログラム」を戦略的に継続・強化していくことが重要となる。その取組では、引き続き基礎教育の充実を実現するための課題—教育環境・アクセスの改善、就学阻害要因の軽減、教育の質の向上、教育行政・マネジメント強化に対する支援を連携させたアプローチをとることが期待される。つまり、日本のこれまでの学校建設、コミュニティや地域住民への支援、理数科教育分野での教員養成への支援などの経験を活かしつつ、国際社会の共通目標である基礎教育分野への支援を強化するという目標を常に確認することが一層望まれる。

提言 2 援助協調—他ドナーとの戦略的な連携強化—SWAps への積極的な参加

現在、ラオスの教育セクターでは、援助協調、SWAps への動きが急速に進んでいる。ESDF の策定を受け、具体的な政府のセクター開発計画が明らかになると、さらに SWAps が進展してくるものと考えられる。こうした流れに積極的に参加し、日本の「基礎教育改善プログラム」をより戦略的に形成していくことを提言する。そのためには、まず、他ドナーとの協調・連携をもとに日本の支援対象や得意とする分野・課題を明確にしていくことが必要となってくる。これまでの日本の基礎教育支援実績を分析すると、日本の得意分野としては、教育環境・アクセスの改善(小学校の建設・改修)、教育の質の向上(理数科教育にかかる教員養成)とともに、NGO との連携によるコミュニティへの働きかけを通じた就学阻害要因の軽減(読書推進、コミュニティ啓発等)が挙げられる。

日本は、教育行政・マネジメント支援のために「政策アドバイザー」を教育省に派遣してきた。SWAps の流れの中で、政策アドバイザーを通してのラオス政府や他ドナーとの政策対話や援助協調を推進することは重要であり、今後も教育行政・マネジメント強化への支援を継続することが望まれる。こうしたトップレベル(中央政府・政策)への支援と

同時に、開発が遅れた南部 3 県で見られるような、草の根の地域住民に対する支援と連携し、そこから得られた知見や経験を、「政策アドバイザー」を通して他ドナーと共有することも、他ドナーとの戦略的な連携強化につながると考える。

提言 3 初等教育の完全普及への支援—連携強化による援助効果の拡大

1) 包括的アプローチを目指した連携強化

貧困削減へ向けた基礎教育の充実への取組は、教育セクターのみならず、教育環境の改善など、他のセクターとも連携する地域全体を対象とした包括的なアプローチが必要となる。教育が貧困削減に重要な役割を果たすことはいうまでもないが、特に、包括的なアプローチはさまざまレベルで求められる。したがって、教育セクターのプログラム(プロジェクトを含む)の形成時には、インフラ整備や保健セクターとの連携や地域の経済開発を視野に入れること、また計画段階には他セクターとの連携の可能性を確認するプロセスと、そのためのツールとしてのチェック項目を設けることを提言する。このプロセスを通して支援の相乗効果を図ることが可能と考えられる。

2) 日本の援助スキーム間の連携推進

EFA へ向けて、限られた資金で最大の効果を発揮するためには、各種スキームの選択や連携、NGO や民間も含めた連携協力が必要である。そのためには、地域や受益者のニーズに応じて援助スキームを選択し、事業規模、期間、活動内容を策定することがさらに重要となってくる。例えば、ハード面では ODA(無償)で学校建設や教育環境整備を実施し、ソフト面では技術協力プロジェクトや NGO 連携事業で地域コミュニティによる学校運営や教育事業管理支援を実施するなど、ハードとソフトの両面のニーズに対応して相乗効果をあげることが考えられる。既に、南部 3 県ではその試みが始まっており、同様の取組の拡大が望まれる。

3) 地方行政の能力強化

地方分権化により、教育サービスを向上させる観点から、中央政府レベルのみならず、地方政府の教育行政能力強化への支援が重要な課題となっている。地方教育行政のマネジメント能力向上も包括的アプローチの一環として取り入れることが重要と考えられる。ことに、基礎教育分野では、就学前教育、初等教育、前期中等教育、ノン・フォーマル教育機関の運営・管理に責任を持つ県教育局 (PES: Provincial Educational Services) と郡教育事務所 (DEB: District Education Bureau) の行政・マネジメント能力を向上することが課題であると指摘されている。地方

の PES、DEB が地域の特殊性やニーズを考慮しつつ、コミュニティや地域住民の参加による地域のリソースの動員、エンパワーメントをはかり、地域の基礎教育事業の推進・維持を担うために必要な能力を強化する支援が求められている。

4) 住民やコミュニティと関係の深い NGO 等との連携

住民やコミュニティとの関係の深い NGO 等(日本の NGO、国際 NGO、ローカルな大衆組織や地区組織など)との連携によって、アクセスが悪く、困難な問題を抱える地域において、その地域特有の課題へも取り組むことができる。また、日本の NGO の中には、教育へのアクセスがより困難な地域での活動や、少数民族や社会的弱者に対する活動の経験が豊富な団体もある。その地域のネットワークや経験を活かして、NGO と ODA がなお一層連携しながら「ラスト 10% 余り」といわれるグループにも効果的に対応していくことを提言する。

上記 4 点に共通するのは、包括的アプローチであり、そのためには様々な援助スキーム間の連携のみならず NGO も含むドナーや援助団体との連携を強化することが不可欠である。連携を進めるにあたっては計画段階からの関係者や NGO 等との情報交換、検討協議が必要であるとともに、他ドナーのように調和と簡素化を通してスムーズな連携を推進していくことが重要となってくる。

提言 4 国内および現場レベルでの情報と知見、グッドプラクティスの共有

今後、SWAps の潮流に合わせ、ESDF という新しい枠組みの中で、日本が積極的に意思決定にかかわり、日本のプレゼンスを高めながら効率的・効果的に援助を実施していくことがますます求められている。しかしながら、日本の ODA のみならず NGO と民間も含めた対ラオス支援活動から得られた経験、知見、グッドプラクティス(成功事例・好事例)、成果とともに背景分析、証拠やデータを文書化したり、それらを発表・共有したりすることについてはまだ十分であるとはいえない。

まず、現地 ODA タスクフォースがリーダーシップを持って、こうした経験や知見、グッドプラクティスの文書化、証拠やデータのとりまとめを進めることが考えられる。さらに、NGO や民間も含めた現地関係者が持つ情報、アイデア、知見を共有することは以下の点で効果が期待できる。①具体的な協力事業の検討、②日本が得意とする分野や課題への選択・集中の可能性、③グッドプラクティスの適用の可能性を計画段階から見出すこと。そのためには、現地 ODA タスクフォースの調整機能を強化し、継続的かつ横断的な意見・情報交換の場の確保が求められる。

日本国内においても同様に、既存のネットワークを十分に活用して課題・セクター別に証拠に基づく成果やデータをとりまとめ、NGO や民間を含むラオスに対する国際協力に関する国内関係者との情報、アイデア、知見、グッドプラクティスの共有等の機会の確保や実施が期待される。