

第5章 評価結果

5-1 政策の妥当性

本節では、日本のラオス基礎教育分野に対する支援と、日本の上位政策やラオスの開発政策との整合性、国際的な優先課題や潮流との整合性、他ドナーの取組との関連性について検証する。

5-1-1 日本の上位政策との整合性

日本の政府開発援助(ODA)の上位政策としては、「ODA 大綱(旧・新)」と「ODA 中期政策」が挙げられる。前者は、日本の ODA の理念や原則等を明示したものであり、後者は、前者を踏まえて、ODA の基本的考え方や重点課題、地域的援助のあり方等を示したものである。また、基礎教育分野の援助政策としては、2002 年 6 月に開催された G8 カナヌスキス・サミットにおいて日本政府によって発表された「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)」がある。ラオスに対する日本の援助政策には、「対ラオス国別援助計画」(2006 年)があり、さらに「JICA 国別事業実施計画」(2007 年)が策定されている。これらの諸政策の概要は、下記のとおりである。

(1) 政府開発援助大綱(ODA 大綱)

旧 ODA 大綱(1992 年 6 月)では、「人づくり、インフラストラクチャー及び基礎生活分野の整備等を通じて、資源配分の効率と公正や良い統治の確保を図り、健全な経済発展を実現することを目的として ODA を実施する」ことが基本理念とされた。重点地域にはアジアの後発開発途上国が、重点項目には「基礎生活分野中心の支援」、「人づくり及び研究協力等の努力」、「インフラストラクチャー整備」、「地球規模の問題への取り組み」、「構造調整等」がそれぞれ挙げられた。

2003 年に改訂された新 ODA 大綱では、旧 ODA 大綱の基本理念を継承しつつも、新たな時代の課題に対応すべく「開発途上国の自助努力支援」、「人間の安全保障の視点」、「公平性の確保」、「日本の経験と知見の活用」、「国際社会における協調と連携」という 4 つの基本方針を打ち出し、戦略的な ODA の実施を明示した。

(2) ODA 中期政策

新 ODA 大綱を受けて 2005 年に改定された新 ODA 中期政策では、「人間の安全保障」の視点を踏まえつつ、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球規模の問題への取り組み」、「平和の構築」を 4 重点課題とした具体的取組が示されている。「貧困削減」では、貧困層を対象とした直接的な支援として基礎社会サービスの拡充が挙げられている。

(3) 成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)

EFAなどの国際的潮流を受け、日本政府は2002年にBEGINを発表し、初等教育等の基礎教育支援への強化を打ち出した。BEGINは、表5-1に示すとおり、6つの基本理念を挙げ、教育の機会の拡大、質の向上、マネジメントの改善の3点を重点項目とする。

表 5-1 「成長のための基礎教育イニシアティブ」(BEGIN)の概要

<p>【基本的理念】</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援(2) 文化の多様性への認識・相互理解の推進(3) 国際社会との連携・協調(パートナーシップ)に基づく支援(4) 地域社会の参画促進と現地リソースの活用(5) 他の開発セクターとの連携(6) 日本の教育経験の活用
<p>【重点分野】</p> <ul style="list-style-type: none">(1) 教育の「機会」の確保に対する支援<ul style="list-style-type: none">・多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設・ジェンダー格差の改善のための支援(女子教育)・ノン・フォーマル教育への支援(識字教育の推進)・情報通信技術(ICT)の積極的活用(2) 教育の「質」向上への支援<ul style="list-style-type: none">・理数科教育支援・教員養成・訓練に対する支援・学校の管理・運営能力の向上支援(3) 教育の「マネジメント」の改善<ul style="list-style-type: none">・教育政策・教育計画策定への支援の強化・教育行政システム改善への支援

出所:外務省ホームページ 成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)

(4) 対ラオス国別援助計画

第4章4-1-2日本の基礎教育分野への援助の概要でも述べたが、「対ラオス国別援助計画」では、ラオス政府の自主的・自立的かつ持続可能な経済成長を実現するための自助努力を支援することを基本方針に、3つの援助目標、6つの重点分野を掲げている。第1の援助目標では、「『人間の安全保障』の視点から貧困削減を促進するすべく、MDGsの達成に向けた着実な歩みを支援する」とし、貧困の度合いが著しい山岳地域を重点地域とすると明記されている。その第1目標のもと、重点分野「基礎教育の充実」では、

2002年のBEGINに基づき、MDGsの目標2「初等教育の完全普及の達成」と目標3「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上の達成」に向け、ラオス政府の取組を支援している。開発課題として、1)教育環境・アクセスの改善、2)就学阻害要因の軽減、3)教育の質の向上、を挙げている。

(5) 援助実施方針「JICA 国別事業実施計画」(2007年)

上記「対ラオス国別援助計画」に即して策定されたもので、ミレニアム開発目標(MDGs)達成への支援を目標とする。国別援助計画の重点分野「基礎教育の充実」に示された3つの開発課題を改善するための協力プログラムとして「基礎教育改善プログラム」を設定している。協力プログラムの目的は、①初等教育における教育の質の改善、②教育施設の整備、③教育政策策定及び実施能力の強化、である。

<上位政策との整合性>

上記(1)から(5)まで政策文書等を整理すると、日本のラオス基礎教育分野に対する援助政策、国別援助計画・実施計画は、その上位政策である「ODA 大綱」の基本理念、「ODA 中期政策」、分野別基本政策であるBEGINを踏まえ、これらに整合する形で策定されている。これらの政策文書に共通する事項として、基礎教育を「人間の安全保障」の実現に重要であると位置づけ、貧困削減、MDGsの達成にむけた開発活動への基礎として位置づけていることが挙げられる。

5-1-2 ラオスの開発政策との整合性

国家の重要政策である第6次社会経済開発5カ年計画(NSEDP)と国家成長・貧困撲滅戦略(NGPES)のもと、教育セクターでは「教育戦略構想」、「第6次教育開発5カ年計画」、「万人のための教育国家行動計画(EFA-NPA)」などの重要な教育政策・戦略文書が策定されている。これらの文書においては、具体的な数値目標や表現は若干異なるものの、教育の「公平さとアクセス」、「質と適切性」、「行政とマネジメント」の3本を柱として教育の改善を図るとしている点で共通する。ここでは、初めに各政策・戦略を確認し、ラオスの開発政策と日本の協力との整合性について検証する。

(1) 国家成長・貧困撲滅戦略(NGPES)

NGPESは2004年1月に策定された経済成長と貧困削減のための包括的な貧困削減戦略文書である。2020年までに後発開発途上国(LDC)を脱却することを目指している。

戦略の主要4セクターのひとつである教育セクターでは、具体的目標に初等教育の完全普及達成と前期中等教育就学の拡大、非識字の撲滅、新しい労働市場に見合った職業・技術・高等教育の拡大、熟練労働者・技術者・専門家の養成、教育の国際水準化な

どが挙げられている。コミュニティ主体の地域開発、参加型計画・運営管理を積極的に導入することも明記されている。

(2) 第6次社会経済5ヵ年開発計画(NSEDP、2006-2010年)

第5次社会経済5ヵ年開発計画(2001-2005年)に続き、2006年3月に策定された第6次NSEDPでは、NGPESに沿って貧困削減に焦点をあて、インフラ基盤整備による成長や、エネルギー、観光、鉱業などのセクターにおける成長の可能性を踏まえ、年間経済成長率7.5-8.0%を目標に掲げている。上述の教育の3本柱を課題に挙げ、初等教育の完全普及の達成に向けた支援、特に少数民族や女子、特別な配慮を必要とする子どもに対する支援の重要性を指摘している。

(3) 第6次教育開発5ヵ年計画(2006-2010年)

2006年7月に承認された第6次教育開発5ヵ年計画でも上記の3つの課題に対し、調和とバランスのとれた援助協調を推進することが示されている。主な方針は次のとおり。

- 就学前教育の拡大
- 基礎教育の拡大(初等教育の完全普及)
- 前期中等教育の拡大
- 山岳地域、貧困層、女性、少数民族、障害者への教育の拡大
- 全教育レベルにおける質の向上
- 社会の教育開発への参画

(4) 2010年、2020年までの教育戦略構想

2010年、2020年までの教育戦略構想は、2020年国家長期計画や2010年国家中期計画、第5次NSEDPに沿って2000年10月に策定された教育政策文書である。就学前教育、初等教育の拡大、山岳地域に居住する人々や女子の就学の促進、教育の質の国際水準化を含む11の具体的方針と数値目標が定められており、方針のほとんどがEFA-NPAにも示されている。

(5) 万人のための教育国家行動計画(EFA-NPA、2003-2015年)

EFA-NPAはラオスの教育基本方針と行動計画を示した文書である。NGPES、MDGs、すべての外国援助事業の目標と対象を統合した計画で、教育セクターの中で最も重要な計画のひとつである。表5-2に示すとおり、3つの課題に沿って7つの行動プログラムが策定されている。

表 5-2 教育の 3 課題と EFA 行動計画

教育の 3 課題	EFA - NPA の 7 プログラム
1) 公平さとアクセス	就学前教育へのアクセスと参加
	初等教育へのアクセスと参加
	前期中等教育へのアクセスと参加
	成人の識字教育
	社会的弱者への技能開発
2) 質と適切性	初等・中等教育の質の向上と適切性
3) 行政とマネジメント	教育行政マネジメント

出所：教育省 EFA-MDA 報告書(2008)

<ラオスの開発政策と日本の協力との整合性>

日本の「対ラオス国別援助計画」と「JICA 国別事業実施計画」は、基本的にラオスの主たる開発政策に即して策定されている。評価対象期間中の日本の基礎教育分野に対する支援は、貧困削減と社会経済発展の基盤となる人的資源開発に向け、ラオスの政策に示された教育の 3 課題に貢献する形で実施されており、ラオスの開発政策と整合しているといえる。また、「基礎教育改善プログラム」は、これまでの個々の事業をとりまとめた「基礎教育の充実」の実現に向けた大きな協力枠組みとしてとらえることができる(図 4-1 日本の援助構造、図 2-1 目標体系図参照)。

目標体系図に照らし合わせ本評価調査の対象事業を課題別にみると、教育環境・アクセスの改善に大きな比重を置きながら(60%)、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して支援を行っており、全般としてラオスの開発政策に合致しているといえる。

第 3 章でみたとおり、ラオスでは、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り 2007 年には 89%まで増加した。しかし、残りの「ラスト 10%余り」の児童への対応が求められている。こうした児童は、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に多く、ラオス政府は、第 6 次 NSEDP や教育戦略構想、EFA-NPA で「山岳地域、貧困層、女性、少数民族などへの教育の拡大」を重視している。日本政府の支援は、教育環境・アクセスの改善を重視してきているが、ラオス政府の政策に沿って、一層、「ラスト 10%余り」の児童への配慮が必要となる。これらをターゲットとした支援としては、NGO との連携による支援に事例がみられるほか、開発が遅れた南部地域を対象とした技術協力プロジェクト「南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト(CIED)」が挙げられる。この点については、次項、「結果の有効性」と「プロセスの適切性」で詳述する。

5-1-3 国際的な優先課題や潮流との整合性

基礎教育分野での国際的な動きとして、まず、1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議(WCEFA: World Conference on Education for All)」にさかのぼる。同会議では、教育を基本的人権の一つとして捉え、EFAを世界の共通目標とする国際的なコンセンサスが出された。こうして、EFA目標達成のための基礎教育の拡充が重視されることとなった。

WCEFAのフォローアップにあたる2000年4月の「世界教育フォーラム(WEF: World Education Forum)では、1990年に定められたEFA目標に対する評価に基づき「ダカール行動枠組み」が採択された。その中で、「2015年までにすべての子どもが初等教育にアクセスし修了する」という初等教育の完全普及を目指すことを宣言した。その後、2000年9月の国連総会で発表されたMDGsは、貧困を撲滅することを最終目標に8つの目標から構成されているが、EFA目標のうち2目標が、MDGsの目標2、目標3として採用され、それが対ラオス国別援助計画においても示されている(表5-3)。

表 5-3 「ダカール行動のための枠組み」における目標とミレニアム開発目標

EFA 目標:

- (1) 就学前教育の拡大と改善
- (2) すべての子どもに対する無償で質の高い初等教育の保障(2015年まで)
- (3) すべての若者と成人に対する学習、生活スキルプログラムのアクセスの保障
- (4) 成人識字率(特に女性)の50%改善、すべての成人のための基礎教育及び継続教育の公平なアクセスの保障(2015年まで)
- (5) 初等・中等教育における男女格差の解消(2005年まで)、教育におけるジェンダー平等の達成(2015年まで)
- (6) 教育の質の改善

MDGs 目標:

- (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) ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上
- (4) 乳幼児死亡率の削減
- (5) 妊産婦の健康の改善
- (6) HIV/エイズ、マラリア、その他疾病の蔓延防止
- (7) 環境の持続可能性の確保
- (8) 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

＜国際的な優先課題や潮流との整合性＞

日本のラオスに対する基礎教育分野の支援は、ラオス政府の上記 EFA と MDGs の目標を達成するための取組への支援を目標としており、目標体系図で整理したとおり、対象事業は基本的に国際的な優先課題や潮流と整合している。

5-1-4 他ドナー、国際機関との取組との関係

ここでは、ラオスの基礎教育分野における主要ドナーの取組との協調・連携・調整について検証する。

ラオスでは、パリ宣言(2005年3月採択)を受けて、2006年11月、ビエンチャン宣言(パリ宣言の現地化)の採択、その実施を図るための「アクションプラン」の完成(2007年7月)を経て、効果的な援助実施のための援助協調が推進されつつある。今回の現地での関係機関・関係者へのインタビュー等の調査によると、2008年以降、教育省では、EFA 達成へ向けてセクター・ワイド・アプローチ(SWAp)への移行への検討が急速に進められてきていることが確認された。2008年4月以降、教育省が中心となり、ドナーの支援のもとに、教育セクター開発枠組み(ESDF)の策定が進められていることが確認された。

ドナー間の援助協調・調整のため、2004年3月以来、政府主導により、8セクター(教育、保健、農業、インフラ、マクロ経済・民間、ガバナンス、不発弾、麻薬)の分野別作業部会(WG: Working Group)が設立されている⁸⁰。教育セクター作業部会(ESWG: Education Sector Working Group)⁸¹は、教育セクター開発計画への政策対話・課題の特定・調整のためのメカニズムとしての機能を担っており、オーストラリア政府(AusAID)と UNICEF を共同議長に、二国間、多国間援助機関代表が参加している⁸²。ESWGには欧米の NGO が政策対話や援助調整に参加している⁸³。ESWG は、教育省計画協力局に事務局が置かれており、オーストラリア、UNICEF の技術的、資金的な支援を受けている。

⁸⁰ 日本は、保健分野及びインフラ分野の共同議長、麻薬分野ではオーストラリアと1年交代で共同議長を務める。

⁸¹ ESWG は援助効果を促進させることを目的に開発計画と課題を協議する場である。計画の承認に関わる正式な会合は半年に1回、具体的な課題を協議する会合が2カ月おきに開催されることになっている。なお、2008年1月に教育・ジェンダー作業部会(EGSWG)から ESWG へ名称変更された。

⁸² オーストラリア、ベルギー、フランス、ドイツ、日本、スウェーデン、ADB、EU、UNESCO、UNICEF、WB、WFP。振興ドナーの中国、ベトナムは現在不参加。

⁸³ 現地 JICA ラオス事務所でのヒヤリングによる。セーブ・ザ・チルドレン・ノルウェイ(Save the Children Norway)、カトリック・レリーフ・サービス(Catholic Relief Service)など数団体が参加。ラオスで活動する国際 NGO のネットワーク(日本の NGO も含む)の中で正式に各セクターの援助協調議論をフォローする団体を決定しており、会議参加後、議事録を国際 NGO メーリングリストに流して共有している。

日本は、教育セクターの政策アドバイザーを派遣し、上記の ESWG における援助協調と ESDF 策定プロセスにかかわってきている。現地でのインタビュー調査によれば⁸⁴、2008 年に至るまでは、教育省行政官の能力不足もあり、教育セクター開発に向けた枠組みが整っていなかったため、援助協調は十分に進んできたわけではない。1990 年代以降は、国際的な EFA へのコミットメントを受けて、多くのドナーは初等教育に集中してきており、その他のサブセクターはあまり支援対象とされてこなかった。

教育省政策アドバイザーによると、2008 年夏以降、援助協調・SWAps への動きが急速に進んでいるということであった。今後、ESDF の策定を受け、具体的な政府のセクター開発計画に沿って、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が求められる。日本の得意とする分野を明確にし、他ドナーと協調・連携を図りながら、援助の選択・集中を行っていくことがますます重要になってくると考えられる。

5-1-5 今後の方向性

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。また、ラオス政府・ドナーとの援助協調・SWAps に向けた取組では、その協議の過程に参加しつつ、今後の枠組みを見極める段階となっている。

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」の段階である。これについての「ポジション・ペーパー」は策定されておらず、明確で具体的な目標、シナリオ、事業計画という全体枠組みの確定までは至っていない。

現在、ラオス政府は、2007 年に承認された国家教育システム改革戦略(NESRS: National Education System Reform Strategy)に基づき、2020 年を目処に前期中等教育の義務化を目指している⁸⁵。このような教育システムの改革によって、学校建設やカリキュラム開発、教科書・教材配布、教員研修など、教育開発に対するニーズが変わることが予想される。

現地調査では、1990 年代以降の初等教育に重点を置いた支援が前期中等教育の収容力不足をもたらしたことや⁸⁶、2010 年までに各県に技術学校を設置することが計画されていること⁸⁷が確認されている。このような状況の変化がニーズの変化として現れる可能性は非常に高く、日本を含め、各ドナーが協調しながらラオスの現場のニーズに即した支援を実施していくことの重要性がますます高まっていることも事実である。

⁸⁴ 日本大使館、JICA ラオス事務所、個別専門家への聞き取りより。

⁸⁵ 上野(2008a) P.146; これは、初等 5 年と前期中等教育 3 年の合計が 8 年では少ないため、前期中等教育に 1 年足して 4 年とする教育制度改革である。

⁸⁶ ADB からの聞き取りより。

⁸⁷ 教育省からの聞き取りより。

ラオスの教育の質が経済成長を担う産業界で必要とされる人材に見合っていないことが指摘されているが、これは高等教育だけの問題ではない。人材の教育レベルは就学前からの積み重ねによって影響されるものであり、国全体の教育レベルを強化するためには、就学前教育から高等教育までを一貫した教育システムと捉える視点が重要である。しかし、教育システム全体への支援は不可能であることを踏まえて、選択と集中の観点から、日本は基礎教育を中心に支援している。

ラオスでは、EFA と MDGs 達成にむけて、ESDF をもとに教育セクターの援助協調・SWAps が進んでいる。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た現在進行中の教育システム改革の中で、今こそ、その流れに即して、日本政府は、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」を戦略的に強化し、日本の方向性と援助分野・内容を策定していくことが求められる。また、EFA 達成への課題となっている「ラスト 10% 余り」への取組、つまり社会的弱者（開発の遅れた山岳地域や農村部、貧困層、女性、少数民族など）に配慮した取組も一層求められている。

5-2 結果の有効性

前節で述べたとおり、基礎教育分野に対する日本の支援は、ラオス政府の開発政策に整合する形で実施されてきた。本節では、その援助効果の検証を試みるが、ラオスの開発課題への貢献度を測る際には 2 つの留意点がある。一つ目に、教育セクターで目標とされる就学率等のアウトカムは発現するまでに長期間を要するため、終了直後や実施中のものが多く含まれている本評価対象事業では、アウトカム指標を用いて評価することは難しい。二つ目は、アウトカム指標は様々な社会経済的要因や他ドナーによる協力の効果など外部の影響を受けるため、日本の支援の貢献度のみを抽出して因果関係を明確にすることが難しい。

したがって、本評価はプログラム/セクター評価ではあるが、事業レベルでのインプットとアウトプット、目標の達成度を確認して、アウトカムへの影響や今後期待される効果（定量的・定性的）についての検証を試みた。この過程でグッドプラクティスを見出し今後の日本の協力のあり方を導くこととした。本節では、まず、対基礎教育分野協力実績の推移を明らかにしたうえで、目標体系図に示した開発課題ごとの結果の有効性について検証する。

5-2-1 日本の基礎教育分野への援助—インプットの実績

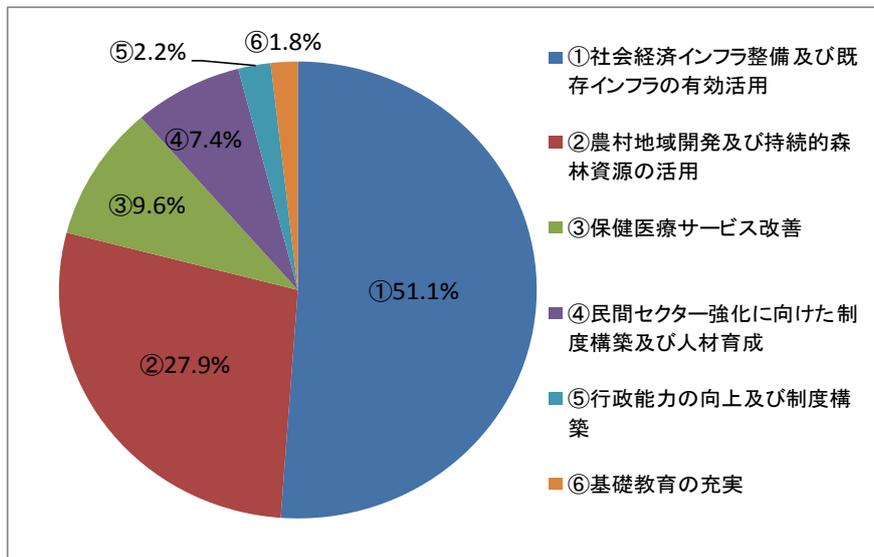
対ラオス援助全体をみると、二国間援助において日本は 1991 年以降第一位の援助供与国である。ラオスの財政・経済にとって日本は非常に重要であること、また対ラオス教

育・人的資源開発分野においても日本は主要なドナーであることは第4章で述べたとおりである。

図5-1は、対ラオス国別援助計画に挙げられた6つの重点分野別に、2000-2007年度の無償資金協力と技術協力の援助実績を整理したものである。「社会経済インフラ整備及び既存インフラの有効活用」の51.1%を先頭に、「農村地域開発及び持続的森林資源の活用」の27.9%、「保健医療サービス改善」の9.6%と続き、「基礎教育の充実」は1.8%と6分野の中で最も低い投入となっている。ラオスの経済インフラ整備へのニーズに対応すべく、道路、電力、上水道、通信分野への大規模な支援を積極的に実施してきた結果であるが、重点分野の中でも援助実績額では大きな開きがあることを示している。経済セクターと社会セクターとの違いによる投資額のレベルの違いは十分に考えらるが、基礎教育と同じ社会セクターに分類される「保健医療サービス改善」が9.6%と比べると、「基礎教育の充実」は低いレベルといえよう。

日本は、BEGINを提唱し基礎教育分野への投資を重視する方向性を打ち出していることから、今後、一層効果的な「基礎教育改善プログラム」を推進していくことが求められる。

図 5-1 重点分野別無償資金協力と技術協力の援助実績(2000年度-2007年度)⁸⁸



出所：日本大使館資料、JICA ホームページをもとに評価メンバーが作成。

88 2000年度-2007年度における無償資金協力と技術協力プロジェクトの合計57事業のうち、援助実績が入手できなかった8事業(重点分野別内訳：①2件、②2件、③2件、④1件、⑤1件)の投入額は含まれない。

5-2-2 開発課題ごとの結果の有効性

(1) 教育環境・アクセスの改善

イ インプット

教育環境・アクセスの改善を目的とした事業は、合計約14億5570万円(全体の60%)であった(巻末資料2 評価対象事業一覧 1.参照)。各事業の支援概要に基づき、(イ) 学校建設(校舎の修築やトイレ棟の建設を含む)、(ロ)寮建設、(ハ) 学校備品整備、(ニ) 職業訓練、資機材整備、(ホ) 学校教育外施設整備に細分類した。それぞれのインプットの状況は下記のとおりである。

(イ)学校建設

学校建設への投入が約13億円と、教育環境・アクセスの改善への支援の9割以上を占める。一般プロジェクト無償資金協力で小学校66校、草の根・人間の安全保障無償資金協力で小学校99校、中学校9校、NGO事業補助金で小学校3校が整備された。また、日本 NGO 連携無償資金協力「村ぐるみの学校教育支援事業(シャンティ国際ボランティア会(SVA))」⁸⁹でもサラワン県で小学校1校が建設されている(巻末資料2:評価対象事業一覧参照)。

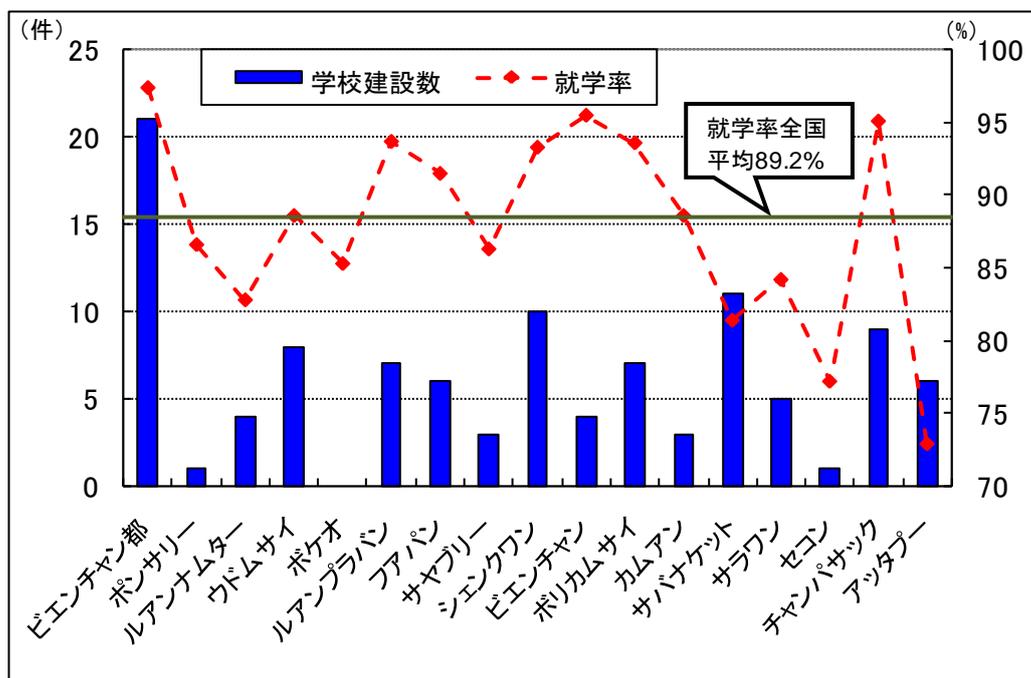
一般プロジェクト無償資金協力は、ラオス中央政府の全国700校を対象に校舎を建設することを目的としたラオス政府の「小学校建設」の要請に基づき実施された。ラオス政府の意向も踏まえ、その要請のうちビエンチャン都とビエンチャン県を対象とする平成15年度、16年度「小学校建設計画」が実施された。老朽化が著しい校舎や構造的に安全性に問題のある校舎など、緊急に改善が必要な学校を対象に学習環境を改善し、適正な学習環境で授業を受ける児童数を増加させることが目的だった。

一般プロジェクト無償資金協力とは異なり、中央政府からの要請を必要としない草の根・人間の安全保障無償資金協力では、ラオスの地方公共団体や日本 NGO が被供与団体となって⁹⁰、校舎とトイレ棟の新設が行われた。女子トイレは女子教育にとって有効であるといわれる。県別では、図5-2のとおり初等教育就学率が比較的高いビエンチャン都、シェンクワン県、チャンパサック県への学校建設が多く、就学率が低いボケオ県、ポンサリー県、セコン県では少なかった。就学率が平均以下の県で10校以上の学校が建設された県はサバナケット県のみであった。

89 NGOへの聞き取り調査において、保護者や教育関係者に対する啓発活動によって、教育に対する認識の変容という事業効果が大きいことが確認された。そのため開発課題「就学阻害要因の軽減」に分類した。

⁹⁰ 基本的にはこのスキームは地方公共団体やローカルの NGO を対象としているが、ラオスの場合はローカルの NGO がほとんど存在しないことから供与先の大部分が地方公共団体である。日本の NGO が被供与団体に挙げられているのは、本評価対象期間に「日本 NGO 連携無償資金協力」が創設される以前の2000-2001年が含まれていることによる。

図 5-2 草の根・人間の安全保障無償資金協力による県別学校建設数と初等教育就学率



出所：日本大使館資料、教育省統計情報センターSchool Census 2007-2008 をもとに評価メンバーが作成。

SVA による NGO 補助金事業では、ボリカムサイ県の 2 校で校舎が新設され、1 校で校舎の修復が行われた。前述のスキームとは違い、木材の調達や土盛りなど労働力を村人が提供するという住民参加型で建設されたことが特徴である。小学校教員、スクールクラスター運営委員、父母会役員を対象にした研修会、図書提供も行っており、本評価対象事業の中で包括的アプローチが取られている事業のひとつである。

(ロ) 寮建設

寮建設には草の根・人間の安全保障無償資金協力 4 件、約 2500 万円が投入された。全 4 事業の受託者は全てラオス側の地方政府や少数民族委員会、学校であり、山岳地域に点在する村に住む少数民族や、通学距離が長く毎日の通学が困難な児童のために寄宿舎を建設することによって教育へのアクセスの拡大を図った。図画工作分野の教員養成校の学生寮を建設して、地方出身者に教育の機会を提供するとともに、学校全体の学習環境の向上を目指す事業も含まれる。

(ハ) 学校備品整備

学校備品整備には草の根・人間の安全保障無償資金協力 3 件と日本 NGO 連携無償資金協力 1 件の計 4 件、約 2800 万円が投入された。人口増加が著しいビエンチャン都

の学校の机椅子不足に対応するため、日本で規格変更に伴い使用されなくなった机椅子を再利用するビエンチャン特別市中古机椅子供与計画(2003、2004年、ビエンチャン特別市教育局)、埼玉県内市町村から寄付のあった学校用机椅子、ピアノカ、エレクトーン等をラオス6県に供与する救急車・学校用品援助計画(2001年、2002年、埼玉ラオス友好協会)がある。

(二) 職業訓練・資機材整備

職業訓練・資機材整備には草の根・人間の安全保障無償資金協力2件、草の根支援協力事業1件、日本NGO連携無償資金協力1件の計4件、約4300万円が投入された。NGO連携事業のラオス障害者女性開発センター建設計画(2000年、アジア障害者を支援する会)と、草の根・人間の安全保障無償資金協力の女性訓練センター建設計画(2002年、シェンクワン県女性同盟)は、女性を直接ターゲットにした数少ない事業である。前者は、職業訓練施設を建設して、女性や障害者の自立を促すことを目的とした事業で、後者は、貧困や家庭の事情、言語等のコミュニケーションの問題でこれまで就学したことがない女性を対象に、職業訓練施設を建設して職業訓練の機会とよりよい生活環境の提供を目的とした事業である。

(ホ) 学校外教育施設整備

学校外教育施設整備にはNGO事業補助金3件、草の根・人間の安全保障無償資金協力2件、日本NGO連携無償資金協力1件の計6件、約6500万円が投入された。その実績額の7割以上をNGO連携事業が占める。図書が著しく不足しているラオスで読書啓発活動を推進し、身近に図書がある教育環境を整備することを目的とした事業や、図書室を併設した子どもの情操教育、課外教育、識字教育を実践する教育活動開発センターを建設した事業がその代表である。NGO連携事業以外では、草の根・人間の安全保障無償資金協力のタゴン地区住民教育センター改善計画(2001年)がある。これは義務教育を完了していない住民が教育を受けるための施設である。

ロ. アウトプット及びアウトカムへの影響

(イ) 学校建設

学校建設では、既存校舎の老朽度合や不足教室数などの状況に合わせ、完全校になるように世界銀行の標準タイプである「3教室と職員室」または「5教室と職員室」で設計された。草の根・人間の安全保障無償資金協力による学校建設では、1校の校舎改修を除く全107校で、標準設計の教室と職員室、トイレ棟が新設され、各教室の机椅子・黒板が整備された。

現地での学校に対するインタビュー調査では、教師側からは「雨季の水漏れがなくなり、天候に左右されないで勉強できるようになった」、「生徒の勉強への関心が高まった」、

「快適な学習環境になった」、生徒側からは「学校が清潔になった」、「綺麗になった」、「便利になった」と評価する声が多く聞かれた。郡・村レベルでのアクセスの状況を示す指標（学校に通える生徒数、1 教室当たりの生徒数、複式学級のある学校の割合、トイレが設置されていない小学校の割合）の改善を確認することは、評価調査の制約（時間的および経費的）があってできなかった。

ラオス教育省の統計でみると(表 3-3)、評価対象期間 2000 年から 2007 年の間に、小学校は 8,155 校から 8,830 校に増加しているが、日本の協力によって建設(増改築含む)された小学校数は、総数 169 校(巻末資料 2: 評価対象事業一覧参照、一般無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力、NGO 事業補助金、NGO 連携無償資金協力含む)となり、教育環境・アクセスの改善という観点では、一定の好影響を与えたと考えられる。

教育へのアクセスの課題のひとつに不完全校の多さが指摘されていることは第 3 章で述べたが、不完全校の割合(全国)は、2002 年の 59.2%から 2007 年の 52%へ改善されているのがわかる(表 5-4)。ビエンチャン都とビエンチャン県では、不完全校の割合では大きな変化が見られないものの、完全校数ではそれぞれ 409 校から 439 校へ、274 校から 295 校へと増加している⁹¹。2003-2004 年に一般プロジェクト無償資金協力でビエンチャン都 35 校、ビエンチャン県 31 校を対象に施設の建替えや教室の増設が行われており(巻末資料 2: 評価対象事業一覧参照)、具体的な数字は把握できないものの、不完全校の改善に寄与してきているのではないかと推察する。

(ロ) 寮建設

寮建設では、通学が困難な児童や、経済的に困難な家庭の児童や孤児など、社会的に厳しい状況にある児童がより教育を受けやすくなったことが直接の効果である。例えば、スワンルワン少数民族学校寮建設計画(2001 年)では、男子寮と女子寮が 1 棟ずつ建設され、生徒数は協力当時の 210 人から評価時の 625 人へと増大した。政府からの補助金制度により寄宿舎料は全額免除、自己負担額は給食費用(9 万キップ/月)に抑えられるなど日本の協力にラオス政府による経済的な配慮が組み合わされたことで、生徒数の増加に結びついたと考えられる。

91 Ministry of Education (2008a)

表 5-4 県別学校数と不完全校の割合

		2002/2003			2007/2008		
		学校数	完全校	不完全校の割合	学校数	完全校	不完全校の割合
1	ビエンチャン都	471	409	13.2%	500	439	12.2%
2	ポンサリー	438	82	81.3%	532	133	75.0%
3	ルアンナムタ	307	79	74.3%	386	132	65.8%
4	ウドムサイ	485	131	73.0%	449	158	64.8%
5	ボケオ	258	81	68.6%	261	112	57.1%
6	ルアンプラバン	795	275	65.4%	762	362	52.5%
7	フアパン	707	184	74.0%	737	245	66.8%
8	サヤブリー	458	307	33.0%	417	354	15.1%
9	シェンクワン	442	130	70.6%	478	184	61.5%
10	ビエンチャン	470	274	41.7%	510	295	42.2%
11	ポリカムサイ	296	146	50.7%	322	211	34.5%
12	カムアワン	582	252	56.7%	606	299	50.7%
13	サバナケット	1,118	454	59.4%	1,155	512	55.7%
14	サラワン	486	137	71.8%	556	163	70.7%
15	セコン	169	55	67.5%	216	119	44.9%
16	チャンパサック	735	372	49.4%	758	413	45.5%
17	アッタプー	198	63	68.2%	185	111	40.0%
18	サイソンブーン特別区	71	33	53.5%	-	-	-
全国		8,486	3,464	59.2%	8,830	4,242	52.0%

出所：教育省統計情報センター、School Census と教育省 Annual Report をもとに評価メンバーが作成。

(ハ) 学校備品整備

学校備品整備事業のビエンチャン特別市中古机椅子供与計画では、9校 3,030人の小中学校の生徒が整った環境で教育を受けられるようになった。これらの学校で使用されていた机椅子のうち、状態のよいものは他の学校へ譲渡され、間接的にも受益した。

(ニ) 職業訓練・資機材整備

職業訓練・資機材整備事業のラオス障害者女性開発センター建設計画では、障害者を中心に活動を展開している女性縫製グループの拠点となるセンターが建設された。ビエンチャン職業訓練生徒寮建設計画(2007年、IV-JAPAN)で建設された寮は障害者用の部

屋も設置され、訓練生 57 人と講師 5 人の収容能力を持つ。全国の青年・女性に縫製、理美容、調理の知識と技術を学ぶ機会が提供されることになった。

(ホ) 学校外教育施設整備

学校外教育施設整備では、2001 年度の NGO 事業補助金図書館建設事業(ALC)の完了報告書によると、全国 1 都 5 県の 16 校で図書室が整備され、小学校向け図書 468 冊～713 冊と、中学・高等学校向け図書 459 冊～1135 冊が購入された。日本語の図書にラオス語の翻訳文を張り付け、種類も豊富に取りそろえられた。学校という身近な場所に図書があることによって、文字に触れる機会や物語に親しむ機会が自然に増えることになった。

2002 年度の NGO 事業補助金図書館建設事業(SVA)では、その図書館利用者数と図書貸し出し数から大きな効果が確認できる。事業完了報告書には、青少年向け図書館開館 2 年目にあたる 2002 年度 4 月から 12 月までの利用者数と図書貸し出し数は、蔵書数の多さと地の利から⁹²それぞれ 6,722 人、9,032 冊に飛躍的に伸びたことが記述されている⁹³。

(2) 就学阻害要因の軽減

イ インプット

2007/2008 年の統計によると約 10 万 9000 人(学齢児童全体の約 11%)⁹⁴の学齢児童が小学校に就学しておらず、その多くは貧困地域に住む少数民族や女子である。就学を阻害する要因には様々あるが、本評価調査では需要側と供給側の視点から以下の 4 つに分類した。

- (イ) 社会的要因—保護者が教育の重要性を認識していない、早婚慣習があるため保護者が学校へ行かせたがらない、教育は男子のみが受けるものであるという通念があるなど。
- (ロ) 経済的要因—貧困のため教育にかかる費用(文具、制服、交通費、昼食代)を支払えない、子どもを働かせなくてはならないなど。
- (ハ) 言語的要因—教育言語であるラオス語を母語としない少数民族の児童にとって授業についていくのが難しいなど。
- (ニ) 物理的要因—通学路が整備されていない、交通手段がないなど。

92 蔵書約 1 万冊であることと、ビエンチャン都に青少年向け図書館が他に存在しないこと。

93 シャンティ国際ボランティア会(2002)

94 Ministry of Education(2008b)

<4つの阻害要因への取組>

評価対象事業(巻末資料2)の中で、それぞれの取組についてみると下記のような特徴がみられる。今回の評価対象では、社会的要因と経済的要因に対応する事業が中心であり、就学阻害要因の軽減への支援額は約4億8000万円(全体の20%、図4-2)であった。就学阻害要因軽減への取組事例の特徴は、日本基金とボランティア派遣を通じたノン・フォーマル教育への支援を除き、すべてNGOとの連携による事業であることである。

就学阻害要因の軽減への支援のうち、社会的要因に関する支援は、約4億4000万円と最も多く、8件中5件がNGO連携事業である(巻末資料2:評価対象事業一覧2.参照)。次の「プロセスの適切性」の検証でも触れるが、NGO連携事業の概要を下記に紹介する。

ALCは、フェーズ1としてラオス読書推進運動支援(2002-2005年)を実施し、フェーズ2として「ラオスにおける読書推進運動の自主的運営のための拠点構築事業」(2005-2008年)を実施した。地域住民の読書への関心や知識欲を高める事業が全国10県で展開された。

SVAによる事業では、「公共図書館支援を通じた図書・読書活動普及事業」(2005-2008年)や「村ぐるみの学校教育支援事業」(2006年)がある。前者は全国6県に公共図書館を建設して地域住民の読書推進活動に対する意識を高めることを目的とし、後者はラオス政府が推進しているスクールクラスター制度⁹⁵に合わせて拠点校とリソースセンター⁹⁶を建設し、併せて県教育局、校長・教員、保護者を対象とした研修会を通じて、村ぐるみで教育の底上げをすることを目的とした。

さらに、技術協力プロジェクトのCIED(2007-2011年)では、地域住民を主体としたコミュニティ組織である村教育開発委員会(VEDC: Village Education Development Committee)が村人達と共に学校環境の改善に向けた活動を行っている。社会的要因を軽減するひとつの試みとして、VEDCによる未就学児童の家庭訪問が挙げられる。この事業は、コミュニティへの関与が深い国際NGOへの業務実施契約の形で実施されている。

経済的要因の軽減に資する事業としては、職業訓練に関するNGO連携事業4件がある。IV-JAPANは、フェーズ1として「低所得者のための職業訓練による収入向上プログラム」(2004年)、フェーズ2として「起業・就職促進強化のための職業訓練」(2006-2010年)を実施し、全国の青年男女の起業や就職を支援している。リボン京都は、洋裁職業訓練所で技術を習得し、地域の仕立屋や縫製工場への就職を果たすことを目的とした

95 郡の拠点校(完全校)を中心として地域の小規模学校とのネットワークを作り、相互協力によって教育の向上を図る。シャンティ国際ボランティア会(2008a)

96 中心校の周辺に点在する小規模学校への授業に必要な教材や本を提供する役割を担う。シャンティ国際ボランティア会(2008a)

「サバナケート県における洋裁技術者育成のための職業訓練事業」(2006、2007 年)を 2 つのフェーズで実施した。

言語的要因の軽減を目的とした事業では、本評価の対象外ではあるが、SVA の国連ボランティア (UNV: UN Volunteers) との連携による事業で少数民族用の教材を作成しているが、これは政府にも公認されており、現地では成功活動事例として評価が高い (巻末資料 8 参照)。

物理的要因は、本対象事業には含まれていない。重点分野「社会経済インフラ整備及び既存インフラの有効活用」で幹線道路や橋梁の整備が実施されているが、本評価調査でのインタビュー調査⁹⁷によると具体的なインパクトとして就学が改善されたという事例は報告されていないとのことであった。

ロ. アウトプット及びアウトカムへの影響

就学阻害要因の軽減に資するアウトプットを得るためには、関係者、住民・コミュニティの意識・行動の変容を促すことが必要であり、短期間のインプットでこれを期待することは容易ではない。社会的要因の軽減に資する事業 (評価対象案件のうち主に NGO との連携・協力事業) の特徴としては、新しい価値観を持つよう働きかけをしたり、新しい仕組み作りのアイデアを持ちかけたりしながら、事業にかかわる人々の意識の変容を促すための取組を重視している点が挙げられる。

今回は限られた時間ではあったが、現地の事業サイトでインタビュー調査とグループ・ディスカッションを実施し、定性的な変化についての情報入手も試みた。ALC および SVA ではともにラオスにおいて読書推進活動を推進してきており、学校図書館、公立図書館への支援など、対象地域でのそれぞれの活動について調整・差別化を行いつつ実施している。ALC 関係者へのインタビュー調査によると、「意識の変容は時間がかかるが、いったん変わればその効果は大きく、持続性も高いため、結果的には最も効率的な方法であると認識されている」ことがわかった。

例えば、ラオス国立図書館を支援する形で始まった読書推進運動は、15 年以上の活動実績を経て、子どもも大人も読書に親しむ機会が増え、読書や教育への意識が向上した。ALC の報告書によると、読書推進運動の成果として、1) 子どもの学習意欲の高まり、2) 教員の教育意識の高まり、3) 読書の重要性に対する保護者の認識の高まり、4) 少数民族の子ども向けのラオス語教育としての図書の利用、5) 大人の識字教育としての図書の利用、が挙げられている⁹⁸。また、同様に読書推進活動や公立図書館への支援を行っている SVA の長年の働きかけにより、政府から読書推進が教員養成校のカリキュラムとして認められたり、ラオス図書館協会の設立が許可さ

97 JICA 地域部からの聞き取りより。

98 ALC 「総合報告書 2005」

れたりという成果も確認されている。SVA では協会設立後も、活動や運営への助言サポートを続けている。

SVA の「村ぐるみの学校教育支援事業」の事業完了報告書では、保護者を対象とした研修の結果、教育に対する意識に変化が現れたことが記述されている。保護者からは、「今まで知らなかった子どもの教育事情や初等教育の重要性を理解するようになった」、「教員とともに教育に関わったり、子どもたちを学校に行かせるように努力したりするようになった」といった意見も出されている。

経済的要因の軽減に資する事業については、事業レベルでの訓練修了者の技術の習得、就職という成果が確認されている。例えば、IV-JAPAN の「低所得者のための職業訓練による収入向上プログラム」では訓練生 56 人中 20 人が就職か起業を果たした。また、公教育のカリキュラムに影響を与えているとして評価を得ていることも確認した。しかし、事業レベルのアウトプットが就学を阻害する経済的要因の軽減に直接つながったかどうかをこれだけで判断するのは難しい。

(3) 教育の質の向上

イ インプット

本評価対象期間中の「教育の質の向上」に対する日本の支援は、国別研修「初等中等理数科教育」(2002-2004 年)、技術協カプロジェクトの「理数科教員養成プロジェクト (SMATT)」、理数科ボランティア派遣と一部のボランティア派遣事業を除きすべて理数科教育に対するもので、約 2 億 7000 万円(全体の 11%)であった。

理数科教育は、日本が世界で積極的に推進してきた分野である⁹⁹。この背景には、日本の理数科教育のレベルが高いこと、理数科教育は他教科に比べ言語や文化の壁を比較的乗り越えやすいこと、等があり、これまでの世界の多くの国々での協力を通しての経験や知見が蓄積されてきており、日本の協力の比較優位性が高い分野とされている。生徒中心の授業の実践、指導計画の導入、授業の研究による教師の育成、教科書・指導書の充実などを中心とし、理数科教育から教育分野全般の質の向上にも寄与することが期待される。¹⁰⁰

2006 年のラオス国立教育科学研究所 (NRIES: National Research Institute for Educational Sciences) の小学 5 年生の学力テスト調査¹⁰¹でも指摘されているように、ラオスの教育現場では、理数科は生徒と教員の双方から難しい科目として認識されている。その背景には、多くの途上国にみられるように、ラオスでも教員は学習指導案を作成した経験がほとんどなく、教員用指導書が少ないことがある。ラオスでは、教員が教科書の内

99 1994 年にフィリピンで協力を開始して以来、2007 年までに 27 カ国延べ 35 件の技術協カプロジェクトを実施している。国際協カ機構(2007) P.23

100 国際協カ機構(2007)、「JICA 理数科教育協カの理念と意義」

101 算数のテスト結果が他の学科に比べて大幅に低い。Ministry of Education (2008b) P.119

容を一方向的に説明して生徒はそれを聞いたり、書き留めたりするだけという伝統的な教員主導型の授業が多い。SMATT では、日本の理数科教育の経験を活かし、教師用指導書を整備・普及するとともに、生徒中心型の授業を指導できる教員を養成することを目的とした。

ロ. アウトプット及びアウトカムへの影響

SMATT では、全国の教員養成短期大学(TTC: Teacher Training Collage)と教員養成学校(TTS: Teacher Training School)の理数科教員指導員の約 1/5 にあたる 30 人が日本で国別研修を受講した。その受講者が理数科教育のリーダーとして、ラオス国内で生徒を中心とした指導法や教材の作成方法などに関するワークショップと国内研修を実施し、その参加者数は延べ 800 人に上る。パクセー教員養成短期大学の教官へのインタビュー調査では、SMATT に対する評価は全般的に高く、「生徒中心型の授業の方法がわかるようになり、学生への指導方法が変わった」、「授業計画を立てて準備をするようになった」、「自分で教材開発をするようになった」、「教材開発室を新たに設置した」といった肯定的な意見が多く出された。このように、4 年間という短期間の取り組みの中で理数科の授業のあり方に対する意識の変容も芽生えている。毎年全国の TTC/TTS から約 2000 人¹⁰²の教員が卒業生として送り出されるが、これら新しい教員に SMATT の成果が影響していることを考えると、長期的には教育の質の向上に貢献すると推測される。なお、今後は、SMATT の経験を通して得られたモデル・新しい指導法を地方の職員に広げ、授業で活かすことが課題である。

(4) 教育行政・マネジメント強化

教育行政・マネジメントに対する支援は、個別専門家派遣とボランティア派遣によるもので、約 2 億 2000 万円(全体の 9.%)であった。初期の個別専門家の業務は、教員養成局に対する初等・中等教育の理数科カリキュラムと教科書作成への協力、教員養成に関する助言だった。2006 年度頃からは、援助協調の動きが進められてきたこともあって、ドナー間の調整能力や政策策定能力への支援に重点が移った。また 2005 年度からは、保健省と教育省が学校保健政策を策定し、教育現場で保健活動を推進して EFA 達成に資することを掲げたことを背景に、これに基づいた活動の実施体制を強化することを目的として学校保健専門家が派遣されている。

この分野への日本の支援は、個別専門家派遣を中心とした中央の教育省に対する政策支援が中心である。地方教育行政レベルの能力向上への支援としては、南部 3 県を対象とした技術協力プロジェクトにおいて開始されたばかりであるため、教育行政・マネジメントの強化への具体的な成果を断定することはむずかしい。しかし、現在急速に進行している援助協調の流れに合わせて、政策アドバイザーが配置された結果、日本の教育セク

102 国際協力機構(2008)

ター、特に「基礎教育改善プログラム」における政策対話、情報収集が推進されたと考えられる。この点については、次の「プロセスの適切性」の(2)援助協調で言及する。

5-2-3 今後に向けて

日本の基礎教育分野への支援の投入では、本評価調査対象事業でみると、「教育環境・アクセスの改善」が一番大きく(6割)、次に「就学阻害要因の軽減」(2割)、そして、「教育の質の向上」と「教育行政・マネジメント強化」はともに1割程度であった。

学校建設、教育施設や備品の整備を通じた教育環境・アクセスの改善への日本の貢献については、定量的に就学率等への影響という点での因果関係を明確にすることは難しいものの、改善された学校数、対象地域の完全校数の増加といった点では一定の好影響を与えたと考えられる。また、教育の質の向上の面では、SMATTを通して理数科教育における教員の養成を通じた教授法や教材作成などの成果により、長期的には質の向上につながっていくものと推測できる。

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言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がおかれているものが多いことがわかる。また、事業の実施にあたっては、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る。これらの活動を通じて、地域ぐるみによる学校教育支援、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おり、基礎教育改善へ向けて地道な貢献をしてきているといえる。一方で、こうした社会的弱者、初等教育完全普及の達成への「ラスト10%余り」と言われるグループを重視していながらも、現在のNGO連携事業によるインプットでは、事業規模や地理的な面において限りがあるため、個々のプロジェクトの効果があがっていたとしても、国レベルでの波及効果という点では限定的になっている。次節のプロセスの適切性で詳述するが、NGOとの連携をより戦略的に位置づけることによって、ODA全体として、初等教育の完全普及の達成に向けた支援をより充実させることが期待される。

5-3 プロセスの適切性

本節では、日本の基礎教育分野に対する支援の実施プロセスの適切性を、1. ラオス政府、他ドナーとの援助協調、2. 日本のスキーム間連携、3. 住民やコミュニティとの関係が深いNGO等との連携、4. 自立発展性の確保、5. 格差是正の観点から、国内やラオスでの関係者へのインタビュー調査とその結果に基づき考察する。

5-3-1 ラオス政府、他ドナーとの援助協調

(1) ラオス政府との政策協議

「対ラオス国別援助計画」に示された 5 つのアプローチのひとつに「ラオス側のオーナーシップ強化、日本側の責任の自覚」がある。ラオス側のオーナーシップを尊重しラオス政府との政策協議はそれ以前も行われてきたが、特に 2006 年の国別援助計画策定では、現地 ODA タスクフォース¹⁰³が中心になって政策対話と協議が重ねられた。援助計画策定後も、ラオス政府から国家開発方針について説明を受けるとともに、援助計画に基づく日本の援助方針の説明と意見交換を目的とした政策協議を実施している。2008 年 5 月にも、日本政府側在ラオス日本国大使と、ラオス政府側計画投資省大臣の間で政策対話が行われた。教育セクターでは、教育省のリーダーシップのもと、日本側の政策アドバイザーも援助協調へのプロセスへ参加している。今後、教育セクターの SWAps への動きの中で、他のドナーとも協調し積極的な政策協議が必要となってきている。

(2) 援助協調

基礎教育分野の援助協調において、日本が比較優位性を活かしながら他ドナーと連携・協調し日本としての役割を果たしているか、どのようにリーダーシップをとっているかという点について確認した。現地調査では、現在進められている ESDF 策定プロセスや ESWG への関与についても、教育省をはじめ日本側関係者に対して事前の質問ガイドに基づいたインタビュー調査を行った。

教育省は日本が職業訓練、高等教育、奨学金など、広く人材育成に対して協力していることを高く評価したものの、基礎教育分野に対する支援について具体的な言及はなかった。現地での他ドナーへのインタビュー調査では、日本が ESWG に参加して ESDF 案策定へのプロセスに参加していることは理解しているが、日本の協力内容や比較優位についての理解は限られているとの発言があった。援助協調の中で日本の基礎教育分野に対する支援が他ドナーの間で十分理解されていないことも考えられる。

日本の関係者に対するインタビュー調査では、ESDF 策定プロセスでは、これまでの日本の実績を活かした協力を実施していくため、ESDF が具体的に1)教員養成、2)コミュニティ主体の教育開発、3)南部への支援などを実施できるような枠組みになっているかを確認し、他ドナーと同じように文書でコメントを出したということであった。

現在、急速に進む援助協調、SWAps への流れの中で、日本のこれまでの援助経験に基づく比較優位性や役割が、ラオス政府および他ドナーに十分に理解されていないのは、「基礎教育改善プログラム」としての日本の援助が他ドナーと具体的に共有されていないのではないかと考えられる。また、日本の ODA のみならず NGO、民間も含めた対ラオスにおける支援活動の経験、知見、グッドプラクティス(成功事例・好事例)が多く蓄積され

103 2003 年設置。在ラオス日本国大使館、JICA ラオス事務所、JBIC バンコク事務所(統合前)、JETORO バンコク・センターで構成する。

ているにもかかわらず、その成果が十分に文書化されていないことは残念である。その発表・共有の機会がまだ十分でないとも考えられる。

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、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ためには、先ず、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、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。

(3) 事業レベルでの他ドナーとの連携・協調

本項では、評価対象事業のうち、技術協カプロジェクトの SMATT と CIED の計画・実施段階における他ドナーとの連携・協調について考察する。

SMATT では他ドナーとの連携・協調の可能性が指摘されながらも、実現には至らなかった。教員養成局には SMATT のほかに 2002 年から ADB とスウェーデンの協調で教育の質改善事業 2 (EQIPII: Second Education Quality Improvement Project/TTEST: Teacher Training Enhancement and Status of Teacher Project) という 37.6 百万ドル規模の支援が実施されている。教育省個別専門家の報告書¹⁰⁴によると、事業形成段階で関係者への説明会が実施され、日本からは同専門家が出席した。協力内容は教員養成校のカリキュラムや教科書の改定、現職教員研修という日本の計画と非常に類似していたため、日本がこれとどのように協力していくか問題提起をしたが、SMATT 計画策定段階で具体的な連携には結びつかなかった。実施段階では、日本人専門家が TTC と TTS の理数科教員養成員に直接指導を実施していたこともあり、TTC と TTS を所管する教育省教員養成局の SMATT への関与が低く、EQIPII との連携には至らなかった。終了時評価で提言されているとおり、今後も日本が SMATT の後継案件を実施していく場合には、予備調査・計画の検討の段階から他ドナーとの具体的な連携策を検討して実施に移すことが望まれる。

新規技術協カプロジェクト CIED では、実施段階での他ドナーとの連携はないが、計画段階で他ドナーが過去に実施したモデルを取り入れている。例えば、CIED の特徴的アプローチである VEDC を通じた学校運営と学校環境の改善は、スウェーデンのパイロットプロジェクトで実施されたアプローチで、その有用性が確認されたものである。また、CIED で実施されている県教育局、郡教育事務所による VEDC に対する研修は、UNICEF のクラスター支援¹⁰⁵とチャイルド・フレンドリー・スクール支援で実施されてきた学校運営研修

104 沢田 (2003) 0038 報告書

105 2001-2006 年に実施された学校建設、指導者への研修、複式学級への指導方法、児童中心の指導法研修、教材配付の事業。

や父母会研修を改良したものである。今後は、日本の汎用性の高いモデルとして確立し、さらに他ドナー(NGOも含む)と連携していくことも考えられる。

5-3-2 日本の援助スキーム間連携

限られた ODA 予算の中で、日本の援助の効果を高めるためには、日本の ODA の様々なスキームを現地の幅広いニーズに合わせて活用し、援助の実施に当たっては、目的、対象(地域・者)、規模によってふさわしい援助スキームの選択、スキーム間、事業間の有機的な連携が不可欠である。特に、目標体系図で整理したとおり、ラオスの基礎教育の充実へ向けた取組を考えると、4つの課題、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、そして教育行政・マネジメントの改善、と包括的に取り組む必要があり、スキームや事業の連携と、選択と集中により援助の相乗効果(シナジー)を高めることが可能となる。ここでは、対ラオス基礎教育分野への日本の支援の中でどのようなスキームや事業の連携・協力が実施されてきているかについて考察する。

(1)「基礎教育改善プログラム」の形成プロセス

現地における日本大使館や JICA ラオス事務所へのインタビュー調査によると、基礎教育分野に対する協力は、国別援助計画と国別案件形成・審査指針に基づき、現地 ODA タスクフォースとラオス政府との協議を経て計画された。2006 年当時、基礎教育という共通の分野で実施されていた SMATT、教育省アドバイザーと学校保健の個別専門家をプログラムとして束ねたのが始まりである。現時点では個別の事業をまとめたゆるやかな連携プログラムの段階であるが、援助協調の中で、戦略的枠組みとしてのプログラムのあり方について検討が続いている状況である。

(2)ハード面とソフト面の連動

日本政府は、「開発の三角地帯」(ラオス、カンボジア、ベトナム国境付近の開発の遅れている地域)への協力を表明している。こうした中で、プログラムのあり方の一つとして、2007 年に開始された技術協力プロジェクトである CIED とコミュニティ支援開発無償資金協力「南部 3 県学校環境改善計画」とのスキーム間の連携計画(現地調査時点)が挙げられる。CIED の対象校に教室やトイレの建設や机椅子の整備などハード面での学習環境の改善を組み合わせ、総合的に教育の質を向上させることを目的とする。さらに、教育省に派遣されている個別専門家と連携し、対象校へ学校保健の活動の一部を導入することも検討されている。こうした、選択と集中、スキームの有機的な連携の事例を通して援助の相乗効果をもたらす試みは、今後も検討に値する。また、学校建設や教育環境整備(ハード面)を ODA(無償)で実施し、現地に適した学校運営(地域によるマネジメントへの支援・自立発展性確保)を技術協力プロジェクトあるいは NGO との連携によって実施するという方法も考えられる。また、ハード面とソフト面の連動が時間差で行われる場合も想

定される。たとえば、一般プロジェクト無償資金協力によって建設されている学校に、NGO 連携による教員研修や図書室の設置・運営支援等が後から行われる場合などである。

(3)スキームの選択・効果的活用

教育環境・アクセス改善の支援では、学校建設が評価対象事業実績額の約6割を占めている。これまでの支援をスキーム別にみると、一般プロジェクト無償資金協力では、人口流入により児童の増加、それに伴う学校・教室の不足がみられた都市部を中心に耐久性の高い学校建設が実施されているが、一方、人口密度が低く開発が遅れている地方の農村部では、草の根・人間の安全保障無償資金協力により地方公共団体を通して低コスト型の校舎建設・増設が進められてきた。さらに、日本 NGO 連携無償資金協力では、NGO の強みを活かしたコミュニティの参加による学校建設が実施され、地域住民を巻き込んだ教育環境・アクセスの改善への事例もある。こうした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も今後は重要になってくる。

(4)他セクターとの連携・包括的アプローチ

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、教育を取り巻く社会経済環境の改善など、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。インフラ整備や保健セクター、行政能力向上、経済開発を視野にいれることにより、計画段階から他セクターと連携することで相乗効果をあげることが可能と考えられる。

さらに、地方分権化により、教育サービスの向上では、中央政府レベルのみならず、地方政府の教育行政に関する能力強化への支援も重要な課題となっている。地方の教育行政のマネジメント能力向上を目指す取組も包括的支援の一環として取り入れることが重要となってきた。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教育機関の運営・管理に責任を持つ県教育局（PES）・郡教育事務所（DEB）の行政・マネジメント能力の向上が課題となっている。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図り、地域の基礎教育事業の推進・維持を担っていくことが求められており、それを可能とする能力強化が重要となる。

現在、日本が協力を表明している地域「開発の三角地帯」に含まれる南部3県では、コミュニティのエンパワーメントを意識した CIED による教育環境改善や地方教育行政官の

マネジメント能力強化に、教育環境整備を組み合わせたり、学校保健活動を一部導入したりといった地域の基礎教育全体の改善を目指した連携の試みが始まっている。

(5) 政策レベルへの支援からコミュニティへの関与までの連携

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ている。SWAps の流れの中で、政策アドバイザーを通してラオス政府と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・マネジメント支援を継続することが望まれる。また、同時に、開発が遅れた重点地域である南部3県で実施されている CIED にみられるように、NGO の地域住民とのネットワークを活かした事業も始められている。このような「政策アドバイザー」の役割を活かし、トップレベル(中央政府・政策)への支援と草の根の地域住民への支援とを連携させることで、中央教育省から地方行政・コミュニティまでの能力強化への支援が可能になる。また、その経験や知見を他ドナーと共有することにより他ドナーとの連携強化につなげていくことも可能と考える。

5-3-3 住民やコミュニティとの関係の深い NGO 等との連携

(1) 援助の枠組みと NGO

本評価調査は NGO との合同調査であることから、教育分野の援助協調における援助の枠組みのなかで NGO がどのように位置づけられているか、NGO がこれらの枠組みをどの程度意識して活動を実施しているかについて調査した。

NGO がラオスで活動するためには様々な条件を満たし、覚書(MOU: Memorandum of Understanding)を締結して政府の承認を受けなければならない¹⁰⁶。他方、国際 NGO による教育セクター支援も重要な財源で¹⁰⁷、承認済みの NGO に対してはドナーとしての役割を期待しているのも事実である。前述のとおり、ESWG を通じた政策対話や援助調整のプロセスには主として欧米の NGO が参加している。国際 NGO ネットワークで正式に決められた代表が参加し、情報を共有している。

今回の評価対象となった日本の NGO の中には、ラオスで20年近くの活動実績を持つところもある(ラオスに常設事務所を持つ日本の NGO のリストは巻末資料7参照)。それ

¹⁰⁶ ラオス NGO-JICA ジャパンデスク(JICafe ラオス)ウェブページによれば、国際 NGO がラオスで活動するには、「非政府組織(NGOs)の活動の管理に関する首相令」(1998年)と「非政府組織(NGOs)の活動の管理に関する首相令の履行のためのガイドライン」(1999年)に従って、各種の手続きが必要となっている。また、ラオス政府は国内にラオスの NGO を組織することを基本的に認めていない。政府組織以外で基礎教育分野における活動を行っているラオスの組織に参加型開発研修センター(PADEC: Participatory Development Training Center)があり、民間教育機構として登録されている。その他に、憲法で認められ、規模が全国に及び、村落レベルまで末端組織をもつ団体の代表的なものとして、ラオス女性同盟(LWU: Lao Women's Union)、ラオス青年同盟(LYO: Lao Youth Organization)などがあり、政府、ドナー、国際 NGO 等との協力による活動も多い。
(国際協力銀行(2003)及び外務省南部アジア部南東アジア第1課、JICA、ラオス NGO 関係者へのインタビュー調査より)

¹⁰⁷ 2004/05年度の国際 NGO による教育・人材開発セクターへの支援総額は181万USドル。上野(2008b)P.50

ぞれ地域住民や地方政府との信頼関係を築きながら、現場のニーズに基づいた活動を実施しており、活動の財源も、ODA のみならず、自己資金、民間や個人からの寄付など様々である。前述の結果の有効性のところで触れたように、日本の NGO は、学校や地域における読書推進活動、子どもたちの情操教育の推進、低所得者のための職業訓練、障害者女性の支援、少数民族用教材開発等を通じて、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。NGO によるこのようなグッドプラクティスを援助協調の枠組みの中で共有することも一考に値する。

また、日本の NGO も ESDF を意識しながら、ドナーとの戦略的な連携体制の中で活動を実施していくことが今後ますます期待される。新しい援助の枠組みの中で他ドナーや国際 NGO と共に協力を実施していくことは、援助効果を促進するためだけではなく、中長期的な活動実施主体としての能力向上の観点からも、将来の戦略的 ODA パートナーとしての経験の蓄積という観点からも望ましいと思われる。

(2) ODA と NGO との連携の可能性・意義

ラオスの貧困削減への戦略では、「コミュニティ主体の地域開発」をうたっている。本評価調査では、NGO の視点を入れて、住民やコミュニティとの関係が深い NGO 等との連携の可能性やそのメリットについて検証した。インタビュー調査¹⁰⁸では、もし計画段階で十分な協議が行われていれば事業間の連携の可能性もあったであろうし、例えば学校建設において図書支援をどのように利用し、どのように教育効果を高められるかについて提言することもできたのではないかと、という意見が NGO 側から出された。

例えば、2003 年度と 2004 年度の一般無償資金協力ではビエンチャン都とビエンチャン県に合計 66 校の学校が建設されたが、同時期、ALC ではラオス読書推進運動支援(2002-2005 年)で全国 7 県の小学校に図書を配付する事業を展開していた。結果的に支援が重なったのは合計 200 校のうち 10 校程度だった。SVA では学校建設と研修というハードとソフトをあわせた支援を実施して効果をあげているが、政府が建設した学校に、SVA が研修を実施するという連携も考えられたのではないかと考えられる(前述の時間差の連携を含む)。このように、計画の段階から政府援助関係者が NGO も含めて意見・情報交換や協議を行う機会があれば、今後は連携の可能性がさらに大きくなると考えられる。

協議が十分に行われていない背景には、政策や具体的な連携を協議する場が限られていることや、連携のための環境が整備されていないことが挙げられる。日本では、NGO との連携を強化するために国内では、NGO・外務省定期協議会¹⁰⁹や NGO-JICA 連携事

108 ALC からの聞き取りより。

109 NGO と外務省との連携強化や対話の促進を目的として、ODA の情報提供や NGO 支援の改善策などに関して定期的に意見交換する場として 2000 年に設立された。2002 年度から全体会議に加え小委員会(ODA 政策協議会と連携推進委員会)も設置された。開催頻度は全体会議が年 1 回、ODA 政策協議会と連携推進委員会は各年 3 回。

業検討会¹¹⁰が開催され、ODA 政策や実務面での連携推進について協議されているが、現地のラオスでは、個別の事業の連携について具体的に話し合う機会は限られている。現在、ラオスでは、日本の NGO による月例会合 (JANM: Japanese NGO Meeting) とジャパンデスク (通称: ジャイカフェ)¹¹¹ が置かれている。継続的な意見交換や、経験・知見を共有する場がより一層確保されることが望まれる。

また、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 ODA 実施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重要と考えられる。

<NGO の特徴—ODA との連携の可能性・メリット>

本評価調査における関係者 (日本政府関係者と NGO) へのインタビュー調査により、次のような NGO の特徴や強みが確認されている。今後は、これらを活かして ODA と NGO が連携することで、日本の協力の効果を高めると期待できる。

- (1) 地域社会・文化に根差した息の長い活動—ラオスで活躍する NGO の多くは、地域社会に密着して長年活動を実施
- (2) 地域の住民参加の促進とニーズに迅速に対応する柔軟性の重視
- (3) 活動実績に基づく地域との信頼関係や幅広い人的ネットワークの存在
- (4) 日本の NGO の場合は、国内の一般市民の支援や参加の存在—一般のボランティアの協力による援助の推進
- (5) 現地政府との良好な関係の構築
- (6) 社会的弱者—山岳地域・少数民族・女子・貧困層への積極的な対応、活動実績や知見

このようにラオスで活動する日本の NGO は、それぞれの団体の持つ比較優位を活かしながら、日本 NGO 連携無償資金協力、草の根技術協力、NGO 事業補助金などの連携スキームを活用し、個々の事業において実績を示し、成果を残していることは前述のとおりである。

一方、NGO の持つ一般的な課題、あるいは限界についても留意しておくことが必要と考える。今回の関係者へのインタビュー調査や意見交換等により、NGO は財政基盤、資金規模が小さいこと、組織的にもスタッフ面でもキャパシティが限られていることが明らかとなった。

110 国際協力に取り組む NGO と JICA が実務者の立場からよりよい連携を構築することを目的に月 1 回定期的に開催する。2008 年 10 月に JICA と JBIC が統合されたのに伴い、NGO-JBIC 協議会 (海外経済協力業務) と統合し新たな NGO-JICA 協議会として開催されることになった。開催頻度は年 4 回。

111 実質的には両方とも NGO 同士の情報交換の場であり政策協議をする場ではないことは複数の NGO に対する聞き取りで確認された。ジャパンデスクは ODA 事業や NGO 活動の情報提供の場とされているが、NGO への聞き取りによると現在は留学生協会が運営を委託されていることもあり、本来の機能を果たしていない。

また、今回の調査では、NGO 側からは、ODA と連携する際の調整やマネジメントに関わる煩雑な手続きの大変さについての指摘もあった。

今後の方向性としては、NGO の考え方や独自性を尊重し、NGO のコミュニティとの関わりやネットワーク、また例えば、社会的弱者—開発の遅れた山岳地域・少数民族・女子・貧困層に対する支援のグッドプラクティスや経験を、ODA と協力しながら、中央政府・地方政府等の行政を通じて適応・拡大していくことも考えられる

ODA と NGO の連携の事例のひとつとして、次に JICA の南部 3 県における事例を紹介する。また、前述した日本の NGO の活動事例—ODA との連携事例の特徴および国際機関との協力の成功事例を巻末資料に紹介しているので参照されたい(巻末資料 8)。

5-3-4 自立発展性の確保

自立発展性の確保を意識した取組が事業レベルで実施されているかを検討した。日本の支援では、ラオス政府のオーナーシップを尊重しながら、行政だけではなくコミュニティや住民が教育環境の改善に主体的に参画するコミュニティ・イニシアティブの促進や中央政府と地方政府との連携が意識されている。現地でのインタビュー調査では、ほとんどの事業で、コミュニティや地方政府を巻き込んだ活動を通して自立発展性の確保への努力が進められていた。第 3 章の教育セクターの課題でみたとおり、自立発展性を考える上で、教育行政官の能力向上は不可欠であり、EFA 達成に向けては、教育へのアクセス、質、とともにマネジメントの向上も含めた包括的なアプローチが必要となっている。さらに、地方分権化により地方行政の能力向上やコミュニティの参加は、自立発展性を図る上で重要な課題となる。その点では、下記の事例にある JICA の南部 3 県での技術協力プロジェクトの今後の進展を見守りたい。

5-3-5 格差是正

第 3 章で述べたとおり、主要な教育指標は徐々に改善してきているが、民族間格差、地域間格差、男女間各差は依然として顕著である。対ラオス国別援助計画においても、開発の遅れた貧困度合の著しい山岳地域を重点地域とすること、また、少数民族への対応や男女間格差の是正に結びつく支援が明記されており、なお一層の対応が求められている。

こうした分野では、NGO との連携により、具体的な対応をすることも可能となる。日本の NGO の中には、SVA のようにモデル支援の構築、そのネットワーク化による困難な地域への普及拡大というアプローチを継続的に実施しながら、少数民族や社会的弱者を特に優先的に支援している団体がある。巻末資料 8 に紹介しているように、少数民族向けの教材開発などでラオス側から高い評価を受けている。同時に、開発の困難な地域は NGO にとってもリスクが高いため、NGO のイニシアティブを ODA がバックアップすることで、課題解決に一步近づくことも可能であると考えらる。また、同様に南部 3 県における技

術協力プロジェクトは、開発の遅れた地域が対象となっており、そこでの NGO との連携によるコミュニティへの働きかけという点で興味深い ODA と NGO との協力の試みとなっており、同様の取組の拡大が望まれる。

<ODA と現地で活動する国際 NGO との連携事例 >
JICA 技術協力プロジェクト 南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト(CIED)の特徴

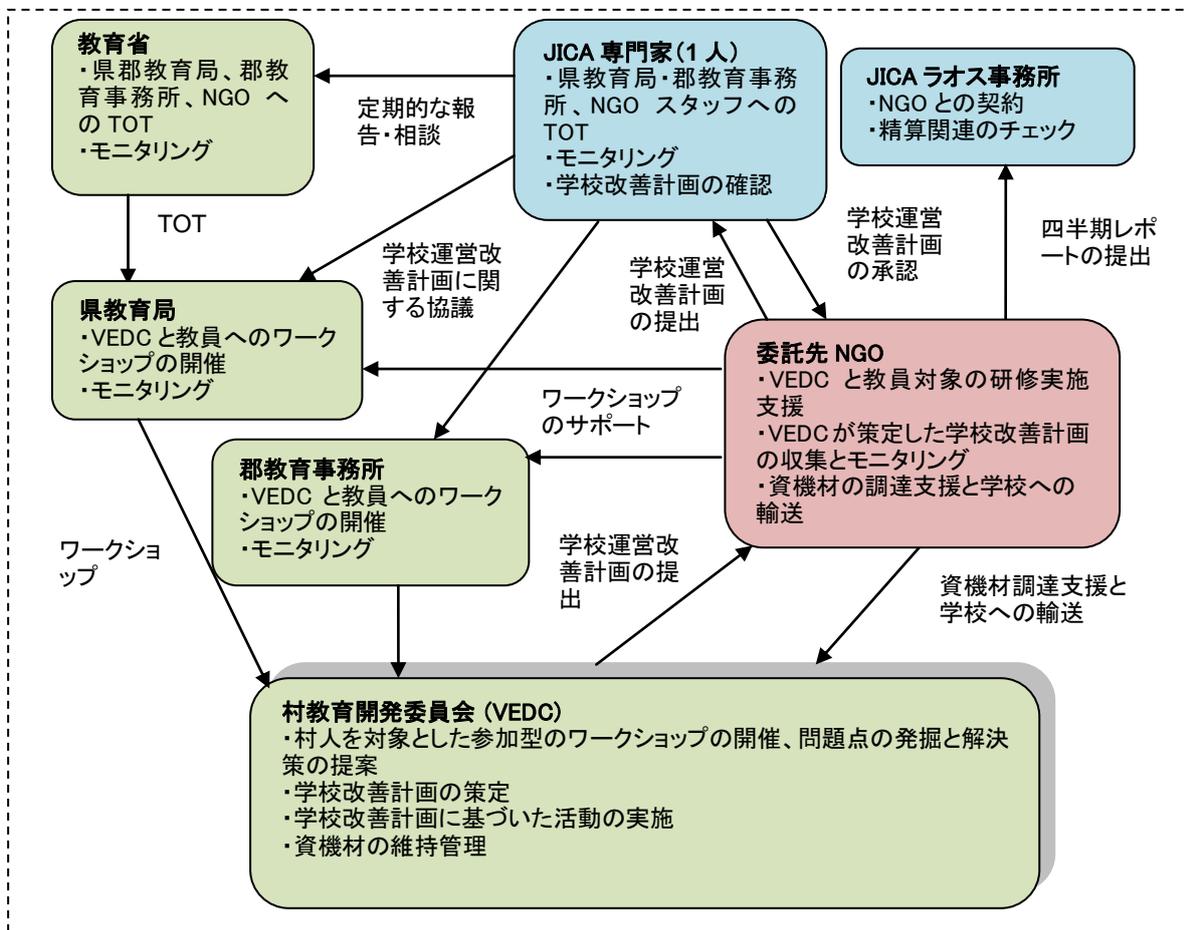
スキーム	技術協力プロジェクト
実施期間	2007 年 12 月～2011 年 12 月
対象地	サラワン県、セコン県、アッタプー県
カウンターパート機関	教育省初等・幼児教育局、計画協力局、教員養成局、ノンフォーマル教育局、財務局、サラワン県・セコン県・アッタプー県教育局、各郡教育事務所
プロジェクト目標	地域住民・教員の参加型の手法により、対象校の初等教育の学習環境が改善される。
主な活動内容	1.指導者研修(TOT)を受けた教育省・県教育局職員が、NGO の技術的・ロジック的支持を受けて、村落開発委員会(VEDC: Village Education Development Committee)に対する学校改善計画作成研修や教員への学校運営研修会、学校改善活動の評価研修会(年間活動の振り返り)を実施する 2. VEDC を通じた住民主体の立案に基づき NGO が資機材等を調達する 3. 資機材等を適切に持続的に維持管理していくための研修を実施する 4. VEDC による学校改善活動のモニタリングを県・郡教育事務所と共同で実施する 5. 対象校教員に対する身近な素材を使った教材作りの研修を実施する、等。
(4) 政府と住民・コミュニティの関係性の構築	県教育局・郡教育事務所と VEDC が共同で学校改善活動や教材作成のモニタリング、家庭訪問を行うなど協力関係が構築されている。事業活動を通じて、村人、県教育局・郡教育事務所、NGO の役割が明確になった。
(5) 現地リソース・既存のメカニズムの有効活用	事業の一部を国際 NGO である VFI(Village Focus International)、日本国際交流センター、ADRA(Adventist Development and Relief Agency) LAOS に委託することで、現場でのきめ細やかな対応が可能になっているほか、日本人専門家の人件費にかかるコストの削減につながっている。学校改善活動では資機材や人材など村のリソースを積極的に活用している。
(6) 社会的弱者への配慮	貧困度合の高い南部 3 県を対象とし、少数民族の多い地域への支援を実施している。学校環境の改善と地域住民への啓発活動により、中央と僻地の教育格差の是正、少数民族女子の就学が促進される可能性が見込まれる。
(7) 自立発展性への仕組み	学校運営の主体として VEDC を育成することにより、村人が学校の問題は何かを自ら考え、計画を立て、自助努力でできる活動を遂行することを目指している。そのため、終了後も VEDC による活動が継続される可能性

	が高い。
(8) 汎用性の高い支援モデルづくり	コミュニティ・イニシアティブの促進による学校運営改善というアプローチを今後も他地域で適用できることを期待している。

出所：現地調査と JICA ホームページ・プロジェクト情報¹¹²をもとに評価メンバーが作成。

現在も実施中である本事業の最大の特徴は、村の教育活動を担うコミュニティ組織である VEDC¹¹³が意思決定と活動の主体になっていることである。村長、教員、父母会、青年同盟、女性同盟など 12 人のメンバーを中心に、村の教育問題について話し合い、解決策を見つけ、自ら実行する仕組みが形成されつつある(図 5-3 参照)。

図 5-3 南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト実施体制



出所：CIED プロジェクト関連資料と同プロジェクト JICA 専門家からの聞き取りをもとに評価メンバーが作成。

112 JICA ホームページ ラオス南部 3 県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト

113 VEDC は 2008 年 9 月の教育大臣令で正式にその普及を推奨されたが、スウェーデン国際開発庁 (SIDA) の支援によるパイロットプロジェクトでその可能性が以前から試されていた。

5-4 総括

政策の妥当性の観点では、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・SWAps 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。援助協調の中で基礎教育分野に対する日本の支援の経験や強みが、他ドナーの間に十分に共有され理解されていないことも考えられる。日本の ODA のみならず NGO、民間も含めた対ラオスにおける支援活動の経験、知見、グッドプラクティス(成功事例・好事例)の文書化を行い、その発表・共有を実施してゆくことが重要と考えられる。

結果の有効性の観点では、日本の基礎教育分野への支援の投入では、本評価調査対象事業でみると、「教育環境・アクセスの改善」が一番大きく(6 割)、次に「就学阻害要因の軽減」(2 割)、そして、「教育の質の向上」と「教育行政・マネジメント強化」はともに1割程度であった。学校建設、教育施設や備品の整備を通じた教育環境・アクセスの改善への日本の支援については、定量的に就学率等への影響という点での因果関係を明確にすることは難しいものの、建設された学校数でみると一定の貢献を果たしてきていると考えられる。また、教育の質の向上の面では、SMATT を通して理数科教育における教員の養成を通じた教授法や教材作成などに成果をもたらしているとの評価も確認され、長期的には質の向上につながっていくものと推測できる。

一方、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言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がおかれているものが多く、事業の実施にあたっては、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る。小規模ながらも、これらの活動を通じて、地域ぐるみによる学校教育支援、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おり、基礎教育改善へ向けて地道な貢献をしてきているといえる。

プロセスの適切性の観点では、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。また、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であり今後その成果が待たれる。

今回の評価対象となった日本の NGO の中には、ラオスで 20 年近くの活動実績を持つところもあり、それぞれ地域住民や地方政府との信頼関係を築きながら、現場のニーズに基づいた活動を実施している。ODA の連携事業をとおして、日本の NGO は、学校や地域における読書推進活動、子どもたちの情操教育の推進、低所得者のための職業訓練、障害者女性の支援、少数民族用教材開発等を通じて、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。NGO によるこのような強みやグッドプラクティスを ODA の中で活かしていくことは今後検討に値する。今後、NGO との連携をより戦略的に位置づけることによって、ODA 全体として、初等教育の完全普及の達成に向けた支援をより充実させることが期待できると考えられる。

ラオスの教育セクターを取り巻く環境が変化している中で、日本もそれに応じた支援を実施していくことが求められてくる。ラオス教育セクターにおける最も大きな変化は、MDGs や EFA 目標達成に向け、2009 年から 2015 年までの援助協調による新しい枠組みとして ESDF の策定が進んでいることである。これまで多くの援助が十分に調整されないままドナー主導で実施されてきたことが、援助の重複を招いたり、ラオス政府の政策策定・プログラム管理能力向上の機会を妨げたりする一つの要因となってきた。今後は、教育省がリーダーシップとオーナーシップをもって事業の優先順位付けやドナー間の調整をしていくことが重要である。しかし、援助へ依存してきた教育省にとって、そのキャパシティの面では困難が伴うことが予想される。これを受けて、教育省への政策支援が不可欠であるとして、既に UNICEF、オーストラリア、ADB、スウェーデンが政策支援への取組を始めている。

こうした ESDF に基づく教育セクターの援助協調・SWAps のもとに進められている基礎教育全体の底上げを目指した教育システム改革が現在進行中である。今こそ、その流れに即して、日本政府は、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」を戦略的に強化し、日本の方向性と援助分野・内容を策定していくことが求められる。これまで実施してきた政策アドバイザーの派遣のもとに、今後は、様々なレベルでの政策支援をさらに強化して行くとともに、その取組では、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、質の向上、教育行政・マネジメント強化への支援を連携させたアプローチをとることが肝要である。NGO との連携による EFA 達成への課題となっている「ラスト 10% 余り」—社会的弱者（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など）への対応も考慮しつつ、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働きかけ、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て、国際社会の共通目標である基礎教育分野への支援の強化が一層望まれている。