

第4章 教育関連MDGs達成への日本の取り組みに対する既存 評価・調査報告による分析

4-1 既存評価／調査報告分析のアプローチ

第3章では、日本の取り組みによる実績を投入実績から政策の援助事業への反映状況を分析したが、第4章では、プロジェクトの現場で、どのように、そしてどの程度、教育関連 MDGs 達成への日本の援助方針や取り組みが反映されているかを検証する。このため、2000 年度以降に作成された教育分野案件に関する評価報告書、調査報告書をレビューし、教育関連 MDGs 達成のための政策や戦略、実施体制が、ODA 事業実施にどのように反映されたかを明らかにして、効果要因・問題要因などを分析する。

調査手法としては、2000 年度以降に実施された「教育関連 MDGs 達成への取り組みの体系図（別添資料-1）」において教育関連 MDGs 達成に直接的貢献が期待される取り組み（体系図の実線部分）に当たる案件の評価及び案件形成に関する報告書、国別評価及び特定テーマ評価報告書をレビューし、評価の枠組みで指定した項目（添付資料-2）ごとに、其々の報告書において①各項目が考慮されているかどうか、②考慮されている場合の内容や提言はどのようなものであったか、③MDGs に係る取り組みとして全般的に抽出できる課題は何かを分析した。

具体的には、旧プロジェクト方式技術協力案件については、終了時評価、中間評価及び実施協議調査を対象とし⁵⁷、開発調査案件については最終報告書及び事前調査報告書、有償資金協力案件については事後評価報告書をレビューの対象とした。一般無償資金協力案件については、案件審査報告書に当たる基本設計調査報告書を利用した。また、外務省が委託実施している国別・セクター別評価報告書やJICAが実施しているプロジェクト研究についても参考とした。

評価の対象となった報告書は、開発調査 12 件、技プロ／旧プロジェクト方式技術協力 10 件、一般無償資金協力 19 件、有償資金協力 2 件（うち 1 件は人材育成分野評価）、国別評価 7 件、プロジェクト研究 1 件、教育セクター評価 4 件を含む計 55 件である。

4-2 目的の妥当性に関する評価・教訓・提言

4-2-1 日本の援助の上位政策に照らした妥当性

日本の援助の上位政策に照らした妥当性に関しては、表 4-1 に見るとおり、半数以上の報告書において関連する記述がない。特に、開発調査案件については、事前調査の段階では、経済協力総合調査や BEGIN、JICA の国別事業実施計画との整合性を確認しているも

⁵⁷ 2004 年 11 月現在までに終了時評価が行われており、かつ報告書が一般に公開されている場合は、終了時評価報告書を対象とし、終了時評価に至っていない案件については、中間評価報告書を対象、中間評価に至っていない案件については実施協議調査報告書を対象とした。

この、終了時報告書においては、日本の上位政策に照らした妥当性が再評価されていない。このことは、開発調査実施中にそのアプローチや対象に変化があった場合や、事後案件の提言がある場合でも、日本の上位政策に沿っているか否かの確認が十分に行われていないか、実施者やその監督者によって重視されていないことを意味する。

技プロの報告書では、ほぼ全案件において、日本の援助政策に照らした妥当性が考慮されている。妥当性が不明である2件については、両者ともに、上位政策というよりも、「理数科教育は日本の得意分野である」といった経験的観測に近い形での記述となっており、必ずしも上位政策との整合性から判断された妥当性を記述したものではない。「妥当性あり」と判断された報告書において、日本の上位政策として認識されているのは、ODA大綱、TICADII又はIII、国別援助実施指針、国別事業実施計画など様々であるが⁵⁸、中でも国別レベルの政策や計画に言及しているものが多い。複数の上位政策について整合性を確認しているケースは少ない。妥当性について考慮している無償資金協力の3案件は、全てアフリカ地域の案件であるためTICADII又はIIIのみ言及しており、BEGINについては言及していない。

以上より、概して各教育案件形成、実施、評価の時点では、個別の政策と照らし合わせてはいるが、上位政策との整合性の確認が全体として統一して行われていないと言えよう。

表 4-1 日本の援助の上位政策に照らした妥当性

	考慮あり			考慮なし
	妥当性あり	妥当性なし	不明	
開発調査	3 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	9 (75%)
技プロ	7 (70%)	0 (0%)	2 (20%)	1 (10%)
無償	3 (15.8%)	0 (0%)	0 (0%)	16 (84.2%)
有償	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
その他	10 (83.3%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (16.7%)
合計	23 (41.8%)	0 (0%)	2 (3.6%)	30 (54.5%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

4-2-2 被援助国政府の開発政策・戦略、教育政策・戦略に照らした妥当性

日本の上位政策に照らした妥当性に関する記述とは対照的に、被援助国政府の開発政策や教育政策に照らした妥当性の確認は、ほぼ全報告書で行われている。これらの記述の特徴は、多くの報告書が複数の政策や開発計画に言及し、その妥当性を導いている点にある。特に、近年、開発途上国においては、PRSPやVision2020、TICAD、MDGs等、国際的かつセクター横断的な目標が掲げられている場合が多い。これは、個別案件形成時に、国際的に示された開発・教育政策と、それらを各国の現状に従って分析して設定した国家目標

⁵⁸ 国別事業実施計画は、厳密には上位政策ではなく、上位政策を反映した援助計画であるが、報告書に政策・方針として言及されている場合がある。

や計画といった二つの側面から、被援助国政府の政策・戦略の妥当性を確認する必要性が出てきているためである。この点は、日本の教育援助実施体制の中にほぼ定着していると言える。

表 4-2 被援助国政府の開発政策・戦略、教育政策・戦略に照らした妥当性

	考慮あり			考慮なし
	妥当性あり	妥当性なし	不明	
開発調査	11 (91.7%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (8.3%)
技プロ	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
無償	19 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
有償	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
その他	10 (83.3%)	1 (8.3%)	0 (0%)	1 (8.3%)
合計	52 (94.5%)	1 (1.8%)	0 (0%)	2 (3.6%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

ボリビアの基礎生活分野評価において、都市部への支援が多く、ボリビア政府が推進してきた地方分権化政策とは不一致であったことが確認されている。一方、有償資金協力の人材育成分野の評価報告書では、目的の妥当性が評価時点でも確認されているのは17件中8件に留まっていることが報告されている。

4-2-3 国際的潮流、他の主要ドナーの動向、ドナー協調の動向に照らした妥当性

本項目に関しては、半数以上が「妥当性あり」と判断しているが、約3分の1の報告書において記述がない。ほぼ全ての報告書において、主要ドナーごとの活動については羅列方式での記述があるものの、日本の活動や方針の妥当性を分析する際には、他ドナーとの重複がないことを確認しているのみである場合が多い。特に一般無償資金協力では、小学校建設のサイトが他ドナーと重複していないことのみを確認している傾向が見られる。こうした案件においても、ドナー協調や国際的潮流に対して、日本側からより積極的な働きかけをして、ニーズに合わせたサイト選定となるような配慮が必要とされる。

技術協力においては、より細かなサブセクターごとの他ドナーの動向や、セクタープログラムの進捗、ドナー会合への積極的な参加等により、案件の妥当性が確認されている場合がある。この点は、ベトナム国セクタープログラム開発調査やガーナやホンジュラスの理数科教育支援技プロ案件に顕著である。

表 4-3 国際的潮流、他の主要ドナーの動向、ドナー協調の動向に照らした妥当性

	考慮あり			考慮なし
	妥当性あり	妥当性なし	不明	
開発調査	8 (66.6%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (33.3%)
技プロ	6 (60%)	0 (0%)	2 (20%)	2 (20%)
無償	14 (73.7%)	0 (0%)	1 (5.3%)	4 (21.1%)
有償	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
その他	5 (41.7%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	5 (41.7%)
合計	33 (60%)	1 (1.8%)	4 (7.3%)	17 (30.9%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

4-2-4 教育関連 MDGs の観点からみた妥当性

4-2-2 や 4-2-3 で見たように、教育関連 MDGs について、被援助国の教育政策や他ドナーの取り組みに関して言及している報告書は多いが、個別案件或いは評価において、教育関連 MDGs をプロジェクト目標或いは上位目標とした案件は3分の1程度である。教育関連 MDGs を目標達成度の指標としているものとしては、マラウイ共和国の全国地方教育支援計画策定調査（開発調査）があり、全国地方教育支援計画の策定とパイロットプロジェクトの実施による初中等レベルの中退率の減少と修了率の増加が目標として掲げられている。

表 4-4 で「妥当性なし」とした案件は、一般無償資金協力による小学校建設案件に対する有識者評価の結果を踏まえたもので、「対象地域の選定に関して、必ずしも教育ニーズの高いところから選定されていないこと」が指摘されている。

表 4-4 教育関連 MDGs の観点からみた妥当性

	考慮あり			考慮なし
	妥当性あり	妥当性なし	不明	
開発調査	5 (41.7%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (58.3%)
技プロ	3 (30%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (70%)
無償	6 (31.6%)	0 (0%)	0 (0%)	13 (68.4%)
有償	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
その他	4 (33.3%)	1 (8.3%)	0 (0%)	7 (58.3%)
合計	19 (34.5%)	1 (1.8%)	0 (0%)	35 (63.6%)

（出典：調査団による分析に基づいて作成）

報告書に記述されている具体的な案件のうち、案件自体は特定の能力向上や環境改善を目指しているものでも、教育関連 MDGs を明確に意識した案件もある。例えば、ホンジュラスの初等理数科教育に係る技プロでは、留年率が理数科科目の落第に起因することに着目して、初等教育の修了率の向上を上位目標に掲げた。理数科教育に係る教員再訓練や教科書・教材開発に取り組んでおり、上位目標の指標にも、留年率や修了率が明記されている。

開発調査案件では、セネガル国子供の生活改善計画調査において、就学前教育が初等教育の就学率向上につながるとの認識から、就学前教育に関する意識向上、コミュニティの組織化が行われた。また、一般無償資金協力では、ネパール王国「万人のための教育」支援のための小学校建設計画が、EFA の達成を目標として、資機材供与型小学校建設により、15 郡における 2,530 教室を建設し、初等教育のアクセスの拡大に貢献している。

教育関連 MDGs を上位目標としていない案件の多くは、教育の質の改善を目標とした特定の能力向上（理数科教育の質向上や行政能力の向上）や、特定の問題解決（教室の過密度の改善による教育施設・環境の改善等）を上位目標としている。プロジェクトの効果として、教育関連 MDGs が目標としている初等教育のアクセスの拡大や男女格差の是正との関連についての確認は必ずしも行われていない。

一般無償資金協力による小学校建設については、サイトの選定に当たり、就学率の拡大や修了率の改善等の教育関連指標への配慮が十分に行われていないケースが多い。案件の目標自体に、施設の過密度や2部制や3部制の状況改善等、教育の質的な問題を対象として取り上げている点が特徴的である。

このため、教育指標や貧困指標からみて量的拡大が望まれている国においても、量的な拡大のための援助ニーズが高い地域よりも、単年度中に建設が可能かつ施工監理が行いやすい幹線道路沿いが優先されるケースが大部分である。多くの場合、プロジェクト目標には、教育機会の量的拡大や質の向上が謳われている。一方、政策目標として掲げられる教育関連 MDGs と個別案件のアプローチとの間の論理的整理があいまいであることが多い。

4-3 プロセスの適切性に関する評価・教訓・提言

4-3-1 国内援助関係機関全体の実施体制の適切性

国内援助関係機関全体の実施体制については、大部分の報告書が言及していない。言及されていた場合でも、技プロの各種報告書及び国別評価報告書にはほぼ限定される。技プロの報告書に示された実施体制の適切性の判断理由としては、国内支援委員会とプロジェクトの結びつきの強さ、支援委員会を務めた大学とプロジェクトのカウンターパート機関との大学間協定の締結、案件支援体制としての大学コンソーシアムの結成、部署間、省庁間（外務省、文部科学省）の連携による多様なスキームを組み合わせた総合的な支援等が挙げられている。

一般無償資金協力の基本設計報告書においては、資機材供与と小学校建設との連携が、国別評価においては、現地の大使館、JICA、JBIC、JETRO で構成される ODA タスクフォースの密な連携が、それぞれ適切な実施体制と判断されている。特に、ガーナの小中学校理数科教育改善計画（技プロ）においては、大学コンソーシアムを結成し、各部署との連携協力を強めたことによって、研修員受入、ノンプロ無償見返り資金、草の根無償、文部科学省の研究・留学生経費等を多層的、相互補完的に投入し、一種のオール・ジャパンとしてのプログラムの協力が可能となったことは特筆すべきである。

一方、実施体制の不適切性の要因としては、スキーム間の連携・調整の不足／欠如、運営経費負担についての柔軟性の欠如、初中等サブセクターに関する援助経験／知見の乏しさ、各種決定や決裁に要する時間、現地への権限委譲の遅れ等が指摘されている。特に、専門家やコンサルタント等、現場の声としては、各種の決定や決裁に時間を要し、迅速な対応を図れないことが、ドナーとの協調や協力体制を検討する上で障害となっていることが挙げられている。また、総合性や柔軟性が得られた場合にも、それらは概ね意図したものでなく、結果として得られたものであることが問題として提起されている。

日本の基礎教育協力分野に関する学術論文においても、援助実施体制をより適切なものとするためには、個々の教官の“善意”と“熱意”に大きく依存している教育協力の実状

を打破し、大学に事業を実施するインセンティブを与えるための施策が必要であるとの考察⁵⁹や、官主導のみではなく、民間とより一層連携していく必要性⁶⁰が指摘されている。

表 4-5 国内援助関係機関全体の実施体制の適切性

	考慮あり			考慮なし
	適切性あり	適切性なし	不明	
開発調査	1 (8.3%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (91.7%)
技プロ	7 (70%)	1 (10%)	0 (0%)	2 (20%)
無償	1 (5.3%)	0 (0%)	0 (0%)	18 (94.7%)
有償	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)
その他	5 (41.7%)	5 (41.7%)	0 (0%)	2 (16.7%)
合計	14 (71.4%)	6 (10.9%)	1 (1.8%)	34 (61.8%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

4-3-2 モニタリングの適切性

モニタリングについては、案件そのもののモニタリングと上位目標としての教育関連 MDGs のモニタリングの 2 段階が把握されなければならない。レビューした報告書で「適切性あり」と判断されているものの中で、教育関連 MDGs 指標のモニタリングをプロジェクト内に取り込んでいる案件は 4 件のみであった。

例えば、ベトナム国初等教育セクタープログラムフェーズ 1 においては、教育関連 MDGs に関連する国家レベルの諸計画とのすりあわせが行われた。また、スリランカ国初中等理科教育マスタープランやエチオピアの住民参加型基礎教育プロジェクトにおいては、目標達成度の指標に、就学率や退学率といった教育関連 MDGs に関する指標が盛り込まれている。更に、ホンジュラス共和国算数指導力向上プロジェクトにおいては、上位目標の指標に「算数科における落第点取得者の減少⁶¹」が挙げられている。

一方、大多数の報告書においては、PDM を使用したモニタリングが行われていることや、一般無償資金協力のソフトコンポーネントにより維持管理体制のモニタリングへの配慮がなされていることでモニタリングの適切性が判断されている。教育関連 MDGs に係る取り組みのモニタリングについては言及されていない。また、適切性なしと判断されている報告書には、ステークホルダーに対するプロジェクト成果のインパクト評価が十分行われなかったこと、アウトプットの明確な指標となり得る就学率等を分析に盛り込めなかったこと、学校ベースでの教員訓練状況をモニタリングできるシステムが構築されなかったこ

⁵⁹ 黒田 則博 (2000)「発展途上国への基礎教育協力における事業実施システムに関する一考察—ガーナ・プロジェクトの事例から—」、『国際教育協力論集第 3 巻第 1 号』、93-105 頁

⁶⁰ 澤村 信英 (2001)「カンボディアにおける日本の教育協力—日本の援助システムについての断想—」、『国際教育協力論集第 4 巻第 1 号』、165-169 頁

⁶¹ 学年ごとの留年率が考慮されており、5 年生までの修了率とも関連して意識されている。

と等が指摘され、MDGsのように現場のインパクトを測るモニタリング体制が現状として整備されていないことが伺える。

表 4-6 モニタリングの適切性

	考慮あり			考慮なし
	適切性あり	適切性なし	不明	
開発調査	2 (16.7%)	2 (16.7%)	2 (16.7%)	6 (50%)
技プロ	7 (70%)	1 (10%)	2 (20%)	0 (0%)
無償	9 (47.4%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (52.6%)
有償	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
その他	0 (0%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)	9 (75%)
合計	18 (32.7%)	5 (9.1%)	5 (9.1%)	27 (49.1%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

以上より、日本が国際的に協調して達成を目指している教育関連MDGsという視点からは、援助計画全体の成果指向の体制や適切な援助取り組み案に関する検討・見直しの体制がシステム化されていないことが分かる。教育は成果を得るのに時間を要する分野であり、既に指摘されているように、通常の事後的な達成度評価に依拠する評価の有用性は限られるため、計画時、実施時評価を含むより複合的な評価を活用し、評価を計画に生かすことが重要である⁶²。

4-3-3 国際的潮流、ドナー協調に対する適切な対応／ドナーとの連携

4-2-3 でも述べたとおり、ドナー協調や連携に対して積極的に関与している案件或いは案件群は限定される。特に一般無償資金協力や国別評価で、連携・協調の具体例として挙げられているのは、ドナー会合への出席、他ドナーの案件との重複の回避等の消極的な対応が多い。技術協力においては、各種会合への招待、他ドナーや政府に対する講演・広報活動、ステアリングコミッティーへの参加要請、業務上の密な継続的連絡、ドナー調整会合の実施・議事進行等、積極的な連携・協調への関与も報告されている。特に、ベトナムやホンジュラスの案件においては、日本の専門家及びコンサルタントがドナー調整会合の進行役を務める等、イニシアティブを執っているケースもある。

また、より具体的な連携としては、エジプトにおいて日本が開発した理数科教材が他ドナーによっても使用される事例や、パキスタンにおける USAID とノンプロ無償の見返り資金の連携による初等・中等教育施設の再建、アンゴラにおいて一般無償資金協力により建設された小学校において他ドナーが教育の質に係るソフト面での支援を展開する等の協力事例も報告されている。有償資金協力では、ヨルダンとフィリピンにおいて世界銀行と

⁶² 長尾 眞文 (2001)「援助における評価の目的と活用方法：南アフリカ理数科教育支援事業による例示」『国際教育協力論集第4巻第1号』、89-100 頁

の協調融資により、学校建設と教育内容・教授法の改善等、ソフトとハードを組み合わせた初等教育支援が行われた。

表 4-7 国際的潮流、ドナー協調に対する適切な対応／ドナーとの連携

	考慮あり			考慮なし
	適切性あり	適切性なし	不明	
開発調査	8 (66. 7%)	0 (0%)	0	4 (33. 3%)
技プロ	4 (40%)	0 (0%)	1 (10%)	5 (50%)
無償	5 (26. 3%)	0 (0%)	0 (0%)	14 (73. 7%)
有償	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
その他	5 (41. 7%)	0 (0%)	3 (25%)	4 (33. 3%)
合計	23 (41. 8%)	0 (0%)	4 (72. 7%)	28 (50. 9%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

近年、欧州のドナーを中心に展開されているセクタープログラムに対しては、そうした動きが活発な国々から課題が提示されている。例えば、タンザニアでは、プロジェクト型の支援であるスクールマッピングの結果必要性が認められたプロジェクトに対して、他ドナーの財政支援を得ることが困難であるために、財政的自立発展性が低くなったとの報告がある。ガーナにおいても、セクタープログラム等、他ドナーの動向が目まぐるしく変化する中で、財政支援等への日本の対応が求められていることが課題として挙げられている。学術論文等でも、近年、セクタープログラムについては、他の援助国による政策フレーム作りに日本も積極的に参加すべきとの議論が展開されている⁶³。こうした国際機関や他ドナーとの連携・協調、或いはドナー会合への出席のみといった消極的参加から脱皮して、国際的潮流に対して日本がどのように参加していくのかという方針について今後も積極的に検討していく必要がある。

4-3-4 案件形成の際における「教育関連 MDGs の達成」への貢献の適切な考慮

本項目について適切性があると判断されている案件としては、上位目標として教育関連 MDGs の達成を掲げているもの、貧困地域や教育関連 MDGs の指標の低い地域を対象としている案件等が含まれている。適切性がないと判断されている案件の中には、スリランカやケニアのように、初等教育レベルの MDGs はかなり達成されている、或いは他ドナーによって既に取り組みが十分に実施されている場合や、ケニアやガーナ等、理数科教育や技術教育が工業化を通じた貧困削減のための手段として位置づけられており、貧困削減を目標とする全般的な MDGs は意識されているものの、教育関連 MDGs に対する貢献は考慮さ

⁶³ 例えば、横関 祐見子 (1999) 「サハラ以南アフリカ地域の教育と教育セクタープログラム」『国際教育協力論集 第 2 巻第 1 号』、101-112 頁、横関 祐見子 (2000) 「モザンビークの教育開発と教育セクタープログラム」『国際教育協力論集 第 3 巻第 1 号』、65-80 頁、吉田 和浩 (2002) 「国際協力銀行から見る日本の教育協力と大学との連携」『国際教育協力論集 第 5 巻第 1 号』、61-67 頁、横関祐見子・渋谷和朗・松田徳子 (2003) 「アフリカ地域の援助潮流の中でのプロジェクト運営—ガーナ小中学校理数科教育改善計画の事例から」『国際教育協力論集 第 6 巻第 1 号』、137-150 頁

れていないものが含まれている。必ずしも、MDGsの視点が無視されているものではないことに留意する必要がある。つまり、国の状況に応じて、教育関連MDGsのニーズが精査されている場合には、案件と教育関連MDGsとの直接的関連がなくとも、案件自体の適切性は保持している場合がある。特に、教育の質を目標に含むEFAの枠組みにおいては、適切な考慮が行われている案件は多い。

表 4-8 案件形成の際における「教育関連 MDGs の達成」への貢献の適切な考慮

	考慮あり			考慮なし
	適切性あり	適切性なし	不明	
開発調査	5 (41.7%)	0 (0%)	1 (8.3%)	6 (50%)
技プロ	4 (40%)	2 (20%)	1 (10%)	3 (30%)
無償	5 (26.3%)	5 (26.3%)	4 (21.1%)	5 (26.3%)
有償	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
その他	3 (25%)	2 (16.7%)	0 (0%)	7 (58.3%)
合計	18 (32.7%)	9 (16.4%)	6 (10.9%)	22 (40%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

最も教育関連MDGsを意識した案件としては、エチオピアの住民参加型基礎教育プロジェクト（技プロ）及びマラウイの全国地方教育支援計画策定調査（開発調査）が挙げられる。エチオピアにおいては、事前評価時点において、上位目標に就学率及び識字率の向上が含まれているばかりでなく、大使や調査団長により、具体的に教育関連MDGsを達成するための方策が検討されている。エチオピアにおけるMDGs達成のためには、正規の学校だけでなく、教育内容や卒業時に得られる資格について正規の学校と「同等化」されたノンフォーマル校⁶⁴の普及が必要であるとの結論に至った経緯が報告されている。マラウイの案件では、フェーズIで策定された地方教育計画を具体的に実施し、教育関連MDGsの中でも特に退学率／修了率に貢献するアプローチを実証調査する視点が盛り込まれている。

一般無償資金協力による小学校建設の基本設計調査では、就学率、留年率、男女間格差等、教育関連MDGsを含む教育指標が網羅されている。しかし、案件の対象となるサイトについては、これらの指標から判断した場合、教育ニーズが最も高いところを選択されている案件は19件中5件のみである。残りのうち5件は、むしろ教育ニーズの低い地域を選択しており、さらに他の4件については全国的な分析は行われているものの、対象地域と教育ニーズとの関連が不明、5件は教育関連MDGsが全く検証されていないとの結果を得た。従って、小学校建設という本来教育関連MDGsに直接寄与しうる案件において、それらへの考慮が行われていないか、或いは行うことができない体制であることが明らかである。

⁶⁴ ノンフォーマル教育とは、一般に「子ども、若者、大人に限らずコミュニティの特殊集団の特定の学習ニーズを満たすことを目的とした、公教育制度外での組織化された活動すべて」を指す（Coombs, P. H., 1973による定義でUNESCOでもこの定義が採用されている）が、エチオピアでは公教育制度の代替手段として活用されている。

表 4-9 一般無償資金協力小学校建設計画基本設計調査 サイト選定における教育ニーズの反映

	教育ニーズが高い サイトを選定している	教育ニーズの低い 地域を選定している	対象地域と教育ニーズとの関連が不明である	MDGs の検証なし
一般無償資金協力 小学校建設基本設計調査	5 (26.3%)	5 (26.3%)	4 (21.1%)	5 (26.3%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

4-3-5 教育関連 MDGs に配慮した現地援助実施体制

表 4-10 に見るとおり、殆どの報告書において、援助実施体制の教育関連 MDGs 達成への貢献が考慮されていない。考慮されているものについても、実際に教育関連 MDGs 達成について分析した結果として実施体制を考案したものはない。教育行政の向上、教授法や人材、施設の改善を組み合わせる実施しなければ、教育の量、質、格差の改善を達成することが難しいとの一般的な認識から、複数のスキームの連携を提言、或いは実施しているものが殆どである。有識者評価においては、期待される効果として就学率の向上が挙げられていても、ベースライン調査が行われていないケースが大部分で、実際の効果を測る体制が整っていないことが指摘されている。

表 4-10 教育関連 MDGs に配慮した現地援助実施体制

	考慮あり			考慮なし
	適切性あり	適切性なし	不明	
開発調査	2 (16.7%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (83.3%)
技プロ	2 (20%)	0 (0%)	1 (10%)	7 (70%)
無償	3 (15.8%)	0 (0%)	0 (0%)	16 (84.2%)
有償	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
その他	1 (8.3%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	9 (75%)
合計	9 (16.4%)	1 (1.8%)	2 (3.6%)	43 (78.2%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

他方、より包括的に「教育関連 MDGs 達成」を意識した実施体制を整えている案件としては、ベトナム国セクタープログラム開発調査（フェーズ I、II）、ホンジュラス共和国算数指導力向上プロジェクト、ネパール王国「万人のための教育」支援のための小学校建設計画が挙げられる。ベトナムの案件においては、教育関連 MDGs の達成を目指して、他ドナーとの連携体制を作り上げ、地方政府に対しても、教育関連 MDGs を達成するための計画作りを支援した。ホンジュラス案件では、JOCV やローカルコンサルタントとの緊密な連携を図り、留年率、中退率等、現場における教育 MDGs 関連指標に対するプロジェクトのインパクトを測ることのできる体制を確保している。ネパールの小学校建設においては、他ドナー及び教育省とともに、被差別カーストに属する生徒の就学状況や女子の就学状況、

小学校 5 年までの修了率といった教育関連 MDGs 指標を複合的に考慮し、サイト選定を行った。このような主だったスキームにおけるベストプラクティスは今後の援助実施体制にも参考になるものと思料される。

4-3-6 案件形成・実施における教育政策や戦略の進捗状況とニーズの適切な考慮・反映

案件形成、実施に当たり、教育政策や戦略の進捗状況とニーズの考慮とその反映については、ほぼ全ての報告書において、その適切性がある一定のレベルで把握されている。具体的には、4-2-2 で見たように、被援助国の政策や基本的な教育統計の確認は全ての案件に關して行われており、案件の妥当性という観点からは一定の正当性が確保されている。

また、近年の国際協調の流れを受けて、多くの開発途上国においては、教育関連 MDGs へのコミットメントが示されており、教育政策にも反映されていること、教育政策・計画が網羅的であることから、これらと異なった枠組みで支援を実施すること自体が困難になっていると言える。

しかし、ニーズといった場合、例えば教育関連 MDGs の指標が低い、不足学校数が多い、という事実を羅列して大まかに判断している場合が多い。ある特定の地域において特定の裨益者に対して行われる案件とそうしたニーズの整合性が不明確な書きぶりの報告書が大多数を占める。実際に確認されるニーズに対して、どのような戦略で支援を展開することが最も有効であるかという、より戦略的な「適切な考慮・反映」については、殆どの報告書で分析されていない。

例えば、一般無償資金協力による小学校建設案件では、国全体の何千何万もの不足数に対して、数十校における数百教室の建設が通常であり、膨大なニーズに対する無償案件の有効性や位置づけについて分析する視点が充分には存在していない。また、対象地域や対象校についても、教育指標に基づいたターゲティングは一般的ではない。

国によって異なるものの、今や残り約 25%程度の未就学児童の初等教育へのアクセスの拡大という、非常に困難な開発課題に対して、従来のような大雑把なニーズの把握では対応が難しい。この点に留意し、ターゲティングや量的拡大に柔軟に対応できる新たなスキームの開発等、より戦略的な工夫が求められている。有識者からも、こうした膨大なニーズに対応するためには、費用対効果の視点から、他ドナーの 5 倍といわれるコストを費やす一般無償資金協力スキームによる小学校建設については見直すべきであるとの声が多く挙がっている⁶⁵。

セクタープログラム等、対象国の教育戦略が変化した場合の対応については、個別案件単位での対応は難しく、より上位レベルでの現地人材の投入や政策と実施機関の意思疎通

⁶⁵ 澤村 信英（1999）「日本の基礎教育援助の経験と展望—小学校建設計画を中心として—」『国際教育協力論集第 2 巻第 1 号』、75-88 頁、小川 啓一（2004）「ODA の学校建設協力は MDGs 達成を第一目標に」『国際開発ジャーナル 2004.5』、12-13 頁、国際協力事業団（1999）国際協力事業団『事業評価年次報告書 1998 年度』（特定テーマ評価調査「西アフリカ小学校建設」要約部分）、澤村 信英（2000）「ザンビアの教育と日本の国際協力」国際教育協力論集第 3 巻第 2 号、143-155 頁、外務省（1999）『平成 11 年度経済協力評価報告書』（第 3 章合同評価：英国国際開発省との合同評価（フィリピン）部分）及び外務省（1999）外務省（2000）『プログラムレベル評価／国際機関との合同評価：マラウィ前期初等学校プロジェクト評価（DFID との合同評価）』等。

の強化等に関する意思決定が必要であることが指摘されている⁶⁶。また、ボリビアの基礎生活分野協力評価においては、要請主義とはいえ、政府側が正確に国民のニーズを反映した案件形成を行えているかを確認する必要があると提言している。

これらのことから、案件形成・実施の段階では、被援助国の政策、戦略、ニーズに対して、網羅的な配慮はされているものの、戦略的な対応が十分に出来ていないという現状を打開していくための努力が、今後、教育関連 MDGs の達成に日本がより効果的に貢献していく場合に必須であると言えよう。

表 4-11 案件形成・実施における教育政策や戦略の進捗状況とニーズの適切な考慮・反映

	考慮あり			考慮なし
	適切性あり	適切性なし	不明	
開発調査	9 (75%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (25%)
技プロ	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
無償	19 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
有償	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)
その他	5 (41.7%)	2 (16.7%)	0 (0%)	5 (41.7%)
合計	43 (78.2%)	3 (54.5%)	1 (1.8%)	8 (14.5%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

4-3-7 NGO または民間との協力

NGO または民間との協力は、殆どの報告書が考慮していない。報告書 55 件中 15 件においては協力が確認されたが、その協力方法は、現地業者の入札参加、ニーズ調査やデータ収集の際の住民のワークショップ参加、ローカルコンサルタントの傭上等の消極的なものから、コミュニティのプロジェクト実施への積極的な参加、受益者による基金の設立、住民参加型小学校建設等の積極的な活用まで様々である。また、国別評価では殆どが草の根無償や NGO 補助金制度、日本 NGO 支援無償による学校建設等の協力を挙げている。

積極的な協力の事例としては、セネガル国子どもの生活改善計画、ケニア共和国中等理数科教育強化計画（フェーズ I）、エチオピアの参加型基礎教育プロジェクト、ネパール王国「万人のための教育」支援のための小学校建設計画が挙げられる。セネガルにおいては、コミュニティが就学前教育施設の運営に参加し、施設補修やおやつ作り、運営資金を得るためのマイクロプロジェクトの実施等が地域住民のボランティアにより行われている。

ケニア案件では、授業料の一部を基金として、受益者負担の仕組みを確立している。エチオピアのプロジェクトは、住民参加型学校建設・運営と行政、NGO、住民の連携を基盤とした、MDGs や BEGIN を意識した新しいタイプの技プロとして特筆すべきである。ネパール案件では、日本は資機材を供与し、ネパール政府主導の下、現地の工法と制度を利用して、住民参加で建設された。

66 吉田 和浩（2002）「国際協力銀行から見る日本の教育協力と大学との連携」『国際教育協力論集第 5 巻第 1 号』、61-67 頁、横関 祐見子（2000）「モザンビークの教育開発と教育セクタープログラム」『国際教育協力論集第 3 巻第 1 号』、65-80 頁等。

表 4-12 NGO または民間との協力

	考慮あり			考慮なし
	活用あり	活用なし	不明	
開発調査	6 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (50%)
技プロ	3 (30%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (70%)
無償	2 (10. 5%)	0 (0%)	0 (0%)	17 (89. 5%)
有償	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
その他	4 (33. 3%)	2 (16. 7%)	0 (0%)	6 (50%)
合計	15 (27. 3%)	2 (3. 6%)	0 (0%)	38 (69%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

4-4 結果の有効性に関する評価・教訓・提言

4-4-1 教育援助政策(BEGIN)に示された基本理念、重点分野の反映

本項では、日本の基礎教育分野において、教育関連 MDGs 達成へのコミットメントを象徴した教育政策である BEGIN に示された基本理念、重点分野が各報告書の個別案件においてどの程度反映されているかを分析する。

表 4-13a 及び表 4-13b に示すとおり、BEGIN の基本理念は 6 つ、重点分野は大きく分けて 3 分野、その下に 9 つの小分野が設定されている⁶⁷。まず、BEGIN の基本理念⁶⁸が必ずしも反映されていない、或いは明記されていない報告書が多いことが目立つ。明記されていないものの殆どが一般無償資金協力案件であるが、中でも、基本設計調査の中で「途上国政府では自助努力をもって需要が満たせないサイト」が選定基準となっている案件が 5 件ある。これは、「途上国政府のコミットメントと自助努力支援」という BEGIN の基本理念に矛盾する。また、開発調査及び技プロでは、国際社会との協調が意識されている案件が半数近くを占めている。技プロにおいては、特に日本の教育経験の活用が重視されていること、開発調査においては地域社会の参加促進や現地リソースの活用が試みられていること等が特徴である。どの援助形態においても文化の多様性への認識・相互理解の推進、他の開発セクターとの連携という BEGIN に示された理念の反映度合いが少ない。文化の多様性への認識や他の開発セクターとの連携については、学術論文には多くの考察がなされており、教育協力におけるその重要性が説かれている⁶⁹。今後は学識者の提言をより具体的に教育援助政策に生かすための工夫が必要であろう。

⁶⁷ 表中に示されている数字はのべ数であり、一案件について複数の理念や分野が当てはまる場合がある場合は、重複してカウントされている。従って、合計数は案件数や報告書数とは異なる。

⁶⁸ 基本理念については、報告書から読み取れる範囲で分類しており、自助努力支援等、日本のスキーム全体を通してある程度該当するという認識ではなく、報告書に特に自助努力について言及してあるもののみを抽出している。

⁶⁹ 教育協力における文化の重要性は、馬場 卓也 (2002) 「数学教育協力における文化の果たす役割—ケニアにおける数学教育の事例を基に—」『国際教育協力論集第 5 巻第 1 号』、69-82 頁、吉田 稔 (2004) 「ガーナ理数科プロジェクトの成果と課題—短期専門家の目を通して—」『国際教育協力論集第 7 巻第 2 号』、101-115 頁、田代 由巳 (2002) 「識字教育をめぐる学習者の視点—フィリピン先住民族アエタの事例から—」『国際開発研究第 11 巻第 2 号』、253-268 頁、Joseph P. Riley II (2001). International Development and Science Education: Issues and Considerations. 『国際教育協力論集第 4 巻第 1 号』、53-63 頁において強調されている。また、他セクターのとの連携の有効性については、橋

表 4-13a BEGIN の基本理念の反映度合い

	途上国政府の コミットメントと自助努力 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	該当なし	総数
開発調査	3 (25%)	0 (0%)	4 (33.3%)	5 (41.7%)	1 (8.3%)	0 (0%)	4 (33.3%)	17
技プロ	5 (50%)	1 (10%)	5 (50%)	3 (30%)	0 (0%)	6 (60%)	1 (10%)	21
無償	1 (5.3%)	0 (0%)	1 (5.3%)	1 (5.3%)	0 (0%)	0 (0%)	17 (89.5%)	20
有償	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)	3
その他	2 (16.7%)	0 (0%)	1 (8.3%)	1 (8.3%)	0 (0%)	1 (8.3%)	9 (75%)	14
合計	11 (20%)	1 (1.8%)	12 (21.8%)	11 (20%)	1 (1.8%)	7 (12.7%)	32 (56.4%)	75

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

注：(%)は、母数に対する対象件数の割合。複数該当もあるため、スキームを合計して、必ずしも 100%となる訳ではない。

表 4-13b BEGIN の重点分野の反映度合い

	教育の「機会」の確保に対する支援				教育の「質」向上への支援			教育の「マネジメン ト」の改善		該当なし
	学校関連 施設の建 設	ジェン ダー格 差の改 善	ノンフ ォーマ ル教育	情報通 信技術 の活用	理数科教 育	教員養 成・訓練	学校の管 理・運営 能力	教育政 策・計画 策定	教育行政 システム 改善	
開発調査	2 (16.7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (8.3%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)	6 (50%)	5 (41.7%)	1 (8.3%)
技プロ	1 (10%)	0 (0%)	1 (10%)	0 (0%)	9 (90%)	1 (10%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (10%)	0 (0%)
無償	17 (89.5%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.3%)
有償	1 (5.3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.3%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.3%)
その他	8 (14.5%)	1 (8.3%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (33.3%)	3 (25%)	2 (16.7%)	2 (16.7%)	1 (8.3%)	2 (16.7%)
合計	29 (52.7%)	1 (1.8%)	1 (1.8%)	1 (1.8%)	14 (25.5%)	6 (10.9%)	4 (7.2%)	8 (14.5%)	7 (12.7%)	5 (9.1%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

重点分野に関しては、表 4-13b に示すとおり、援助スキームにより分野に偏りが見られる。具体的には、開発調査は教育政策・計画策定が最も多く、技プロ案件は全てが理数科教育に対する支援であり、一般無償資金協力ではほぼ全てが学校関連施設の建設に当てられる。支援が少ない、或いはレビューした報告書の中には言及されなかった分野としては、ジェンダー格差の改善、ノンフォーマル教育、情報通信技術の活用に対する支援が挙げられる。

従って、日本の援助では、一般的に、教育の「機会」の確保については一般無償資金協力、教育の「質」向上への支援については技プロ、教育の「マネージメント」の改善については開発調査といったスキーム間の棲み分けが行われているが、そのアプローチは

本謙、小島路生、中川 淳、山形洋一 (2003)「小学校教員を介した保健教育の効果と課題」『国際協力研究第 19 巻第 2 号』、13-21 頁に保健セクターと公教育との関連で紹介されている。

BEGIN で示された小分野の一部の支援に偏っていると言える。但し、エチオピアの技プロ（ノンフォーマル教育、学校関連施設建設、教員訓練、行政システム改善の4分野を支援）やマラウィの開発調査（学校関連施設建設、教員訓練、学校の管理運営、教育計画策定、教育行政システム改善の5分野を支援）に見られるように、一つの案件が複数の分野に亘る多面的なアプローチを持つようになってきていることも事実である。

4-4-2 援助政策(BEGIN 等)を反映した国内体制整備や他ドナー連携への投入・成果

BEGIN を反映した国内体制整備や他ドナー連携への投入・成果については、半数以上が考慮していないものの、14 件においてスキームや案件ごとに様々な取り組みが行われている。開発調査については、他ドナーが多く参入している分野に関するマスタープランの作成と関係機関へのフィードバック、他ドナーによるプロジェクト情報収集やアプローチの現状整理・分析と関係機関へのフィードバック、教育開発ガイドラインの作成等、ドナーや被援助国政府が活用できる全体計画や現状分析結果を提供するという、BEGIN の基本理念である国際社会との連携・協調に基づく投入が行われている。成果としては、日本が策定したマイクロプランに対して他ドナーが財政援助を行う等の他ドナーとの積極的な連携も見られた。

表 4-14 BEGIN を反映した国内体制整備や他ドナー連携への投入・成果

	考慮あり			考慮なし
	投入・成果あり	投入・成果なし	不明	
開発調査	5 (41.7%)	1 (8.3%)	0 (0%)	6 (50%)
技プロ	7 (70%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (30%)
無償	2 (10.5%)	0 (0%)	0 (0%)	17 (89.5%)
有償	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
その他	2 (16.7%)	1 (8.3%)	0 (0%)	9 (75%)
合計	17 (30.9%)	2 (3.6%)	0 (0%)	36 (65.5%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

技プロに関しては、他ドナーとのカリキュラム改革や教科書改訂作業における連携、オーナーシップ醸成のための「共同パートナー」としての国内支援体制の整備、現地で入手できるものを利用した教材開発・教育方法の導入、全体のセクタープログラムの一部としての実施、日本のプロジェクトが開発した教材の他ドナーによる活用等、BEGIN の理念を広く反映した投入や成果が得られている。

一般無償資金協力については、ごく僅かではあるが、政府の既存の実施体制を活用した教科書配布（セネガル）や、相手国政府による資金援助、技術指導を活用した学校運営委員会による小学校建設（ネパール）に代表されるように、途上国政府のコミットメントと自助努力や地域社会の参画及び現地リソースの活用といった BEGIN の理念を反映したものが2件見られた。

有償資金協力においては、世界銀行との協調融資による連携や、既存の政府のシステムと現地リソースを使った支援を展開しているところに特徴がある。

BEGIN を反映した国内体制整備や他ドナー連携の投入や成果が得られないと記述された2件の報告書においては、被援助国側のオーナーシップが認められず、日本が支援したマスタープランが実行に移されない事例や、日本の国内支援体制の不十分さが指摘されている。後者については、専門家から、①日本はプロジェクトありきで国別援助計画が策定されており、政策対話や分野横断的な開発課題への対応に重点が置かれていない、②過去を振り返れば、結果的に重点分野に沿った案件構成にはなるが、要請主義の影響もあり、戦略や座標軸を持たずに協力案件が形成されている、③日本の支援は全体的に貧困層へのターゲティングが弱い等、援助実施体制の課題として重要な指摘が行われている。

4-4-3 5項目評価結果

5項目評価については、技プロの報告書以外については、必ずしも徹底して行われていないため、表4-15に示すとおり不明な点も多い。効率性、有効性、自立発展性については、記載していない報告書が半数以上であった。5項目評価を一貫して行っている技プロ案件については、自立発展性については高い面と低い面を両方記載しているものが多い。それらを不明の分類としているため、不明が多くなっているが、自立発展性を除いて、全ての評価の観点から高く評価されている。開発調査については、最終報告書が評価という性格を必ずしも持たないことから、不明な点も多いが、自立発展性について特に財政面、被援助国の実施体制等を中心とした問題が指摘されている。一般無償資金協力に関しては、報告書が基本設計調査の段階であり、妥当性、インパクト、自立発展性については案件実施前の見込みの段階で高く評価されているものの、効率性や有効性は殆ど検討されていない。

表 4-15 5項目評価結果

	妥当性			効率性			有効性			インパクト			自立発展性		
	高	低	不明	高	低	不明	高	低	不明	有	無	不明	高	低	不明
開発調査	7	0	5	2	1	9	4	0	8	4	0	8	0	4	8
技プロ	10	0	0	10	0	0	9	0	1	10	0	0	5	1	4
無償	19	0	0	3	0	16	0	0	19	17	0	2	6	0	13
有償	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
その他	7	1	4	5	3	4	2	2	8	5	0	7	1	3	8
合計	44	1	10	20	5	30	16	2	37	37	0	18	13	8	34

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

従って、前述の分析でもみたとおり、日本の教育分野の支援においては、主に途上国の政策に照らし合わせた妥当性は評価されているものの、案件実施の段階における政策目標との整合性や効率性、有効性、自立発展性については、評価されているものが少ない。妥

当性についても、有識者評価においては、国単位でみればニーズや政策と合致して妥当性が高いように見える場合があるが、地域や国を横断的に見た上で、資源の選択と集中の必要性に照らした場合の妥当性を測る視点が必要であるとの指摘もある。

4-4-4 計画通りのアウトプットの達成度合いとその要因、教訓

案件終了時における報告書の殆どは、計画通りのアウトプットが達成できたとしている。一方、国別評価等、政策レベルの評価においては、その性格上、計画時とアウトプットの整合性を細かく検証しているものが少ない。

計画通りのアウトプットが達成できた場合の要因としては、パイロットプロジェクトの結果を踏まえた計画の策定、コミュニティ参加によるボトムアップアプローチ、関係者間の密接な連携、オーナーシップを高めるための被援助国側政府や関係者の積極的参加の促進、全ての学校の平等な扱い、継続的なドナー間調整、現地専門家や JOCV などの質の高さ、現地リソースの活用、プロジェクトに関わる組織内のコミュニケーションの活性化努力、モニタリングシステムの導入、スキームの組み合わせ等が挙げられている。

ケニアの中等理数科教育強化計画（SMASSE）においては、「運営、管理」「財政」「実施者」の3要素をバランス良く強化する取り組み「SMASSE トライアングル」を開発し、オーナーシップを意識したプロジェクト実施に力が注がれた。こうした正の要因の殆どが、BEGIN の理念に合致している。4-2-1 で見たとおり、案件形成段階において、BEGIN が殆ど意識されていないにも拘わらず、経験としては、BEGIN の理念が案件の成功につながる要素を包含していることが教訓として認識されているのである。従って、今後は、こうした過去の案件から得た教訓を、結果としての成果ではなく、BEGIN に照らした政策・戦略としての成果に変えていくことが課題であると言えよう。

表 4-16 計画通りのアウトプットの達成度合い

	考慮あり			考慮なし
	達成できた	達成できない	不明	
開発調査	8 (66.7%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (実施前／中) (33.3%)
技プロ	6 (60%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (実施前／中) (40%)
無償	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	19 (実施前) (100%)
有償	2 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
その他	6 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (50%)
合計	22 (40%)	0 (0%)	0 (0%)	32 (60%)

(出典：調査団による分析に基づいて作成)

注：有償については、人材育成分野の17件を評価した事後評価概評報告書によると、9割が「達成」或いは「ほぼ達成」となっている。

4-4-5 教育関連 MDGs へのインパクト

教育関連 MDGs へのインパクトに関しては、殆ど全ての報告書において確認されていない。確認されている11件の報告書のうち、MDGs へのインパクトが認識されているのは3

件で、ニカラグア、ボリビア、フィリピンの一般無償、草の根無償、有償協力により建設された小学校における就学率、留年率、退学率等の指標の若干の改善が認められている。

見込みありとしている4件は、全て開発調査であるが、教育関連MDGsを長期的効果として設定している場合（セネガル）や、教育関連MDGs達成のための具体的な計画整備を行っている場合（ベトナムフェーズⅠ及びⅡ、タンザニア）が含まれる。但し、これらの案件について、現在のモニタリング・評価の体制においては、案件終了後に教育関連MDGsに対する効果が測定される見込みは低い。

技プロ案件については、理数科教育支援の直接の目標は教育の質であることから、確認されている指標も教員や生徒の能力向上を示す試験結果に留まっている。こうした取り組みは、教育関連MDGsといった教育の量的拡大や男女格差の是正という観点には該当しないが、より包括的な国際目標であるEFAに照らせば、教育の質という極めて重要な課題に対応する案件として認識する必要がある。但し、現実的にこういった教員や生徒の能力向上が、初等教育の修了率や就学率の上昇に予期せぬ効果を及ぼしているか否かについては把握されていない。今後、日本の教育関連MDGsに対する案件の効果を測定するためには、現在の評価システム自体に教育関連MDGsに関する指標をモニタリングする仕組みを導入する等の改善が求められる。

表 4-17 教育関連 MDGs へのインパクト

	あり	見込みあり	なし	不明
開発調査	0 (0%)	4 (33.3%)	2 (16.7%)	3 (25%)
技プロ	0 (0%)	0 (0%)	1 (10%)	5 (50%)
有償	1 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (50%)
その他	2 (16.7%)	0 (0%)	1 (8.3%)	9 (75%)
合計	3 (8.3%)	4 (11.1%)	4 (11.1%)	18 (50%)

（出典：調査団による分析に基づいて作成）

注：(%)は、各スキームの既存報告書数（開発調査 12、技プロ 10、有償 2、その他 12）を母数としたもの。記述されていない報告書もあるため、スキームを合計して、必ずしも 100%となる訳ではない。

4-4-6 教育関連 MDGs 達成へ向けた工夫

本項では、前項で教育関連 MDGs へのインパクトがある、或いは見込みがあると判断されている案件について、どのような工夫がなされたかを記述する。まず、インパクトが部分的に確認されているニカラグア、ボリビア、フィリピンの案件のうち、ニカラグア、ボリビアについては、その工夫の内容について報告書に記載されておらず、不明である。

フィリピンについては、低所得者家庭の子どもに配慮した給食の実施が効果発現の要因となったようであると分析されている。見込みありとされた開発調査4案件に関しては、それぞれの工夫は表 4-18 のとおりとなっている。セネガル及びタンザニアにおいては、コミュニティや関係者の参加を重視しながら、教育関連 MDGs の達成に必要なかつ実現可能な計画を策定している点に工夫が見られる。

ベトナムにおいては、プロジェクト開始から終了時までの一貫したドナー間協調を基盤として、他ドナーから得られた教訓を踏まえたニーズの把握、案件形成により、教育関連 MDGs 達成への効率的・効果的な国家及び地方レベルの計画策定が行われた。これらの案件の殆ど全ては、教育関連 MDGs 達成により近づくための計画策定支援であり、計画は実施されて始めて実際の効果を発現することを加味すれば、日本の教育関連 MDGs に関する支援をより確実かつ具体的なアウトカムを伴ったものとして評価するためには、プロジェクト終了後のフォローアップやモニタリングの体制作りが必要となる。

表 4-18 教育関連 MDGs 達成へ向けた工夫

案件名	目的	工夫
フィリピン初等教育事業 (1991.～1996.6)	1. 初等教育セクターにおける基礎的インフラの提供及び教育関係者及び行政の効率性の向上	1. 低所得者家庭の子どもに配慮した給食の実施
セネガル子どもの生活改善計画調査 (2001. 12～2004. 7)	1. 子どものための生活環境を保健衛生向上、法的権利整備、就学前教育整備等の多角的観点から改善するために、託児所モデル／0～6 歳の子どもの生活環境改善計画(M/P)の策定 2. C/P に対する調査手法等の技術移転	1. 2 州における幼児開発(ECD)改善計画とともに国家レベルの改善計画の策定 2. パイロットプロジェクトからの経験と教訓の適用による策定 3. 実施可能な改善計画の策定 4. コミュニティ参加によるボトムアップアプローチに重点をおいた策定
ベトナム国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ 1 (2001. 7～2002. 3)	1. 初等教育開発計画(PEDP)の策定支援及びキャパシティビルディング 2. 上記計画策定に際したドナー間協調 3. 初等教育分野における日本の協力事業案の作成	1. 調査手法(PCM/ログフレーム)の親和性への注目 2. 最適の調査補助員の導入 3. プロジェクトの開始時点からのドナー間協調の重視
ベトナム国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ 2 (2002. 10～2004. 3)	1. 初等教育開発計画(PEDP)の改訂作業支援 2. PEDPに基づいて形成される案件の情報収集・モニタリング 3. 相手国側の教育計画策定能力の強化 4. 教育訓練省によるドナー間協調への継続的支援	1. ドナーと協調しながらのニーズの把握
タンザニア国地方教育行政強化計画フェーズ 1 (1999. 11～2002. 2)	1. 県レベルの基礎教育情報収集 2. 県レベルの基礎教育計画の策定 3. 収集データの教育管理情報システムへの統合に関わる提言 4. 調査を通じた C/P への技術移転 5. 様々なレベルの教育関係者のスクールマッピング・マイクロプランニング調査への参加を通じた地方政府教育行政に関する組織能力の強化	1. 村長、町長、コミュニティ等、多くの初等教育関係者のデータ収集への参加

4-5 事例分析

EFA や教育関連 MDGs の達成を目指すには総合的アプローチが必要であるとして、その方向性を探るために有効な援助形態の一つとして、1998 年から教育分野での開発調査が活用されている。JICA では、開発調査が持つ案件形成と計画策定の機能や実証調査の実施、技術移転、参加型開発などの特徴に注目し、技術協力の効率的実施のために教育開発調査に関するプロジェクト研究を実施した。

第 3 章の援助実績にも示したとおり、教育開発調査は、教育行政能力の向上や教育計画の策定、実証調査を通して教育の量的拡大、質の改善などにも貢献している。ここでは、

教育開発調査について取り纏められた「教育開発プロジェクト実施・評価体制改善のためのプロジェクト研究報告書」に基づいて3つの教育開発調査とJBICによるフィリピンでの初等教育事業に関する事例分析を行う。

(1) タンザニア国地方教育行政強化計画(フェーズⅠ・Ⅱ)(開発調査)

タンザニアの初等教育は、質・量共に劣悪な状況であり、総就学率の低下、識字率の低下が深刻であった。同国のPRSPには全国114県のうち50%以上の県でスクールマッピング・マイクロプランニングを終了することがHIPCスイニシアティブの適用条件となっており、また地方分権化の進展の中で地方レベルのキャパシティビルディングのニーズが拡大したことから、UNICEFと連携して開発調査による支援が開始された。

同開発調査は、従来型の調査団がデータを収集・分析してマスタープラン作成や案件形成を行うというものではない。調査団は、対象県各県でローカルコンサルタントと共に質問票による教育データの収集・集計を行うスクールマッピングを実施し、学校・県レベルでの計画策定(マイクロプランニング)を行うという計画策定支援型、参加型の技術協力プロジェクトである。同調査を通して、フェーズⅠで33県、フェーズⅡで32県、合計65県においてスクールマッピング・マイクロプランニングを完了し、学校計画書作り、県教育開発計画書作りのためのキャパシティ・ビルディングが実施され、地方教育行政官や学校レベルの計画策定能力の向上や、参加型手法を用いた就学促進のためのソーシャルマーケティングでは、大きな成果をあげた。

しかし、同調査は、タンザニアのPRSPを背景に開始されたにもかかわらず、フェーズⅡでは、進展するセクタープログラムの中でプロジェクトタイプアプローチに他のドナーから理解を取り付けることが難しく、ドナー調整で大きな苦労があった。タンザニアのように初等教育セクタープログラムが進められている国において、個別プロジェクトを実施する際には、案件形成時に、相手国政府や他ドナーとセクタープログラムに対する当該案件の位置付け・連携などについて協議を行い、理解と支援が得られることを確認する必要がある。EFAや教育関連MDGs達成という他ドナーと同じ目標へ向かって、調査団が地方の教育現場の教育ニーズを汲み上げ、基礎教育情報の整備に努めても、他ドナーからの理解が得られなければ十分な成果を上げることは非常に難しい。

(2) マラウイ国全国地方教育支援計画策定調査(開発調査)

同開発調査も、上記タンザニアの案件と同様に従来型の開発調査とは異なる。マラウイでは、1994年に初等教育の無償化政策を導入して以来、総就学率は飛躍的に上がったが、教員や教育施設・教材が間に合わず急速に教育の質が低下した。こうした状況に対応し、マラウイ側が自ら教育の現状を改善できるように、同調査では、中央・地方教育行政官の計画策定・実施・モニタリング・評価の能力向上を一貫して行った。同調査では、参加型により行政官主体で教育データ収集、県別教育計画の作成と毎年の更新を実施した。同時に、実証調査として、パイロット県側の作成した計画に基づいて、就学率の向上と中退率の低下を目標として教室建設、教員住宅、井戸やトイレ建設、現職教員再研修、教材配布などのパイロット事業を実施した。上位目標に教育関連MDGs及びPRSPへの貢献が盛り込まれている。

同開発調査では、県教育事務所や県議会が主体となって、開発調査の現地調査費を活用して、現地の入札・業者選定・施工の手順に従った教室や井戸、トイレ等の建設プロジェクトを実施した。詳細計画や積算も県側が行った。全体の工程監理と技術指導は調査団の建設専門家が担当し、ローカルコンサルタントがモニタリング指導を行い、現地コントラクターが建設を行った。

同調査で行った建設関連パイロット事業の長所・問題点は以下の通り。

- ① 県側の作成した計画に沿ってサイト選定を行うため、他ドナー支援ではカバーされないアクセスの悪いサイトでの建設が可能となり、教育の機会拡大に貢献できる。ただし、調査団にとってモニタリングが大変である。
- ② 建設そのものの活動だけでなく、サイト選定や工程監理の技術移転や、住民参加が有効な段階や方法の確認、住民参加活動の実施などソフト、ハード両面からの活動支援が行われた。
- ③ 住民参加を重視した建設プロジェクトが実施できる。ただし、工事は単年度で仕上げる必要があるため、資材集めや工事に広く住民参加を組み込むと、建物の質の低下や工期の長期化に繋がった。
- ④ 現地コンサルタントとコントラクターを使うことによって、マラウイで DfID が建設しているのと同等のレベルの 2 教室 1 ブロックが約 110 万円で建設できた。技術移転を効果的に行い、また工期内に遅延なく完成させるために、調査団が全体の工程監理を行い、また事業の会計についても毎月モニタリング指導を徹底した。
- ⑤ 雨季には工事ができないという条件もある中、単年度で全国に散らばる建設サイトを管理し、工事を進めることは多大な労力を必要とする。
- ⑥ 学校や住民側は、自分達が計画作成に参加し、工事にも参加したことから高いオーナーシップの意識を持った。工事と並行して、校舎の維持管理ワークショップを行い、施設を長くきれいに使うために維持管理の研修を行うことができた。

また、同調査のパイロット事業では、現職教員研修や、保護者への啓蒙キャンペーン、教育を通じた HIV/AIDS 対策キャンペーンなどソフト面での活動も、マラウイ側主体で計画、実施、モニタリング、評価を行った。その長所・問題点は以下の通り。

- ① 教育研修については、マラウイ側の教員養成機関に依頼して、学期の間の教員が研修に実施しやすいタイミングを利用して、現地ニーズと技術レベルに合わせた研修の実施が可能であった。
- ② 現地 NGO によってすでに実施されているキャンペーンの経験やノウハウを活用し、センシティブな問題であっても効果的な活動が実施できた。
- ③ ただし、これらの質を担保するためには、現地コンサルタントなどを使ったモニタリング体制を整備することが重要であった。
- ④ 他ドナーとの連携について、パイロット県内で、USAID に訓練を受けた NGO に教員研修を実施してもらうケースや、対象学校で、DfID は学校建設しか行わないことから、同調査のパイロットでトイレや教員宿舎を建設するなどの活動が行われた。ドナー連携の長所短所が経験された。

- ⑤ 受身ではなく主体的に事業を行うことから、オーナーシップが高く、継続的に活動を実施するための工夫や積極性が育った。

(3) ベトナム国初等教育セクタープログラム(開発調査)

ベトナム初等教育セクターにおいては、ドナー拠出の開発資金を効率的にマネジメントするための文書の作成と手続きの整備の必要性が認識されていた。本調査では、ベトナムが2001年に策定した「教育開発戦略 2001-2010」の具体化を目指し、初等教育開発プログラム(PEDP)の策定・実施支援を行った。本調査は、教育分野における援助協調を意図したセクタープログラムの要素が強いものであった。

本調査では、地域(District)レベルで行政官とのワークショップを行い、技術移転を図りながら、現地ニーズに沿った県別の教育計画を作成し、それに基づいて国家計画であるPEDPの策定支援を行った。また、計画策定のプロセスでのドナー間調整と、本調査終了後のベトナムの初等教育分野における日本の協力事業案を作成することも本調査の主要業務であった。本調査においては、ベトナムの初等教育のセクタープログラムを日本主導によってドナー調整の上、取り纏めたものであり、こうした試みは日本の支援事業の中でも初めてのものであった。PEDPの目標には、教育の量の拡大と質の向上、男女格差の是正などベトナム版MDGsであるVDGsが反映されている。

作成されたPEDPは、相手国教育省、他ドナーからも一定の評価を受けており、また地方行政官への技術移転を行ったことも好評であった。こうした活動を1年半から2年の期間で仕上げ、教育行政能力の向上を図りつつ、ドナー調整も効果的に行うということでは、民間コンサルタントを活用する開発調査という援助形態は効果的と言える。

(4) フィリピン貧困地域初等教育事業(円借款事業)

本事業では、当時のラモス政権下で主要政策課題となっている社会改革アジェンダ(SRA)の優先対象となっている貧困26州において、学校施設増改築、教科書配布、教育機材整備、教員訓練等、初等教育の量・質的改善を世界銀行との協調融資にて行っている。まず各州ごとに教育投資詳細計画を作成し、地方自治体や教育委員会との連携を図りつつ、建設や調達、研修等のプロジェクトが実施される。同事業では、貧困26州における修了率の向上と、就学児童数の増加等を指標として挙げており、教育関連MDGsへの妥当性が高い。事業費は約40%をドナー(世銀による「第二次初等教育事業」に対する融資)で負担、残り約60%をフィリピン側が負担する。26州以外については、本事業をモデルとして引き続き全額フィリピン政府予算によって整備が行われる予定である。

本事業では、建設や調達などのハード・コンポーネントに加えて、行政官のキャパシティ・ビルディングや教員研修、学校運営改善、PTA強化などソフト面のコンポーネント、さらに事業全体のモニタリングのためのコンサルティング・サービスにも十分な予算が割り当てられていることが特徴的である。各州ごとに予算管理をし、対象校にブロック・グラントを提供して建設や調達事業が行われていることから、ローカルの人材や資源が活用でき、低コストで、現地ニーズに即した事業実施が可能となっている。

4-6 結論と考察

上述したように、教育関連 MDGs の達成に向けた日本の取り組みを、目的の妥当性、プロセスの適切性、結果の有効性の其々の評価枠組みに沿って 2000 年から現在までに出された報告書を通して精査してみると、様々な課題が明らかになる。まず、目的の妥当性については、殆どすべての案件において被援助国側の政策に照らして検討されている一方、日本の上位政策や国際的潮流に対してそれらとの整合性を確認する視点が不足している。教育関連 MDGs 達成に関しては、全体の 3 分の 1 の案件がそれらを目標としつつも、MDGs 指標と案件のアプローチの論理性があいまいなものが多い。

プロセスの適切性については、日本の援助の国内実施体制について、技プロ及び国別評価以外の報告書においては記述されていないことに加え、教育関連 MDGs の実施体制については 55 件中 9 件しか言及していない。このため、日本の援助実施体制について一貫したアプローチが取られているとはいえない。また、MDGs のモニタリングについては、プロジェクトの上位目標を測る指標として MDGs 関連指標が掲げられている場合においても、それらの指標のベースライン調査や既存資料の確認が行われていない場合が殆どである。

計画時から終了時にいたるまで、教育関連 MDGs と個別案件の関係が明確にされていないことも多い。これは、案件形成の段階で、教育ニーズに対して、戦略的な視点が不足している結果として、目的に対する案件のアプローチの有効性についての検証が十分に行われないままに案件が実施され、終了している場合が多いためと考えられる。また、国際的潮流や他ドナーとの連携については、個別案件に関して連携が考慮されているものが 3 分の 1 以上を占める一方、セクタープログラム支援等の新たな国際的潮流に対しては、積極的に協調する際の施策について、日本の政策的な判断が求められている。

結果の有効性に関しては、主な考察は 3 つ挙げられる。第一に、BEGIN を意識している案件が少ないにも拘わらず、結果として予定通りのアウトプットを達成した背景としては、BEGIN が EFA や旧 ODA 中期政策にもある日本の援助方針に沿って作成されたためであろう。BEGIN を政策として意識していない一方で、経験的に実践しているという意味では、BEGIN の内容自体は日本の援助にある意味で浸透しているとも言える。今後はこうした理念を政策として明確に意識し、案件形成時から戦略的に導入していくことが望ましい。

第二に、教育関連 MDGs については、3 件を除き、殆どインパクトが測られていない、或いはインパクトが得られている可能性もあるがそれらを測る体制が整っていないという問題がある。日本が 2015 年までに教育関連 MDGs を含む目標を達成することに関して、より一層貢献するためには、教育関連 MDGs に関するモニタリングを国、地域、サイトにおいて徹底し、一つ一つの活動から教訓を汲み上げるシステムを構築する必要がある。

第三に、5 項目評価（妥当性・効率性・有効性・インパクト・自立発展性）の実施は技プロのみで徹底されており、その他のスキームに関しては、効率性、有効性、自立発展性に係る検討が充分に行われていない。こうした視点は、限られた資源を教育関連 MDGs の達成のために有効活用するための戦略を考慮する際に必須であり、今後の評価システムの徹底が求められる。一般無償資金協力による小学校建設におけるこの 3 項目に係る事前評

価を徹底することは、今後の教育関連 MDGs 達成への有効なアプローチを検討する上で有益と考える。

結論として、政策目標としての教育関連 MDGs や政策としての BEGIN は、戦略として案件形成、実施、評価に結びついていないものの、個別案件においては、そうした目標や理念を忠実に反映したものもある一方で、MDGs や政策としての BEGIN は、戦略として案件形成、実施、評価に結びついていない。今後はこうした個別案件から得られた効果的なアプローチをより戦略的に政策として普及することが必要であると考えられる。