

**特定テーマ評価
プログラム評価
(マラウイ・ベトナム教育分野)
報告書**

平成19年3月

特定テーマ評価「プログラム評価(マラウイ・ベトナム教育分野)」

■ 報告書目次 ■

- 第1章 JICA プログラムの戦略性強化に向けた提案
- 第2章 評価調査の概要
- 第3章 基礎教育分野における国際的潮流と日本の援助政策
- ◆マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価◆
- 第4章 マラウイにおける基礎教育分野の現状と取り組み
- 第5章 マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価
- ◆ベトナム初等教育改善プログラムの評価◆
- 第6章 ベトナムにおける基礎教育の現状と取り組み
- 第7章 ベトナム初等教育改善プログラムの評価



独立行政法人国際協力機構（以下、「JICA」）は、事業の効果を一層高めるため、課題解決に向けて事業形態や分野を越えて協力事業を戦略的に組み合わせたプログラムアプローチの強化を行っている。また、プログラムレベルの評価手法の改善にも取り組んでおり、2004 年度に総合分析「国別事業評価」、2005 年度に特定テーマ評価「プログラム評価（ホンジュラス基礎教育分）」を実施し、評価手法策定、試行的評価実施を行ってきた。これらを踏まえ本評価では、プログラムの戦略性強化を目的とし、マラウイ及びベトナムの教育分野におけるプログラムを対象に試行的にプログラム形成・改善型の評価を行った。なお、本評価で用いた評価手法は、当該国における開発課題の達成に向けた取り組みを体系的にとらえ、その中での JICA 事業の位置づけを確認すると共に、目標達成に向けた JICA プログラムの一貫性や案件間の関係等にかかる戦略性を勘案した上で、JICA プログラムの課題解決への貢献（の可能性）を評価しようとするものである。

マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価

マラウイにおける基礎教育分野の現状と取り組み

初等教育においては、1994 年の無償化以降、就学者が急増したが、中途退学率および留年率が高いことから、依然として修了率は低い。修了率向上のためには、アクセスと質の両面からの対策が必要となっている。他方、中等教育においては、純就学率が 18%（1998 年）と低く、アクセスの拡大が急務となっているほか、無資格教員の比率が高いこと等による教育の質の問題も指摘されている。

マラウイにおける国家教育開発の上位政策文書は、政策投資フレームワーク（PIF：Policy and Investment Framework 2000-2012）である。PIF には、マラウイ貧困削減戦略文書（MPRSP）等で示された教育セクターの政策目標と戦略が反映されており、教育セクターにおける課題と 2015 年までの 7 つの政策目標（アクセス、公平性、質、妥当性、マネージメント、計画、財政）が掲げられている。また PIF の政策を具体的に実施するための戦略的な行動計画として教育セクタープランが策定中で

ある。

また教育分野における他援助機関の援助動向に関しては、初等教育に対する援助が中心である。初等教育における支援分野を見ると、米国国際開発庁や英国国際開発省（DFID）、カナダ国際開発庁等多くの援助機関が学校建設・施設整備といったアクセス拡大および、教材配布や教員養成といった学習環境の質の向上への支援を実施している。中等教育への支援は、初等教育分野同様、アクセス拡大および質の向上に集中している。

マラウイ基礎教育拡充プログラムの概要

プログラムは「初・中等教育セクターにおけるアクセスの拡大と質の向上」を目標とし、3 つのコンポーネント（教育行政強化コンポーネント、地方教育行政強化コンポーネント、中等理数科教育向上コンポーネント）で構成されている。教育行政強化コンポーネントでは、アドバイザー派遣による政策策定支援のほか他の 2 つのコンポーネントとの橋渡し役が期待されている。地方教育行政強化コンポーネントは地方教育計画策定能力の向上（及び計画の策定・更新）を目標として 2 つの開発調査案件が実施されてきた。また中等理数科教育向上コンポーネントでは、中等理数科教育の質の向上を目指して技術協力プロジェクトが実施されているほか、協力隊派遣、無償資金協力による学校建設と連携をとりつつ事業が行われている。

マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価

位置づけ…開発戦略上課題として認識されているものに取り組んでいるドナーの少ない、地方教育行政における「マネージメントの強化」を目的とした開発調査や、無資格教員が課題となっている中等教育分野において、「教員の質向上」を目的とした技術協力プロジェクトを実施するなど、マラウイのなかでも重要な課題に取り組んでいる。

戦略性（計画・成果・プロセス）…シナリオについては、当初、地方教育行政強化コンポーネントと中等理数科教育向上コンポーネントとを別プログラムとして実施していたが、プログラムの見直しに際して、目標のレベルを上げて、2 つのコンポーネントをあわせたプログラムとしたため、プログラム目標に対し双方のコンポーネント

間の関係性が十分でなく、戦略性が弱くなった面も見受けられた。成果としては、プロジェクト・レベルでは開発調査における県教育計画の策定・更新、またそれを通じての県職員のキャパシティ・ディベロップメント、中等教育の技術協力プロジェクトにおけるコアトレーナーの養成などの成果が発現している。また中等理科教育の強化を目的としたコンポーネントについては、技術協力プロジェクトと他援助機関による事業が相互補完関係をとる形になっており、連携の成果も発現しつつあった。

結論…プログラム目標が初・中等を含めた広範な課題に及ぶ高いレベルに設定されており、マラウイ国政府や JICA を含めた援助機関の事業量との関係において、目標の達成は短・中期的には困難なことが予想される。したがって貢献の可能性についても、短・中期的には高くないことが考えられる。

提言…今後 JICA や他ドナー・マラウイ政府の投入が見込め、これら投入により短・中期的に改善が期待できるサブセクター・レベルにプログラム目標を設定し、貢献の可能性を高めたシナリオを有するプログラムとすることが必要である。

ベトナム初等教育改善プログラムの評価

ベトナムにおける初等教育分野の現状と取り組み

初等教育の純就学率は 2005 年に 97.5% に達しており、普遍化に向けての最終段階にある。また女子児童の比率は全国平均で 47.7% (2005 年) とジェンダー格差も少なく、今後は貧困地域や山岳部の子供等の困難な状況にある子供のアクセス向上、及び学習環境や教育内容、教員の能力等の教育の質の向上が課題である。

このような現状に対し、ベトナム政府は国家計画である「社会経済開発 5 年・10 年計画」に基づく教育セクターの開発戦略として「教育開発戦略計画」を策定し取り組みを進めている。さらに教育分野における援助機関の協力枠組みとして、上記既存の開発計画に基づき、「国家 EFA 行動計画」が策定されている。「国家 EFA 行動計画」では、4 つのターゲットグループ (①幼児教育、②初等教育、③前期中等教育、④ノンフォーマル教育) が示されており、各ターゲットグループのもとで、「アクセス」「質と適切性」「行政」の 3 領域について、目標、2015 年までに達成すべき目標値、行動計画が設定されている。

基礎教育分野における援助機関の支援では初等・前期中等教育の完全普及が重点分野で、中でも女子・少数民族・貧困地域の児童に焦点が当てられている。また教員研修等質の向上も重点分野となっている。国家 EFA 行動計画の策定以降、世界銀行と DFID の協調による「教員研修プロジェクト」、世界銀行の主導による「Primary Education for Disadvantaged Children : (PEDC)」及び「Targeted Budget Support (TBS)」など援助協調に

よる案件が実施されており、PEDC には、それまで初等教育分野での援助実績が少なかった援助機関も参加している。

ベトナム初等教育改善プログラムの概要

プログラムは、「教員の質と教育行政の向上による初等教育の質の改善」を目標としており、初等教育分野の開発計画策定支援を行った開発調査と、これに基づき策定された技術協力プロジェクト「現職教員研修改善計画」を主な構成案件としている。同技術協力プロジェクトは、初等教育開発アドバイザー派遣、協力隊派遣、無償資金協力による学校建設との連携を考慮して構成されている。

ベトナム初等教育改善プログラムの評価

位置づけ…教育の質が課題となっている初等教育分野において、初等教育開発計画 (PEDP) 策定支援やベトナム政府が取り組みを進めている新カリキュラムに即した授業実施のための研修を行い、これらを通じて教育の質の向上をめざした協力を実施しており、重要な課題に対応する形となっている。

戦略性 (計画・成果・プロセス)…シナリオに関しては、初等教育分野の課題解決を目的として PEDP の策定支援を行い、そのうえで PEDP をもとに優先的な分野を選択し技術協力プロジェクトを実施するなど、初等教育の質向上に向けて一貫性のとれた計画となっている。成果については、PEDP の完成や、新カリキュラムに基づいたモデル授業研修のキートレーナー養成など、プロジェクト・レベルの成果のほか、「青年海外協力隊と技術協力プロジェクトの連携により新カリキュラムに即したモデル授業の実施が促進された」「PEDP の策定により EFA 計画策定のプロセスが進展した」など、プログラム目標の達成に向けた成果も発現しつつある。

結論…位置づけ、戦略性を確保しつつプログラムは実施され、またベトナム政府や他ドナーの事業も初等教育分野に焦点を当て活発に行われており、将来的なプログラム目標の達成の見込みも向上しつつあることを勘案すると、JICA プログラムの貢献の可能性は高まりつつあると考えられる。

提言…技術協力プロジェクトで策定中のモデル授業をどのように全国的に拡大していくのかといった課題もあり、今後貢献の可能性をより高めていくためには、プロジェクトでの有効なモデルの確立とあわせ、拡大・普及に向けた他機関との連携をより強化していくことも必要である。

～プログラムの計画・実施に関する教訓については

「現場に役立つ援助の知恵」にまとめています～

本件に関するお問い合わせ先：

JICA 企画・調整部事業評価グループ

FAX: 03-5352-5490、E-mail: pceptc@jica.go.jp

* 報告書は以下からダウンロード可能です。

<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>

現場に役立つ援助の知恵

～特定テーマ評価「プログラム評価（マラウイ・ベトナム教育分野）」～

■ 報告書目次 ■

- 第1章 JICA プログラムの戦略的強化に向けた提案
- 第2章 評価調査の概要
- 第3章 基礎教育分野における国際的潮流と日本の援助政策
 - ◆マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価◆
- 第4章 マラウイにおける基礎教育分野の現状と取り組み
- 第5章 マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価
 - ◆ベトナム初等教育改善プログラムの評価◆
- 第6章 ベトナムにおける基礎教育の現状と取り組み
- 第7章 ベトナム初等教育改善プログラムの評価



**Q. プログラムを形成するときに
気をつけることは何でしょうか？**

A. 相手国開発戦略をベースとして形成することが重要です。

JICA プログラムは「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み」と定義されているように*、相手国の開発戦略をサポートするための枠組みです。したがって、取り組みのベースは相手国の政策体系に求めるのが望ましく、プログラムの目標設定やシナリオ策定においては、これら政策体系と十分な整合性を取ることが重要です。

また JICA プログラムの評価では、相手国における開発課題の達成に向けた取り組みを体系的にとらえた上で、その中で重要な課題に対応できていたか（位置づけ）、JICA プログラムとして目標達成に向けて有効なシナリオが設定されていたか（計画の一貫性）、目標達成に向けてきちんと成果を挙げているか（事業の成果）のそれぞれの観点から確認する枠組みを用いています。これらの観点をプログラムの計画・実施・モニタリングで活用することで、より効果的・効率的なプログラムの実施につながることが期待されます。

Q. プログラム目標はどのように設定すればいいでしょうか？

A. 目標は（指標も含め）相手国開発戦略から選択するのが望ましいでしょう。

上述の通り、JICA プログラムは相手国の開発戦略をサポートするための枠組みであり、政策との整合性や調和化の観点からも、プログラム目標は相手国の開発戦略に掲げら

れている目標から選択するのが望ましいでしょう。また目標の選択にあたっては、JICA の事業量だけでなく、相手国や他のドナーの事業実施状況等の開発戦略の進捗状況を踏まえ、目標レベルを検討すべきでしょう。なお、目標の指標については、PRSP や SWAP などの相手国開発戦略・枠組の中で用いられている評価・モニタリング指標から選択することが、上述した政策との整合性や調和化の観点とともに、モニタリング・評価に際しての指標入手の容易性などから、望ましいと考えられます。

Q. プログラムのシナリオを策定する際に気をつけることは何でしょうか？

A. 必要に応じて、わが国の他の援助スキームや他のドナーによる事業との連携を視野に入れることが重要です。

JICA プログラムのシナリオを考える際にも、相手国の開発戦略における目標の体系に沿った形で、設定したプログラム目標の達成に向けた案件の形成(修正)や案件間の関係の整理を図ることが重要です。

また、相手国や当該セクターにおける JICA の事業量等の関係から JICA 独力ではプログラム目標を達成することが難しいケースもあります。こういったケースでは、プログラムのシナリオを計画する際に、わが国の他の援助スキームや他のドナーの動きも含めて分析をおこない、それらとの連携も視野に入れたシナリオを作っていくことも有効です（例：JICA 事業でモデル策定→他のドナーのファンドを活用して全国展開等）。またこのように他のドナーの動きも勘案したシナリオの策定に際しては、ドナー協調の場に積極的に参加し、他のドナーの動きを随時把握するとともに、JICA 側のプログラムの計画・内容や進捗状況も相手国・ドナーと共有し、密接に情報交換を行うことも重要でしょう。



* 新しい定義の下でのプログラムでは、(1) 途上国の特定の開発戦略やわが国の援助戦略に沿った明確な協力目標の設定、(2) 協力目標を達成するための適切な協力シナリオの作成、(3) 複数の事業の有機的な組合せや他開発主体との連携、を枠組みとして含めるとしています。

写真（ベトナム）



教育訓練省へのインタビュー



Hong Thai 小学校教員へのインタビュー



BacGiang 省教育訓練局へのインタビュー



無償資金協力により整備された教室の様子



現職教員研修改善計画プロジェクト
専門家チームへのインタビュー



援助機関（世界銀行）へのインタビュー

写真（マラウイ）



シニア職員へのインタビュー



私立学校での授業の様子



NIPDEP で建設した学校



教育省科学技術省へのインタビュー



NIPDEP 対象学校の様子



公立学校の様子

序 文

近年 JICA は、援助効果の向上のため、国別アプローチ・課題別アプローチに基づく事業実施を積極的に推進してきています。この一環として 2006 年から JICA はプログラムを「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み」と定義し、事業のより効果的・効率的な実施に向けた取り組みを進めています。新しい定義のもとでのプログラムでは、①途上国の特定の開発戦略や日本の援助戦略にそった明確な協力目標の設定、②協力目標を達成するための適切な協力シナリオの作成、③複数の事業の有機的な組み合わせや他開発主体との連携、を枠組みとして含めるとしています。

他方、このような動きに合わせ、2004 年度に総合分析「国別事業評価」、2005 年度に特定テーマ評価「プログラム評価（ホンジュラス基礎教育分）」を実施し、プログラムの評価手法の改善にも取り組んできています。プログラムの評価で用いる評価手法は、上記の新しいプログラムの定義に対応し、①当該国における開発課題の達成に向けた取り組みを体系的にとらえ、②その中での JICA 事業の位置づけを確認すると共に、③目標達成に向けた JICA プログラムの一貫性や案件間の関係等にかかる戦略性を勘案した上で、④JICA プログラムの課題解決への貢献を評価しようとするものです。

本報告書は、マラウイ及びベトナムの教育分野におけるプログラムを対象に、プログラムの戦略性をより強化するためにはどうすべきか、との視点に基づき、試行的にプログラムの形成・改善型の評価を行った結果を取りまとめたものです。今後は本評価の結果を踏まえ、対象プログラムの改善だけではなく、他のプログラムの戦略性強化やプログラム評価手法の改善にも取り組んでいく予定です。

なお、本評価調査では、早稲田大学の黒田一雄教授、政策研究大学院大学の山田肖子助教授、名古屋大学大学院の北村友人助教授、クリスタルインテリジェンス株式会社の關谷武司代表取締役アドバイザーとしてご参加いただき、専門的な見地から多数のご助言をいただきました。また、お茶の水女子大学の浜野隆助教授には、外部有識者としてレビューの執筆をお引き受けいただき、本件調査に関する貴重なご示唆を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

最後に本評価調査にご協力、ご支援いただいたすべての関係者のみなさまに対し、心より感謝申し上げます。

2007 年 3 月
独立行政法人国際協力機構
理事 黒木 雅文

目次

写真

略語表

本報告書の構成	1
第1章 JICAプログラムの戦略的強化に向けた提案	3
1-1 プログラムの形成・改訂	3
1-2 プログラムの実施・運営	13
1-3 プログラムの評価	17
要約	20
Summary	34
第2章 評価調査の概要	50
2-1 評価調査の背景	50
2-2 評価調査の目的	51
2-3 評価調査の対象	52
2-4 評価手法	55
2-5 評価調査の実施体制	63
2-6 調査における配慮事項	65
第3章 基礎教育分野における国際的潮流と日本の援助政策	67
3-1 国際的潮流（万人のための教育）	67
3-2 日本の援助政策	67
3-3 JICAの教育援助方針	69
マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価	
第4章 マラウイにおける基礎教育分野の現状と取り組み	70
4-1 マラウイにおける基礎教育の現状と課題	70
4-2 マラウイの基礎教育分野における開発戦略	78
4-3 マラウイ基礎教育分野における援助動向	88
4-4 基礎教育分野における日本の対マラウイ援助政策と援助実績	94
4-5 マラウイ基礎教育拡充プログラムの概要	97
第5章 マラウイ基礎教育拡充プログラムの評価	105
5-1 評価の配慮事項	105
5-2 プログラムの位置づけに関する評価	107

5-3 プログラムの戦略性に関する評価.....	114
5-4 開発戦略への貢献に関する評価.....	123
5-5 基礎教育拡充プログラム」から得られた提言・教訓.....	128

ベトナム初等教育改善プログラムの評価

第6章 ベトナムにおける基礎教育の現状と取り組み.....	132
6-1 ベトナムにおける基礎教育の現状と課題.....	132
6-2 ベトナムの基礎教育分野における開発戦略.....	136
6-3 ベトナムの基礎教育分野における援助動向.....	143
6-4 基礎教育分野における日本の対ベトナム援助政策と援助実績.....	150
6-5 ベトナム初等教育改善プログラムの概要.....	153
第7章 ベトナム初等教育改善プログラムの評価.....	162
7-1 評価の配慮事項.....	162
7-2 プログラムの位置づけに関する評価.....	163
7-3 プログラムの戦略性に関する評価.....	168
7-4 開発戦略への貢献に関する評価.....	178
7-5 「初等教育改善プログラム」から得られた提言・教訓.....	182

評価アドバイザー所感

外部有識者レビュー

別添資料

写 真

略語表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	連邦開発協力省（ドイツ）
BTC	Belgian Technical Cooperation	ベルギー技術協力公社
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
DANIDA	Danish International Development Assistance	デンマーク国際開発援助
DFID	Department for International Development	（英国）国際開発省
EC	European Commission	欧州連合
EFA	Education for All	万人のための教育
FTI	Fast Track Initiative	ファスト・トラック・イニシアティブ
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
INSET	In-Service Training	現職教員再研修
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
MDG	Millennium Development Goal	ミレニアム開発目標
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノルウェー開発協力庁
PRESET	Pre-Service Training	新規教員養成研修
PRSC	Poverty Reduction Support Credit	貧困削減支援貸付
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
SWAp	Sector-Wide Approach	セクターワイドアプローチ
UNDP	United Nations Development Plan	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	The United Nations World Food Programme	国連世界食料計画
WB	World Bank	世界銀行
マラウイ		
CDSS	Community Day Secondary School	コミュニティ・デイ 中等学校

CEED	Central East Education Division	中東部教育ディビジョン
CSS	Conventional Secondary School	正規中等学校
DCE	Domasi College of Education	ドマシ教員養成大学
DCSS	District Conventional Secondary School	
DEC	Distance Education Centre	遠隔教育センター
DEPs	District Education Plans	県教育計画
EMIS	Education Management Information System	教育管理情報システム
JCE	Junior Certificate Examination	前期中等学校卒業資格試験
MCDE	Malawi College of Distance Education	遠隔教育カレッジ
MoE	Ministry of Education	教育省
MoF	Ministry of Finance	財務省
MPRSP	Malawi Poverty Reduction Strategy Paper	マラウイ貧困削減戦略ペーパー
MSCE	Malawi School Certificate Examination	マラウイ中等学校卒業資格試験
NDEP	National District Education Development Plans	全国地方教育支援計画
NIPDEP	National Implementation Program for District Education Plans	全国地方教育支援計画策定調査
NSMMP	National School Mapping and Micro-planning Project	全国スクールマッピング・マイクロプランニング・プロジェクト
NSTEM	National Strategy for Teacher Education in Malawi	マラウイ教員養成国家戦略
PIF	Policy and Investment Framework	政策投資フレームワーク
PSLCE	Primary School Leaving Certificate Examination	初等学校卒業資格試験
SEED	South Eastern Education Division	南東部教育州
SMASSE	Strengthening of Mathematics and Science in Secondary Education	中等理数科現職教員訓練プロジェクト
SSTEP	Secondary School Teacher Education Project	中等教員養成プロジェクト
UNIMA	University of Malawi	マラウイ大学
ベトナム		
ALT	Active Teaching & Learning	
BOET	Bureau of Education and Training	郡教育事務所
CPRGS	Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy	包括的貧困削減成長戦略
DOET	Department of Education and Training	省教育局

EDSP	Education Development Strategic Plan	教育開発戦略計画
EMIS	Education Management Information System	教育管理情報システム
ESG	Education Sector Group	教育セクターグループ
FSQL	Fundamental School Quality Level	学校品質基準
MOET	Ministry of Education and Training	教育訓練省
MOF	Ministry of Finance	財政省
MPI	Ministry of Planning and Investment	計画投資省
NIESAC	National Institute for Education Strategy and Curriculum	教育戦略カリキュラム研究所
NTP	National Target Plan	国家ターゲットプラン
PEDC	Primary Education for Disadvantaged Children	(世銀のプロジェクト)
PEDP	Primary Education Development Program	初等教育開発プログラム
PMU	Project Management Unit	プロジェクト・マネージメント・ユニット
PTDP	Primary Teacher Development Project	(世銀のプロジェクト)
TBS	Targeted Budget Support	ターゲットを定めた財政支援
TTC	Teacher Training College	教員養成校
VDG	Vietnam Development Goal	ベトナム開発目標

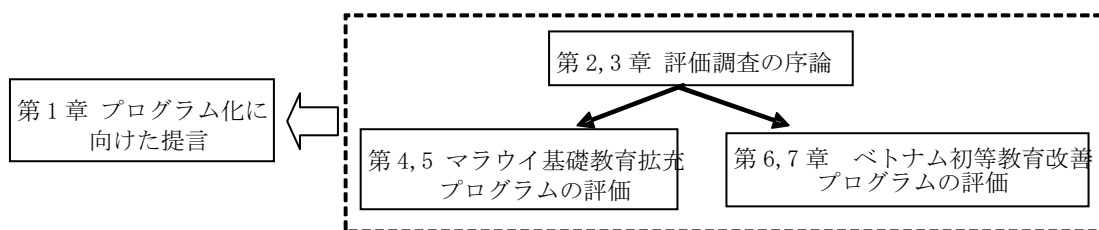
本報告書の構成

近年 JICA は、援助効果の向上のため、国別アプローチ・課題別アプローチを積極的に推進してきた。この一環で、国別事業実施計画の導入(1999 年度)の際に、共通の目的の下に緩やかに関連付けられる複数の案件を「協力プログラム」として整理した（本文中ではこうしたプログラムを「従来型プログラム」と呼ぶ）。その後、2006 年からプログラムを「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）」と再定義し、プログラムの戦略性強化に取り組んでいる¹。

これと並行し、JICA は、評価手法の改善にも取り組んできた。2004 年度には、総合分析「国別事業評価」を実施し、過去に行われてきた国別評価の課題を整理した上で他援助機関の評価手法も踏まえ JICA プログラムの新たな評価手法に関する提言を行い、さらに、その提言を基にし、2005 年 2 月から「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」を対象に試行的な評価を行った（プログラム評価フェーズ 1）。本評価調査は、「プログラム評価フェーズ 2」として、2006 年 3 月から 9 月にわたり、「マラウイ基礎教育拡充プログラム」と「ベトナム初等教育改善プログラム」を対象に試行的に評価を実施し、当該プログラムへの提言を行うとともに、JICA 全体にとってのプログラム形成・評価に関する改善点・留意点の抽出を行ったものである（事例プログラムの概要は表 1-1 を参照）。

本報告書は、まず第 1 章で上述のホンジュラス、マラウイ、ベトナムの事例を参考に導出した、JICA プログラムの形成・改訂、実施、評価に関する横断的な提言を纏めた。続く第 2,3 章では、本評価調査の概要と基礎教育分野における国際的潮流と日本の援助政策をまとめ、第 4 章及び第 5 章、第 6 章及び第 7 章では、それぞれ、事例の「マラウイ基礎教育拡充プログラム」及び「ベトナム初等教育改善プログラム」の評価結果を記述し、それぞれの事例から導出された提言・教訓を纏めている。

図 1-1 報告書の構成



¹ なお、通常「プログラム」といった場合、相手国政府の開発戦略を指すことも多いが、本報告書では特に注記がない限り、「プログラム」とは JICA プログラムを指し、相手国の計画や戦略は混乱を避けるために「開発戦略」と呼ぶこととする。

表 1-1 事例プログラムの概要

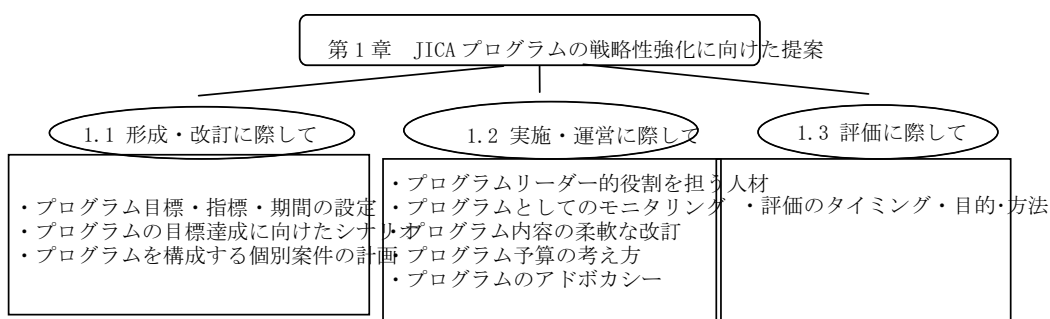
プログラム名と目標 ¹	プログラム評価の対象となった構成案件
マラウイ 基礎教育拡充 プログラム： 基礎教育環境の改善	<ul style="list-style-type: none"> ●教育行政強化コンポーネント 長期専門家「教育行政アドバイザー」(1-3代目) ●地方教育行政強化コンポーネント 開発調査「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」 開発調査「全国地方教育支援計画策定調査(NIPDEP)」 ●中等理数科教育向上コンポーネント 技術協力プロジェクト「中等理数科現職教員再訓練プロジェクト(SMASSE)」 協力隊派遣 無償「ドマシ教員養成大学施設改善計画」²
ベトナム 初等教育改善 プログラム： 教員の質と教育行政 の向上による初等教育 の質の改善	開発調査「初等教育セクタープログラム開発調査(PEDP)」(フェーズ1と2) 短期専門家「初等教育開発アドバイザー」 技術協力プロジェクト「現職教員研修改善計画」 協力隊派遣「小学校教諭」(ハーナム省とバグザン省へ計6名) 無償「北部山岳地域初等教育施設整備計画」 ³ 無償「第2次北部山岳地域初等教育施設整備計画」 ³
ホンジュラス 基礎教育強化 プログラム： 基礎教育の強化 (6年生までの初等 教育における留年・ 退学率の低下)	<ul style="list-style-type: none"> ●教員再研修に対する支援 技術協力プロジェクト「算数指導力向上プロジェクト」(PROMETAM) ●基礎教育強化のための総合的な取り組み 協力隊派遣グループ派遣「基礎教育地域総合支援モデルプロジェクト」 ●教育政策に対する支援 長期専門家「開発計画」 長期専門家「基礎教育強化」

(注)1 マラウイとベトナムのプログラム名や目標は、本評価調査開始時点での JICA 案に基づいており、必ずしも明確に設定されているわけではない(詳細は第2巻を参照)。2, 3 他の構成案件との連携に焦点を置いた限定的な評価対象とした。

第1章 JICA プログラムの戦略性強化に向けた提案

本章では、ホンジュラス、マラウイ、ベトナムの教育分野におけるプログラムを対象に試行された評価調査の結果を基に、JICA プログラムの戦略性強化に向けた、形成・改訂、実施・運営、評価に関する改善点・留意点の提案を行う（本章の構成は図 1-2 を参照）。なお、ここで言う「戦略性」とは、(1) 途上国の特定の開発戦略や日本の援助戦略に沿った明確な協力目標を有すること、(2) 協力目標を達成するための適切な協力シナリオを有すること、(3) 投入にあたり複数の JICA 事業を有機的に組み合わせることや、他の開発主体と連携を行っていることを指している。

図 1-2 第1章の構成



1-1 プログラムの形成・改訂

1-1-1 プログラム目標・指標・期間の設定における考慮点

(1) 目標のレベル・範囲によるプログラムの類型

プログラム目標とは、ある一定の期間において、JICA が相手国政府による事業や他援助機関の協力と連携しつつ達成を目指す開発課題である。プログラムは開発戦略に対する協力を行うものであることから、通常、相手国の開発課題・目標の中から、プログラム目標を選択することになるが、そのレベル・範囲の絞り方、設定の仕方に応じて、例えばプログラムを以下のような視点から類型化することができる。

- ① 目標のレベル：複数のセクターにまたがる開発戦略を対象とするクロスセクター型か、特定セクター（またはサブ・セクター）の開発戦略を対象とする特定セクター（サブセクター）対応型か。またセクター（サブセクター）内の課題全体か、一部の課題を対象とするか（教育セクターであれば、アクセスと質の両方か、どちらかに焦点を当てるかなど）。
- ② 対象地域：長期的には全国的に達成されるべき開発課題ではあるが、中期的に（プログラムの期間中に）、ある特定地域における達成をプログラム目標として支援を集中し、そのモデル的な経験が他地域でも活用・普及されることを狙いとするパイロット型のも

のか、初めからプログラムとしてはパイロット地域を限定しない全国型か（この場合でも、プログラムの個別の構成案件ではパイロット地域を限定する場合があります）、ある地域に特化した開発目標に対応した拠点型か（パイロットとは違って、その地域の経験を全国的に普及する必要性が必ずしもないもの）。

このようにプログラム目標のレベルや範囲は多様であり、下記に述べるような相手国や日本側の状況を勘案しつつ、シナリオも想定し、設定する必要がある。例えば、表 1-2 のマラウイ基礎教育拡充プログラム（セクターレベルの課題全体について目標を設定）のように、プログラム期間を長くとり目標のレベルを比較的高次・広範囲に設定するときには、その目標達成に向けたシナリオが複雑になり得ることも考慮することが望まれる（詳細は 1-1-2 の(2)「戦略的シナリオ設定のための視点」を参照）。

表 1-2 事例プログラムの目標の範囲、目標指標、プログラム期間についての比較

プログラム名	マラウイ基礎教育拡充プログラム	ベトナム初等教育改善プログラム	ホンジュラス基礎教育強化プログラム
目標の範囲の絞り方			
①セクターの特定	特定セクター対応型 (2つのサブセクター)	特定サブセクター対応型	特定サブセクター対応型
②セクター内における課題の特定	課題全体に対応	特定課題に対応	特定課題に対応
③地域の特定	目標は全国レベルだが、1つのコンポーネントはパイロット地域を特定し実施	目標は全国レベルだが、主要な構成案件(技プロ)はパイロット県を特定、同県では他の案件も実施	目標は全国レベル
目標指標・目標値の有無	未設定	未設定	目標指標は設定されているが、目標値は未設定
プログラム期間と相手国戦略へのアラインメント	長期、相手国戦略の終了時(2015年)まで	中期、相手国戦略の中間評価(2007年)まで	未設定

(2) プログラム目標の設定

プログラムの戦略性を向上させるには、まず、プログラム目標を、以下のように①相手国における位置づけ、②日本の援助政策における位置づけ、といった主に2つの視点を合わせて考えながら、明確に設定していく必要がある。また、その際に、後述のプログラム目標指標、目標値及びプログラム期間についても同時に考えておくことが望ましい。

① 相手国における位置づけ

プログラム目標を設定するにあたっては、単に相手国の戦略文書で挙げられている

目標と一致しているというだけでなく、重要度が高い課題に取り組んでいるかがポイントとなる。課題の選択にあたっては、開発計画や、当該国政府・他援助機関の課題の認識等を参考にしつつ、当該国における開発課題の現状を体系的に把握しながら、開発戦略のなかでより重要で、かつ、援助の必要性も高いと考えられる目標を把握する。同時に、どの程度プログラム目標を絞る（プログラム目標のレベルをどのレベルとするのか）ことが、相手国戦略の目標達成に向けて効果的かを検討する。最優先の課題への取組がまず検討されるべきであろうが、種々の要因（日本側のリソース等）により、支援の必要性はあるものの、必ずしも当面は最優先の戦略目標としては認識されていない課題をプログラム目標に含める際には、他の観点も総合的に勘案し慎重に妥当性を検討することが望ましい。また、既存の開発戦略や他援助機関の動向に関する情報が、プログラム目標を特定するには十分ではない場合は、仮の目標を高く設定しておき、開発調査や専門家の派遣などをプログラム形成のために実施し、その上でプログラム目標の設定を行うことも一案であろう²。なお、必要に応じ、開発課題の現状に対する開発戦略の適切性について吟味する³必要はある。

ホンジュラス、マラウイ、ベトナムの事例は、プログラム目標を相手国の教育セクターにおける戦略と一致するように設定している例となっている。但し、必ずしも当面の優先度が高い課題や援助の必要性が高い課題のみに焦点を絞っているわけではない。例えば、マラウイ基礎教育拡充プログラムでは、主に援助動向の観点から、最優先課題と考えられる初等教育の普及のみならず、中等教育も含めて目標を広く設定している。教育セクター全体に対する戦略の行動計画が、複数の援助機関の支援を受けながら、セクターワイドアプローチ (Sector-Wide Approach : SWAps) の導入に向けて作成中であり、JICA としてもその行動計画の実施に向けた長期のプログラム案を検討してきた経緯があることや、また、中等教育を支援していた援助機関が同国から撤退したことにより、支援が手薄になったことも、JICA プログラムの対象に中等教育も含める要因となった。

一方、ベトナム初等教育改善プログラムでは、相手国にとって優先度が高い教員の質の向上に焦点を当てている。しかし、同様の目標に向けた複数の援助機関の支援、特に協調融資による大規模なプロジェクトや財政支援が、JICA の当初予測を上回って実施されるなど、案件開始時には優先度を考える上での環境に変化が生じていた。こうした援助動向の変化が激しい場合でも、他援助機関の動向を随時把握した上で、プログラム目標・期間・構成案件の内容などの改定も視野に入れた柔軟な対応ができるよう、後述のプログラムの実施・運営体制を整備していくことが望ましいであろう。

² 仮の目標を最初から低く（絞り込んで）設定すると、相手国の開発戦略全体の中での（仮に設定した）プログラム目標の位置づけの分析が十分にできない可能性もあることから、比較的高い目標を仮に設定して調査を行い、事業量や優先的な課題等を勘案しつつ目標を絞り込む方が、よりよい分析が可能になることが考えられる。

³ その際は、政府内（省庁間）で開発戦略間の一貫性が取れているか（様々な戦略が乱立していないか）、開発目標とその達成のためのシナリオ（政策や活動内容）が課題の現状に適切に対応するよう設定しているか、行動・予算計画が作成されており戦略の実用性が高いか、財政や行政能力に配慮し目標と政策に優先度や順序を設けているか、援助機関間で共通の支援の枠組みとされているか、などを検討する。

② 日本における位置づけ

設定されたプログラム目標は、JICA 並びに日本の（分野・課題別の）援助政策と合致しているのか、当該国に対する JICA 及び日本の援助政策において重要課題として認識されているか（または更新時に認識される予定であるか）、日本の比較優位が発揮できると思われる目標かを確認することも、目標を検証する上での重要な視点である。また、その目標の達成に向けて JICA 並びに日本がどの程度援助リソースを投入できるのかを、当該国や当該セクターに関連する日本の援助政策⁴や実績から想定される中期的な ODA 予算の展望も勘案しつつ検討することが望ましい。

例えば、マラウイ基礎教育拡充プログラムでは、プログラム目標が、2つのサブセクターを対象として広範囲に設定されており、当該国への当面予測される JICA 全体の投入規模を考慮すると、プログラム目標が（相手国政府や他ドナーの取り組みを勘案しても）比較的高次であると考えられる。したがって短・中期的にはプログラム目標を今よりは絞って設定し、JICA の限られたリソースの拡散を避け、優先目標達成に向けた JICA 事業による貢献可能性を高めることも一案であると思われる。現在のプログラム目標は、位置づけとなる相手国戦略の対象範囲や SWAps に向けた取り組みなどを考慮して広範囲に設定されているが、政府の実施能力や他ドナーの援助量、また日本や JICA の事業量を勘案しても、目標の達成まで残された課題は多い。このような状況を踏まえると、今後の想定される JICA の事業量も勘案し、当面はプログラム目標を初等教育に関する課題に絞って明確に再設定し、プログラムの内容を改訂するとの選択もあるだろう。

(3) プログラム目標指標と目標値の設定

プログラム目標を明確にするために、またプログラム目標の達成にむけた進捗状況を把握するためにも、指標及び目標値の設定は重要である。プログラム期間が長期にわたる場合はマネジメントのためのプロセス指標の設定、もしくは、プログラムの全体目標とは別の中間目標指標（期間・フェーズ毎指標）と目標値の設定を検討することも一案であろう。プログラムの指標・目標値の設定は、プログラムを構成する個別の JICA 案件の形成や実施において、個別の成果がいかに関与しているのかという関係性を把握する際にも役立つであろう。

具体的なプログラム目標指標と目標値の選択に際しては、相手国の開発戦略文書に掲げられている指標や援助機関間で活用されている共通指標（コモンインディケータ）、他援助機関の関連するプログラム・プロジェクトのリザルツフレームにある指標と一致させる、あるいは関連付けたりすることができないか検討することも一案である。これは、プログラムの相手国開発戦略への位置づけや他援助機関の実施する案件との関係を明確にするだけでなく、JICA のプログラムモニタリング・評価の効率的実施の観点からも重要である。例えば、

⁴ 例えば、教育セクターについては BEGIN とその実績についての報告書等

マラウイ基礎教育拡充プログラムでは、プログラム目標指標は未設定であったが、本評価調査では、2002年から毎年実施されている政府と援助機関による教育戦略の合同評価での報告資料から便宜的にプログラム目標の指標となりうるものを設定することで、JICAが独自に指標を収集することなく効率的に評価を実施することができた（過去のデータを活用できるとの利点もある）。

また、プログラム目標指標と主要な構成案件（技術協力プロジェクトなど）の上位目標指標やスーパーゴール的な目標の指標を関連付けること（場合によっては一致させること）は⁵、案件のプログラムでの位置づけ・役割を明確にするだけでなく、案件の評価を通じてプログラム目標指標のモニタリングを行おうとの観点からも重要である。例えば、ベトナム初等教育改善プログラムには、「プログラム目標指標」として設定されたものはないが、主要な構成案件である「現職教員研修改善計画」（技術協力プロジェクト）のPDMにおけるスーパーゴールは、プログラム目標と表現が一致しており、このことからプログラムと当案件との関係がより明確になっている。またこのPDMは、開始後1年半ほどを経てプロジェクト目標や成果の指標を改訂したが、スーパーゴール指標についても、援助機関間で共通の支援枠組みとなっている政府の戦略（EFA行動計画）や複数の援助機関による協調支援案件の指標（Primary Education for Disabled Children:PEDCやTargeted Budget Support:TBS）を活用し、これら案件との関連を明らかにする方向で指標を改訂するという考え方もあるだろう。

(4) プログラム期間の設定

プログラム目標と指標・目標値の設定と同時に、プログラム期間の設定を考える必要がある。一般的には、途上国における開発戦略⁶、主要援助機関の支援戦略や案件などの動向からも、5年間程度がプログラム期間、または当面の目標達成値を設定する期間として適していると思われる（もちろんより短期または長期のプログラム期間が適切な場合もあろうし、それを排除するものではない）。またプログラム期間は、プログラムの目標やシナリオ等とともに、モニタリングや評価等で明らかになった状況の変化に応じて、柔軟・機動的に見直すことが必要であろう。

例えば、マラウイ基礎教育拡充プログラムでは、相手国の教育セクター戦略の期間に合わせ、2015年までという長期のプログラム期間を設定している。とはいえ、プログラム目標値は未設定であり、長期にわたる具体的な構成案件群を提案しているわけではなく、また、他の援助機関もそのように長期にわたるプログラムやプロジェクトを実施してはいない。JICAプログラムとして実際に管理し、プログラム目標のより効果的な達成にむけた個

⁵ プロジェクトドキュメント作成マニュアル（平成15年7月）によると、当該プロジェクトの投入から上位目標までのアプローチについて、外部条件も含めながら、一貫した説明をすることが必要である。したがって、プロジェクトの上位目標とプログラム目標を一致させると、プロジェクトドキュメントでプログラムの目標、目標に向けたシナリオ、シナリオを構成するJICAプロジェクトについて説明がなされることになる。

⁶ 途上国の政策文書では、10年間以上など長期に及ぶものもあるが、それを基に3-5年間を対象とした予算案を含む戦略、行動計画や中期費出枠組みなどが作成され、援助協調や財政支援の枠組みとなっている場合が多い。

別の構成案件の策定や実施管理をするには、プログラム期間を今より短めに設定することや、構成案件の実施期間に合わせて、プログラムの中間目標（またはフェーズ期間）を明確にし、それに応じた目標値やフェーズ期毎の目標値を明確に設定するという考え方もあるだろう。一方、ベトナム初等教育改善プログラムの期間は 6 年間で、主要な構成案件の終了時に合わせてプログラム期間の終了が設定されている。これは位置づけとなる相手国の教育戦略の中間評価年と重なっており、戦略的な設定となっている。

1-1-2 JICA プログラムの目標達成に向けたシナリオ

(1) シナリオ設定の基本方針

①相手国の開発戦略に沿ったプログラム構成

シナリオ設定に際しては、相手国の開発戦略に基づき JICA プログラムの構成を考えることが基本となる。主要な開発戦略それぞれの関係性を十分に分析した上で位置づけとする当該国の開発戦略を選択する。選択した開発戦略書に示された開発課題を明確に把握し、課題体系図を作成する。既に相手国の開発戦略に沿って策定され、当該国政府および援助機関に共通の援助枠組みとして認識されている開発戦略がある場合（本調査の対象国マラウイの場合には教育セクタープラン、ベトナムの場合には国家 EFA 行動計画）には、そうした共通の援助枠組みに沿って JICA プログラムの構成を検討する。また、JICA プログラム目標と関連する主要援助機関のプログラム/プロジェクトの協力枠組みを参照することも有益である。

②他アクターとの連携・協調も考慮した JICA プログラム目標の達成

シナリオは必ずしも JICA プログラムを構成する個々の案件のみで完結させる必要はない。目標のレベルも勘案しつつ、JICA 以外の日本の援助スキーム（円借款、草の根人間の安全保障無償資金協力を含む無償資金協力等）との連携や他援助機関との連携も検討することも考えられる。以下（2）では、JICA 投入の組み合わせによってシナリオを設定する場合の留意点と、JICA 投入のみでは JICA プログラムの達成が困難な場合にシナリオを考える場合の留意点を述べる。

(2) 戦略的なシナリオ設定のための視点

①JICA 投入の有機的な組み合わせで JICA プログラム目標を達成する場合のシナリオ

(i) 横の関係性（案件間の連携）を視野に入れたシナリオの設定：

プログラムにおいては、開発調査、技術協力プロジェクト、協力隊、個別専門家、研修等複数の案件を組み合わせることで効果的な計画を立案するが、それぞれの案件の特徴に合わせた連携の計画を行うことで高い援助効果が期待できる。また、これら案件を連携して実施するにあたっては各案件間のコミュニケーションを密にすることが鍵となる。例えば、マラウイにおける各案件関係者を対象とした定期的な教育連絡会議の開催などは有効な手段であろう。以下に、案件間の組み合わせを検討する際の留意点を挙げる。

(a) **アドバイザー型専門家の配置**

個別案件を有機的に連携させる方法としてプログラムリーダー的役割（詳細後述）を持った専門家（企画調査員）を配置することも一案であろう。プログラムリーダー的役割としては、プログラムの改訂・新規案件の形成や、相手国政府への助言を通じ、日本による支援を相手国側に、より認知してもらいながら効果的な支援へとつなげていくこと、他援助機関との協議や調整に参加することで、援助協調の促進に寄与することが考えられ、特に SWAps が進行している国では、開発戦略策定に対する助言等、政策策定プロセスへの貢献を期待できる場合もある。こうした活動により、より有機的な個別案件間の連携を図ることが可能になる。例えばホンジュラスでは援助協調を目的とした専門家がプログラムリーダー的な役割（プログラムの形成、実施案件の位置づけ確保）を果たすことで、実施案件の効果拡大、ひいてはプログラムの効果拡大に貢献した。

またプログラム期間中に専門家が交替する場合は、プログラムの進捗に応じた TOR を計画する。例えば、マラウイでは、教育省に派遣されていた初代専門家は理数科分野における案件の可能性を調査していたが、現在派遣されている 3 代目専門家は、理数科案件が SMASSE として実施中であるため、地方で実施されている SMASSE と中央政府をつなぐ役割を期待されている。

(b) **協力隊と技術協力プロジェクトの連携**

協力隊と技術協力プロジェクトの連携は、技術協力プロジェクトの成果を協力隊の現場で活用できる、また現場での成果を見ながら技術協力プロジェクトの活動を検討できるという点で、お互いに効果が期待できる。但し、協力隊派遣には自発的活動を尊重する側面があるため、投入として過大に期待することはせず、隊員の自主性を尊重しながら、無理のない範囲で連携を図り、その中で何らかの効果を期待するような計画とする点に留意が必要であろう。計画にあたっては、連携を想定している隊員については技術協力プロジェクトとの活動がしやすいよう配属先に留意し、技術協力プロジェクトとの活動について隊員に事前に説明し同意を得ておくことが重要である。また、場合によっては、協力隊と技術協力プロジェクトをつなぐ「調整役」をおくと効果的である。マラウイでは、長期にわたり理数科教員協力隊員の派遣を行っていたことから、SMASSE の実施で協力隊と連携することを計画し、SMASSE 実施地域である南東教育州に理数科教員隊員のチーム派遣を行っている。当該地域に配属になる協力隊の要請書には SMASSE と連携した活動も含まれているが、シニア隊員 1 名が SMASSE と隊員活動の「橋渡し」的役割を担うことにより、連携の取れた事業の実施が可能となっている。またホンジュラスでは技術協力プロジェクトの投入として協力隊を位置づけており、案件開始当初は協力隊の調整に苦

労する面もあったが、シニア隊員を配置し技術協力プロジェクトと協力隊の調整に力を入れたこともあり、効果的な事業の推進につながった。

(ii) 縦の関係性（時系列的な展開）を視野に入れたシナリオの設定：

プログラム目標達成のためには、JICA 案件間の有機的な組み合わせ（横の関係性）だけでなく、時系列的な展開（縦の時間的な流れ）も視野に入れたシナリオの設定も有効である。特に、開発調査から技術協力プロジェクトへのシナリオを長期的な視野に基づき設定することで、プログラム目標達成に向けた一貫性のあるインターベンションが可能となることが、本調査事例 2 ヶ国の評価結果から教訓として導かれる。例えば、ベトナムの場合、開発調査によって初等教育セクター全体を包括する開発計画の策定を支援し、これに基づき技術協力プロジェクト「現職教員研修改善計画」を形成しており、目標に向けた一貫した取り組みが可能となっている。

(iii) 全国展開を視野にいれたパイロットプロジェクトの構成：

上記②との関連で言えば、プログラム目標達成に向けてのシナリオの中でいかに戦略的にパイロットプロジェクトを位置づけるかは考慮される必要がある。具体的には、パイロットプロジェクトのその後の全国展開を視野に入れて対象地域を戦略的に選択すること、パイロット地域で開発したモデルの他地域への普及や、モデルを主流化していくための方策を視野に入れた活動を形成するとともに、プログラム全体のシナリオを踏まえた上で、政府関係者の巻き込みや他援助機関と協力することである。マラウイ、ベトナムともに開発調査後の案件とされた技術協力プロジェクトは、パイロットプロジェクトとして開始されており、対象地域については考慮されているものの、全国展開を見据えたプログラムデザインが今後の課題と考えられる。

②日本の他の援助スキームとの連携による目標達成に向けたシナリオ

JICA のプログラム目標が、JICA の投入に比べて比較的高次に設定されている場合には、日本の他の援助スキームとの連携による目標達成に向けたシナリオの設定も考えられる。その場合には、日本の他スキームの実施状況を予め把握し、JICA プログラムの達成を可能にするスキーム間の有機的な組み合わせを分析しておくことが望ましい。マラウイでは、現職教員訓練プロジェクト（SMASSE）の事前評価調査の際に、既に無償資金協力で建設されていたドマシ教員養成大学の施設を活用した教員研修の実施が考慮されており、プログラム目標の達成にむけたスキーム間の連携として有効な取り組みとなった。また、ベトナムでは、今後、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」により初等教育のアクセスの改善に取り組むことが検討されており、現在実施中の教育の質に対する技術協力プロジェクトとの補完関係により、よりプログラム目標達成にむけた有効な取り組みとなると期待される。このように、無償・有償との連携を考慮することも実現可能性の高いプログラム

のシナリオを考える際の有効な手段となろう。

③他援助機関との協力による目標達成に向けたシナリオ

プログラム目標のレベルに対して、日本の投入の規模が少ない場合には、そのほかに、他援助機関との連携・協力によって当該国の開発目標達成に貢献するというシナリオを検討することが必要であろう。その場合には、JICA プログラムを構成する個々の JICA 案件間のロジックだけではなく、他援助機関と協力した時のプログラム目標に向けたロジックの一貫性を考慮する形になる。他援助機関との協力による目標達成のシナリオを設定する場合の留意点を以下に挙げる。

(i) 援助動向の把握：

プログラム構成案件や他ドナー案件の位置づけを確認するために、位置づけの分析の際に用いた課題体系図等を参考にし、他ドナー事業の把握を行うことが有益である。また、援助動向を把握するために、当該国で活動中の援助機関の援助の方向性を確認しておくことも必要であろう。

なお、援助動向の把握に際しては、ドナー会議などへの積極的な参加による情報収集も有効な手段である。またドナー共通の政策策定・実施への関与も他援助機関と連携を取りつつ協力を行う上では重要であろう。

(ii) 特定の援助機関との協力の可能性の検討：

上記分析により JICA の支援分野において活動する援助機関のうち、連携の可能性のある案件（活動）の絞込みを行い、その案件の目標や方針等との整合性ととも、予算年度や実施スケジュール等の実務的な側面からも確認を行う。ホンジュラスにおいては、政策支援を担当する JICA 専門家が当該国機関や他援助機関との援助協調の場に積極的に参加して密接な関係づくりを推進した結果、EFA-FTI 計画における JICA プログラムの位置づけを確保し、さらには、算数指導力向上プロジェクト（Proyecto Mejoramiento de la Enseñanza Técnica en el Área de Matemática : PROMETAM）作成教材の国定化および他援助機関との協力による全国配布・全国研修の実現につながった（JICA 事業の成果を他援助機関が活用）。これはプロジェクトが高い成果を挙げていることのほかに、専門家がドナー協調に積極的な役割を担っており、その結果各ドナーの情報を得やすい状況になっていたことから連携が促進されたと考えられる。他方、マラウイで実施された開発調査「全国スクールマッピング・マイクロプランニング : NSMMP」については、DFID、DANIDA、USAID によってスクールマッピングが完成することを前提としたマイクロプランニング研修の実施を計画していたが（他援助機関事業の成果を JICA で活用）、スクールマッピングの作成が大幅に遅滞し開発調査の進捗にも影響があった。このように連携の際のリスクも十分勘案しておく必要がある

1-1-3 JICA プログラムを構成する個別案件の計画

(1) プログラムの目標に応じた個別の構成案件の計画

プログラムを構成する個別案件を計画する際には、プログラムの目標と各構成案件の目標の関係を考慮する。例えば、(一般的にそのような設定となっているものが多いが) 各構成案件の上位目標がプログラム目標となるようにするのも一案である。ベトナムの初等教育改善プログラムでは、当初の PDM (PDM0) では、プロジェクト目標の指標は教員の満足度や意識の変化に関するものとなっていたが、PDM 改訂 (PDM1) の際、プロジェクト目標の指標に「教室における教授・学習の変化」を加えた。これは、「プロジェクトで開発したモデルが他地域に普及する (上位目標) ことを通じ初等教育の質が改善される (スーパーゴール) というプログラムのシナリオを念頭におき、これに近づくためのより明確な指標を設定した効果的な改訂と言えよう。

(2) 相手国の制度の活用

プログラムは相手国の開発戦略の中に位置づけられるものであることから、相手国の開発戦略及び制度と整合性のあるものが望ましい。プログラムとしての効果を発現させるためにも、個々の案件の持続性 (自立発展性) がより重要となる。そのためには相手国の制度を十分に考慮した個別案件の計画・実施も必要となる。例えば、ホンジュラスの算数指導力向上プロジェクト (PROMETEM) では、教員研修を当該国における公的研修の一環として実施したり、教育省や国立教育大学との連携のもとで国定カリキュラムに準拠した教材を作成したりして案件の持続性を高めている。

(3) キャパシティ・ディベロップメントの強化

上記(2)で述べた相手国の制度を活用していくにあたっては、相手国のキャパシティが重要な鍵となる。JICA の協力では従来からキャパシティ・ディベロップメントを重視しているが、開発戦略目標の達成は JICA プログラムのみで行うものではなく、相手国当該機関や他援助機関との共同のより長期的な取り組みの中で行うものであり、この観点からも、相手国のキャパシティ・ディベロップメントはより重要となる。この場合、個人レベルのキャパシティ・ディベロップメントのみならず、組織としての能力を開発・向上していくことが必要である。また、JICA プログラムのみならず他援助機関の協力も含めた開発戦略及びドナーコミュニティ協調の中でキャパシティ・ディベロップメントを持続的に行っていくことも考慮する。ベトナムの PEDP 支援において JICA は、開発調査終了時にプロジェクトの実施にかかわった PEDP コーディネーション・ユニットのメンバーの一部を、EFA 計画を策定する EFA コーディネーション・ユニットのメンバーに入れ、PEDP と EFA の整合性を図っていくことを提案したが、これは JICA のプログラムの中で育成した人材をドナーコミュニティの中で引き続き活用することで援助の効率性を高めるとともに、JICA プ

プログラムによる成果の持続性の確保を可能にする事例であると言える。

1-2 プログラムの実施・運営

相手国の開発戦略目標達成に向けて JICA プログラムの貢献度を高めるためには、プログラムデザインが戦略的であるだけでなく、実際にプログラムを実施する体制の整備も重要である。プログラムとして実施することの1つの利点は、長期的な視野に基づいた事業の形成と実施が可能な点であるが、こうした利点を最大限に活かすため、実施体制を構築する際の留意点を以下に挙げる。

1-2-1 プログラムリーダー的役割を担う人材の設置

(1) プログラムリーダー的人材に求められる資質

上述の通り、戦略的な JICA プログラムの形成は開発調査、技術協力プロジェクト、協力隊といった JICA 案件間の有機的な組み合わせにとどまらず、草の根・人間の安全保障資金協力を含む無償資金協力や有償資金協力といった日本の他援助スキームとの連携によって、また当該国の援助環境によっては他援助機関との協力をも視野に入れつつ行うことになる。こうしたプログラムの特徴を鑑みれば、当該国の状況（課題、援助状況等）や JICA・日本の援助状況を俯瞰し、別々に実施・運営されている個々の案件を束ね、かつ必要に応じて他援助機関との協力を推進する調整役とも言えるプログラムリーダーを設置することが望ましいだろう。プログラムリーダー的人材に求められる資質としては、①JICA および日本の案件・スキームに精通し、当該セクターの専門性を有していること、②相手国および他援助機関と十分な政策対話・交渉が出来ること、の2点が挙げられる。ホンジュラスでは、協力隊、大使館専門調査員等を経験し、日本・JICA 事業だけでなく当該国・セクターの状況にも通じた専門家が配置されたことにより、JICA 事業のホンジュラスでの位置づけ確保や JICA 案件間の調整・取りまとめ等の成果を挙げ、援助協調下での効果的な事業の実施につながった。現在はプログラムリーダーという考え方が JICA に導入されていないため、当面は在外事務所員や本部担当者がプログラムリーダー的な役割を兼ねる場合も有り得るだろう。また、政策アドバイザーに役割のひとつとしてプログラムリーダー的な役割を担ってもらうことも一案であろう。

(2) 政策アドバイザーをプログラムリーダーとしての登用する際の留意点

政策アドバイザー（専門家）は本来相手国への協力を目的として当該国の政府機関に配属されることから、JICA プログラムの管理を第一の目的として専門家を配置することは難しい。したがって、あくまでも本来業務（相手国への協力）の補足業務等として JICA プログラムの管理を位置づける点に留意が必要となろう。

本評価調査対象国であるマラウイにおいては、プログラムリーダー的な役割を想定するまでには至っていないものの、教育省派遣の政策アドバイザーに（JICA 在外事務所の言葉

を借りれば) JICA プログラムの各構成案件の「扇の要」として中央と地方を繋ぐ役割が期待されている。政策アドバイザーがプログラムリーダー的な役割を担うことを想定した場合の主な配慮点として、JICA プログラムにおける政策アドバイザーの位置づけと TOR を明確にし、かつプログラムの各構成案件の TOR においても当該案件の中での政策アドバイザーの位置づけおよび期待される責任が明記されていることが必要である。特に、プログラムにおける技術協力プロジェクトのプロジェクトマネージャーや各案件の調整員だけでなく、在外事務所員との役割分担や意思決定の体系までを明確にしておくことがより望ましい。プログラム実施途中に政策アドバイザーの交代がある場合には、JICA プログラムの進捗状況や当該国の援助環境の変化等を考慮して TOR の見直しが必要である。

政策アドバイザーの派遣に際しては、相手国の受け入れ体制の状況を確認するとともに、相手国政府および他援助機関に対してプログラムリーダーとしてのアドバイザーの役割を事前に説明しておき、政策アドバイザーの役割が相手国政府に認知されていることも必要である。ベトナムの例では、JICA 本部では初代アドバイザー派遣にあたり、アドバイザーが案件間の有機的な連携促進を図る(プログラムリーダー的な役割を担う)ことを想定していたが、教育省にはそうした役割は十分に認識されておらず、アドバイザー受け入れ環境が十分に整っていなかったが、初代アドバイザーが当初期待されていた役割を十分に果たすための阻害要因のひとつとなった。

1-2-2 プログラムとしてのモニタリング

プログラム期間についてはプログラムにより設定期間が異なるであろうが、プログラム実施期間中にプログラムの総括としての役割が期待される政策アドバイザーのみならず、JICA 在外事務所や本部の担当者が交代する可能性が高く、一貫した管理の観点からプログラムのモニタリングが重要となる。プログラムのモニタリングに際しての留意点を以下に挙げる。

(1) プログラム報告書の作成

プログラムの情報をプログラム関係者間で共有できるよう、計画・実施に係る必要な情報を文書化しておくことが重要である。例えばプログラムのモニタリング指標の進捗状況や各プロジェクトの進捗状況、プログラムの構成案件やプログラムの全体概算額の変更が行われた場合には改訂点とその理由等をまとめたプログラム報告書を作成するのも一案であろう。

(2) モニタリング指標の設定

プログラムとしての進捗状況を把握、必要に応じて適時にフォローアップを行うために、プログラムのモニタリング指標を設定することが望ましい。この場合、当該国における共通の援助枠組みの中で予めモニタリング指標が設定されている場合には、

そうした指標にそった JICA プログラムのモニタリング指標を設定するのも一案であろう。

1-2-3 当該国の援助環境の変化に応じたプログラム内容の柔軟な改訂

プログラムは比較的長期に渡って実施するものであるため、実施中に、当該国の開発指標の推移やドナーコミュニティの支援状況等に、計画当初は予期されていなかったことが起こる可能性がある。例えば、開発戦略の目標指標が予想より早く達成された場合、逆に悪化する場合、それに伴い開発課題が変化する場合、他援助機関による事業の変化により環境が変わる場合、等である。このような場合には、状況に応じて速やかにプログラムを見直し、構成案件の内容や組み合わせを修正していく等の対応が望ましい。ベトナムでは、PEDP 実施中に UNESCO から省 EFA 行動計画策定で協力を提案されたが、JICA、UNESCO ともそれぞれの計画・承認・実施の手順が定められており、調整することが難しかった。援助機関間の協議・調整を計画段階から十分に行うことでよりタイムリーな調整を可能にすることが重要ではあるが、長期的には、実施段階で環境の変化に応じた迅速・柔軟な変更を検討できるよう、予算措置も含めた柔軟な体制を整備することはプログラムの管理上有益であると思料される。

またプロジェクトレベルにおいては、今後、コンサルタント契約による業務実施方式による技術協力プロジェクトの実施が増えていくことも予想される。業務実施方式は、公開入札に基づき選定されたコンサルタント業者が一括して業務を請負うもので、JICA と落札したコンサルタント会社の間で、契約時に業務内容を定め、コンサルタント会社は契約に基づいて活動を実施し、成果品を納め、契約完了となる。業務実施方式は契約に基づき実施されるものではあるが、上述のとおり、環境の変化に応じてプログラムの見直しを行うにあたり、プロジェクトの見直しも必要になってくることから、それに応じて適時契約内容を修正していくことが求められるであろう。また、これまでは経理上・契約上の制約もあり年度で契約を区切ることも多かったが、案件の効果的・効率的実施のためには、今後は複数年度契約等の制度も活用し円滑な事業実施を行うことも検討に値する。

1-2-4 プログラム予算の柔軟な対応

上述のとおり、プログラムの構成要素の見直しの際には、予算の柔軟な管理もポイントとなる。プログラム予算は、プログラム目標の達成にむけた JICA による投入額であり、プログラムの構成要素として計画された個別案件の予算合計となる。まずは、この「プログラム予算」に関して、プログラム期間全体と年ごとの概算額（プログラム策定時・改訂時の見込み額）、承認額（JICA と外務省による承認済み案件の予算合計）、及び実質額を適宜更新しておき、事業規模の概要を把握できるようにする。その上で、相手国政府の状況に応じて（コミットしたものと誤解されない等）、相手国政府や他援助機関とも共有することも考える。そうすることで、JICA 事業の予測性が高まることになる。

目標達成に向け、状況に応じた取り組みを行っていくプログラムの性質を考えれば、プログラム予算は個別の構成案件の単なる積み上げ予算ではなく、目標の効果的な達成に向けてプログラムとしての予算配分や支出計画は変え得るものであるという考え方の導入が理想的ではあろう。例えば、相手国や変化の早い他援助機関の動向に応じて、当初計画された構成案件を開始または継続するよりも、別の構成案件の規模を拡大したり、新規案件を加えたりするほうが、プログラム目標の観点では効果が期待できる場合には、スキームや個別案件の成果にのみ捕らわれずに、プログラムの構成案件を改訂すること等が考えられる。ホンジュラスにおいては、他援助機関との連携によりプロジェクトで作成した教材が全国配布されたが、プログラム予算として管理が可能であり、執行に対してある程度の柔軟性があれば、日本の予算にて全国配布まで行い、日本のプレゼンスをより高められたのではないかとの現場からの声もあった。現行の制度は、JICA プログラムが承認された場合でもプログラム全体の概算額やその概算額内での個別案件の採択を保証するものではないが、将来的にはプログラム全体の一括採択・予算管理を検討していくことも、援助の予測性を高め、状況に応じた事業の実施の観点からも有効であろう。

1-2-5 ステークホルダーに対する JICA プログラムのアドボカシー

(1) 相手国政府のプログラムへの関与

プログラムは相手国開発戦略の実施を促進・サポートするものであることを勘案すると、プログラムを実施するにあたっては、開発戦略の実施主体である相手国政府の関係者にプログラムに主体的に関与してもらい、JICA の協力の方向性を共有していくことが望ましい。現在のところ、プログラムとしてではなく、個別案件ごとに R/D 等の文書を相手国政府とかわしているが、これらの文書に「プログラム」としての取り組みを明記することも、共通の認識を形成する上では有用でと考えられる。マラウイでは、技術協力プロジェクトの R/D にアドバイザー専門家や協力隊も含めたプログラム構成図を添付しており、C/P がプログラムとしての取り組みを認識できるよう取り組みを行っている。

また、パイロットとして実施している場合は、その後の拡大展開により開発戦略への貢献が期待されるものであり、拡大展開を睨み、対象地域の関係者だけでなく、中央政府の関係者にも形成段階から関与してもらうことが重要である。ベトナムの技術協力プロジェクトでも、R/D の段階で、JICA の教育分野における取り組み構成図を添付するなど、認識の共有に向けた取り組みを進めていた。一方で、プロジェクトレベルでは計画段階で中央の教育省や関係機関の関与に関する具体的な計画が十分でなかったこともあり、実施過程で中央のメンバーを含めたワーキンググループを設置し、中央の関係者の関与を高めるための努力を続けている。

(2) 援助機関へのアドボカシー

「プログラム」として他援助機関とも連携をとりつつセクター全体への貢献を考えていく

ためには、JICA の活動を他援助機関を含めた関係機関等に広く広報することが重要である。この場合、個別に援助機関を回って JICA の取り組みについて説明することの他に、ドナー会議など援助機関の共通の場で発表を行い、援助機関から共通の認識を取りつけることも効果的である。マラウイの NIPDEP では、案件形成時に援助機関を個別に訪問し各ドナー間での認識は得ていたが、ドナー会議等の場で NIPDEP 開始の発表は行わなかったため、ドナーコミュニティに共通した十分に高い認知を得ることができなかった。しかしながら、その後実施の過程で援助機関に対し DEP を紹介するため「マーケティングフェア」を開催したことは、好意的な評価を得ている。またホンジュラスのケースにおいても、ドナー会合の場で実施中の案件の成果について積極的に発信を行ったこともあり、相手国政策での重要な位置づけを確保し、他ドナーとの連携につながった。

また効果的・効率的な広報活動を行うためには、JICA プログラムに効果的な広報の機会を選択していくことが必要である。JICA ベトナム事務所では、JICA としての協力の特徴を踏まえ、教育セクターグループ (Education Sector Group) 会合を中心に活動している。無償資金協力等も含めた日本の ODA タスクフォース (大使館、JICA、JBIC、JETRO) 全体としての協力については、ODA タスクフォースから広報活動を行っている。

1-3 プログラムの評価

プログラム評価は、プログラム・サイクルのどの時期でも活用目的に応じて行えるが⁷、大きくは、事前、実施中 (初期や中間時)、終了時に分けて考えることができよう。とりわけ、実施中の評価が、結果に基づく事後的評価よりも、当面はプログラムの戦略性強化に向けて中心になると思われる。

評価の時期に関わらず、3つの事例プログラムに試行された「貢献」の概念に基づくプログラムの評価枠組みと、評価調査の方法を参考に評価を実施することが考えられる (詳しくは第2部参照)。但し、その評価結果の活用目的に応じて評価の重点の置き方、評価調査項目の適用の仕方は、異なってくることから、以下のような視点を参考にしつつ、評価目的に応じた評価実施が肝要であろう(表 1-3 参照)。

- ① 事前の評価結果の活用目的は、相手国の開発目標の達成に向けた貢献度の高いプログラムの策定である。また、事前評価は、プログラム開始後のモニタリング及び評価の土台となる情報を提供することが期待される。事前評価では、評価の3大項目 (位置づけ、戦略性、貢献) のうち位置づけ、戦略性に注目して評価を行い、プログラム目標、目標指標、期間、シナリオ、構成案件案について、それらの選択理由と合わせて明確にしておく。また、位置づけとなる当該国の開発戦略の目標に関する指標、その現状と目標値についても調査しておく。

⁷ 他援助機関でも、プログラム・サイクルの早い時期から終了時まで、必要に応じた評価を奨励している例がある。例えば、UNDP(2002) Guidelines for Outcome Evaluators: Monitoring and Evaluation Companion Series, #1 を参照。

表 1-3 プログラム評価の時期による評価の活用目的と重点の違い

評価の時期	評価結果の活用目的	評価の重点
事前	<ul style="list-style-type: none"> 相手国の開発目標の達成に向けた貢献度のより高い(効果的な)プログラムの策定 実施後のモニタリング・評価の土台となる情報の提供 	<ul style="list-style-type: none"> プログラム目標、目標指標、シナリオ、構成案件案の明確さと戦略性 評価項目のうち、特に「位置づけ」と「プログラムの戦略性の計画」に関する評価設問に注目
実施中 (初期や中期)	<ul style="list-style-type: none"> 当該プログラムの戦略性強化に向けた改訂や運営管理体制の改善に関する提言等の抽出 その後のモニタリング・評価の土台となる情報の提供 	<ul style="list-style-type: none"> 位置づけとなる当該国の開発戦略の変化(進捗状況や改訂等)やプログラムの構成案件の進捗状況を踏まえたプログラムの戦略性 評価項目のうち、特に「位置づけ」と「プログラムの戦略性の計画及び結果(途中結果)」に関する評価設問に注目
終了時	<ul style="list-style-type: none"> 当該プログラムの貢献の検証 当該国における今後の支援に係る方向性及び方策の抽出 類似プログラムへの教訓抽出 	<ul style="list-style-type: none"> 評価項目のうち、特に「開発戦略への貢献」に関する評価設問に注目、その貢献または阻害要因を「位置づけ」や「プログラムの戦略性」に関する評価設問を通じて検討

(注) 1 評価項目と調査項目の詳細については表 2-4「評価調査の方法表」を参照。

- ② 実施中の評価結果の活用目的は、当該プログラムの戦略性強化に向けた改訂、運営管理の改善に関する提言等の抽出である。プログラムが、相手国の開発目標への貢献にむけて効果的に実施されているか、プログラムを構成する個々の JICA 案件が順調にプログラム目標の達成にむけて計画され、実施されているかどうかを検証し、貢献・阻害要因も明らかにする。また、プログラム策定時と比べて、位置づけとなる当該国の開発戦略の適切性に変化がないか、どのように進捗しているかを把握し、プログラム内容の相手国の開発戦略における優先度及びその変化についても確認しておく。またプログラム目標達成の見込みについても考察する。さらに、日本の援助政策や ODA 予算の動向も踏まえた上で、プログラム改善に向けた提言を行う。
- ③ 終了時の評価結果の活用目的は、当該プログラムの貢献の検証、当該国における今後の支援に係る方向性及び方策の抽出、及び他プログラムへの教訓抽出である。したがって、終了時評価では、評価の 3 大項目のうち特に開発戦略への貢献に注目して評価を行い、その貢献・阻害要因をプログラムの位置づけや戦略性の評価を通じて明らかにしておく。プログラムの期間が、明確に定められていなかったり、5 年以上など長期にわたったりする場合には、厳密にはプログラムの終了時ではなくても、終了時的な評価を行いプログラムとしての成果を明らかにしておくことが適切な場合もあり得る。

但し、評価調査の実施に際して必要とされる JICA 側の予算・人員、及び相手国政府や他援助機関側の協力の必要性を考えると、上記 3 段階のプログラム評価を、全ての JICA プログラムに実施することは、当面、難しいことが考えられる。したがってプログラムをいくつか選定の上、評価を実施することになるだろうが、評価結果の活用目的の重要度や活用の可

能性、評価に関わるコストなど、下記の点を参考に評価対象プログラムを選定することも一案であろう。

- ① JICA 全体にとってのプログラム改善に関する教訓抽出の可能性
- ② 当該国の事情の変化（開発戦略の改訂など）に伴うプログラム改訂の必要性
- ③ プログラムを構成する個別案件の評価調査内容との関連性とタイミング
- ④ 当該国の開発戦略の政府と援助機関による合同評価との関連性とタイミング

要 約

1. 評価調査の目的

本プログラム評価は、マラウイとベトナムにおける JICA 教育プログラムを事例に、近年推進されている JICA プログラムの戦略性強化に向けた提言を抽出することを主目的として、2006 年 3 月から 2006 年 9 月まで実施されたものである。JICA における「プログラム」は、2006 年に従来の「共通の目的・対象の下に緩やかに関連付けられて計画・実施されるプロジェクト群」から、「途上国の特定の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み」へと再定義された。今回の評価対象となった 2 ヶ国のプログラムは再定義前に開始されているものであることから、本評価調査は、従来型の協力プログラムを新しい定義での「戦略的枠組み」としてのプログラムにしていくためにはどうすべきか、との視点に基づきプログラム形成・改善型の評価を行った。

2. 評価の対象と評価枠組み

評価の対象は、マラウイ「基礎教育拡充プログラム」とベトナム「初等教育改善プログラム」であり、共に（新しい定義の下での）プログラムの戦略性強化にとりくんでいるプログラムである。両国のプログラムは、技術協力と無償資金協力の連携により実施されているが、JICA の主要な事業である専門家、開発調査、技術協力プロジェクト、協力隊事業を評価対象とし、無償資金協力については補足的に分析を行った。評価は、貢献の概念に基づき、「JICA プログラムの（日本側政策および相手国開発戦略における）位置づけ」、「JICA プログラムの戦略性（計画、結果、プロセス）」、「JICA プログラムの相手国開発戦略への貢献」の枠組みにより実施した。

上記「評価枠組み」は、プログラムの新しい定義、すなわち「戦略的な枠組みとしてのプログラム」に沿って策定されたものである。「戦略的なプログラム」とは、相手国の開発戦略および日本の援助政策に沿った明確なプログラム目標とプログラム目標達成に至るシナリオを有する。シナリオは JICA 投入の有機的な組み合わせのみならず、必要に応じて他アクターとの連携・援助協力によって補完される。またシナリオを分析する際には「横のシナリオ（案件間あるいはコンポーネント間の連携）」と「縦のシナリオ（1つの案件から後継案件に至る時系列的な展開）」を考慮した。同プログラム概念に基づき、マラウイおよびベトナムの教育プログラムを「評価枠組み」に沿って評価した結果の概要を以下に示す。

3. 評価結果

3-1 マラウイ「基礎教育拡充プログラム」

プログラムは「初・中等教育セクターにおけるアクセスの拡大と質の向上」を目標とし、3つのコンポーネント（教育行政強化コンポーネント、地方教育行政強化コンポーネント、中

等理数科教育向上コンポーネント)で構成されている。教育行政強化コンポーネントでは長期専門家が活動を行っており、政策策定支援のほか他の2つのコンポーネントとの橋渡し役が期待されている。地方教育行政強化コンポーネントは地方教育計画策定能力の向上(及び計画の策定・更新)を目標として全国スクールマッピング・マイクロプランニング(NSMMP)及び全国地方教育支援計画策定調査(NIPDEP)の2つの開発調査案件が実施されてきた。また中等理数科教育向上コンポーネントでは、中等理数科教育の質の向上を目指して技術協力プロジェクトである中等理数科現職教員訓練プロジェクト(SMASSE)が実施されているほか、協力隊派遣、無償資金協力による学校建設が行われている。なお、3つのコンポーネントのうち、中等理数科教育向上コンポーネントは、2005年以前は中等理数科向上プログラムとして1つの独立したプログラムとされていた。(案件の概要は下表参照)

プログラムの構成要素	スキーム	実施期間	概要
1. 教育行政強化コンポーネント			
教育行政アドバイザー	専門家派遣	1999年4月～2007年6月	PIF (Policy Investment Framework) 実施支援、地方分権化における教育開発事業実施システム構築支援、教育政策への提言を行う。
2. 地方教育行政強化コンポーネント			
全国スクールマッピング・マイクロプランニング(NSMMP)	開発調査	2000年10月～2002年8月	地方教育計画能力の向上および地方分権化政策への貢献を目的として、中央・地方教育行政官を対象とした初等・中等教育分野における県レベルの教育開発計画作成に係る研修、教育行政県33件全ての県教育開発計画の作成を行った。
全国地方教育支援計画策定調査(NIPDEP)	開発調査	2003年2月～2005年9月	上記の後継案件として、中央・地方教育行政官を対象に初等・中等教育分野におけるマイクロプランニング研修を行い、教育行政県33件全ての県教育開発計画の作成・更新を行った。
3. 中等理数科教育向上コンポーネント ⁸			
中等理数科現職教員訓練プロジェクト(SMASSE)	技術協力プロジェクト	2004年9月～2007年9月	中等理数科授業の質の向上を目指し、研修を実施するコアトレーナー養成、教育環境の整備、現職教員訓練等を通じて、案件対象地域(南東教育州)の中等理数科教員に対する質の高い現職教員研修の提供を行う。
ドマシ教員養成大学施設改善計画	無償資金協力	2004年11月～2005年10月	中等教員養成の機能強化と質的向上を図るとともに、中等教員の男女格差を是正することを目的として、ドマシ教員養成大学の施設、機材の整備を行う。
中等理数科教育改善アドバイザー-短期専門家	専門家派遣	2002年6月～2002年12月	中等理数科教育改善に関する活動
協力隊派遣	協力隊派遣	2000年以降の派遣を対象	理数科の協力隊員、シニア隊員を戦略的に配置する。中等理数科現職教員訓練プロジェクトとの連携も考慮。

⁸ 上記図中イタリック体とした、中等理数科教育改善アドバイザー-短期専門家については評価に必要な資料が入手できず、インタビューも実施できなかったことから評価対象には含めないこととする。無償資金協力であるドマシ教員養成大学施設改善計画については、直接の評価対象とはせず、連携の観点からの分析の対象とする。

3-1-1 マラウイにおける基礎教育分野の現状と取り組み

教育システムは8-4-4制を採用しており、6歳から始まる8年間の初等教育は1994年から無償化されている（ただし義務化はされていない）。

初等教育においては、1994年の無償化以降、就学者が急増したが（1993年190万人→2000年320万人）、中途退学率および留年率が高いことから、依然として修了率は低い。中退率減少のためには、アクセスと質の両面からの対策が必要と考えられているが、アクセスの面では、「教員の不足、教員配置の不均衡」や「教室の不足」、また質の面では「学校管理能力や教員の能力不足」等が課題として挙げられている。他方、中等教育においては、マラウイ政府と主要援助機関とで行われているジョイントセクターレビュー等で、純就学率が18%（1998年）と低く、アクセスの拡大が急務となっているほか、無資格教員の比率が高いこと等による教育の質の問題も、指摘されている。

マラウイにおける国家教育開発の上位政策文書は、政策投資フレームワーク（PIF：Policy and Investment Framework 2000-2012）である。PIFには、マラウイの国家開発戦略の上位文書であるマラウイ貧困削減戦略文書（MPRSP）およびVision 2020に示された教育セクターの政策目標と戦略が反映されており、教育セクターにおける課題と2015年までの政策目標が掲げられている。またPIFの政策を具体的に実施するための戦略的な行動計画が教育セクタープランである。教育セクタープランの策定にあたっては、ミレニアム開発目標（MDGs）やMPRSP等の教育セクター関連政策書のレビューをふまえ、MDGsやEFA（Education for All）を反映し初等教育が最優先されており、教育のアクセスと質の両面が配慮されている。教育セクター計画では、PIFで明示された目標（アクセス、公平性、質、妥当性、マネージメント、計画、財政）を達成するための具体的な活動が提示されている。

また他援助機関の援助動向に関しては、初等教育に対する援助が中心である（主な援助機関は、USAID、DFID、CIDA、GTZ、UNICEF）。DFIDの調査によると、初等教育が2003/04年の教育セクターに対する援助機関の支出総額の77%を占めている。初等教育における支援分野を見ると、多くの援助機関が学校建設・施設整備といったアクセス拡大および、教材配布や教員養成といった学習環境の質の向上への支援を実施している。またJICAのようにマネージメントの強化を目的とした支援を行っている他援助機関はDFIDのみである。

中等教育への支援を実施している主要援助機関は、世銀、アフリカ開発銀行（AfDB）、CIDAおよびJICAであり、その支援は、初等教育分野同様、アクセス拡大および質の向上に集中している。研修分野についてさらに詳しく見ると、教員研修と学校運営に関する研修とに分けられる。教員研修を実施している援助機関は、JICAの他には、AfDBとCIDAであるが、JICA支援の重点が中等理数科現職教員の教授法改善のための研修という、いわゆる、「教育内容の質」の向上への支援であるのに対し、AfDBやCIDAは、現職無資格教員の資格習得を主目的とした、基礎的な質の確保を目的とした支援である点に相違が見られる。

3-1-2 プログラムの（日本側政策および相手国開発戦略における）位置づけ

日本側政策における JICA プログラムの位置づけについては、国別の上位計画である「対マラウイ国別援助計画（外務省）」がないことから、JICA 国別事業実施計画（2005 年 8 月版）と主要地域別協力指針に照らして JICA プログラムの位置づけを確認した。その結果、「基礎教育拡充プログラム」を構成する各案件は、いずれも国別・地域別政策に示された対マラウイの援助方針に合致していることが確認された。教育セクターに関する日本の上位計画としての「成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN: Basic Education for Growth Initiative）」に当該プログラムを照らし合わせた場合には、中等教育セクターを対象とした「中等理数科コンポーネント」は BEGIN の対象外のサブセクターであるため、両者の間に整合性は認められないものの、BEGIN の中で基本理念として述べられている南南協力を活用し（ケニア SMASSE の成果を活用）、また重点分野として挙げられている理数科教育支援に沿った協力となっているなど、アプローチとしては BEGIN の方針に沿いつつ日本の経験や強みを活用した協力となっている。

マラウイの開発戦略における JICA プログラムの位置づけの検証にあたり、当該国の主要開発戦略を分析した結果、PIF の行動計画となっている点や、マラウイ政府と援助機関が協力して策定している開発戦略であることなどから、「教育セクタープラン（Malawi Education Sector Plan）」を位置づけ評価の基準となる開発戦略とした。教育セクタープランをもとに作成した目標体系図に JICA プログラムを構成する案件は位置づけられることから、教育セクタープランに対する JICA プログラムの整合性は確認できる。また、マラウイにおいては、初・中等教育セクター共に、「アクセスの拡大」や「教育環境の質の向上」といった基本的なニーズが重点課題とされている。JICA プログラムのうち、初等教育セクター関連の案件である 2 つの開発調査、NSMMP と NIPDEP（共に地方教育行政強化コンポーネントの構成案件）は課題として認識はされているものの取り組んでいる他援助機関の少ない「マネジメントの強化」に対し協力を行っており、また、中等教育セクター関連案件である SMASSE（中等理数科向上コンポーネントの構成案件）は無資格教員が課題となっている中等教育分野で「教員の質の向上」に対し協力を行っており、共に優先度の高い分野への介入となっているといえる。ただし厳密には、SMASSE は「教授法の改善」を通じた教員の質の向上を目指していることから、より貢献度を高めるには、同じく課題となっている無資格教員の資格習得に対する協力を実施している他援助機関との協力のもとで実施していくことも必要であろう。

3-1-3 プログラムの戦略性

(a) 計画

プログラムは、「政策投資フレームワーク（Policy & Investment Framework: PIF）」に沿った形で計画され、また目標としている期間も PIF の目標達成年と一致したものとなっている。一方、各コンポーネントからプログラム目標の達成に向けて論理的な一貫性があるプログ

ラムデザインとなっているかを分析したところ、教育行政強化コンポーネント（教育行政アドバイザー）と地方教育行政強化コンポーネント、また教育行政強化コンポーネント（教育行政アドバイザー）と中等理数科教育向上コンポーネントとの連携の確立・強化によるプログラム目標達成へのシナリオは考慮されて実施されているが、プログラムの目標レベルが比較的高いこともあり、地方教育行政強化コンポーネントと中等理数科教育向上コンポーネントとはサブセクターレベルでは別の課題に介入する結果となるなど、1つのプログラムとして評価した場合、プログラム全体の一貫性としては弱くなる面もあったと見受けられる。

(b) 結果・プロセス

プログラムの成果を評価する手順として、まず、主要コンポーネント（地方教育行政強化コンポーネントと中等理数科教育向上コンポーネント）の主要案件である NIPDEP と SMASSE の成果を確認し、そうした成果がコンポーネント目標、さらにはプログラム目標に繋がる可能性を検証した。

<プログラムを構成する主要案件の成果>

個別案件としてみた場合には両案件ともに目標は概ね達成されているが、プロジェクト目標の達成からプログラム目標達成に繋がるため必要となる、自立発展性の確立という点では課題も見られた。NIPDEP の目標（県教育計画（DEP）の作成・更新、および DEP の作成を通じた広義での計画策定能力の向上）はほぼ達成されているが、県教育計画と国家教育セクタープランをリンクするメカニズムは未だ確立されていないことや、研修を受けた教育行政官の人事異動が激しいことなど、今後の自立発展性の確保に向けた課題が指摘される。

「中等理数科教育向上コンポーネント」の主要案件である SMASSE については、開始後 1 年半程度経過し、コアトレーナーの養成、現職教員研修（INSET）の仕組みが構築されつつある。将来的に、プロジェクト目標（「SEED（南東教育州）において中等理数科教員に対し質の高い INSET が提供される」）が達成された場合には、コンポーネント目標（「中等理数科教育の質が向上する」）の達成に大きく寄与することが期待される。

<案件間の連携および他援助機関との協力によるコンポーネント目標に向けた相乗効果>

次に、主要コンポーネント毎に、案件間の連携および他援助機関との協力によるコンポーネント目標達成に向けていかなる成果が発現されたかについて分析を行った。「地方行政強化コンポーネント」内の案件間の連携については、時系列的なシナリオ、つまり縦のシナリオの視点に基づき分析したところ、NSMMP で形成された県教育計画が NIPDEP のもとで更新されているなど成果の発展・展開が認められる。他方両案件で実施されたデモンストラーションプロジェクトとパイロットプロジェクトはキャパシティ・ディベロップメン

トという目標は共有しているものの、その対象地域、対象者、目的に関連性や一貫性がみられず、プロジェクト期間も短かった。このようにコンポーネント目標の達成のためには対象地域を一致させ、よりモデル性を重視するアプローチも取りえたと考えられる。他援助機関との協力については、NSMSSP のパイロット県の選定は UNDP 支援による地方分権化推進プロジェクトに準じており、他援助機関による成果を活用・強化するとの観点から連携が図られたと評価できる。他方、DFID、DANIDA、USAID によって支援されるスクールマッピングを活用して県教育計画を作成する予定であったが、その実施が遅れたため JICA 側の協力計画の変更が必要となるなど、他援助機関と連携する際のリスクも見られた。続く NIPDEP における他援助機関との協力については、県開発計画策定プロセスに他援助機関は直接的には関与していない。当初から県開発計画を他援助機関や NGO 連携の基本文書として位置づけることを念頭に置き、その策定プロセスに援助機関や NGO を戦略的に関与させることができているならば、完成した DEP（県教育計画）の他援助機関による、より積極的な採用につながったと考えられる。

「中等理科向上コンポーネント」については、案件間の連携によっていかなる相乗効果が得られたか（横のシナリオ）について分析した。各案件間の連携は積極的に行われており、情報交換や活動促進のうえでは有益であるが、コンポーネントの中心である SMASSE の活動が本格化してまだ時間が経過していないこともあり、無償資金協力による施設の活用以外は、連携による顕著な成果は現段階では確認することが難しかった。他援助機関との援助協力については、SMASSE 形成時から教授法に重点を置く SMASSE と教科知識の習得に重点を置いている CIDA の SSTEP との相乗効果が期待されており、互いにステアリングコミッティに出席し合い情報交換を適宜行った上で、双方のプロジェクトで指導している内容に齟齬が出ないよう調整を行ったり、CIDA の中等教員研修プログラムのうち理科に関しては SMASSE が作成した研修モジュールを使用したりする等、相互補完的にプロジェクトを実施するといった取り組みが行われた（SSTEP は 2005 年末で終了している）。

＜コンポーネント間の連携によるプログラム目標達成に向けた相乗効果＞

コンポーネント間の連携については、中央政府に派遣された教育行政アドバイザー（「教育行政強化コンポーネント」は、「地方教育行政強化コンポーネント」および「中等理科教育向上コンポーネント」それぞれとの連携を推進しており、これによって、マラウイ開発戦略に沿った JICA プログラムの計画・実施に貢献してきた。現在、教育アドバイザーと 2 つのコンポーネントとの連携は非公式の情報交換が中心であり、明確に相互効果を意図した連携の体制にはない。しかし、今後は、NIPDEP の後継技術協力プロジェクト（地方行政強化コンポーネント）では県教育計画と国家教育セクタープランをリンクするメカニズムの確立を含めた県教育計画の制度化の実施が予定されていること、また、SMASSE が全国展開をするにあたっては中等教員研修政策の整備が必要であることなどから、教育行政アドバイザーとのさらなる連携が期待される。

<プログラム目標達成の可能性>

コンポーネント目標の達成度については、NSMMPとNIPDEPの実施を通じて計画の策定・更新がなされ、更にはキャパシティ・ディベロップメントに向けた試みが図られるなど、地方行政強化コンポーネント目標は進展が見られた。中等理数科向上コンポーネントについては、JOCVや無償と技術協力プロジェクトの連携も含め効果が発現しつつあるものの、現時点では当該コンポーネントの軸となるSMASSEが開始後2年を経っていないことから達成度を評価するのは時期尚早である。ただ、これら主要コンポーネントの目標が達成された場合でも、コンポーネント目標の達成がプログラム目標（初・中等教育のアクセスの拡大と質の向上）の達成に繋がるには他の多くの課題が存在すると考えられる。その理由として、①地方行政強化コンポーネントは、初・中等教育セクターの教育行政の強化、すなわちマネジメント能力の強化であることから、コンポーネント目標の達成が「直接的」にプログラム目標の達成に至らず、コンポーネント目標が達成された状態（教育行政能力の向上）がプログラム目標（アクセスの拡大と質の向上）に至るまでには、アクセスと質そのものを改善するための何らかの投入が必要となること、②中等理数科向上コンポーネントは、中等教育セクターの質の向上を目的としているが、その対象科目が理数科のみに限定されており、他援助機関やマラウイ政府自身による活動によって他教科への対応が補完される必要があり、かつ（日本を含む）援助機関の援助量やマラウイ国政府の事業量の関係から残った課題に対応できる可能性は短・中期的には高くはないこと、が挙げられる。

3-1-4 プログラムの相手国開発戦略への貢献の可能性

JICAプログラムを評価する視点として、SWApsに向けた取り組みが進んでいるマラウイにおいて、取り組みの中心である、PIF/国家教育セクタープラン策定へのJICAプログラムの貢献が挙げられる。PIF/国家教育セクタープラン策定にはこれまで教育行政アドバイザー（「教育行政強化コンポーネント」）が、援助機関と教育科学技術省による政策対話のプロセス、すなわちPIF/教育セクタープラン策定のための中等教育サブ・セクターワーキング・グループを担当し、策定プロセスに積極的に参加している。このような彼らの尽力は政府や援助関係者から一定の評価を得ている。

次に、成果の観点からの貢献について分析を行う。プログラム目標とマラウイの開発戦略目標の関係をみると、マラウイの開発戦略目標は、初・中等教育セクターの「アクセスの拡大」、「質の向上」「マネジメントの強化」に大別され、これは、JICAプログラム目標と同じレベルの設定となっていることから、JICAプログラムの目標達成可能性を分析することはマラウイ開発目標の達成可能性を分析することと同じ形になる。前述した通り、プログラムを構成する主要コンポーネントの目標達成からプログラム目標の達成に至るまでには対応すべき課題が残されていることを踏まえると、開発戦略目標の達成可能性についても短・中期的には必ずしも高くはないと思われる。これまでのマラウイの初・中等教育

セクターにおける主要指標の推移と照らし合わせると、当該プログラムの介入分野におけるニーズは現時点でも認められるが、他援助機関の援助量も限られており、かつ JICA リソースの制限もある中で貢献の可能性をより高いものとするためには PIF/ESP における位置づけを確保しつつ、右援助枠組みに示された開発目標/戦略に対する JICA プログラムの目標レベルを下げることによって焦点を絞り、介入（協力）の優先度を定めることも一案であろう。具体的には、例えば、地方分権化に向けた動きは中等教育セクターでは沈滞していることを踏まえ、NIPDEP の後継技術協力プロジェクトは初等教育に焦点をあて、それに必要なハード面への支援を日本の他スキームとの連携あるいは他援助機関との援助協力によって補充する、初等教育の行政能力強化を目標とするプログラムとすることも一案として考えられる。また、「中等理数科向上コンポーネント」についても、上記プログラムとは別にプロジェクトと JOCV 事業の有機的な組み合わせによる成果が認められることから、中等理数科向上プログラムとして見直すことも考えられるであろう。SMASSE は今後全国展開が予定されているが、SMASSE がマラウイ開発戦略目標の「質の向上」に貢献する可能性を高めるためには、理数科に関する内容の理解促進を主な目的として研修を実施している AfDB 等を含む他援助機関との協力による、JICA (理数科教授法)－他援助機関 (理数科の内容) という協力シナリオも設定しうるであろう。

3-2 ベトナム「初等教育改善プログラム」

プログラムは、「教員の質と教育行政の向上による初等教育の質の改善」を目標としており、初等教育分野の開発計画策定支援を行った開発調査と、これに基づき策定された技術協力プロジェクト「現職教員研修改善計画」を主な構成案件としている。技術協力プロジェクトは、初等教育開発アドバイザー派遣、協力隊派遣、無償資金協力による学校建設との連携を考慮して構成されている。(案件の概要については下表参照)

プログラムの構成要素	スキーム	実施期間	概要
初等教育セクタープログラム開発調査 (PEDP)	開発調査	2001年7月～2002年3月(フェーズ1) 2002年10月～2004年3月(フェーズ2)	初等教育セクター全般にわたる開発計画。省ごとに課題と優先分野を特定した。策定過程においては、行政官の計画策定能力の強化を図った。
初等教育開発アドバイザー	専門家派遣	2004年7月～2005年7月	初等教育セクターに関する情報収集を行い、課題と日本の協力の方向性をまとめる。
現職教員研修改善計画	技術協力プロジェクト	2004年9月～2007年9月	パイロット省において新カリキュラムの効果的な試行モデルが開発されることを目標として、教員のクラスター研修・学校ベース研修のシステムの開発、学校運営強化のためのクラスター研修システムの開発、省教育局行政官の計画運営能力の向上を計る。
協力隊派遣	協力隊派遣	2003年3月～	小学校において、図工、体育、音楽等の指導法向上に関する協力を行う。
北部山岳地域初等教育施設整備計画*	無償資金協力	2000年5月～	北部山岳地域4省において、学校の建設を行う。あわせて機材の供与を行う。

第2次北部山岳地域 初等教育施設整備計 画*	無償資金 協力	2003年11月～	北部山岳地域4省において、学校の建設を行う。 あわせて機材の供与、学校施設の維持管理指導 を行う。
------------------------------	------------	-----------	---

* 無償案件のため、その成果については直接の評価対象とはせず、他の構成案件との連携に焦点を置いた限定的な評価対象とした。

3-2-1 ベトナムにおける基礎教育分野の現状と取り組み

ベトナムの教育制度は5-4-3制となっており、6歳からの5年間は初等教育となっている。初等教育における授業料は無償であるが、教科書代や施設維持管理費等を父母から徴収する。また2002年度に新カリキュラムが導入され、2006年度までに全学年での導入が完了する予定である。

初等教育の純就学率は2005年に97.5%に達しており、初等教育の普遍化に向けての最終段階にある。また女子児童の比率は全国平均で47.7%(2005年)とジェンダー格差も少なく、今後は貧困地域や山岳部等の困難な状況にある子供のアクセス向上、及び学習環境や教育内容、教員の能力等の教育の質の向上が課題である。

このような現状に対し、ベトナムにおける開発戦略は、国家計画として「社会経済開発5ヵ年・10ヵ年計画」があり、これに基づく教育セクターの開発計画として「教育開発戦略計画」が策定されている。さらに教育分野における援助機関の協力枠組みとして、上記既存の開発計画に基づいたうえ、「国家EFA行動計画」が策定されている。「国家EFA行動計画」では、4つのターゲットグループ(①幼児教育、②初等教育、③前期中等教育、④ノンフォーマル教育)が示されており、各ターゲットグループのもとで、「アクセス」「質と適切性」「行政」の3領域について、目標、2015年までに達成すべき目標値、行動計画が設定されている。

またベトナム政府と共に援助機関も各種取り組みを進めている。基礎教育分野における援助機関の支援では初等・前期中等教育の完全普及が重点分野で、中でも女子・少数民族・貧困地域の児童に焦点が当てられている。また教員研修等、質の向上も重点分野となっている。

初等教育では、日本の他、世銀、UNESCO、UNICEF、DFID、CIDA、ベルギー、ノルウェー等の援助機関/国が支援を行っており、中等教育ではADB等が支援を行っている。国家EFA行動計画の策定以降、世銀とDFIDの協調による「教員研修プロジェクト」、世銀の主導による「Primary Education for Disadvantaged Children: PEDC」及び「Targeted Budget Support: TBS」など援助協調による案件が実施されており、PEDCには、ノルウェー、AUSAID、TBSにはニュージーランド等、それまで初等教育分野での援助実績が少なかった援助機関も参加している。

3-2-2 プログラムの(日本側政策および相手国開発戦略における)位置づけ

「初等教育改善プログラム」は日本の政策、および相手国の開発戦略と合致している。

日本側政策におけるJICAプログラムの位置づけについては、対ベトナム国別援助計画(外

務省)において、教育は日本の対ベトナム支援の重要分野の1つとして、特に、「初等教育の質の向上」への重点的な取り組みの必要性が明記されている。JICAプログラムの対象セクターは初等教育であり、特に、初等教育現職教員の研修を通じた「質」の向上に重点が置かれていることから、国別援助計画との整合性が認められる。

ベトナム開発戦略におけるJICAプログラムの位置づけについては、位置づけとする開発戦略は、ベトナムにおける教育分野での援助国と被援助国の共通の指針である「国家EFA行動計画」とした。「EFA行動計画」、2000年12月の支援国会合にてベトナム政府と各援助機関との間でその策定が発表され、UNESCOと世界銀行の技術支援により2003年に完成した。その際、初等教育部分に関しては、JICAが開発調査で支援した初等教育開発計画(Primary Education Development Program : PEDP)が基礎になっている。「国家EFA行動計画」において、「初等教育改善プログラム」を構成する各案件は、優先サブセクターである初等教育に位置づけられており、介入領域についても、アクセス、質と適切性、行政の3つの領域を網羅している。このように、JICAプログラムは国家EFA行動計画の重点分野に合致して協力を実施していると言える。JICAプログラムの構成案件を「国家EFA行動計画」に照らし合わせた場合、開発調査は、国家レベルの政策の策定・計画に対する協力、また、省レベルにおける計画、および地方分権化による運営能力の向上に対する協力に相当しており、開発調査の計画・実施時には、EFA行動計画が策定されていなかったものの、結果的に現在においても重点分野に対する協力として位置づけることができる。技術協力プロジェクトでは、教員研修と研修モデルの構築による、初等教員の能力向上と研修を通じて、新カリキュラムの実施及び継続的改善、初等教育の質の向上を目指しており、国家EFA行動計画と整合性のある協力になっている。

3-2-3 プログラムの戦略性

(a) 計画

開発調査開始当初は、開発調査による政策策定支援と計画策定能力の向上支援を通じて、策定された政策に基づき技術協力プロジェクトを計画し、関連する他の案件との有機的連携を図り、さらにドナーコミュニティの中でリーダーシップをとりつつ他援助機関による案件との調整を図りながら、全国的な初等教育の質の向上に貢献することを目指していた。政策の策定と行政官の能力向上に始まり、これに基づいて、教員の能力向上、それを支えるための行政官の能力向上を行い、併せて校舎建設による学習環境の整備との相乗効果を狙うという全体のシナリオは、開発調査に始まる時系列的な流れ、すなわち「縦のシナリオ」と、日本の他スキームとの連携や他援助機関との協力、すなわち「横のシナリオ」によってプログラム目標の達成、ひいては相手国の開発戦略目標の達成を目指したプログラムのデザインとして、一貫性は高いと判断される。

しかしながら、その後、国家EFA行動計画が策定され、それに伴い他援助機関の活動が急速に活発化したことから、シナリオが当初意図した通りには運ばなかった。開発調査に

引き続き形成された技術協力プロジェクトは、当初の狙いとは異なった環境の下での計画策定を余儀なくされた。計画された技術協力プロジェクトは、バクザン省をパイロット省とし、3年間のプロジェクト期間終了後、プロジェクトで開発したモデルを国家モデルとして他省に拡大展開し、将来的には「初等教育の質の向上」という国家 EFA 行動計画の質の面での貢献を目指したものであり、相手国の開発戦略と整合性のあるシナリオとはなっている。また、他援助機関による協力が進展しつつあることに配慮し、パイロット省を選択する際に他援助機関との重複を避ける等の調整は行った。ただし、他援助機関による協力が進展しつつある中でバクザン省 1 省のみをパイロットとし、パイロットから拡大展開していくための具体的な計画については、十分には考慮されていなかった面も見受けられた。

(b) 結果・プロセス

プログラムの成果を評価する手順として、主要案件である PEDP 策定開発調査と現職教員研修プロジェクトの成果を確認し、そうした成果がどのような相乗効果を生んでいるのか、さらにはそれら成果がプログラム目標に繋がる可能性を検証した。

<プログラムを構成する主要案件の成果>

開発調査では、以下の 4 点が主な成果として挙げられる。すなわち、1) 初等教育の政策である PEDP を策定し、それが国家 EFA 行動計画の初等教育分野の基礎となったこと、2) 参加型計画手法を採用したボトムアップによる策定プロセスを導入したこと、3) PEDP の開発調査で計画立案に関するキャパシティ・ディベロップメントが行われたこと、4) PEDP の策定により EFA 行動計画の策定・実施のプロセスそのものが促進されたこと、である。ただし、開発調査により国家 EFA 行動計画策定のプロセスが促進された一方で、その結果、EFA 計画に基づき他援助機関の協力も予想以上に早く進んだこともあり、開発調査が当初目指していた方向性の変更を余儀なくされることとなった。

技術協力プロジェクトについては、現地調査実施時の PDM (PDM0) の指標に照らせば、現在までプロジェクトは順調に進捗していると判断される。一方、プロジェクト目標（「パイロット省（バクザン省）において新カリキュラムの効果的実施モデルが開発される」）で言及されている「モデル」と呼べるものがプロジェクト終了時に開発されるに至るかについては、現在取り組みを進めている段階であり、評価を行うには時期尚早であった。ただしプロジェクトでは、PDM を改訂し、プロジェクトで導入している指導法の成果およびモデルの有効性を関係機関に明確に示せるような指標を設定したり、モデルの普及準備を念頭に置いた成果および活動の整理を行ったりしており、モデルの確立・普及に向かっているものと期待できる。また、プロジェクトで採用している新しい教授法（「児童中心型教授法 (Child-centered teaching methodology)」）と、世銀およびベルギーの教員研修プロジェクトで採用している教授法 (Active Teaching & Learning (ATL)) について、専門家と教育省の間で一部認識が異なっており、今後は教育省と十分合意を形成しながら進めていくことが必要と考えられる。さらに、中央の教育省との関係を緊密にするために設置している中央

ワーキンググループの活動を活性化し、中央のより積極的な関与を得ることが不可欠であると考えられる。

<案件間の連携および他援助機関との協力によるプログラム目標に向けた相乗効果>

開発調査と他援助機関との協力については、PEDP 策定プロセスの中で、UNESCO を始めとする他援助機関と十分な協議・調整が図られており、その結果、PEDP が国家 EFA 行動計画の初等教育分野の土台となった上、EFA 行動計画の策定プロセスを促進し、効果的に PEDP での参加型手法を EFA 行動計画策定に活用するとともに両者の整合性を図ることが円滑に行われたと考えられる。ただし、開発調査開始時には、既に EFA 行動計画策定や世銀の PEDC 計画の動きが進んでおり、事前調査時と環境が変わったことがその後の開発調査の進捗、ひいては初等教育改善プログラム全体の方向性に影響を与えたことを鑑みれば、計画時に他援助機関との詳細な情報交換や調整がより頻繁に行われていたならば、環境の変化を早く把握できた可能性はある。

技術協力プロジェクトについては、実施協議において、関連する他スキームを有機的に連携させることを提案したものの、具体的な実施体制を詳細に規定するまでには至っていなかった。ただし JICA ベトナム事務所では可能な範囲で各案件の調整を行い、ある程度の相乗効果を挙げるに至っている。例えば技術協力プロジェクトと協力隊との連携については、協力隊員によるデモ授業をビデオに撮影し、プロジェクト対象校に配布することで新教授法の普及を図ったり、またプロジェクトの実施を通じ地方の教育行政官や校長の新教授法に対する理解が進んだことにより、隊員の担当する授業における「児童中心型教授法」の実践を支援・促進したりしている、等の成果がある。またバクザン省の隊員はいずれも無償資金協力で建設した校舎のある小学校に派遣されており、隊員からは、無償資金協力によって建設された校舎は学習環境の向上に役立っているという声が聞かれた。

技術協力プロジェクトと他援助機関との調整としては、BTC が計画している教員研修のプロジェクトの対象地域にバクザン省が含まれていたため、プロジェクトの計画時に、BTC と協議を行い、最終的には計画投資省（Ministry of Planning and Investment : MPI）の判断により、JICA がバクザン省で協力を行うこととなった。実施に際しては、他援助機関との積極的な協力による活動は展開していないが、プロジェクトでは他援助機関の活動について情報収集を行い、教材を検討するなどして、他援助機関の案件との間に重複や不整合が生じない配慮を行っている。

<プログラム目標達成の可能性>

プログラムの構成案件のこれまでの成果から、「教員の質と行政の向上による初等教育の質の改善」というプログラム目標達成に向かって進捗しているとみられる。開発調査実施中から他援助機関の協力が予想外に早く進んだことから、開発調査から技術協力プロジェクトへの「縦のシナリオ」の一貫性は当初の見込みより弱まったが、技術協力プロジェクト

トの成果や他案件との「横のシナリオ」による成果はある程度発現しつつある。ただし、教員研修分野で協力する援助機関が複数出ている中で、技術協力プロジェクトの成果であるモデルの拡大展開を進めるためには、有効なモデルの構築及びその効果の検証を踏まえ、制度化に向けた働きかけを強化していく必要もあるだろう。

3-2-4 プログラムの相手国開発戦略への貢献の可能性

JICA プログラムは、相手国の開発戦略への重要課題に介入することで、初等教育分野の開発戦略課題への貢献を目指すものとなっていた。開発調査（PEDP）は、政策策定というセクターの根幹である重点分野への協力として、また、当時他援助機関がまだ支援していなかったニーズの高い分野への協力としての意義を有する。開発調査の結果、援助協調による EFA 策定プロセスと EFA 目標達成に向けた援助協調による取り組みの促進のみならず、PEDP 策定過程における教育省職員のキャパシティ・ディベロップメントが行われている。PEDP 終了後設置された教育省の EFA コーディネーション・ユニットには、PEDP の PMU（Project Management Unit）メンバーが数名配置されており、JICA による支援の後も、EFA コーディネーション・ユニットでの活動に他援助機関の協力が続くことで、ドナーコミュニティ全体として EFA 行動計画の策定・実施プロセスに貢献していくこととなった。

開発調査の結果開始された技術協力プロジェクトが教育の質の向上に焦点をあてたものであることは、アクセスの問題については PEDC による僻地における就学促進支援や USAID による障害児の就学に関する支援等があること、教育の質の向上はベトナムの初等教育において引き続き重要課題であることを踏まえれば、妥当であったと考えられる。他方、技術協力プロジェクトによる介入分野を教員研修分野、とりわけ新カリキュラムに対応した教授法の研修とした点については、教育省の研修に加え、世銀と DFID の協調融資による教員開発プロジェクト、BTC による初等・中等教員研修プロジェクト等、既に他援助機関が活動を行っていることを鑑みれば、開発戦略全体における JICA プログラムの介入の必要性については改善の余地があったと考えられる。

そうした中、今後技術協力プロジェクトを通じたベトナム開発戦略目標達成への貢献度を高めるためには以下の対応につき検討することも一案であろう。教授法が教室レベルで実践され児童の学習の質が高まるためには、教授法が承認されることが不可欠である。そのためには、残りのプロジェクト期間で一定の成果を出し、JICA の技術協力プロジェクトで取り入れている研修システムや指導法の独自性を強調しその長所を関係機関に認知されることが必要であろう。技術協力プロジェクトの実施地域であるバクザン省においては、他援助機関による協力は実施されていないことから、予定されている活動が順調に進み、省内における教員や教育行政官の能力向上等、JICA の技術協力プロジェクトによる成果が発現すれば、そのモデルの有用性の検証が実施可能となるであろう。また、技術協力プロジェクトの成果はバクザン省に限定されているため、技術協力プロジェクトを核とした JICA プログラムが全国レベルで初等教育の質の向上に明確な貢献を出していくためには、

今後の拡大展開が鍵となる。成果の普及に向けては、省内の非対象郡でのモデルの汎用性の検証や中央ワーキンググループ・他援助機関への周知を行うなどの取り組みがすでに行われているが、新カリキュラムをベトナム政府の既存の研修システムやカリキュラムへ反映させる、より包括的なプロジェクトを展開している他援助機関の案件の中で JICA プロジェクトが作成した教材を活用する等、ベトナム政府や他援助機関との協力により開発戦略全体の中で成果を拡大展開していくことに向け、引き続き取り組みを強化していくことも必要であろう。

Summary

Evaluation Study on JICA Programs to the Education Sector in Malawi and Vietnam

1. Objective of Evaluation Study

This evaluation study was undertaken for JICA programs to the education sector in Malawi and Vietnam from March 2006 to September 2006, with the main aim of drawing lessons to improve the strategic relevance of JICA programs as recently promoted. In 2006, JICA refined the definition of its programs to “a strategic framework which assists the achievement of medium- and long-term development objectives specific to a development country,” changing it from “a group of projects which share the same overall goal and development issues.” The two programs, selected as cases for this evaluation study, started the implementation before the redefinition of JICA programs, and thus this study focused on what can be done to improve these “conventional” programs towards the new definition of programs as a strategic framework.

2. Case Programs and Evaluation Framework

This study evaluated two programs: “Malawi: Basic Education Expansion Program” and “Vietnam: Primary Education Improvement Program.” Both programs are in process to improve their strategic relevance (towards the new definition of JICA programs). While these programs are composed of various Japanese cooperation elements, the study focused on main elements for JICA, that is, dispatch of experts, development studies, technical cooperation projects, and Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV) programs. The grant aid projects were reviewed only as supplemental information.

The evaluation framework, applied in this study, is based on the concept of contributions, consisting of three categories of analysis: (i) positioning of JICA programs (in Japanese ODA policies and recipient countries’ development strategies), (ii) confirmation of strategic aspect (in planning, process and outcome), and (iii) evaluation of JICA programs to recipient countries’ development strategies based on the concept of contribution. This evaluation framework is developed according to the new definition of JICA programs to improve their strategic relevance. “The strategic programs” are assumed to have a clear program objective(s) in line with the recipient country’s development strategies as well as Japanese ODA policies and to have a scenario towards achievement of the program objective(s). The scenario can contain an organized set of JICA inputs and, if appropriate, it can be also complemented by other actors’ inputs through partnerships and aid cooperation. The analysis of the scenario took into consideration the two dimensions: a perspective of linkage (linkages among various program inputs), and a perspective of time-line (sequencing of

program inputs over time or linkage from an input to another input).

3. Result of the Program Evaluation

3-1 Malawi Basic Education Expansion Program

The Program aims at increasing of access to and improving of quality of primary and secondary education in Malawi. It is composed of three components: (a) strengthening of educational administration, (b) strengthening of local educational administration and (c) improving math and science education at secondary school. Component for strengthening of educational administration is with activities by a long-term expert who has been dispatched not only to support the Ministry of Education, Science and Technology (MoEST), but also to bridge between the central and the field (two other components).

Component for strengthening of local educational administration, which is composed of 2 development studies: National School Mapping and Micro-Planning Project (NSMMP) and National Implementation Programme for District Education Plans (NIPDEP), aims at improving capacity of planning and updating the district plan, and the component for improving math and science education at secondary school is composed of Strengthening Mathematics and Science in Secondary Education (SMASSE) as technical corporation, JOCVs and construction of building and provision of facilities for Domasi College of Education as a form of grant aid.

Component for improving math and science education at secondary school was an independent program before 2005. Outline of the components of the Program is shown below.

Outline of Malawi Program

Component	Scheme	Time	Outline
1. Component for strengthening of educational administration			
Advisor for strengthening of educational administration	Expert (Long-term)	April 2004 ~June 2006	Support for formation of Policy Investment Framework and National Education Sector Plan and donor coordination, etc.
2. Component for strengthening of local educational administration			
NSMMP	Development Study	October 2000 ~Aug. 2002	Training on Micro-planning in primary and secondary sector was held for educational administrators at central and local level, which resulted in preparation of district education plan at all 33 districts.
NIPDEP	Development Study	Feb. 2003 ~Sept. 2005	The district education plan at all 33 district has been updated.
3. Component for Improving quality of math and science education at secondary school			
SMASSE	Technical Cooperation Project	Sept.2004 ~Sept. 2007	In-service training in SEED has been implemented with purpose of improving teaching skills for math and science at secondary education. Through the project implementation, it is expected that core trainers are trained and that INSET centers are equipped with appropriate facilities.

<i>Construction of Domasi College of Education</i>	<i>Grant Aid</i>	<i>Nov. 2004 ~ Oct. 2005</i>	<i>Construction of building and provision of facilities were implemented to strengthen its function as a teacher training institution and narrowed gender gap in secondary school teachers.</i>
<i>Advisor for improving math and science education at junior secondary school.</i>	<i>Exert (Short-term)</i>	<i>June 2002 ~Dec.2002</i>	<i>Activities to improve math and science education at junior school was implemented, but no details information was available and therefore this element was excluded from the target of evaluation.</i>
JOCVs	JOCV	2000~	JOCV teachers as well as senior volunteers for math and science were strategically placed so that the element would be able to link with SMASSE.

3-1-1 Situation Analysis on Basic Education in Malawi and Efforts by Government and Development Partners

Education system in Malawi is with eight years for primary education, four years for lower secondary education and another four years for higher secondary education. Primary education starting at the age of six has been free of charge since 1994, but it has not yet to be compulsory.

Enrolment in primary education was jumped from 1.9 million in 1993 to 3.2 million in 2000 due to the policy change in 1994 described above, but completion rate remains low because drop-out rate and repetition rate have been continuously high. In order to reduce drop-out rate, many projects have intervened to improve both access and quality of education. Main challenges Malawi currently has faced in terms of access of education include insufficient number of qualified teachers, gaps in teacher placement between cities areas and remote areas and a lack of classrooms, while challenges in terms of quality of education include low capacity of school management and low level of teaching skills. On the other hand, the net enrolment rate of secondary education is still low (18% in 1998), and it was pointed out at the Joint Sector Review Meeting between Government of Malawi and development partners that it is an urgent agenda to increase access to secondary education and improve quality of education which is to be attributed to the large number of unlicensed teachers.

The primary policy document in education sector in Malawi is Policy and Investment Framework. The document is in line with Malawi Poverty Reduction Strategy Paper which is primary document for national development and political targets and strategies addressed in Vision 2020. Major challenges in education sector and targets for the year of 2015 are addressed in PIF, and it is Education Sector Plan that is an action plan to implement policies in PIF. In the process of formulation of Education Sector Plan, Education for All (EFA), Millennium Development Goals (MDGs) and MPRSP were carefully reviewed, and therefore the document put highest priority on primary education as shown in targets for MDGs and EFA, and interventions for both access and quality of education are addressed in the document. Action Plan Matrix attached to Education Sector Plan includes detailed activities to achieve seven goals addressed in PIF (Access, Equity, Quality, Relevance, Management, Planning and Finance).

As far as activities by development partners (donors and UN agencies) is concerned, focus is on

primary education sector. Main contributors are USAID, DFID, CIDA, GTZ and UNICEF. According to a survey conducted by DFID, 77% of the whole expenditure by development partners in the year of 2003/2004 spent for primary education sector. Many agencies provided supports not only to improve access of education through construction of school buildings and provision of facilities, but also to improve learning environment through provision of teaching materials and teacher trainings. Among number of development partners, it is only DIFID and JICA that have provided support in areas of improvement of management capacities.

On the other hand, development partners, which have intervened in secondary education sector is much less: World Bank, African Development Bank, CIDA and JICA. Like assistance to primary education sector, their supports have focused on improve in access and improve basic quality of education. Supports in areas of training are mainly to improve teaching skills and to strengthen school management. Agencies which have provided supports to teacher training are JICA, AfDB and CIDA. Major differences between JICA and other two agencies are seen in the fact that the focus of JICA's intervention is more on improvement of teaching methods in math and science for secondary school teachers, which is a support to improve *advanced* quality, while the target of intervention by AfDB and CIDA is the training for unlicensed secondary school teachers, which contributes to improve *basic* quality of education.

3-1-2 Positioning of JICA Program in Japanese ODA Policies and Malawi's Development Strategies:

(a) Positioning of JICA Program in Japanese ODA Policies:

There has been no Japan's Country Assistance Program for Malawi. It is assumed that all components of the Program are relevant to JICA's assistance policy to Malawi which are addressed in JICA's Project Implementation Plan to Malawi (issued in August, 2005) and its regional assistant strategy.

Among three components of the Program, Component for strengthening of math and science education at secondary school is not relevant to Basic Education for Growth Initiative (BEGIN) because the sub-sector of the component is upper secondary education which is out of the BEGIN framework. But it is reasonable to conclude that its approaches are in line with BEGIN: SMASSE, as the core of the component, applies South-South Cooperation, and its area of assistance is math and science education which is a focused area of assistance under BEGIN and the area where Japan has long-year experiences as well.

(b) Positioning of JICA Program in Malawi's Development Strategies:

Having reviewed main development strategies of Malawi, Malawi Education Sector Plan was selected as the document with which JICA Program is in accordance to assess its relevance and

significance. Although the document was still in the status of the final draft, it is an action plan of PIF, and is also regarded as the common assistance framework by the Government of Malawi and development partners in Malawi (donors and UN agencies, etc.). It was confirmed that all components of the Program are within the result framework that had been made out based on Malawi Education Sector Plan, which led to the conclusion that the Program is relevant to the national document.

Having compared intervention areas of JICA Program with priority areas under Malawi Education Sector Plan, Malawi Education Sector Plan regards an increase in access and basic quality of education as the first priority in both primary and secondary education. Two development studies (NSMMP and NIPDEP) under JICA Program were interventions to strengthen management in primary and secondary education sub-sectors which is the priority areas under Malawi Education Sector Plan (but not a few development partners have intervened). SMASSE whose focus is on improvement of teachers' quality is also regarded as an intervention to the priority area under Malawi Education Sector Plan that addresses problems in a large number of teachers without license for secondary education. Strictly speaking, emphasis of SMASSE is more on improvement in teaching methods which is advanced quality of education, and therefore in order to enable SMASSE to contribute surely to improvement of teacher's quality, it is suggested that the project should be in close collaboration with other development partners whose focus are on upgrading of teachers without license for secondary education.

3-1-3 Strategic Aspect of JICA Programs (in planning, process and outcome) :

(a) Planning

JICA Program was planned in line with PIF, and therefore the Program period is up to 2015 which is as same as PIF. On the other hand, logical consistency of the design of the Program toward the Program purpose had not been carefully considered at the time of its planning: a scenario of the Program was considered to make a linkage between Component for strengthening of educational administration (Educational administration advisor) and Component for strengthening of local educational administration toward the Program purpose. So did the linkage between Component for strengthening of educational administration (Educational administration advisor) and Component for improving of math and science education at secondary school. However, the relation between Component for strengthening of local educational administration and Component for improving of math and science education at secondary school is less consistent toward the Program purpose with different intervention areas at the sub-sector level. This is partly because Program purpose was set to cover all priority areas addressed under PIF.

(b) Outcome and Process

As the first step to assess outcome of the Program, the core element of two major Components (Component for strengthening of local educational administration and Component for improving of math and science education at secondary school) was reviewed: NIPDEP and SMASSE. And then, assessed the possibilities that the identified outcome would be led to the achievement of Component purpose and ultimately of Program purpose.

(1) Outcome of Core Elements of the Program

NIPDEP and SMASSE as a single element have achieved its purpose. Yet the achievement of the project (element) purpose does not assure to reach the achievement of the Program purpose unless sustainability of the project (element) has been established. It is reasonable to conclude that the Purpose of NIPDEP (preparation and updating of district education plan (DEP) and capacity development of district education managers through preparation of DEP) was nearly achieved, but sustainability of NIPDEP was not satisfactory because no mechanism to link between district education plan and Malawi Education Sector Plan has not been established, and also because district education officers have changed frequently.

In case of SMASSE, capacity development for core trainers and the establishment of in-service teacher training system are in process after one and half years of the project implementation. It is highly likely that the achievement of the Project purpose (Quality INSETs for secondary math and science teachers are provided by core trainers in SEED) would contribute to the achievement of the Component purpose (Improvement in quality of math and science education at secondary school) in future.

(2) Synergy toward the Achievement of Component Purpose through Linkages among Elements and Cooperation with Development Partners

The next step was to review if the linkage among elements and cooperation with development partners (donors and UN agencies) within the Component has contributed to the achievement of the Component purpose.

Component for strengthening of local education administration:

The focus of analysis was on if outcome produced under NSMMP were developed further in the phase of NIPDEP. The result of analysis was positive with the finding that the district education plan, which was designed under NSMMP were updated under NIPDEP. Nevertheless, the purpose of demonstration project implemented under NSMMP and the pilot project implemented under NIPDEP was both capacity development, but the two projects did not share geographic target areas, beneficiaries, and objectives of activities proposed under the projects, and the period of the projects

was not long enough to see outcome of successful capacity development. Therefore, it could hardly be concluded that the Component had been consistently designed.

Looking at outcome produced by collaboration with development partners (donors and UN agencies), the pilot districts for NSMMP were selected in accordance with target districts of decentralization project which had been implemented by UNDP and been completed before NSMMP started. The practice is considered as successful efforts to utilize and strengthen outcome produced by other agencies. On the other hand, it was the risky practice to plan developing district education plan by using school mappings which were supposed to be completed by DFID, DANIDA and USAID by the time NSMMP started. The implementation of the design of school mappings much delayed than originally planned, which forced NSMMP to change a part of the plan. No direct collaboration with other agencies in the process of updating of the district education plan implemented under NIPDEP. If development partners, including NGOs had been strategically involved in the process of updating of the district education plan from the beginning, then development partners would have shown more positive sign to align their action plan to the completed district education plan.

Components for Improvement in math and science education at secondary school:

The focus of analysis was on outcome of the linkage among elements within the Component. It was found that efforts to make a linkage among elements have contributed to promote information exchanges among elements, but that no significant result has been seen mainly because it takes less than 2 years after SMASSE as a core element of the Component was launched. Yet there was a finding that facilities and building provided under the grant aid has been fully utilized for training under SMASSE.

As for collaboration with other agencies, collaboration between SMASSE and SSTEP implemented by CIDA was expected when SMASSE was designed. SSTEP was completed in 2005. Focus of SMASSE is on improvement of teaching methods while that of SSTEP was on support of secondary school teachers to understand contents of subjects. Major collaborations between SMASSE and SSTEP were made by participating the steering committee of each project. Main collaboration was coordination between two projects, and one example of collaboration is seen in the fact that training modules developed under SMASSE were used for the SSTEP training for math and science teachers.

(3) Synergy toward the Achievement of Program Purpose through Linkages among Components

Educational Administration Advisor assigned to MoEST (Component for strengthening of educational administration) has promoted linkages with two other Components respectively to assure the design and implementation of JICA Program would be aligning with Malawi Education Sector

Plan. Current focus of efforts to make linkages between the advisor and two other Components is limited to information exchanges, and there has not been the systematic mechanism, yet. But the advisor is expected to play greater roles to make linkages among Components towards the achievement of the Program purpose because it is planned under the post-NIPDEP project to establish a mechanism to link the district education plan and Malawi Education Sector Plan, and because policy development on training for secondary school teachers is a critical step toward nationalization of the outcome of SMASSE.

(4) Possibilities in Achievement of Component Purpose

Stable progress toward the Component purpose was seen in Component for strengthening of local educational administration, especially in updating of district education plan NSMMP and NIPDEP, together with capacity development.

There are positive steps toward the achievement of purpose of Component for improving of math and science education at secondary school through efforts in creating linkages between SMASSE and the grant aid/JOCVs, but it might be too early to assess the degree of the achievement of the Component because it took within 2 years after the beginning of SMASSE.

Although the purpose of the both Components are achieved, it is a challenging to reach the achievement of Program purpose (Increase in access and improvement of quality of primary and secondary education) ultimately by 2015, because: (a) the purpose of Component for strengthening of local educational administration is to strengthen management capacity, and therefore the achievement of Component purpose would not be *directly* led to the achievement of Program purpose. To make up for the gap, direct intervention to improve access and quality needs to be made; and (b) the target subject of Component for improving of math and science education at secondary school is currently limited to math and science, and therefore intervention to other subjects needs to be covered by other agencies and the Government of Malawi. But when considering potential additional inputs by development partners (including Japan) and the Government of Malawi, possibilities in further interventions to teacher training at secondary level is small in the short-term and the mid-term period.

3-1-4 JICA Program's Contribution to Malawi's Development Strategies:

Considering that collective efforts toward SWAp is a feature of Malawi, contributions of JICA Program to Malawi's development strategies could be assessed from the point of its contribution to the *process* of the formulation of PIF and Malawi Education Sector Plan which are the common assistance framework among development partners and the Government of Malawi. Educational administration advisors (Component for strengthening of educational administration) have played a great role in the process of formulation of the both documents as a facilitator for the secondary

education sub-sector working group. Their contributions have been recognized by MoEST and development partners.

Assessment on Program's contribution further went to *outcomes* of its interventions. The purpose of Malawi's development strategies is classified into three areas: (a) increase in access of primary and secondary education, (b) improvement of quality of primary and secondary education and (c) strengthening of management. These areas are as same as the JICA Program, and therefore analyzing possibilities of the achievement of Program purpose is as same as analyzing possibilities of the achievement of the purpose of Malawi's development strategies. As described above, there are challenges to achieve the Program purpose after Components' purpose were achieved, which leads to conclusion that possibilities of the achievement of the purpose of Malawi's development strategies is equally small in the short and the mid term period.

Changes in key indicators in primary and secondary education sector show that needs for external assistance remains high. Alternatives are suggested to the Program's future intervention in order to make possibilities of its contribution higher under the condition that inputs by development partners (including JICA) are limited: while ensuring relevance and significance of JICA programs in Japanese ODA policies and Malawi's development strategies, the Program should set the level of its purpose lower within the framework of Malawi's Education Sector Plan and then prioritize areas of intervention. Specifically, the Program can be reorganized with the purpose of improvement in educational administration in primary education sector as the process of decentralization in secondary education recently has been slower than originally expected. From this point of view, focus of the post-NIPDEP project should put on capacity development in primary education sector and interventions to the hard aspect of the project, including the construction of school buildings, should be covered through linkages with Japan's other elements (such as Grant Assistance for Grassroots Human Security Project and/or through collaboration with other agencies.

On the other hand, Component for improving of math and science education at secondary school can be reviewed as a separate program as good outcome have been produced through linkages between SMASSE and JOCVs/the grant aid. In order to increase possibilities for SMASSE to contribute to improve quality of secondary education, a proposed scenario is that SMASSE focuses on training to increase teaching methods for math and science while training to improve understanding of teachers on contents of math and science is covered by other agencies, including AfDB.

3-2 Vietnam Primary Education Improvement Program

The Vietnam Primary Education Improvement Program by JICA sets its goal as the improvement of the quality of primary education through strengthening teachers' quality and education management and core elements of the Program are development study, which assisted the formulation of the

development of Primary Education Development Plan (PEDP) and technical cooperation project based on the development study. The technical cooperation project has been planned with consideration to collaboration with other elements, i.e., education advisor, Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV), and grant aid Cooperation (For details, see below).

Element in Program	Scheme	Period	Summary
Vietnam Support Program for Primary Education Development (PEDP)	Development Study	Jul.2001 – Mar.2002 (Phase 1) Oct.2002 – Mar.2004 (Phase 2)	Comprehensive development plan in the primary education sector. In the Program, challenges and priority areas in each province were identified. The improvement of planning capacity of education officers was included in the formulation process.
Education Adviser	Expert	Jul. 2004 – Jul. 2005	The Adviser collected information on primary education sector, compiled reports on challenges in primary education, and presented a recommendation on the direction of Japanese cooperation.
Project for Strengthening Cluster-based Teacher Training and School Management	Technical Cooperation Project	Sep.2004 – Sep.2007	The Project Purpose is that effective implementation model for new curriculum will be developed in the pilot province. Expected Outputs of the Project are: the development of a system of cluster training, the development of school-based training for and a system of cluster training for strengthening school management, and planning and the improvement of management capacity of Department of Education and Training (DOET).
Dispatch of Japan Overseas Cooperation Volunteers	JOCV	Mar. 2003 –	Volunteers give assistance in the improvement of teaching methodology in arts, physical education, and music.
Project for Improvement of the Facilities of Primary Schools in the Northern Mountain Region*	Grant Aid	May 2005 –	School facilities have been constructed in four provinces in Northern Mountain Region. Necessary equipment has been supplied.
Project for Improvement of the Facilities of Primary Schools in the Northern Mountain Region (Phase 2)*	Grant Aid	Nov. 2003 –	School facilities will be constructed in four provinces in Northern Mountain Region. Necessary equipment will be supplied and training on maintenance of school facilities will be conducted.

* Grant Aid Element is not directly evaluated. Evaluation of grant aid is conducted from a limited viewpoint, that is, collaboration with other elements of Program.

3-2-1 Situation Analysis on Primary Education in Vietnam and Efforts by Government and Development Partners:

The education system in Vietnam is 5-4-3, that is, five years for primary, four years for lower secondary, and four years for upper secondary. Primary education is provided for free of charge, but expenses necessary for textbooks and facility maintenance are paid by parents. New curriculum

was introduced in academic year 2002 and will be expanded for all grades by 2006.

The net enrollment rate in primary education reached 97.5% in 2005 and it can be said that Vietnam is in the final stage toward universal primary education. Gender gap is low with 47.7% enrollment of girls on national average (2005). Current challenges in primary education are; improvement of access for disadvantaged children in mountainous and poor areas and improvement of quality such as educational environment, contents of education, and capacity of teachers.

Vietnam has developed Ten-Year Socio-Economic Development Plan and Five-Year Socio-Economic Development Plan as national development plan. Based on the Socio-Economic Development Plan, Education Development Strategic Plan has been developed in education sector. As a framework of international cooperation in education, the National Education for All (EFA) Action Plan has been developed based on existing development plans mentioned before. The National EFA Action Plan presents four target groups (early childhood care and development, primary education, lower secondary education and non-formal education) and sets objectives, targets to be obtained until 2015 and action programs for each target group and in three areas, namely, access, quality and relevance, and management.

Many development partners have been implementing assistance programs in education sector in Vietnam. One of the priority areas of development partners in basic education is universal primary education, focused on girls, ethnic minorities, and children in disadvantaged areas. The improvement of teachers' quality is another priority area.

Major development partners are the World Bank, UNESCO, UNICEF, DFID, CIDA, Belgium, Norway, and Japan in primary education and the Asian Development Bank in secondary education. After the development of the National EFA Action Plan, several programs operated in donor cooperation have been implemented, for example, Primary Teacher Development Project co-financed by the World Bank and DFID and Primary Education for Disadvantaged Children (PEDC) and Targeted Budget Support (TBS) led by the World Bank. Several development partners that had not provided much assistance in primary education before participate in these programs, Norway and AUSAID in PEDC and New Zealand in TBS.

3-2-2 Positioning of JICA Program in Japanese ODA policies and Vietnamese Development Strategies:

JICA's Primary Education Improvement Program is consistent with Japanese ODA policy and Vietnamese development strategies.

As for the relevance of JICA Program with Japanese ODA policy, the Country Assistance Plan for Vietnam compiled by the Ministry of Foreign Affairs lists education as one of priority areas. It especially specifies the improvement of the quality of primary education as one of important action areas. As the targeted sector of JICA's Primary Education Improvement Program is primary

education with special focus on quality through in-service teacher training, there exists consistency with the Country Assistance Plan.

In consideration of the relevance of JICA program with development strategies in Vietnam, the National EFA Action Plan, the common guideline in education sector among the Government of Vietnam and development partners is identified as the development strategy of evaluation criteria. The formulation of the EFA Action Plan was announced among the Government of Vietnam and development partners at Consultative Group Meeting in December 2000 and completed in 2003 with technical assistance by UNESCO and the World Bank. The primary education section in the EFA Action Plan is based on the Primary Education Development Program (PEDP) supported by JICA through development study element. Each element in JICA's Primary Education Improvement Program falls in primary education in the National EFA Action Plan, one of the priority target groups, and the intervention areas in JICA Program cover three areas, access, quality and relevance and management. That means that cooperation in JICA's Primary Education Improvement Program is consistent with priority areas presented in the National EFA Action Plan. In comparison with the National EFA Action Plan, development study to support PEDP is relevant to the Action Programs "Policy setting and implementation at national level (2.10)" and "Capacity building for planning and decentralized management at provincial district and school levels (2.11)". The Development Study was implemented before the National EFA Action Plan was formulated, however, cooperation through development study is still relevant to the priority areas in the National EFA Action Plan. The technical cooperation project aims at the improvement of the quality of primary education through capacity development of teachers by establishing the teacher training model. This is related to the Action Programs "Implementation of the ongoing new curriculum reform (2.5)" and "Continuous improvement of the primary curriculum (2.9)" and is consistent with the National EFA Action Plan.

3-2-3 Strategic Aspect of JICA Programs (in planning, process and outcome):

(a) Planning

The aim of development study to support PEDP was to support the development of education policy and the improvement of planning capacity, then to formulate technical cooperation project based on the developed education policy, with organized coordination with other related cooperation elements and through collaboration with other agencies under Japanese leadership, and thus to contribute to the improvement of quality of education on the national level. The whole scenario of the Primary Education Improvement Program started with development of education policy and capacity development of education officers and was intended to proceed to a project to develop capacity of teachers and education officers in collaboration with the improvement of educational environment through construction of facilities to enhance the effect of cooperation. The strategic

coherence of this scenario can be evaluated high as program design itself in that it aims at the achievement of the development strategies of Vietnam through the achievement of the program goal, both in time-line linkages starting from the development study and linkages through coordination with other Japanese cooperation elements and collaboration with other development partners.

This scenario, however, did not proceed as intended, for cooperation by other development partners got rapidly increased following the development of the National EFA Action Plan. The technical cooperation project was formulated based on the development study for PEDP, but in a different environment as initially expected. The technical cooperation project plans to develop a model in pilot province, Bac Giang, during three years' project period and expand it on a nation-wide scale as a national model to contribute to the quality aspect of primary education presented in the National EFA Action plan. This scenario is consistent with the development strategy in Vietnam. During the formulation of the Project, discussions with other development partners were held to identify pilot province as cooperation by those partners were in progress. However, given the fact that cooperation by other donors is rapidly increasing, it may be said that a plan to expand the Project in only one pilot province out of 64 was not fully specified.

(b) Outcome and Process

As a procedure to evaluate the outcome of the Program, the outputs of the development study for PEDP and Project for Strengthening Cluster-based Teacher Training and School Management are identified, synergy brought about by the outcome are verified, and the possibilities of the achievement of program goal through those outputs is examined.

(1) Outcome of Core Elements of the Program

In regard to the development study for PEDP, four outputs can be identified; 1) Primary Education Development Program was developed as primary education policy, which provided foundations for primary education section in the National EFA Action Plan, 2) Policy formulation process by bottom-up participatory planning approach was introduced, 3) Development of planning capacity was conducted during development study, and 4) The development of PEDP promoted he process of formulation and implementation of the National EFA Action Plan. While the development study for PEDP prompted the formulation process of the National EFA Action Plan, it changed the direction of the cooperation scenario the development study for PEDP initially intended, as cooperation by other agencies was also accelerated based on the National EFA Action Plan.

The technical cooperation project has been making a steady progress in comparison to objectively verifiable indicators in the Project Design Matrix (PDM) as of the time the mission of this evaluation study was dispatched (PDM0). It is too early, however, to evaluate the expected achievement of project purpose (An effective implementation model for new curriculum will be

developed in the pilot province.), i.e., whether a model will be developed at the completion of the Project, because the project is still in the progress of development of the model. In this regard, the Project is resetting indicators to clearly present the outputs of teaching methodology introduced in the Project and to show the effectiveness of the model to related organizations, which means that the Project is positively heading for the establishment and expansion of the model. There is a discrepancy among Japanese experts and the Ministry of Education and Training (MOEST) in the recognition of terms, that is, child-centered teaching methodology adopted by the Project and Active Teaching & Learning adopted in the teacher training projects implemented by the World Bank and Belgium Technical Cooperation (BTC). Building common awareness between Japanese experts and MOEST may be necessary. In addition, it will be essential to vitalize the activities of the central working group established for close relationship with MOEST and to get more active involvement of MOEST.

(2) Synergy Toward the Achievement of Program Goal through Linkages among Elements and Cooperation with Development Partners

In implementing the development study for PEDP, discussions and coordination with other development partners, including UNESCO were held sufficiently and this enabled PEDP to be served as foundations of the National EFA Action Plan and to facilitate the development process of the National EFA Action Plan, incorporating the participatory methodology into the National EFA Action plan in a consistent way. It is noted that when the development study for PEDP was being implemented, the development of the EFA Action Plan and formulation of PEDC led by the World Bank were already in progress, and this change which took place after the Preparatory Study for PEDP affected the progress of the development study for PEDP, and consequently, the whole direction of the Primary Education Improvement Program. If more frequent and in-depth discussions and coordination with other agencies had been held in the planning process of the development study, there would have been possibilities that this change of environment of the education sector might have been more precisely predicted.

In the technical cooperation project, although organized collaboration among related elements was proposed in the Record of Discussions, specific implementing system was not formulated. JICA Vietnam Office made efforts to coordinate various elements, and this leads to synergy to a certain extent. For example, the Project shoots videotapes of demonstration classes by JOCVs and distributed them to target schools to promote the new teaching methodology. In addition, local education officers and principals have better understanding of the new teaching methodology through the technical cooperation project and support child-centered teaching methodology implemented by JOCVs. All JOCVs in Bac Giang are dispatched to the schools where facilities were constructed through grant aid, and volunteers recognize that the facilities constructed by grant aid

serve well for the improvement of learning environment.

As a part of cooperation with other development partners, in the planning stage of the technical cooperation project, discussions were held with BTC as the project being formulated by BTC was going to include Bac Giang in its target area. As a result of the discussions and by the final decision by the Ministry of Planning and Investment, JICA launched the Project in Bac Giang. In the implementation stage, there was not much active cooperation with other agencies, however, the Project collected information on activities and materials by other development partners to avoid duplication and inconsistency.

(3) Possibilities in Achievement of Program Goal

It seems that the Program is making a progress toward the achievement of its goal “Improvement of primary education through strengthening teacher’s quality and education management”. As cooperation by other agencies advanced more rapidly than expected during the implementation of the development study for PEDP, strategic coherence of the perspective of time-line has been weakened than initially expected, but outputs through the perspective of linkage has been gaining to some degree. To expand the model as a result of the technical cooperation project while several development partners are implementing cooperation, it is necessary to establish a model, examine its effectiveness and to further promote institutionalization.

3-2-4 JICA Program’s contribution to Vietnamese Development Strategies

JICA’s Primary Education Improvement Program aims at contributing to development strategies in primary education by intervening priority area in recipient country’s development strategy. The development study for PEDP is significant as intervention in policy development, the essential area in the sector, and as intervention in highly needed areas where no other agencies gave assistance. As a result of the development study for PEDP, capacity development of officers at MOEST was conducted as well as promotion of donor coordination toward the development of the National EFA Action Plan and achievement of the EFA goal. In the EFA Coordination Unit at MOEST established after the completion of PEDP, several officers who were former PEDP Project Management Unit members were allocated, and this can be contribution to the development and implementation of EFA Action Plan as a whole donor community, as it means that cooperation by JICA was followed by other agencies.

The focus of the technical cooperation project, the improvement of education quality, can be evaluated as a right choice at the start of the Project, because PEDC already tackles enrollment in remote areas in the aspect of access while the education quality continues to be a priority in primary education in Vietnam. On the other hand, the need of intervening teacher training as the area of the quality improvement, focused on the new methodology based on the new curriculum, is less clear in

the whole development strategy in Vietnam, as other development partners are implementing projects in this area, Primary Teacher Development Project co-financed by the World Bank and DFID, primary and secondary teacher training project by BTC, for example.

Given the fact, considerations should be taken in several aspects to enhance the contribution in development strategy in the achievement of goal through the technical cooperation project. It is necessary to have the new methodology officially recognized to get the new teaching methodology practiced in classrooms and improve the quality of learning of students. To realize this, it is effective to achieve outputs within the remaining project period, promote the uniqueness of the methodology adopted by the Project and to have it recognized among related organizations. In Bac Giang, where the Project currently is implemented, no other development partners are implementing projects, therefore, if the planned activities are smoothly conducted and outputs are achieved in terms of the improvement of capacity of teachers and education officers in Bac Giang province, it will be possible to examine contribution. As the outputs by the Project is limited in Bac Giang, how to expand JICA's Program with the technical cooperation project as a core element is important to realize a clear contribution to the improvement of education quality on a national level. To expand the outputs, the Project has already examined the effectiveness of Project outputs in non-pilot districts in Bac Giang and promoted the effectiveness of outputs to central working group and other development partners. It will be necessary to continuously intensify the efforts to realize contribution in development strategies in cooperation with the Government of Vietnam and other development partners, for example, efforts to have the new teaching methodology adopted in the existing Vietnamese teacher training system and curriculum and to have materials developed by JICA's Project adopted in projects by other development partners.