

第7章 ベトナム初等教育改善プログラムの評価

本章では、第1章で提示した「評価の枠組み」に沿って、「ベトナム初等教育改善プログラム」を評価・分析した結果を総括するとともに、評価結果に基づき、今後の同プログラムのより効率的・効果的な実施のための提言を行う。

7-1 評価の配慮事項

(1) 案件ごとの評価

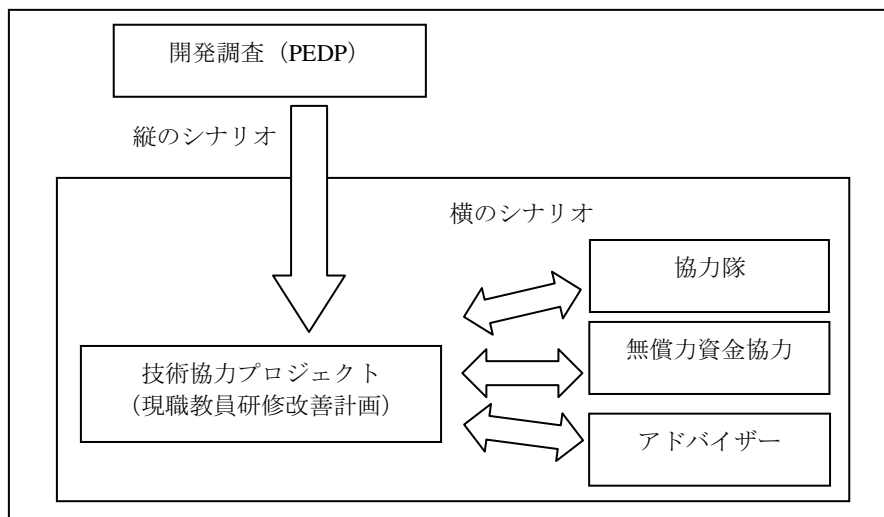
「プログラム」の定義については、第1章で述べた通り、本評価調査では、「途上国の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み」としている。しかしながら、本プログラムは、前述の通り、開発調査に基づき後継案件を各案件間の連携に考慮しながら計画したものではあるが、プログラムの形成時期からして「従来型」の定義のもとでまとめられたプログラムとなっている。そのため、プログラム目標として初等教育の質の向上における貢献は掲げていたものの、具体的な指標を設定したり、プログラム全体の運営を考慮したりはしていなかった。

また、評価対象のうち、主要な案件としての開発調査と技術協力プロジェクトはそれぞれ別の時期に実施され、開発調査終了から技術協力プロジェクト開始まで半年程度の期間があいている⁸⁷。技術協力プロジェクト「現職教員研修改善計画」については、実施協議段階においては、技術協力プロジェクトを核としたうえ、協力隊、無償資金協力、アドバイザー専門家等実施中の案件間の有機的連携を考慮しており、技術協力プロジェクトのR/Dに添付されているプロジェクト概念図（図6-1）にもその点が記載されている。但し、同プログラム概念図には開発調査は含まれていない。

これらの事情を考慮し、開発調査と技術協力プロジェクトのそれぞれの案件を中心とした評価結果の記述をしていく。但し、開発調査から技術協力プロジェクトへの流れについては十分考慮し、全体として時系列的な「縦のシナリオ」を踏まえた評価を行う。また、技術協力プロジェクトについては、プログラム概念図にある案件間の連携を踏まえた「横のシナリオ」も考慮した評価を行う（図7-1参照）。

⁸⁷ この点、NIPDEPとSMASSEの時期がある程度重なっており、教育行政アドバイザーが継続的に派遣され、いくつかの案件をまとめて「プログラム」としたマラウイとは事情が異なる。

図 7-1 ベトナム初等教育改善プログラムの評価の方法



(2) 国家 EFA 行動計画の策定プロセスを踏まえた評価

開発調査は、国家 EFA 行動計画が策定される前に開始され、実施期間中に国家 EFA 行動計画が策定された。したがって開発調査開始時には本評価事例で位置づけのベースとした開発戦略（国家 EFA 行動計画）がなかったことになる。技術協力プロジェクトは国家 EFA 行動計画を踏まえ策定された案件である。こうした点に鑑み、開発調査については、EFA 行動計画の計画・実施プロセスとの関連に着目し、開発調査が国家 EFA 行動計画に及ぼした影響や、逆に国家 EFA 行動計画により開発調査の結果が影響された点等を踏まえた評価を行う。

(3) 技術協力プロジェクトに焦点を置いた貢献可能性の見込みの検討

上述のとおり開発調査実施時には国家 EFA 行動計画が策定されていなかったことから、ベトナムのプログラムの貢献については、技術協力プロジェクトに焦点を置くものとする。なお、プログラム評価では、開発指標の変遷に対する貢献を見ることとなっているが、技術協力プロジェクトが開始されたのが 2004 年 9 月であり、プロジェクトとしての成果も十分達成される時期にきていない。成果が開発指標に現れるまでには至っておらず、定性的な評価を中心にこれまでの成果と開発戦略目標への貢献可能性を検討した。

7-2 プログラムの位置づけに関する評価

7-2-1 日本側政策におけるプログラムの位置づけ（評価設問 1-1-1、1-1-2）

ベトナム国「初等教育改善プログラム」は、対ベトナム国援助政策、JICA の事業実施方

針等の重点分野と合致していると判断される。以下に概略を述べる。

(1) 対ベトナム援助政策における JICA プログラムの位置づけ

先に 6-4 で述べた通り、教育は、日本の対ベトナム支援の 3 つの重要分野、「成長促進」、「生活・社会面での改善」、「制度整備」のうち、「生活・社会面での改善」に対する支援として位置づけられており、教育セクターの重点分野としては、①「初等教育の質の向上」への重点的な取り組みと就学状況の改善（地域間・民族間格差是正、ドロップアウト改善）に係る支援の検討と、②中等教育、障害者教育への支援の検討が挙げられている。

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、上記①に位置づけられ、国別計画との整合性が認められる。国別計画が重点課題としていない「就学前教育」分野には、協力隊派遣が行われているが、「国家 EFA 行動計画」の対象グループには「幼児教育」が位置づけられており、相手国のニーズに対応した結果であると言える。

(2) JICA 国別事業実施計画における JICA プログラムの位置づけ

対ベトナム国別事業実施計画では、対ベトナム援助政策に記載された事項に対して JICA スキームによって対応することが必要とされており、妥当であると判断される援助重点分野を絞り込んで協力プログラムが形成された。教育分野における協力プログラム「初等教育拡充プログラム」は、3 つの柱から構成される。すなわち、①教育行政機関における政策立案・推進、②施設整備を通じた教育の質の向上、③教育の質に必要な教授法・教材の開発・普及・改善、である。これら国別事業実施計画の 3 項目と初等教育改善プログラムの関係は表 7-1 に示す通りである。

表 7-1 JICA 国別事業実施計画と初等教育改善プログラムの関係

対ベトナム教育分野の協力プログラムの内容 本評価対象の JICA プログラムの内容	教育行政機関における政策立案・推進	施設整備を通じた教育の質の向上	教育の質に必要な教授法・教材の開発・普及・改善
初等教育開発調査 (PEDP)	○		
初等教育開発アドバイザー	○		
現職教員研修改善計画	○		○
協力隊派遣 (小学校教諭と幼稚園教員)			○
北部山岳地域初等教育施設整備計画		○	
第 2 次北部山岳地域初等教育施設整備計画		○	

(3) BEGIN における JICA プログラムの位置づけ

JICA「初等教育改善プログラム」にはプログラム目標に表されているように、BEGIN に

における基礎教育重視の基本方針が反映されていると言える。JICA プログラムと BEGIN の関係は表 7-2 の通りである。プログラムを構成する各案件は、BEGIN の 3 つの重要分野（「機会」の確保、「質」の向上、「マネージメント」の改善）を網羅している。基礎教育支援強化のために総合的アプローチを採用することという方針にも合致している。

表 7-2 JICA プログラムと BEGIN の関係

JICA \ BEGIN	「機会」の確保	「環境及び教育内容の質」の向上	「マネージメント」の改善
初等教育開発調査 (PEDP)			○
初等教育開発アドバイザー			○
現職教員研修改善計画		○	○
協力隊派遣 (小学校教諭と幼稚園教員)		○	
北部山岳地域初等教育施設整備計画	○	○	
第 2 次北部山岳地域初等教育施設整備計画	○	○	

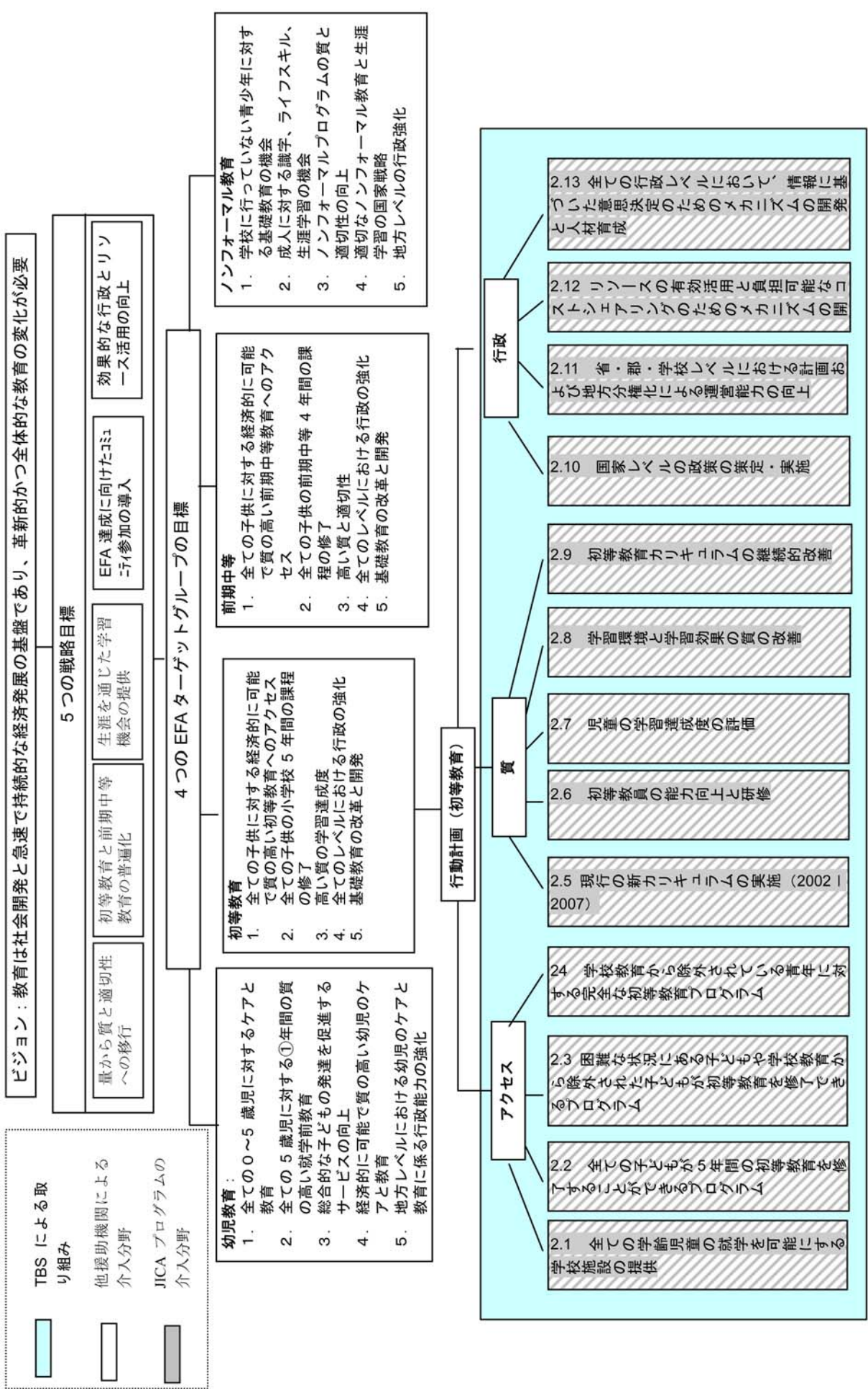
7-2-2 ベトナム開発戦略におけるプログラムの位置づけ (評価設問 1-2-1)

(1) 位置づけとする開発戦略

ベトナムの教育分野においては、国家 EFA 行動計画が策定されている。これは、国際的協力枠組みであるダカール行動枠組みを踏まえて策定されたものであり、ターゲットグループと目標、指標が明確に記述されている。図 7-2 に示す通り、ターゲットグループごとにアクセス、質、行政の各分野にわたる行動計画とその指標が明示され、行動計画から戦略目標までの課題体系が明確に示されている。職業教育等は対象とはされていないものの、幼児教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育の 4 つのターゲットグループが定義され、基礎教育分野のプログラムを評価するのに関係するターゲットグループは網羅されているものである。また、教育省内に EFA 推進のための事務局及び担当官⁸⁸が設置され、実施体制も整備されている。ベトナムにおいては、社会経済 5 ヶ年計画・10 ヶ年計画が国家上位計画とされているが、援助機関の協力を位置づける戦略としては、ドナー協調のもとダカール行動枠組みに基づき策定された国家 EFA 行動計画が適切であると判断される。したがって、JICA としての支援プログラムを評価する本評価調査では、位置づけとする開発戦略としては「国家 EFA 行動計画」とする。

位置づけを確認する際に配慮する点として、開発調査の計画時及び実施の大部分の時期には、国家 EFA 行動計画は策定されておらず、開発調査で支援した PEDP は、社会経済 10 ヶ年計画に基づく教育開発戦略計画 (EDSP2010) を具現化するプログラムとして策定されたものであるということがある。よって、開発調査の位置づけの確認については、国家 EFA 行動計画を踏まえ案件の実施が現時点で見ても適切であるかという視点で行う。

⁸⁸ EFA コーディネーション・ユニットが設置されている。また全体の統括を生涯教育局長が担当している。



TBSによる取り組み

他援助機関による介入分野

JICAプログラムの介入分野

(2) 「国家 EFA 行動計画」における JICA プログラムの位置づけおよび優先分野への介入

国家 EFA 行動計画による初等教育分野における目標体系図は図 7-2 のようになっている。アクセス、質、行政の 3 分野につき行動計画が定められており、初等教育サブセクターにおいてはほとんどの行動計画に援助機関の支援が入っている。さらに、財政支援である TBS による協力は全ての分野に介入を行っているものと考えられる。目標体系図に JICA プログラムの介入をハイライトで示す。

図 7-2 に示す通り、国家 EFA 行動計画において、協力隊派遣（幼稚園教員）を除く、すべてのプロジェクトは、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、介入の領域についても、アクセス、質と適切性、行政の 3 つの領域を網羅している。

開発調査は、国家レベルの政策の策定・計画（初等教育の行動計画 2.10）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（初等教育の行動計画 2.11）に対する協りに相当している。政策策定は開発の根幹をなすものであり、また、当時 EFA 行動計画が策定されていなかった状況を踏まえると、政策というセクターの根幹であり、また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介入であった。また、PMU メンバーのキャパシティ・ディベロップメントを図り行政能力の向上に関するニーズに対応する計画になっていたと評価できる。JICA の協力で PEDP が策定され、その内容や計画手法を踏まえて国家 EFA 行動計画が策定されたこと、その結果各分野における援助活動が活発化したことで、結果的に政策・行政面にのみならず、初等教育全体に対する介入となった。

技術協力プロジェクトでは、初等教員の能力向上と研修を通じて、初等教育の質の向上に貢献するシナリオになっている。5 か年計画に記載されている通り、教員に対する研修プログラムは進んではいるが、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り、またアクセスについては、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から、質の向上に取り組もうとしたことは妥当であると言えよう。また技術協力プロジェクトの中で取り組みを行っている研修は、新カリキュラムの実施（同 2.5）、継続的改善（2.10）にも関連するものであり、教員研修分野、特に新カリキュラムに対応した教授法の研修は、ベトナム側も教育省主催の研修を運営するなど、ニーズの高い分野への介入となっている。但し、教育省の研修に加え、世銀と DFID の協調融資による初等教員開発プロジェクト（PTDP）、BTC による初等・中等教員研修プロジェクト等、新カリキュラムに合わせた教員研修につき協力を行っており、ドナーコミュニティ全体での協力ということを考慮すると、本課題への介入のスタンスをより明確にしてプロジェクトを実施する必要があったと思われる。（7-4-2 参照）。

無償資金協力⁸⁹では、少数民族が多く居住する北部地域で協力を実施しており、課題の状況と照らし合えるとニーズの高い地域での実施をおこなっていると言える。無償資金協力では、施設の向上を通じた学習環境の改善をめざしている（行動計画 2.8 に相当）。この分

⁸⁹ 直接の対象案件ではないが、本評価調査ではプログラムの中でのスキーム間の連携から評価を行った。

野で協力を実施している援助機関（案件）は、日本のほかには、PEDCのみであり、日本が無償資金協力を行っている北部山岳4省はPEDCの対象地域に含まれていない。したがって、これら地域では日本の介入のニーズは高かったと言えよう。また、学習環境の改善につき、他援助機関と日本が異なる地域で活動することにより、より広範な地域で改善を可能にするという貢献の可能性がある。さらに、無償資金協力による学習環境の改善に対する協力と技術協力プロジェクトによるカリキュラムの実施・改善（行動計画2.5、2.9）、初等教員の能力向上と研修（行動計画2.6）による相乗効果で、より広範なニーズに応えながら初等教育の質に貢献していく介入になっていると言える。

このようにJICAプログラムの取り組みはベトナム初等教育分野でのニーズの高い課題に対して取り組みを行っているといえる。

7-3 プログラムの戦略性に関する評価

7-3-1 プログラムとしての一貫性（評価設問2-1-1）

開発調査策定当初は、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行い、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ており一貫性は高いと判断される。

その後は、国家EFA行動計画の策定とそれに伴う他援助機関の活動の活発化という初等教育セクターの「環境の変化」により、当初のシナリオが意図した通りには運ばなかった（詳細は7-3-2を参照）。そのため、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、JICAが初等教育セクターにおける援助機関の中でリーダーシップをとり主導的に他援助機関との調整を行いながら計画策定を行うという、当初の狙いとは異なった環境の下で計画を策定することとなった。

開発調査に続く技術協力プロジェクトでは、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ていく予定であった。バクザン省をパイロットとした理由は、前述した通り、各教育指標や教育省と連携をとるための首都からの利便性等によるもので、パイロット省選択の基準として適切と考えられる。パイロット省で実施するプロジェクトによりモデルを開発し、そのモデルを全国に適用できるものとして、初等教育セクターにより大きな貢献をしていくという計画は、プログラムとして妥当であると判断される。技術協力プロジェクトのPDMを見ると、プロジェクト目標は、「バクザン省で教員研修のモデルが開発される」

となっており、バクザン省に限定されたものであるが、上位目標では「開発されたモデルが他地域に普及する」と地域的広がりを持ったものとなっており、スーパーゴールは「初等教育の質が向上する」と国家 EFA 行動計画の質の面での貢献をめざした、まさに相手国の開発戦略と整合性のあるシナリオとなっていることがわかる。しかしながら、他援助機関による協力が進展しつつあることやモデルの有効性を検証することに配慮し、パイロット省を選択する際に他援助機関との重複をさける等の調整は行ったものの、パイロットから拡大展開していくための具体的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。

以上の結果、当初は開発調査から技術協力プロジェクトへ、さらに技術協力プロジェクトの成果の拡大へという時系列的な流れを考慮していたものの、実際には、初等教育セクターの環境の変化やそれに伴った適切・具体的な技術協力プロジェクトの成果の制度化・拡大展開の計画が明確でなかったために、「縦のシナリオ」の一貫性が弱まった面もあったと言える。一方で、技術協力プロジェクトでは、無償資金協力や協力隊派遣との連携を考慮しつつ成果を挙げていくという点には「横のシナリオ」の適切性が認められる。

7-3-2 プログラムとしての成果とプロセス

ここでは、まずプログラムの構成案件として開発調査と技術協力プロジェクトのそれぞれの成果について検討する。次に開発調査と技術協力プロジェクトのそれぞれにつき、案件間の連携や他援助機関との協力による成果とプロセスの適切性を見る。こうした評価結果を踏まえ、さらにプログラム全体としての成果およびプログラム目標の達成度（達成見込み）について纏める。

(1) 案件ごとの成果（評価設問 2-2-1）

① 開発調査

開発調査では、前述した開発調査期間中の環境の変化により、当初目指していたものとは異なる結果になったものの、下記の4点が主な成果として挙げられる。

まず、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である。PEDP では、政策文書とともに、各省の教育指標に関するデータや援助機関の支援状況に関するマトリックスを添付しているが、これらデータは、いくつかの援助機関からも活用度が高いと評価されている。国家 EFA 行動計画の策定にあたり、初等教育分野については PEDP が土台となったことは、国家 EFA 行動計画文書にも明記されており⁹⁰、ベトナム国内で広く認知されているところである。

次に、開発調査では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が、これは、計画立案の新しい手法を導入するという点で有効であったと考えられる。省 PEDP から始め国家 PEDP をとりまとめるというボトムアップの参加型策定プロセスは、地方分権化の流れにも合致したものであり、教育省における将来的な政策策定プロセスに

⁹⁰ Socialist Republic of Vietnam (2003) National Education for All (EFA) Action Plan, p.v

も影響を与えうるものと思料される。但し、これまでのところでは、従来のトップダウンの計画が中心であったベトナムにおいては、この新しい手法が定着するにはやや困難があるようである。現地調査でハイフォン省を訪問した際、認知度は低い模様であったが、その要因のひとつとして、実施体制が考えられる。開発調査では、教育省の関係各部署の職員により PMU を構成していたが、PMU のメンバーは、初等教育局、計画財政局、国際協力局、人事局⁹¹、教育戦略カリキュラム研究所（National Institute of Education Strategy and Curriculum : NIESAC）等であった。中央における PMU のみならず、省（province）の中で体制作りや中央と省と結ぶ仕組み作りが十分に考慮されていれば、参加型計画手法がより定着・普及していた可能性がある。

成果の3点目として挙げられるのは、EFA 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で、教育省の職員の能力が向上したことが推測される。但し、キャパシティ・ディベロップメントに関する具体的成果につき、開発調査中に指標をとってモニタリング等を行っていたわけではない。これまで開発調査では、カウンターパートのキャパシティ・ディベロップメントについての指標をモニタリングすることは基本的には行われていなかったが、今後はそうした指標のモニタリングを行うことで、成果がより明確に示せると考えられる。

最後に、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の意義は大きい。この点については、現地調査でのインタビューでも、複数の関係者から指摘されている。開発調査の事前調査実施時には、既に 2000 年 12 月の CG 会合で EFA 行動計画の策定が発表された後であったが、具体的な策定作業はあまり進捗していなかった。PEDP 策定が開始され、これが初等教育分野の基礎となったことで、EFA 行動計画の策定が具体的に進んだと言える。このことは、ベトナム国の開発戦略における JICA の開発調査の大きな成果と評価できる。

以上のような成果は認められるものの、開発調査に対する評価には判断が分かれる。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ことを評価する一方で、そうした事実によ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点が指摘されている。開発調査フェーズ 1 開始時には、フェーズ 1 の調査内容は、初等教育開発プログラムの策定支援を行うこと、日本の初等教育における協力案件を提案すること、等となっており⁹²、フェーズ 2 の調査内容には、形成された日本の協力案件を含み PEDP に基づき形成される他援助機関による協力案件のモニタリングを行うことが含まれていた⁹³。フェーズ 1 期間中に日本及び他援助機関の協力案件が PEDP に基づき形成されることを想定していたことになる。しかし、フェーズ 1 期間の後半より国家 EFA 行動計画の策定が本格化した（図 6-5 参照）ことに伴い他援助機関の協力も予想以上に早く進んだため、フェ

⁹¹ 人事局は地方分権化推進の担当部署になっている。

⁹² JICA（2002）「ヴィエトナム社会主義共和国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ1ファイナルレポート和文要約」P.1

⁹³ 同上、P.1

ーズ 2 の計画を修正せざるを得なかった。フェーズ 2 開始時におけるフェーズ 2 の調査内容は、「我が国協力案件（ドラフト案）」について再度バクザン省で調査を行いその後の形成・実施に向けた支援を実施する、とある⁹⁴。開発調査で当初目指していた PEDP に基づき日本がドナーコミュニティでリーダーシップをとりつつ、初等教育セクターでの案件形成・実施を行うという結果には至らなかった。

このように、開発調査については、当初想定したようなドナーコミュニティをリードするような形にはならなかったものの、教育分野で重要な開発戦略となっている国家 EFA 行動計画における初等教育部分の土台を作り、これにより EFA 行動計画の策定プロセスを促進したという点において重要な成果を挙げている。

② 技術協力プロジェクト

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。

PDM0 における 4 つの指標は以下の通りである。

- (1) バクザン省内の研修講師および受講生の実施モデルに係わる満足度・理解度
- (2) 新教授法（児童中心型教授法）の理解度
- (3) 教員クラスター研修ガイドライン、学校管理職研修ガイドライン、モニタリング、評価ガイドラインの開発
- (4) バクザン省内における学校運営に係わる変化とその内容

2006 年 6 月 23 日に実施された JCC の資料、プロジェクト業務管理報告書および調査団によるプロジェクト関係者へのインタビューの結果によれば、①バクザン省はプロジェクトの活動に満足しており、教員及び校長は新教授法の重要性は理解している、②プロジェクトのもとでこれまでに「1、2、3 年生教員研修教材」、「校長研修教材（第 1 部、第 2 部）」及び「地方行政官研修教材（第 1 部）」が作成されている⁹⁵、ことがわかる。

一方、プロジェクト目標は「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」となっているが、「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。プロジェクト専門家によれば、初等教育局長は、プロジェクトで導入された指導法や教材の今後の見通しにつき、成果が認められれば、教育省で承認すると発言しているとのことである。これに関連し、先の JCC において教育省からは、今後は既に教育省によって開発されているキートレーナーを対象とした研修用ガイドラインとプロジェクトで開発したガイドラインとの整合性を検証する必要性、およびプロジェクトが作成した教育省の職員を対象とした研修ガイドラインを教育セクターにおける現行の規定に基づいてレビューする必要性が指摘されている。

⁹⁴ JICA（2004）「ヴィエトナム社会主義共和国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ 2 ファイナルレポート和文要約」P.2

⁹⁵ この他、プロジェクトの第 3 年次において総合的な「ガイドライン」をまとめる予定である。

現在まで指標は順調に進捗しているものの、プロジェクト目標である「モデル」として確立されたものが開発されるかについて楽観視できない。その理由として、これまでのPDM0では、指標の設定や成果の記述が明確でなかったことが挙げられる。まず、プロジェクト目標の指標の適切性であるが、PDM0では、研修参加者の態度の変化やガイドライン等の作成を指標としており、モデルとして確立される見込みを測るものが含まれていない。プロジェクトでは、PDMを改訂するにあたって（PDM1）、プロジェクト目標の指標に指導法の教室での実践を見る項目を加えた。これは、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こととして評価できる。また、成果についても、PDM0では、システムが確立されることは言及していたものの、それが「モデル」となることが明確な記述にはなっていなかった。PDMの改訂にあたっては成果の記述も整理し、モデルを普及するための項目（3. 他省におけるモデル適用の準備）が入っており、モデルの普及準備を念頭に置いた活動がなされるものと思料される。こうした成果や指標の整理を行った改訂PDMに基づき今後プロジェクトを運営することにより、モデルを確立・普及するために望ましい方向に向かっていくものと期待できる。

また、プロジェクトで採用しているアプローチの適切性についての慎重な検討が必要である。つまり、プロジェクトでは、新カリキュラムに合わせた新しい教授法として「児童中心型教授法（Child-centered teaching methodology）」という考え方とその適切な指導法（問題解決型学習等）を導入している。プロジェクト形成にあたり、2002年に新カリキュラムが導入された背景を受け、新カリキュラムを効果的に実施するための指導法を取り上げたことは、当時の初等教育のニーズに合致していたこととして評価できる。プロジェクトで扱う教授法につき、JICAの技術協力プロジェクトでは「児童中心型教授法」としており、世銀およびベルギーのプロジェクトではActive Teaching & Learning（ATL）としている⁹⁶。プロジェクト専門家によれば、世銀やBTCが新しい教授法を実践するための知識・技術の習得に重点をおいているのに対し、JICAのプロジェクトでは、行政官・校長・教員の意識の改革及び従来の授業から視点転換できる能力養成に力をいれているとしている。また、プロジェクト専門家によれば、児童中心型教育は科目横断的に広く適用できる根本的概念であり、ATLはそれを実施するための具体的な教授方法の包括的名称であるとのことであるが、一方、教育省では児童中心型教育を教授法の一つとして理解しており、さらにATLに含まれる一教授法であると認識している。このように両者の認識が異なっているが、法文書を重視するベトナムでは用語の使い方には十分留意し、プロジェクトで提唱する教授法については教育省に十分説明し合意を形成しながら進めていくことが有効と考えられる。

また、プロジェクト目標達成に向けて取り組みを進めていることとして実施体制の強化が挙げられる。本プロジェクトでは、バクザン省とプロジェクト間では、開始時よりバクザン省関係機関でワーキンググループを作っている。また、1年次後半に入って中央ワーキ

⁹⁶ 開始前に作成されたPDM0の中ではプロジェクト目標の指標に「ATLに対する理解度」が含まれているが、現地調査時点では、専門家は「児童中心型教授法とATLは違うもの」という認識であり、PDM1ではATLという用語は使用されていない。

ンググループの設立の検討を始め、2年次に入ってから正式に発足することとなった。パイロットとしてプロジェクトを実施し、終了後に他省への拡大展開を考えているのであれば、中央の教育省との関係は不可欠であり、中央ワーキンググループを設置したことは、妥当と判断される。一方で、中央ワーキンググループは、計画通りに機能していない現状もある。プロジェクトでは、中央ワーキンググループを意見交換により共通認識を図る場とする計画であったが、教育省では中央ワーキンググループをアドバイザー的機関と認識しているため、率直な意見交換を行い方向性を検討していく場とはなっていないのが現状である。バクザン省関係者のインタビューでも、中央ワーキンググループのメンバーは、研修に来てセレモニーだけ出席して帰ることが多いとのことである。またメンバーが多忙等を理由に会合を開催することが困難であるという問題もある。

中央ワーキンググループの関与がまだ十分高まっていない背景には、本プロジェクトにおけるカウンターパートとしての教育省の位置づけが計画段階から不明確であったこと、当初の計画に中央ワーキンググループの構想がなく、設立の時期が遅れたという問題があったと考えられる。世銀のPTDP、BTCの教員研修プロジェクトでは、いずれも、省(province)を対象地域としながらも、プロジェクト開始時から、教育省や教育大学で政策に影響力を持つ者が、ステアリングコミッティ等のメンバーとして参加している。ECのSMOETプロジェクトでは、プロジェクトとベトナム側関係機関の連携が十分とれず開発したEMISが十分活用されていない反省から、次フェーズのSREMでは、開始時からステアリングコミッティの長を教育大臣とし、教育省の関係各局と緊密なコミュニケーションをとっている。技術協力プロジェクトにおいて、中央ワーキンググループの検討がプロジェクト開始後になってしまったことで、中央との連携の進捗に影響を与える結果となった。専門家とカウンターパートが緊密な関係を築きながら活動を行う技術協力プロジェクトの進め方はキャパシティ・ディベロップメントの点等で有効な点は多々あり、こうした現場を中心とした言わば「下から上」へのアプローチが有効なことは多くの事例があるところであるが、ベトナムにおいては、地方分権化が進まず依然として「トップダウン」の傾向が強いため、現場での専門家の活動の成果をいかすためには、中央の巻き込みは不可欠であると考えられる。

(2) 案件間の連携や他援助機関との協調によって達成された成果とプロセスの適切性（評価設問 2-2-2、2-2-3、2-3-1、2-3-2）

① 開発調査

開発調査実施期間中に実施されていた他のスキームによる協力案件は協力隊派遣と無償資金協力であったが、開発調査実施により具体的な案件を形成することを目指していたため、他案件との連携は、計画時・実施時には見られない。

他援助機関との協調については、PEDP 策定プロセスの中で他援助機関と十分な調整を図ったことにより、PEDP が国家 EFA 行動計画の初等教育分野の土台となり EFA 行動計画の

策定プロセスを促進したことが挙げられる。先に 7-3-2 で述べた通り、JICA による PEDP 策定プロセスを受け、世銀・UNESCO の主導による EFA 行動計画策定プロセスが進捗したわけであるが、PEDP と EFA 行動計画の効果的・効率的調整を図るため、開発調査チームでは、頻繁に UNESCO 及び教育省の EFA コーディネーション・ユニットと協議を行った。教育省では初めてとなる参加型手法の導入についても十分な説明を行い、同意を得ていた。また、開発調査チームの現地コンサルタントが省 EFA 行動計画のパイロットフェーズ（Provincial Education Plan）のチームにも入っていたが、これにより、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。こうした他援助機関との積極的な協力・調整は、評価される。このことにより PEDP が国家 EFA 行動計画の初等教育部分における基礎となり、ひいては国家 EFA 行動計画策定プロセスの促進につながったと言える。

また、実施中に、UNESCO から省 EFA 行動計画の作成を協調してできないかという提案があった際には、JICA は初等教育支援を方針としており、初等以外に幼児教育やノンフォーマル教育を含む EFA 行動計画への協力は目標として大きすぎると判断したこと、JICA、UNESCO ともそれぞれの手続き上協力して行うことが困難であったこと、等から直接協力することは実現しなかった。しかし、UNESCO との協力に向けての一層の検討を行っていたら、より効果的な協力プロセスが促進されていた可能性はある。

こうした課題はあるものの、計画時と状況が変わった中で、実施にあたってはその環境の中で他援助機関との調整に努力したことにより、国家 EFA 行動計画の策定プロセスを促進し得たと言える。

② 技術協力プロジェクト

<案件間の連携に向けた実施体制>

バクザン省の各郡における日本の案件実施状況は、表 7-3 の通りである。10 郡のうち、4 郡で 2 つ以上の個別案件を実施しており、連携した活動が見られる。

表 7-3 バクザン省における日本の案件実施状況

郡名	技プロ	無償資金協力	JOCV
Son Dong		○	
Luc Nam	○	○	
Yen The		○	
Lang Giang		○	
Yen Dung	○	○	
Hiep Hoa	○	○	○ (1 名)
Viet Yen	○	○	○ (2 名)
Tan Yen		○	
Luc Noan			
Bac Giang City	○		

技術協力プロジェクトの実施協議において、関連する各案件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。そのため、プログラムとしてどのように進めていくのか、関係者の間で明確な認識がなかった。しかしこうした中であっても、JICA 事務所は可能な範囲で各案件の調整を行い、技術協力プロジェクトと協力隊の連携については、ある程度の相乗効果を上げるに至っている。

＜技術協力プロジェクトと協力隊との連携＞

バクザン省にある 267 小学校のうち 3 校（いずれも技術協力プロジェクト対象郡にある）には現在各 1 名の協力隊員（現職教員）が派遣されており、うち 2 名の隊員は技術協力プロジェクトの研修に協力するなど連携した活動が見られる。プロジェクト関係者および協力隊員へのインタビューの結果、協力隊員がプロジェクト活動にもたらした成果として以下の 3 点が挙げられる。いずれも、児童の学習の成果に現れるような明確なものではないが、連携による相乗効果は発現していると言える。

- (1) 協力隊員による社会と算数に関するデモ授業（教員を対象）の様子をプロジェクトの活動としてビデオに撮影し、プロジェクト対象校に配布した。これは、教員による新カリキュラムに関する理論の理解に役立った。幾つかの学校からは隊員派遣の要請が出されていることは、隊員が新しいカリキュラムの理論に関する教員の理解促進に役立つことが学校側に認識された結果であると言える。また、プロジェクトにレクチャープラン（案）を提出したり、技術協力プロジェクト対象校でワーキンググループが「児童中心型授業」のデモ授業を実施するに先立ち、ワーキンググループへの指導を実施したりした。
- (2) 隊員が派遣されている学校の教員が隊員の普段の授業を見に来ることはなく、授業法に関して相談を受けることもほとんどないため、隊員が派遣校にもたらした成果は限定的であるが、隊員側からみれば、プロジェクト活動のおかげで、自分達の担当する授業では、「児童中心型教授法」を実践できている等、プロジェクトが隊員の活動基盤を整えるためにある程度の役割を果たしている。
- (3) 隊員が派遣されている小学校の近隣の小学校からの依頼で公開授業を行っている。但し、新カリキュラムに対する新しい指導法が実践されるまでには至っていない。

こうした連携による活動は、一定の成果を挙げているが、当初から戦略的かつ具体的に連携の方法や実施体制が検討されていたわけではないため、幾つかの改善点が指摘できる。例えば、協力隊員の配属先である。ドンロー2小学校配属の隊員は、任地が遠いため、プロジェクトの研修にはあまり参加していないということであった。ハーナム省の隊員が現在技術協力プロジェクトの研修に参加していないのも同じ理由によると思われる⁹⁷。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学校に派遣されている一方、技術協力プロジェクトで設定したモデル校には隊員が配属されていない。JICA 事務所からは、

⁹⁷ 但し、全ての隊員がプロジェクトに参加する必要はなく、隊員活動の計画と関係者の合意に基づき、さしつかえない範囲で連携すればよいと考えられる。

バクザン省派遣の隊員に対しては JICA 事務所からプロジェクトについて説明を行い、プロジェクトの活動への参加を呼びかけている。インタビューを行った隊員は、概ねプロジェクトに参加することに積極的な反応を示しており、中には、派遣前にプロジェクトのことを知っていたらより効果的な活動ができたかもしれないとコメントする隊員もいた。

＜技術協力プロジェクトと無償資金協力との連携＞

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いる。すなわち、バクザン省の 3 小学校に関しては、日本の 3 つの援助スキーム（無償資金協力、技術協力プロジェクト、協力隊）が連携している例である。

プログラム概念図には、無償資金協力が含まれており、技術協力プロジェクトと無償資金協力との連携を考慮していたが、実施協議報告書によれば、連携に関する具体的な方法や連携の効果による明確な記述はなく、形成時にある程度の連携の計画はあったものの具体的な成果を想定していたものではなかったと考えられる。他方、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おり、新カリキュラム推進のための環境づくりに一定の貢献があるのではとの意見が聞かれた。

＜技術協力プロジェクトとアドバイザーとの連携＞

教育省に派遣されていた初等教育開発アドバイザーの TOR には JICA 案件の調整が含まれていたが、具体的な役割については明確にされておらず、またベトナム側とその役割について共通の認識がとれなかったこともあり、十分な調整が行えなかった。技術協力プロジェクトでは、取り組んでいる教授法の普及については、教育省の承認を得ることが必要であることから、アドバイザー専門家に対し、教育省とプロジェクトとの橋渡しとしての役割を果たすことを期待していた。アドバイザーの 1 年間の任期終了後、後任を期待していたが、後任は派遣されなかったため、プロジェクトの中央ワーキンググループの機能を強化することで、教育省とプロジェクトとの連携・調整を図ろうとしている。

＜他援助機関との協力＞

初等教育分野における教員研修プロジェクトを実施しているのは、世銀と DFID の協調融資による PTDP および BTC による教員研修プロジェクトである。また、UNICEF も 10 省を対象とした Provincial Child-Friendly Program のもとで、パイロットとして 3 年生を対象として新カリキュラムに沿った教授法に関するガイドラインを作成、複式学級のためのカリキュラムおよび少数民族の児童を対象としたバイリンガル教育のためのカリキュラムを作成中である。また、世銀を中心とした協調融資による PEDC および財政支援 (TBS) にも教員研修に関するコンポーネントが含まれている。

他援助機関との計画時における調整としては、BTC との対象地域に関する協議が挙げられる。教員研修に関する援助機関による協力については、先に 6-3 で述べた通りである。バ

クザン省においては、ADB が前期中等教育で協力しているが、初等教育で協力している他の援助機関は現在ない。これについては、プロジェクトの計画時に、パイロット省をバクザンとすることについて、BTC と協議を行った。BTC は、北部山岳地域 7 省で 1999 年から教員研修プロジェクトを実施しており、2003 年の終了にあたり、この 7 省を含む北部山岳 14 省に対象地域を拡大した教員研修プロジェクトを計画していた。この 14 省にはバクザン省が含まれていた。このため、バクザン省をパイロット省とした技術協力プロジェクトを計画していた JICA と調整が必要になり、BTC、ベルギー本部、JICA、教育省で協議を行い、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。BTC では、バクザン省を対象地域から除外した代わりに、より教育が遅れている地域とされているライチャウ省を対象省に加え、予定通り 14 省で協力を行っている。なお、JICA の協力が初等教育の INSET を対象としているのに対し、BTC では、初等と中等の PRESET と INSET を対象としたより包括的な協力を実施している。

実施に際しては、他援助機関との積極的な協力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。例えば、プロジェクトでは、開始時に世銀や BTC のプロジェクトのマニュアルを収集した他、南部地域で行っているオーストラリアの活動など他援助機関の活動を視察したりしている。また、PEDC のプロジェクトスタッフがバクザン省での現職教員プロジェクトのもとで開催されたワークショップに参加したこともあった。プロジェクト関係者によれば、導入している「児童中心型教授法」は、教員の意識の変革に重点を置いたもので、他援助機関の教材いかんにかかわらず普遍的に適用されるものであると考えていたところ、こうした情報交換を通じ、「児童中心型指導法」が、カリキュラム実施に共通して適用でき、他援助機関の協力で導入している指導法と齟齬や重複がないことを確認することができた。そこで、基本的にはプロジェクトで推進している児童中心型教授法の導入・普及に努めていくこととなった。また、教授法の細かい部分については、必ずしも他援助機関と調整できるものではないと認識していることから、プロジェクトでは「児童中心学習法」を推進していく予定でいる。

このように、現在のところ他援助機関との積極的な協力は特にみられないが、今後の協力可能性としては、世銀による PEDC において JICA 技術協力プロジェクトで作成された研修用教材を使用することが考えられる。PEDC では、教員研修のコンポーネントを含んでいるが、プロジェクトにおいて研修ガイドラインの作成は行わず、研修実施にあたっては既存の研修ガイドラインを使用する方針であることから、世銀プロジェクト関係者へのインタビューでは、Save the Children (Australia) あるいは JICA 技術協力プロジェクト等他援助機関により作成されたガイドラインを使用する可能性が示された。

(3) プログラム目標の達成度（評価設問 2-2-4）

「教員の質と教育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を考え

た場合、プログラムとしての具体的な指標は設定されていないものの、上記成果を踏まえると、プログラムとして質の向上に対する成果を挙げつつあると判断される。先に見たように、ベトナムにおいては初等教育の完全修了の達成に向けた最終段階にあり、かつ他援助機関の取り組みも初等教育分野を中心に実施されていることもあり、目標達成に向けて進捗しているものと考えられる。具体的な進捗および課題については、プログラムの目標はEFA行動計画と同じ目標レベルであることから、以下7-4-1にて指標に基づき分析を行う。

7-4 開発戦略への貢献に関する評価

本評価で採用した「評価の枠組み」(表 2-3)に従えば、開発戦略への貢献については、まず開発戦略目標値指標の進展を検討したうえで、その指標の変化に影響を及ぼした JICA プログラムの貢献を見ることとされている。しかし、ベトナムの初等教育改善プログラムについては、技術協力プロジェクトが 2004 年に開始されたばかりで、上位の指標の変化を見るには時期尚早であった。したがって、JICA プログラムによる貢献可能性を検討することとする。

7-4-1 基礎教育セクターにおける指標の推移 (評価設問 3-1-1)

国家 EFA 行動計画は策定から 2 年しか経過しておらず、同行動計画に基づく協力による開発戦略目標値の推移は、2007 年に予定されている中間評価を待つことになる。ここでは、貢献可能性を見るためのデータとして、2005 年までの開発戦略目標値の推移を入手できた資料からまとめる。

① 初等教育セクターにおける指標の推移

初等教育の児童数は、人口の減少から 2001/2002 年度から 2004/2005 年度の間に減少しているものの、初等教育純就学率は、2001/2002 年度の 95%から、2004/2005 年度には 97.5%と、上昇している。教育開発戦略 (2001-2010) における 2005 年までに純就学率を 97%とする目標は、達成されている⁹⁸。留年率が減少しており、当該年齢で就学する児童が増加しているものと考えられる。中途退学率は減少しているが、修了率は、1999/2000 年の 70%から、2004/2005 年度には 83%と改善しているものの、100%にはまだ遠く、国家 EFA 行動計画で当初見込んでいた 88.6%には達していない。2004/2005 年度の前期中等学校への進学率は 98.46%と、非常に高くなっている。1 クラスあたり生徒数は、2001/2002 年度から 2004/2005 年度の間 29.55 人から 26.91 人に減少、教員 1 人あたり生徒数は 26.32 人から 21.56 人に減少、と教育環境には改善が見られる。国家 EFA 行動計画における教員 1 人あたり生徒数の目標値は、2004/2005 年度に 26.3 であるので、教員 1 人あたり生徒数は目標値以上の改善を見ている。社会経済 5 ヶ年計画 (2006-2010) では、教員研修プログラムが改訂され教員の質が向上していることが報告されている⁹⁹。

⁹⁸ 国家 EFA 行動計画では、2004/2005 年度における初等教育粗就学率の目標値は、101.0%としている。

⁹⁹ Ministry of Planning and Investment, The Five-Year Socio-Economic Development Plan (2006-2010), p.35

② 前期中等教育における指標の推移

前期中等教育においては、生徒数は、2001/2002年度から2004/2005年度の間、40万人余り増加している¹⁰⁰。2004/2005年度における留年率は0.83%と低いが、中途退学率は5.72%となっている。

表 7-4 主な教育指標の推移

	2001 2001/2002	2004 2004/2005
初等教育		
生徒数	9,311,010	7,773,484
女生徒の割合(%)	47.5	47.7
純就学率(%)	95	97.50
修了率	約70	83
前期中等学校への進学率		98.46
留年率(%)	1.75	1.01
中途退学率(%)	3.13	2.63
1クラスあたり生徒数	29.55	26.91
教員一人あたり生徒数	26.32	21.56
学校数	13,897	14,518
クラス数	315,070	288,903
生徒数(千人)	9,315	7,745
女生徒数(千人)	4,428	3,692
教員数	353,804	360,624
前期中等		
生徒数	6,253,525	6,670,714
女生徒の割合(%)	47.3	48.3
留年率(%)		0.83
中途退学率(%)		5.72
1クラスあたり生徒数	40.69	39.03
教員一人あたり生徒数	25.72	22.61
後期中等学校への進学率		77.14
学校数	9,362	11,081
クラス数	153,700	170,916
生徒数(千人)	6,259	6,616.7
女生徒数(千人)	2,959	3,194
教員数	243,130	295,056
教育財政		
政府教育支出の対GDP比(%)	3.01	4.9
政府教育支出の対総政府支出(%)	15.5	17.1

出所：ベトナム教育統計 2004/2005、ベトナム統計年鑑 2004/2005、財務省資料（2006）等より作成。斜体字は前後の年に対応

7-4-2 開発戦略目標達成への JICA プログラムの貢献（評価設問 3-1-2、3-1-3）

(1) EFA 行動計画の目標達成に向けた本プログラムの貢献可能性

前述 7-2-2 の「位置づけ」で JICA プログラムと国家 EFA 行動計画の整合性について記述

¹⁰⁰ 国家 EFA 行動計画では、2004/2005 年度の前期中等粗就学率の目標を 90.9%としている。Vietnam Achieving the Millennium Development Goals によれば、2003/2004 年度の中等教育の純就学率は 76.9%である。

した通り、開発調査は、国家レベルの政策の策定・計画、及び省レベルの運営能力の向上に対する協力となっており、行政に関する行動計画に対する協力になっている。政策策定は開発の根幹をなすものであり、また、当時 EFA 行動計画が策定されていなかった状況を踏まえると、政策というセクターの根幹であり、また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介入であった。また、PMU メンバーのキャパシティ・ディベロップメントを図り行政能力の向上に関するニーズに対応する計画になっていたと評価できる。JICA の協力で PEDP が策定され、その内容や計画手法を踏まえて国家 EFA 行動計画が策定されたこと、その結果各分野における援助活動が活発化したことで、結果的に政策・行政面にのみならず、初等教育全体に対する介入となった。

技術協力プロジェクトでは、初等教員の能力向上と研修を通じて、初等教育の質の向上に貢献するシナリオになっている。5 か年計画に記載されている通り、教員に対する研修プログラムは進んではいるが、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り、またアクセスについては、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から、質の向上に取り組もうとしたことは妥当であると言えよう。

このようにプログラムの構成要素である開発調査や技術協力プロジェクトはベトナム初等教育分野において、ニーズの高い分野への取り組みとなっていた。

またプログラムの計画についても、開発調査に基づき技術協力プロジェクトが形成され、他案件との連携も考慮したうえ、パイロット省から始めて全国に拡大していく初等教育の質の向上に資するプログラムの計画となっており、プログラム目標の達成に向けたシナリオとして一貫性の高いものであった。但し、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により、教員研修分野で協力する援助機関が複数出てきていた。その中で、全国 64 省中 1 省だけをパイロット省として実施した結果をモデルとして関係機関の承認をとったうえ他地域に拡大していくことは、当初の見込みより難しくなっている面もあり¹⁰¹、プログラムとしての結果を出していくためには、制度化に向けた体制を強化していく必要がある。

成果に関しては、開発調査により国家 EFA 行動計画の初等教育部分が策定され、これにより EFA 行動計画の策定プロセスが促進されたことは高い成果と考えられるものの、技術協力プロジェクトの成果は、これから発現が見込まれる段階にある。「教員の質と教育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を考えた場合、プログラムとしての具体的な指標は設定されていないものの、技術協力プロジェクトで実施中の研修等を通じて、質の向上に対する成果を挙げつつあると考えられる。改訂した PDM に基づいてプロジェクトを見直すことで、モデル化とその普及の準備がプロジェクト期間中に進めば、より明確な成果を挙げられると考えられる。また、開発調査でキャパシティ・ディベロップ

¹⁰¹ 例えば、世銀の Primary Teacher Development Project では、10 省、BTC の教員研修プロジェクトでは 14 省をパイロットとしている。ただし全国展開を行うためのパイロット（モデル）を形成することが目的であれば、実施している省の数の多少が、その後の普及・拡大に影響するものではないとも考えられる。

プレメントを図った教育省職員が EFA 行動計画の実施のプロセスで積極的な役割を果たすようになれば、教育行政の質の向上に向けて、技術協力プロジェクトの成果の拡大が見込める。そのうえで、これら行政官が技術協力プロジェクトおよび関連する案件の将来展開にも関与するようになれば、時系列的な「縦のシナリオ」と案件間の「横のシナリオ」の両面による成果の拡大・発展につながり、EFA 行動計画への貢献の可能性も高まると考えられるが、それは今後の技術協力プロジェクトを中心としたプログラムの展開にかかっている。

(2) 貢献の可能性向上に向けた技術協力プロジェクトの取り組み

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、予定されている活動が順調に進めば、教員の能力の向上については向上が期待され、国家 EFA 行動計画の質の向上に対しある程度の貢献が期待される。これまでの活動により、研修ガイドラインが作成されたこと、教員や教育行政官に意識の向上がある程度見られること、等の成果が挙げられている。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めば、モデル化に向けてこれら成果と活動の関係についての検証が可能となろう。

しかしながら、技術協力プロジェクトが実施途中であることもあり、児童の学習の質の向上に至るまではしばらく時間を要するであろう。ただし、技術協力プロジェクトが推進する児童中心型教授法が教室レベルで十分には実践されていない面も見受けられ、今後の課題となっている。これは、ひとつには、教員が新しい教授法について理解はしていても実践するまでには時間を要するためもあるが、ベトナムにおいてはカリキュラムが厳密に制定・実施されており、授業内容の変更が難しい面もあることから、教室での適用について教員の間に戸惑いが見られることによるところが大きいのではないかと考えられる。バクザン省において教授法が承認されることが、教授法が教室レベルで実践されるための一つの促進要因となろう。

教授法が承認されるためには、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してもらうことも一案である。前述した通り、教員研修分野で活動を行っている援助機関は複数あるが、JICA の技術協力プロジェクトでは、指導法に関する教員に対する研修のみならず学校管理者や行政官の研修を通じてキャパシティ・ディベロップメントを行っていること、プロジェクトで提唱している教授法は教員に対する意識変革の試みなど他援助機関のものとは異なること、等の独自性がある。今後貢献可能性を高めていくためには、残りのプロジェクト期間で一定の成果を出し、こうした独自のアプローチを教育省をはじめとする関係機関に認めてもらうことが、教授法の教室レベルでの円滑な実施、成果の面的普及・拡大に有効となると考えられる。

また技術協力プロジェクトはバクザン省を対象とし実施しているため、技術協力プロジ

エクトを核とした JICA プログラムが EFA 行動計画で挙げられている初等教育の質の向上に全国レベルで明確な貢献を出していくためには、技術協力プロジェクトの成果をどのように拡大展開していくかが鍵となる。技術協力プロジェクトでは、他地域でのモデルの適用につき検証を行っている他、教育省の本省もメンバーとする中央ワーキンググループを設立するなど、将来の拡大展開を睨んだ活動を開始している。今後、中央ワーキンググループの関与が高まり研修システムや指導法が承認され拡大展開ができれば、初等教育の質の向上に対する貢献可能性は高まるであろう。また、技術協力プロジェクトの成果を拡大するに際しては、プロジェクトの継続などにより JICA プログラムを拡大することで拡大展開する方法のほかにも、他援助機関との協力により開発戦略全体の中でプログラムを拡大展開していく方法等が考えられる。例えば、技術協力プロジェクトで作成した教材やガイドラインをプロジェクト期間の終了後は他援助機関が実施するプロジェクトの中で活用してもらう、などが考えられる。教員研修に関してはすでに各援助機関とも作成物を共有し、内容に齟齬がないか情報交換を行っている。こうした中で、活動中から他援助機関との協議を緊密に持てば、他援助機関がより包括的なプロジェクトを展開している場合には、将来的にはその中で JICA の作成した教材を活用してもらうことも可能であると思料される。

7-5 「初等教育改善プログラム」から得られた提言・教訓

本評価調査において実施されたベトナム国「初等教育改善プログラム」の評価結果に基づき、今後プログラムに有用と考えられるプログラムの計画と実施体制に係る提言・教訓をそれぞれいくつか挙げる。

7-5-1 プログラムの計画に関する提言・教訓

<政策策定段階から協力を実施することで、より効果的な案件形成を行う>

ベトナムにおいては、開発調査により PEDP 策定を支援し、PEDP に基づき初等教育分野での協力を行う予定でいた。政策へのインターベンションを行い、その政策に基づいて協力プログラムを形成することは、相手国の開発戦略策定プロセスの推進とそこで抽出された開発課題の取り組みに大きな貢献を果たしていくことが期待できる。プログラムにおいては、政策へのインターベンションも含めた開発戦略課題全体への取り組みを行うことが、効果的である。但し、ベトナムの場合には、PEDP 実施中に、PEDP より包括的な国家 EFA 行動計画が策定され、また世銀が複数のドナー協調融資による PEDC を開始した。これは、PEDP が土台になったうえでの成果ではあるが、そのために PEDP の役割も当初と変わっていき、開発調査後も通常期待されるような協力事業へと効果的につなぐことが困難な環境となっていた。

開発調査から後継案件の形成・実施までを効果的に行うには、開発調査による計画策定支援のニーズを十分に調査し、被援助国政府や他援助機関と協力することが不可欠である。PEDP と EFA 行動計画のように、包括的な開発計画の策定が複数並行して進んでいる場合

は、それぞれの開発計画の役割や対象範囲を明確にし、可能な限り整合性を図り協調していくことが必要である。後継案件の形成にあたっては、開発調査実施中から、ドナーコミュニティ協調の中で開発戦略に貢献することをめざしたうえ、日本として最適な案件の形成を検討し、可能な状況であれば、開発調査で支援した開発計画で重要とされている分野で形成することが望ましい。開発調査で策定した開発計画の重要分野で後継案件を実施することにより、政策策定から政策上の重要分野での協力案件実施による貢献という、プログラムの一貫性、戦略性の向上が期待できる。この場合、開発調査の実施による政策策定支援を踏まえ次の案件形成へとつなげていくことが重要である。また、支援した開発計画が当該国や他援助機関に認知されていれば、後継案件の認知度も高く実施が円滑になると考えられる。

またプログラムにおいては、開発戦略目標達成への貢献は、他援助機関との共同の取り組みの中で考えていくものであり、他援助機関の支援分野やその中でのアプローチを考慮のうえ、プログラムの中の各案件を計画していくことが必要である。例えば、支援分野や対象地域については、他援助機関が計画・実施中の案件と重複がないか、または同じ分野や対象地域について協力を行う場合には、他援助機関との間でアプローチにより補完関係があるような計画内容にすれば、JICA プログラムとして開発戦略目標の達成に貢献できると考えられる。開発調査から後継案件形成のシナリオ作りには、関係機関と十分情報交換のうえ協議を行い、認知を得ておくことが重要である。

<個別案件間の有機的な連携促進のための計画（シナリオ）を明確にする>

プログラムにおいては、いくつかのスキームによる案件を組み合わせて計画するが、連携の具体的な実施体制についても、事前に計画しておくことが望ましい。ベトナムでは、技術協力プロジェクトのバクザン省での対象地域選定の際に無償資金協力による校舎建設や協力隊派遣が予定されている郡を対象地域に含めたり、技術協力プロジェクトの研修に協力隊員が出席して模擬授業を行うなど連携した活動を行ったりしている。但し、他の職種の隊員からの「ロコミ」で技術協力プロジェクトの研修に参加した隊員や、配属先が技術協力プロジェクトのサイトから離れているため連携した活動に参加できない隊員もいる。

案件間の連携を円滑に促進するためには、案件の組み合わせにより実施する活動内容及びそれが可能な実施地域の選択や協力隊員の配属先等を考慮したプログラム内容を事前に詳細に決めておくことが有効である。なお、協力隊との連携にあたっては、協力隊活動は市民の自発的活動の支援がひとつの目的であることに配慮し、明確な成果が期待できる投入としてプログラムに組み込むよりは、隊員の自由な活動を束縛しない程度の連携にしておくこと、一方で、連携の対象となる隊員に対しては、プロジェクトについて事前に情報を与えておくことが、有益であると思料される。

<将来を展望したパイロットプロジェクトの計画を行う>

パイロットとして技術協力プロジェクトを実施し、プロジェクト期間終了後に他地域への拡大展開をめざす場合には、パイロットプロジェクトの計画段階から普及の方法を具体的に盛りこんだ拡大展開の構想を検討しておくことが重要である。パイロットプロジェクトの計画には、パイロット期間終了後の拡大展開を睨んだ活動、例えば作成した教材を中央に承認してもらうための活動をもりこんでおくことが重要である。またパイロットの段階から拡大展開を睨んだ実施体制を計画しておく。例えば、プロジェクトの活動計画やその進捗を協議する場（ワーキンググループなど）に中央からも参加してもらうことが考えられ、中央を含めたワーキンググループ等の役割や開催方法、構成メンバー等についても、計画段階で可能な限り詳細に詰めておくことが有効である。計画にあたっては、パイロット地域の責任者だけでなく、中央の責任者を計画段階の協議から関与させることが重要である。また、他援助機関の協力も含めたドナーコミュニティの中でプログラムをスケールアップしていくことを検討することも一案である。例えば、JICA のパイロットプロジェクトで作成した教材をパイロット期間終了後、他の援助機関によるプロジェクトで活用してもらう等が考えられる。こうした他機関との情報交換や協議も活動内容にもりこんでおく必要がある。

＜相手国のシステムに合わせた制度化を考慮する＞

技術協力にあたっては、単に技術指導を行うだけでなく、相手国の現場で実践・普及していくための仕組み作り・制度化を考慮することが必要である。狭義での「技術」のみならず制度化までを考えた「技術協力プロジェクト」あるいは「プログラム」を計画していくこと、その際、相手国の既存の技術や制度をもとにした支援を行うことが重要であると考えられる。世銀の初等教員開発プロジェクトでは、従来からある教育省の研修と内容を共有し、研修対象者を同じにしたり、世銀の研修内容を教育省の研修で活用してもらったりしている。こうした相手国に従来あったシステムを活用することにより、プロジェクトで実施する内容が相手国に受け入れられやすく、また制度化を円滑に進めることができると考えられる。

また相手国のシステムに合わせたプログラムを推進していくためには、ナショナルスタッフ（カウンターパート、コンサルタント、専門家、企画調整）の活用・登用が有効な部分もあると考えられる。例えば、BTC のプロジェクトでは、研修のインストラクターをベトナム人が務めており、（硬直的なカリキュラムの中でいかに新しい教授法を適用していくかということに関し現場の教員らに戸惑いが見られる現状の中で）ベトナム人がインストラクターを務めることで、参加者にとっては教授法がより受け入れられやすくなると考えられる。通訳が入らないことにより、研修の流れがより円滑になるという効果も期待できる。また、ナショナルスタッフを活用することにより、相手国側の担当者のキャパシティ・ディベロップメントにもなると考えられる。

7-5-2 実施体制に関する提言・教訓

＜環境の変化に応じプログラム内容改訂を柔軟に行う＞

プログラムとしてある程度長期的な計画を立案する場合には、プログラム期間における当該セクターの環境の変化を的確に予測し十分考慮すべきではあるが、長期間にわたる場合には当初予定になかったことも起こりうる。このような場合に、プログラムの中の各案件の構成やその内容を、環境の変化に柔軟に対応できるようにしておくことが有益であると考えられる。特に当該セクターの政策が変化する場合、指標が大きく変わった場合、援助機関による支援活動の変化のスピードが速い場合等は、こうした対応が重要である。例えば、当該セクター内の特定の分野において協力を行う過程で、当初予測されていたより多くの援助機関が活動を行うようになった場合に、当該分野で行おうとしていた活動から関連する他の活動に重点を移す措置がとれるようにする、などである。そのためには、プログラムの中のスキームの構成やそれぞれのスキームに対する予算配分を柔軟に変更できる仕組みが整備されている必要がある。ベトナムのように環境の変化や援助機関の動きが早い国で、プログラムを計画する際には、こうした措置が有用になると考えられる。

＜プログラムリーダーの設置＞

スキーム間の連携を効果的に行いながらプログラム全体を円滑に運営していくためには、プログラム全体を統括する「プログラムリーダー」的役割を持つ者をおくことが有効である。ベトナムでは、技術協力プロジェクトの実施協議調査段階では、バクザン省で計画・実施されている無償資金協力や協力隊との有機的な連携を図ることを想定していたが、その具体的方法を検討・明記するまでには至っておらず、実施段階では、特に連携を促進していなかった。計画立案の段階から、スキーム間の連携を促進する「プログラムリーダー」的役割を持つ者の配置を検討し、その責任範囲及びプログラムの中の各構成案件の担当者との役割分担等を計画しておくことが望ましい。また、JICA プログラムの構成案件のみならず、相手国政府機関関係者、他援助機関関係者にも周知しておくことが有効である。

＜広報活動の強化を検討する＞

プロジェクトの活動を援助機関等に広く広報することは重要である。特に「プログラム」としてのセクター全体への貢献を考えていくのであれば、援助機関間の認識を高めることは重要であり、援助機関に対する広報活動を強化することを検討することが必要と考えられる。但し、最近では援助機関による広報活動や会議の場が多くなっている。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。

評価アドバイザー所感

政策研究大学院大学 山田肖子 助教授

名古屋大学大学院国際開発研究科 北村友人 助教授

山田肖子
政策研究大学院大学

1. アフリカにおける教育セクター支援環境とプログラム

本評価調査では、2005 年度にホンジュラス教育プログラムにおいて試行、考案されたプログラム評価の枠組みを基礎として、マラウイ国教育分野で同様のプログラム評価を行おうとするものである。JICA のマラウイ国への教育支援プログラム自体を評価すると同時に、ホンジュラスで開発されたプログラム評価の枠組みの妥当性を検証し、異なる状況や特質を超えて、JICA の様々な支援プログラムを評価できる汎用性の高い評価枠組みの開発に貢献することが期待された。

本評価調査で当初から懸念されたことのひとつは、アフリカにおいては、JICA の投入量やプレゼンスが必ずしも高くないケースが多い一方、欧州ドナーを中心とするセクター財政支援や SWAp 化の流れの中で活動せざるを得ず、そうした事情が、JICA のプログラム運営及びその評価に他の地域とは違った課題をもたらすのではないかという点である。そこで本稿では、アフリカの他の国々で見聞した SWAp の状況や教育セクター開発事情などと照らしつつ、特にアフリカというコンテキストでのプログラム評価の課題や問題点について、気付いたことを述べることにする。

(1) SWAp 政策プロセスへの関与

SWAp が進行するマラウイ国教育セクターにおいては、ドナー・コミュニティと当該国教育省との間での協議によって合意を形成することが全ての活動の基本になっている。そうした環境において、政策対話のプロセスにいかに関与したかは、JICA の支援が当該国開発戦略に適切に位置づけられ、効果を生むかどうかに関わる直接的な問題である。すなわち、JICA プログラムが貢献すべき当該国教育セクター政策自体が、ドナーコミュニティと政府との対話の中で作られる過程にあり、その段階で、政策と JICA 支援が有機的に関連付けられるように議論に参加しているかどうか、JICA プログラムの成否に重大な影響を及ぼす状況にある。したがって、「JICA プログラム」の評価にあたり、当該国「セクタープログラム(SWAp)」政策形成および対話プロセスに対していかなる関与をしているかも、個別コンポーネントの活動や専門家の明示的な TOR に含まれているかどうかにかかわらず、考慮されるべきであろう。

マラウイを含むアフリカの多くの国では、SWAp がかなり進行しており、その中には、「JICA プログラム」としての一体性よりもむしろ SWAp 下での協調や当該国セクター政策への貢献が問われる場合も多い。また、アフリカの教育セクター、特に基礎教育分野（初

等、前期中等レベル)では、日本の影響力が強いアジアなどと違い、他ドナーが主導する政策プロセスの中で役割を見つけていくような形になりがちである。日本として投入できるリソースに制約もあるなか、SWApとJICAプログラムをどう調整するかは配慮が必要であろう。また、SWApは、その名のとおり、セクター特化型の政策・実施枠組みであるが、JICAプログラムが時としてセクター横断的なものになる可能性があるとするれば、JICAプログラムとSWApを完全に分けて考えるのか、何らかの関連付けをするのか、といったことも考慮しなければならない。

(2) 準拠すべき当該国政策の妥当性

上述の点は、本調査で用いた評価枠組みの1-2-1「当該国の開発戦略においてJICAプログラムがどのような位置づけにあるか」という項目を評価する前提として、特にアフリカで考慮されるべき点だと思われる。同時に、ここで指摘したいのは、「当該国の開発戦略(政策)」は、マラウイのように形成途上であるなど、評価の基盤とするに足るほど確立したものでない場合が少なくないということである。それゆえに、「政策プロセスへの参加」が重要な評価対象たりうるとともに、当該国教育政策を所与のものとするのではなく、それ自体の妥当性を検証すべき場合もあると思われる。もちろん、政策自体の妥当性までを抜本的に見直すことはプログラム評価の趣旨から外れるが、ニーズに照らして妥当性をある程度確認することは意味があろう。

マラウイ国の場合、多くのサブサハラ・アフリカの重債務貧困国がそうであるように、政府のキャパシティが弱く、政策も、財政的・戦略的裏づけが明確でないまま、取り敢えずドナーが期待する項目を盛り込んだだけ、という様相がある。実際、教育セクター政策(Policy Investment Framework: PIF)を具体的に噛み砕いた実施戦略(Education Sector Plan: ESP)は、未だ最終的に採択されていない。こうした状況では、セクター政策への準拠という視点だけでなく、現状分析や日本の経験に基づいて有効な支援を行える分野であるかといった考慮も行ってもいいように思われる。例えば、優先サブセクターにアラインするという視点だけでなく、そのサブセクターの成長に貢献、あるいは関連する別サブセクターの活動を支援することもありうる。また、マラウイ国は、経済成長のための産業育成に重点を置きつつあり、国家開発人材の育成という視点を貧困削減のための基礎教育支援と調和させる発想もありえる。

2. マラウイ国の行財政上の課題

(1) マラウイ国政府の行政能力の制約

マラウイ国政府の行政能力は決して高くないというのが率直な感想である。アフリカでは、政府が大衆に根ざしていないとか、政府に援助することが大衆に裨益するか疑問、などということは研究者の間でよく言われることだが、マラウイの政府は、そういう政府と大衆の関係性の問題以前に、政府としての機能があちこちで不全を起こしている感じだった。

教育省は 100 あるポストのうち 50 しか埋まっていないということだったが、鍵になるポストが空席だったり、人の入れ替わりが激しかったりして、institution memory が蓄積されておらず、特に局長クラスの意思決定権者が職責をあまり実行できていないと思われるケースが散見された。関係者によれば、それでも中央省庁はまだいいほうで、地方に行くと、ポストの名前はいくつもあるが、一人でいくつも兼任しているなど、人材の質・量での不足は更に深刻とのことである。

財務省のドナーとの交渉窓口になっている部局の代表者と面談したが、どういうドナーからどういう形で資金が入ったか（財政支援か技術協力か）、それらのドナーは財務省とどういう関係にあるか（国庫で援助資金を管理しているのか、直接セクター省庁に資金を流しているのか、あるいはドナー自身が資金管理しているのか、技協ドナーと財務省の実務上の関係はどうなっているのか）などの彼の職責からすれば基本的な質問に対して明確な回答がなかった。このような状況では、ある次官や局長の在任中に日本側と公式文書を交わしても、次にそのポストに就いた者にその情報が自動的に引き継がれているかは確認が必要かもしれない。

こうした政府のキャパシティの低さからすると、セクター政策の策定やドナーとの交渉についても、オーナーシップの理念にもかかわらず、ドナーがかなり政策形成段階に手も口も出す結果になっていることは十分想像できる。財政支援や援助協調の考え方は、そもそも政府に政策形成・実施のキャパシティや制度が確立していることを前提として援助を政府に集中させるものであるにもかかわらず、多くのアフリカの国で、政府にキャパシティがないことがこうした援助モダリティの障害になっている。結果として、現行、ドナーコミュニティは、当該国政府のオーナーシップを尊重するという形は取りつつ、政府機能の強化や政策形成に直接関与しており、そのプロセスに参加せずに自国の援助プログラムの妥当性だけを評価することは難しい状況になっていると言えるだろう。

(2) 財政管理上の制約

マラウイ国教育セクターの経常予算に一般財政支援によるドナー資金がどれだけ配分されているかはデータがなく不明だが、開発予算の 95%はドナー資金であり、援助依存度が極めて高い。マラウイ国では、どのような援助形態にしる、ドナーからの支援をコーディネートする機能が政府に弱く、教育省で特定の分野にどれだけ資金が使われているかははっきり把握されていないし、それは財務省レベルでも大差ない。財務省での聞き取りでは、去年から、EU や CIDA など一部のドナーからの援助に関しては、予算額－実際の入金額－執行額を四半期ごとに記録し始めたとのことであったが、それは特定のドナーに関してのみで、援助および政府全体の予算の執行プロセスについて正確には把握していないように思われる。また、ドナー窓口や政策部門で PRSP や MTEF でのセクター間予算配分などを合意しても、それと実際に予算をセクター省庁に配分する予算部門との連携がないようである（筆者が計画と予算の連携について質問したところ、「そこは重要な点だが、これか

らの努力目標だ」という回答であった)。こうした計画と予算部門の乖離の結果の一つとして、教育セクターが PRSP では優先分野であるにもかかわらず、予算配分が年々減っているといた現象に表れるものと思われる。

さて、このような財務管理状況を鑑みるに、財務指標をもってプログラム評価を行うことは、少なくともマラウイ国に関する限り困難であろう。筆者は、ケニア、タンザニア、エチオピアの東アフリカ 3 カ国でも教育セクターへの公共支出について分析を試みたことはあるが、まずデータの網羅性や精緻度に疑問があるうえに、分権化が進むと初等教育や地方教育事務所の予算が地方自治省の予算に一括されてしまい、教育関連予算だけを取り出すことが難しくなる。さらに、通常予算以外の特定財源もいろいろとあって、「教育省予算」だけを見るならまだしも「教育予算」全体を正確に把握することが現行、非常に難しい。県や郡政府への中央からの送金もアドホック的である場合が多く、地方でのセクター別の公共支出が中央で正確に把握できるようになるまでにはまだ時間がかかろう。

プログラム目標の達成度を測定するにあたり、DfID などの財政支援型ドナーは、PRSP やセクター開発戦略に完全にアラインしているという立場を取るのも、当該国政府の政策の達成度をもって援助の達成度の評価に代える方針を取っている。そして、財政支援した資金が予定通り漏洩なく配分、活用されることが成果達成の前提とみなされ、当該国政府の財務管理能力強化のための技術支援やモニタリングを重視している。しかし、重大な資金ギャップと政府のキャパシティ不足のなか、地方移管が進められつつある基礎教育分野の財務状況をつぶさに把握することは容易ではないと思われる。

(3) 分権化に関する考察－NIPDEP の効用

中央省庁の改革やキャパシティ・ビルディングと並行して分権化が進められているマラウイ国のようなケースでは、省庁の縦のラインを通じて地方に十分な予算が必要なタイミングで配置されることがあまり期待できない。そのような場合は、地域レベルでコミュニティやドナーなど、政府以外のチャンネルから資金を獲得しないかぎり、ほとんど行政サービスが維持・拡充できないことがしばしば見られる。マラウイ国では、教育予算の一部が分権化され、地方自治省を通じて郡政府に送られているというが、経常予算の大部分を占める人件費と開発予算は中央の教育省が所掌している。要するに、地方に移管されたのはその他の経常経費(ORT)といわれる部分であるが、これは教育省の経常予算の 20%程度に過ぎず、また、開発予算が地方で管理されていない以上、初等教育の質・量の拡充にかかる経費は、公共財源以外から直接獲得するしかないような状況かと思われる。筆者のエチオピアやケニアでの調査でも、教育普及化政策を下支えする教室建設などのコストのかなりの部分をコミュニティや親に依存していることが分かっているが、マラウイにおいても、中央政府からの十分かつ適切な支援が得られにくい以上、郡や県レベルでコミュニティやドナー、NGO などから個別に資金調達をしなければならない実情と思われる。その観点からは、NIPDEP が行った District Education Plan の作成とドナーに対するマーケティング支援は、マ

ラウイ教育行政の実情に合った現実的な手段であったと言えよう。確かに、公共財政が円滑で、中央から地方へ漏洩や遅滞なく必要な経費が送金されてくれば、郡レベルへの直接的支援はパラレルシステムを作ってしまう可能性があるが、現段階では、むしろ拡大し続ける教育需要に対して、現場で少しでも対応するためには、DEP 作成支援は有効と思われる。

3. 教育需要と教育協力

ここまでマラウイ国の支援環境及び行財政制度について述べてきたが、最後に基礎教育への需要と教育サービス拡充のための支援について考察することとする。当該国の教育の現状からすれば、何でも必要で、何をやっても意味があるとも言える。マラウイは、サブサハラ・アフリカの中でも、初等教育無償化政策によって爆発的に就学率が伸びた国のひとつである。1990年には66.9%だった総就学率が2000年には136.9%、2002年には172.2%(EFA Global Monitoring Reports)と10年間で2倍という勢いで、これは、エチオピアやウガンダ、ルワンダなどのサブサハラ・アフリカのいくつかの低開発国に共通してみられる傾向である。ただし、このような急激な生徒数の増加は、教育の質や内部効率の低下を伴っていることは、しばしば指摘されているとおりである。すなわち、教員養成や施設建設が追いつかないまま、狭い教室に生徒がすし詰めになっていて、十分なケアもされないまま中退・留年が増加するというパターンである。たとえば、マラウイ国のPIF(Policy and Investment Framework)では、2012年までに教員一人当たりの生徒数を1:60にすることを目標としているが、調査団が訪問した比較的恵まれているはずのNIPDEP支援を受けた学校ですら、1教室に150名~200名の生徒がいたり、880名の生徒が登録している学校に教師が3名しかいないといった状況であった。初等教育の普遍化政策により、多くのアフリカの国々では、定員を設けずに生徒を受け入れるようになっているが、教員や施設、教材といった学校内で直接必要となる資源のほか、教育行政全体のキャパシティも限られているなかで初等教育へのアクセスが爆発的に拡大していることの代償は大きい。行政能力が限られており、また、遠隔地へ赴任する教師へのインセンティブなども十分に提供されないことから、教育サービスは都市部が先に手当てされる傾向が強くなり、農村と都市の格差はなかなか縮小しない。調査団が訪問した学校には、机や椅子はあったが、家具を入れたら教室に入れる生徒数が減ってしまうので、倉庫にしまわれており、教室に入ると、薄暗い中に無数の生徒が床に座っていた。DANIDAなどが支援して、教科書配布を行っているが、教科書もかなり不足している。更に、マラウイはエイズ被害が深刻な国のひとつであり、ただでさえ需要に教員養成が追いついていないところ、AIDSなどの病気での教師の離職・死亡率も高い。このように、教育サービスの提供側の制約が多いなかで、生徒や保護者が、遠距離通学や有形・無形の教育コスト負担などの犠牲を払って学校に来ることの意義を見出せずに中退するケースも多いと思われる。ある程度の質の教育を提供でき、それが将来への投資として価値があると生徒・保護者に認識されなければ、一次的な就学率の拡大は、教

育の本質的な定着にはつながらない。現在、教育の質や効率性に問題がありつつも就学率が目覚しく向上していることが、初等教育普遍化政策のとりあえずの成果とみなされている。しかし、アフリカのいくつかの国の歴史をたどると、就学率は増えたり減ったりしていることがしばしば見られ、就学率を一時的に上げることよりも定着させることのほうが難しく、そのためには、質・量ともに包括的に教育制度を向上させていく必要があることが分かる。

こうした状況をみるに、国際協力の貢献はあらゆるところで求められるとともに、中央政府レベルでの政策協議だけでなく、地方行政や学校現場に直接技術・資金援助を行うノウハウに長けた JICA の役割は大きいと思われる。財政支援や政策へのアラインメントが理念としていかに重要であっても、当該国の政策や行財政能力が未熟な状態では、ニーズに照らしてプログラムを組む発想も必要だとは、学校現場を見ると更に強く感じることである。

以上

北村友人

名古屋大学大学院国際開発研究科

1. 本評価調査の目的

本評価調査は、2005年度にホンジュラス教育分野において試行的に考案されたプログラム評価の枠組みにもとづき、ベトナムの教育分野で同様のプログラム評価を行おうとするものである。ただし、本評価調査の基本的な目的は、JICAがベトナムで実施してきた教育支援の現状を評価することにあるのではなく、あくまでもホンジュラスで開発されたプログラム評価の枠組みの妥当性をベトナムの文脈に照らし合わせることで検証し、今後、JICAがプログラム支援を実施していくうえで適用可能な評価枠組みの開発に資することにある。

2. 教育セクターにおける包括的な視点

近年、開発途上国における開発政策に占める人的資源開発の重要性が、広く認識されるようになってきた。とくに教育分野への関心が高まり、国際機関やドナー国による基礎教育普及のための重点的な開発援助が1980年代後半から幅広く実施されるようになってきた。そして「万人のための教育世界会議（The World Conference on Education for All）」（タイ・ジョムティエン、1990年）と「世界教育フォーラム（The World Education Forum）」（セネガル・ダカール、2000年）という2つの大きな国際会議を通して、「教育（とりわけ基礎教育）」の普及こそが開発の基盤になるという理解が広く共有され、途上国での基礎教育普及が国際社会全体の課題であることが確認された。

こうした基礎教育普及の取り組みは、「万人のための教育（Education for All: EFA）」の標語のもと、多くの途上国で展開されている。EFAの理念的な特徴として、公的な初等教育の普及を開発途上国における教育開発の基本的条件としつつも、それと同時にノンフォーマル教育や成人教育などを含めた幅広い領域にわたって基礎教育を捉えようとしている点が挙げられる。たとえばベトナムの教育セクターにおいても、初等教育の量的・質的な向上のみならず前期中等教育、職業技術教育、ノンフォーマル教育なども通して、基礎教育の拡充が図られている。また、後期中等教育や高等教育などとの連関（たとえば教員養成など）から、基礎教育分野の開発を考えることも必要である。このような視点から教育セクターのあり方を考えることが求められている今日、単独のサブセクターや課題のみを取り扱うのではなく、複数のサブセクターや諸課題をプログラムあるいはセクターのレベルで包括的に捉えることが不可欠である。

上述の視点を踏まえ、教育セクター支援のプログラム化を進めるうえで、そうしたプログラム化がいかんにして当該国におけるEFAの実現に貢献することができるか、ということプログラム評価の出発点に位置づけることが重要ではないだろうか。もちろん、教育セク

ター開発は基礎教育分野のみにとどまるものではなく、高等教育や職業技術教育など広範にわたっているが、それらの分野が改善されるうえでも基礎教育のレベルが向上することは欠かせない。したがって、基礎教育分野を中心に据えつつ、教育セクター全体に対する支援のあり方を改めて検討することが必要であろう。

3. 教育開発計画の策定

プログラム評価を進めるにあたり、当該国における教育分野の政策体系に関する文書を分析することがまず必要である。たとえばベトナムでは、国家政策の最上位に位置づけられている「社会経済開発戦略（2001-2010年）」をベースとする「教育開発戦略計画 2001-2010年（Education Development Strategic Plan 2001-2010: EDSP2010）」にもとづき、同計画の初等教育分野を具体化するための「初等教育開発プログラム（Primary Education Development Program: PEDP）」が策定されている。

また、ダカールの会議では、2015年までに達成すべき基礎教育分野に関する6つの目標を定めた「ダカール行動計画（The Dakar Framework for Action）」が採択され、それらの目標を具現化するために各国政府がEFA国内行動計画（EFA National Action Plan）を策定することで合意した。しかしながら、これらの行動計画作成に対する各国の取り組みは一様でなく、多くの問題を抱えていることが指摘されている。ベトナムの場合、2003年にEFA国内行動計画が策定された後、UNESCOや世界銀行などの支援を受けつつ省レベルでのEFA行動計画の策定に取り組んできた（既に10省で策定済み）。現在は、世界銀行とCIDAの支援を受けつつ、残りの省における行動計画の策定作業が進められている。

ベトナムにおけるPEDPの策定に関して、JICAが全面的なサポートを提供したことは注目に値する。筆者の私見ではあるが、多くの国でJICAが実施している教育援助は、必ずしも教育セクターの中心的課題に対して直接的な支援を行っているとは限らないように感じている。しかしながら、このPEDP策定への支援は、当該国の教育分野における重要課題の一つである初等教育の普及に対して積極的に関与しようという姿勢が強く見られ、高く評価されるべきであろう。とくに、このPEDPにもとづきEFA国内行動計画の初等教育分野のプランが策定されたことは広く認められており、極めて重要な貢献をしたと言える。

それと同時に、PEDPがEFA国内行動計画の一部という位置づけをされてしまったことにより、PEDPの存在感が薄くなってしまったことを惜しむ声も聞かれたが、基本的にPEDPはEFA国内行動計画のなかで重要な役割を果たしているのであり、それに対してJICAが貴重な貢献をしたことを積極的に評価すべきであると筆者は考える。ただし、後述のFTIの対象国にベトナムが選ばれたことにより、EFA国内行動計画を作成するプロセスが日本側の予想を上回る速さで進展したことは否めない。

4. 教育セクターへの支援内容

ベトナムの教育セクターに対する JICA の支援は、これまで①開発調査、②技術協力プロジェクト、③無償資金協力プロジェクト、④青年海外協力隊員の派遣、という複数のスキームを通して実施されてきた。これらの案件は基本的にプロジェクト・ベースで行われており、プログラム評価で想定するようなプログラムあるいはセクターをベースとしてデザインされている訳ではない。にもかかわらず、一応の整合性をもって複数の案件が構築されてきたことが認められ、プログラム評価の枠組みを考えるうえで示唆的である。すなわち、まず開発調査を通して当該国の重要分野に関する政策（この場合は PEDP）の作成を支援し、その後、策定された政策を具体化するための支援として技術協力プロジェクト（現職教員研修改善計画）、無償資金協力プロジェクト（北部山岳地域初等教育施設整備）、プロジェクト対象地域への協力隊員の派遣などを実施してきた。これらのプロジェクトには、継続性や汎用性などの観点から課題も存在するが、プログラム化を行う際に必要なコンポーネント（政策支援、インフラ整備、教育内容の改善など）を提示していると言えるだろう。

個別のプロジェクトの内容を見てみると、日本の教育援助の独自性を打ち出していくことが可能であることに気づく。たとえば、バクザン省で実施している「児童中心主義」にもとづく教授法に関する教員研修は、他ドナーが行っている教員研修プロジェクトと比較して、教師と生徒の関係性などを重視し、学校のなかに「学びの文化」を構築しようとしている点が特徴的である。こうした教授法は、ともすると抽象的な概念に流れてしまいがちではあるが、その反面、現場の教師たちと対話を重ねながら具体的な研修プログラムを開発していくことができれば、実践的に応用可能なモデルを提示することも期待される。現在、パイロットプロジェクトとして位置づけられながら今後の全国展開の見通しが立っていない同プロジェクトにとっては、こうしたモデルを他ドナーと共有することで、援助のインパクトを高めることができるのではないだろうか（たとえば、後述の PEDC との協調など）。

また、JICA は教育サブセクターのなかでも初等教育に重点的な支援を行ってきたが、その際の中心的な関心は「格差の解消」にあると思われる。ここで言う「格差」には、地域格差、男女格差、障害児・少数民族などマイノリティに対する格差などが含まれる。プログラム化を通して日本の教育援助の独自性を示すためにも、こうした課題の解決に対する取り組みの姿勢をより明確化し、個々のプロジェクトにも一貫した方向性をもたせることが肝要であろう。

さらに、教育セクターの諸課題に関する概念的な整理を行っていくことも必要であろう。とくに、プログラム化を行っていくうえで、それぞれのプロジェクトの基礎となる概念に統一性がなければ、プログラム全体としての纏まりや一貫性という観点からも齟齬をきたすことになるであろう。たとえば、「教育の質」を高めるためのプロジェクトを考えるにあたっては、大別して、①教育環境の質を改善する支援（例・学校施設の改善、教具・教材の充足、学校への財政的支援など）と、②教育内容の質を高める支援（例・カリキュラ

ムや教科書の開発、教員研修など）とに分けることができるであろう。あるいは、「能力開発（capacity-development）」に対する支援を考えるうえでも、人的（human resource）、財政的（financial）、制度的（institutional）といった多様な「能力」について検討する必要がある。そのほかにもさまざまな課題について概念的な整理を行い、それらを各プロジェクトで共有することが、プログラム化をスムーズに進めるためにも重要ではないだろうか。

5. 他ドナーの活動

他ドナーの活動としては、世銀や DFID が主導する「初等教員開発プロジェクト」や「困難児に対する初等教育支援（Primary Education for Disadvantaged Children: PEDC）」、UNICEF による「子どもに優しい初等教育支援（Child-Friendly Primary Education）」、そして後述の財政支援（複数ドナーによる）などが実施されている。これらの活動には JICA の支援と重複する分野も含まれており、お互いの比較優位性を活かしつつ、何らかの協調関係を築いていくことが欠かせないであろう。既に、世銀やベルギーの教員研修プロジェクトで作成された教材などを入手して参考にしているようだが、今後、たとえば JICA の現職教員研修のモデル化や全国展開を行う際に、他ドナーとの協調なども視野に入れることが考えられるであろう。また、PEDC のモニタリング指標として開発された「学校品質基準（Fundamental School Quality Level: FSQL）」が、PEDC のみならずベトナムの実質的な国家基準として適用されており、このようなドナーによるプロジェクトのインパクトを最大化する試みを、日本としても検討していく必要があるだろう。（その意味では、日本の一般無償による学校建設の基準が国家基準として採用されていることは、評価されるべきであろう。）

6. 援助モダリティのあり方

世界銀行の試算などが示すように、一般的な途上国の教育予算のほとんどは当該国政府の通常予算から配分されるものであり、国際機関やドナー国といった国際社会からの開発援助を通して受け取る資金はわずか数%程度に過ぎない（極度の財政難に苦しむサハラ以南アフリカの一部の国を除いては、多い国でも 1 割強である）。したがって、教育予算の強化は何よりも途上国政府自身の責任であり、国外からの支援はそれを効果的に補うために実施されるべきであることが指摘されている。

そのためには、各国の EFA への取り組みを単に教育政策の面からのみ検証するのではなく、他のセクターにおける開発政策との関連のなかで見ると必要となってくる。そこで、教育省が策定している EFA 行動計画を、世銀・IMF などの主導のもとに他省庁（とくに財務省や計画省など）が関わっている「貧困削減戦略ペーパー（PRPP）」や国連機関（主に国連開発計画）が進める「国連開発援助フレームワーク（UNDAF）」などのさまざまな開発計画といかにリンクさせていくかが、教育開発政策における重要なテーマとして挙げられる。とりわけ EFA 行動計画とその他の開発戦略との関係を分析するうえでは、世界銀行の主導で始められ、多くのドナー国がサポートしている「ファスト・トラック・イニシ

アティブ（Fast-Track Initiative: FTI）」の影響を考える必要がある。ベトナムも対象国の一つである FTI は、「初等教育の完全普及」と「教育における男女格差の解消」という最も緊急を要する二つの分野に対して重点的な開発援助を実施するためのイニシアティブであり、EFA 行動計画と PRSP の作成を資金贈与の条件として示している点に特徴がある。先述のように、FTI の対象国となったことが、ベトナムの教育セクターにおける開発計画の策定プロセスに大きな影響を与えている。

また、ベトナムにおいては、世銀や DFID の主導により初等教育分野に対する財政支援（Target Budget Support: TBS）が行われているが、もともと TBS に参加していたノルウェーが現在では独自路線を選んでいるように、ドナーの間でも財政支援のあり方などに対する見方は一様ではない。財政支援に参加することが難しい日本の立場からは、既存のスキームをいかに組み合わせて、効果的な支援を行うかが重要であろう。また、今後、初等教育の質的向上への支援と並行して中等教育レベルへの支援を拡充する可能性について JICA としても検討しているようだが、TBS は中等教育レベルでは必ずしも効果的な支援方法とは言えないため、JICA の比較優位性をより活かした支援を考えることが可能であろう。

7. プログラム評価のあり方

今回の評価調査に同行し、関係各位から聞き取りなどを行うなかで、教育セクターに対するプログラム支援の重要性を改めて確認した。ベトナムでは、各プロジェクトが個別の案件としてデザインされているが、先述の通り、プログラム化を行う際の方向性を明確に示していると思われる。ただし、FTI 対象国に選定されたことにより EFA 国内行動計画の策定プロセスが急に加速化したように、想定外の外部要因によって当該セクターの優先事項などが常に変化する可能性があることを認識しておくことが必要であろう。そのため、プログラム評価を行う際には、時間軸を意識しつつ、いつの時点でいかなる支援を行うことが有効であるかを検証していくことが欠かせない。また、JICA による単独の支援のみを評価対象とするのではなく、当該国政府（中央ならびに地方）や他ドナーとの協調関係、さらには日本（いわゆる 4J）としての包括的なセクター支援のあり方なども含めて、援助の実効性を評価していくことが重要であろう。

以上

外部有識者レビュー

お茶の水女子大学文教育学部 浜野隆 助教授

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）」
報告書に対するコメント

浜野 隆（お茶の水女子大学）

本報告書は、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、プログラムの戦略性を高めるにはどうしたらよいか、という問題意識から、「形成・改善型」の評価を行ったものである。

1. 本報告書の意義

本報告書の最大の意義は、マラウイとベトナムを事例にとり、新しい「プログラム」の定義にもとづき、従来型のプログラムの位置づけを見直し、プログラムの戦略性を高めるための道筋を示したことにある。幅広い文献狩猟と詳細な現地調査に基づいた緻密な議論が展開されており、読み応えがあるものになっている。

通常、「評価」というと「事後の評価」、すなわち、「すでに実施された案件の正否を判断するもの」といったイメージがあるが、本報告書では「形成的評価」に重きをおいている。終わってしまったものの評価も重要であるが、現在動いているものをより良い方向に導くための評価も、それに劣らず重要である。本報告書では、マラウイとベトナムにおけるこれまでのプログラムに戦略性をもたせるための貴重な提言が多数盛り込まれており、現場に対する重要な示唆となっている。

本報告書に先立ち、すでにホンジュラスの基礎教育拡充に関するプログラム評価が実施されている。本報告書では、アジアからベトナム、アフリカからマラウイが取り上げられており、先行したホンジュラス（ラテンアメリカ）と合わせて、バランスの取れた3部作となっている。これら3カ国は、それぞれの地域の教育の特徴をよくあらわしている。アジア、アフリカ、ラテンアメリカは、教育の発展段階が大きく異なる。ラテンアメリカにおいては、初等教育の量的拡大がほぼ終了し、留年問題の解決など質的改善が主要な課題となっている。アジアにおいては、ベトナムのように、まさに初等教育が普遍化段階に入りつつある国が多い。アフリカにおいては、初等教育は拡大の途上にあるといえよう。マラウイのように急速な拡大や質的低下を経験した国もあれば、就学の伸びが停滞している国もある。報告書では、教育分野におけるJICAプログラムが進んでいる国としてこれらの国がとりあげられたものとわれるが、この3カ国は、アジア、アフリカ、ラテンアメリカ、それぞれの地域特性を代表する国としても適切な選択であったと思われる。このように、地域特性を代表した国選択により、全体としての完成度を高めたことも本報告書の意義としてあげられよう。

2. 疑問点及び今後の課題

このように、本報告書の意義が大きく、重要な貢献をなしたことはいうまでもない。そのうえで、以下、若干のコメントをさせていただきたいと思う。日本におけるプログラム評価の歴史はまだ浅く、検討しなければならない課題も多い。教育分野における今後のプログラム評価・JICA 案件のプログラム化を考える際の一助となれば幸いである。

(1) 新しい「プログラム」概念はどの程度浸透しているのか？

言うまでもなく、本報告書における最大のキーワードは「プログラム（およびプログラム評価）」である。従来から、「プログラム」は国際協力の世界でも、評価研究・評価理論においても様々な意味で用いられてきた。そのため、「プログラム」という言葉に関しては、共通の理解があるわけではないし、使う人によって、また、使われる場面によって微妙な違いがある。本報告書では、従来は「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」としていた「プログラム」概念を新しく、「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」定義しなおしている。この再定義は、従来、プログラムという名の下に緩やかに位置づけられていたプロジェクト群を、プロジェクト間の相互関係や構造、相互連携や時系列的な変化も入れて戦略的に再構築するという点で、大きな意義をもつ。

しかしながら、せっかくの新しい定義も、それが関係者に知られていなければ意味がない。国際協力や開発援助において最も重要なことは、関係者の相互理解と合意である。援助は、「関係者間の相互理解と合意」に基づいて実施されるものである。ここでいう「関係者間」には、「日本国内の関係者間」「日本－他ドナー間」など、ドナー側の関係も重要であるが、何よりも重要なのは、「ドナーと途上国との間の相互理解・合意」である。国際協力事業は、ドナー側だけの合意で実施するものではなく、途上国側の関係者と一緒に作り上げる「共同事業」である。であれば、そこで使われる言葉や重要概念に関しては、関係者の合意（共通理解）が必要であることは言うまでもない。

プロジェクトであればプロジェクト関係者の間で合意があればよいが、プログラムは、それよりもさらに広範な人々が関与する。であれば、新しい「プログラム」の概念は、広く関係者の間に浸透を図る必要があると思われる。具体的には、調査団や案件担当者、カウンターパートなどに対して説明の機会を多く持つことが必要である。実際、プログラムもプロジェクトも日本語では「計画」なので、その両者の区別すらついていない人も多い。私自身の経験を言えば、ベトナムに関して「初等教育セクタープログラム開発調査」の国内支援委員、「現職教員研修改善計画」の事前評価調査団員をつとめた経験があるが、「プログラム」を意識させられる場面はほとんどなかったと述べていい。その時々における目の前の案件内の問題で頭がいっぱいで、そこよりも一段高い「プログラム」の一部を担っているという意識は希薄であったといわざるを得ない。もっと早い時期に JICA の「プログラム」観のレビューを受けていれば、ベトナム案件に対する意識や取り組み方は変わってい

たかもしれない。

(2) 「戦略性」「戦略的」とは何か？

新しい「プログラム」の定義に「戦略枠組み」という言葉が入っていることもあってか、本報告書には随所に「戦略性」「戦略的」という表現が見られる。何を以て「戦略性」というかは人それぞれであろうが、本報告書では、以下のような定義がされている：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こと。

まず、①についてであるが、通常、「途上国の開発戦略や日本の援助戦略」は、ごく一般的な表現で書かれており、メリハリが少ないものである。そのため、途上国の開発戦略や日本の援助戦略に沿っているかを見ても、たいがいは沿っているものであり、むしろ沿っていないことの方が珍しい。例えば、本報告書でも「途上国の開発戦略で『教育の質の向上』が重要課題とされているから『教員研修に焦点を当てたプロジェクト』は優先度が高い」といった言い方がされている（114-115 頁）。これはまちがいはないが、明らかに根拠が不足している。なぜなら、「教育の質の向上」には様々な要素が含まれるわけであり、その中には「教員研修」よりも優先度の高いものが存在するかもしれないからである。初等中等教育の「アクセスの拡大」や「質的向上」はほとんどどの国の開発戦略に必ず出てくる表現であり、初等中等教育で何かをやればほとんどはその中に含まれる。よって、①のような意味で戦略性を判断するには、サブセクターでの優先順位や他の援助機関との関係、日本が援助することの妥当性（日本の強みや経験の活用）等をさらに詳細に分析することが必要であると思われる。

次に②に関しては、「適切な」という点が重要である。いかなる案件も、その立ち上げの際には、何らかの「シナリオ」は有しているはずである。何のシナリオもなく開始されるプロジェクトなどない。しかし、進めてみればシナリオどおり進まないことも出てくる。そこで、「なぜシナリオ通り進まないのか」を分析する必要が生じる。案件のモニタリングが重要だといわれるのは、モニタリングをすることによって「シナリオ通りの展開」を阻害している要因を明らかにできるからである。これまでに実施された教育関連案件を見ると、「シナリオ通りの展開」の阻害要因は大きく分けて二つある。一つは、「案件自体の設計が悪い（シナリオ自体の問題）」というものであり、もう一つは「実施段階での諸問題」である。このうち前者は、設計自体にまで立ち戻らねばならないので、修正コストが大きくなることが多い。よって、当初から「適切な」シナリオを持つことがきわめて重要になる。そのためには、案件形成の段階から当該国・地域の専門家が入ることが必要であるし、また、他ドナーのプロジェクトやプログラムが持っている「シナリオ」を分析することも有益であろう。

最後に、③に関してであるが、これに関しては「有機的に」組み合わせること、そして、

他の開発主体と「適切な」連携を行っていくという点がポイントである。技術協力プロジェクトと JOCV と連携や他ドナーとの連携が強調されることが多いが、その自己目的化は危険である。JOCV と連携すれば必ず相乗効果が生まれるというものではない。また、他ドナーと連携しても、場合によってはむしろマイナスとなる場合すらある。連携については、有機的かどうか、適切かどうかを常に問われなければならない。

(3) その他のコメント

以下、報告書の内容に関して疑問に思ったこと、気づいた点を 4 点ほどあげておきたい。

①評価のタイミングは適切であったか？

全体として、「結果」や「貢献」の評価については「時期尚早」という表現が目立つ（66 頁、120 頁、124 頁、173 頁、180 頁など）。むしろ、形成的評価に重きをおいているので、ある程度評価の時期が早くなるのは仕方がないともいえるが、「時期尚早」が頻出するのは少し気になった。プログラム評価において評価の時期をいつごろにするのが適切かについて、今後検討する必要があるだろう。

②ベトナムにおいて教員研修の技術協力を行なったことは不適切か？

報告書は、ベトナムにおいて、教育の質を対象としたことについては一定の評価をしながらも、技術協力プロジェクトによる介入分野を教員研修分野にしたことについては、「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」と否定的な見解をとっている。

これに関して事実関係を申し上げるならば、「教育の質」の中で日本が教員研修に焦点を当てることは、日本側が勝手に決めたのではなく、ベトナム政府とも世銀、BTC とも協議を行ったうえで合意して決めたことである。教育省や世銀・DFID と BTC が既に教員研修をやっているから「(日本の介入には) 改善の余地があった」とするのは根拠が不足してはいないだろうか。また、報告書は一方では「他の開発主体との連携」を「戦略的」としているわけであるから、「他の開発主体（世銀や BTC）が教員研修をやっているから日本はそこに参入を控えるべき」とも取れる主張をするのは、むしろ戦略性の観点からしてマイナスではないだろうか。

③マラウイ・ベトナムの比較・知見の統合

本報告書では、2 カ国（マラウイ・ベトナム）が対象となっている。それぞれの国についての詳細な分析はあるものの、それぞれが独立しており、両国の比較や知見の統合はさほど行なわれてはいない。マラウイとベトナムは、ほぼ同じ初等教育就学率の水準にあるものの、中等教育の普及や教育の質的環境などにおいて明らかに発展段階が異なる。初等教育の政策課題が、その発展段階に応じて変化することはよく知られている。両国の比較検討によって、発展段階に応じた教育開発課題が明らかになるなど、得られる知見もあった

のでないかと思われる。それによって、他の国々にも適用できる、より汎用性の高い提言も可能だったのではなかろうか。

④外務省『教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取り組みの評価最終報告書』との関係

2005年3月に外務省の第三者評価として『教育関連 MDGs 達成に向けた日本の取り組みの評価最終報告書』が刊行されている。この中にはサンプル国としてベトナムが取り上げられており、教育関連 MDGs という「開発課題」に対する日本の「貢献」に関する分析がなされている。その中では提言として、例えば、技術協力と無償・有償資金協力を組み合わせた総合的アプローチの重要性が指摘されている。むろん、JICA と外務省の視点と同じである必要はないが、同じ国（ベトナム）を事例としながら、一方では技術協力と資金協力との組み合わせが強調されているのに対し、他方ではあまりそれが前面には出ていないのは対照的である。

別添資料

別添資料1：現地調査日程

現地調査日程(マラウイ)

			訪問先	宿泊地
0	5月14日	日	マラウイ着	リロングウェ
1	5月15日	月	AM 事務所打合せ(内山所員、在外専門調査員インタビュー)	リロングウェ
			PM 木内専門家、高橋シニアボランティアインタビュー	
2	5月16日	火	AM 教育省(次官表敬、計画局長インタビュー)	リロングウェ
			PM 教育省(基礎教育局インタビュー)	
3	5月17日	水	AM ドナー会合キャンセルにつき団内ワークショップ	リロングウェ
			PM 中等教育局インタビュー、団内ワークショップ続き	
4	5月18日	木	ムチンジ県教育事務所(NIPEDP)、学校視察	リロングウェ
5	5月19日	金	AM 財務省インタビュー	リロングウェ
			PM 事務所報告	
6	5月20日	土	マラウイ発(官団員)、資料整理	リロングウェ
7	5月21日	日	マンガチへ移動	クラブマック
8	5月22日	月	AM マンゴチ中等学校(校長、SMASSEコアトレーナー、山下協力隊員インタビュー)	ゾンバ
			PM ゾンバへ移動	
9	5月23日	火	AM ドマシ教員養成大学(校長、SMASSE大木調整員インタビュー、無償施設視察)	ゾンバ
			PM 長谷シニア協力隊員インタビュー	
10	5月24日	水	AM 資料整理	ブランタイヤ
			PM マチンガ県教育事務所、NIPDEP現場視察 ブランタイヤへ移動	
11	5月25日	木	AM チョロ県教育事務所インタビュー、NIPDEP現場視察	ブランタイヤ
			PM デイビジョン教育事務所インタビュー	
12	5月26日	金	AM ンサンジェ県教育事務所(NIPDEP)インタビュー	ブランタイヤ
			PM ンサンジェNIPDEP現場視察	
13	5月27日	土	リロングウェへ移動	リロングウェ
14	5月28日	日	資料整理	リロングウェ
15	5月29日	月	AM 雪山協力隊員インタビュー	リロングウェ
			PM 世銀インタビュー	
16	5月30日	火	AM UNICEF、CIDAインタビュー、JSRフォローアップミーティング出席	リロングウェ
			PM USAIDインタビュー	
17	5月31日	水	JICA事務所打合せ/資料整理	リロングウェ
18	6月1日	木	AM 教育省計画局長インタビュー	リロングウェ
			PM GTZインタビュー、高橋シニアボランティア面談	
19	6月2日	金	事務所報告	リロングウェ
20	6月3日	土	マラウイ発	

現地調査日程(ベトナム)

			訪問先	宿泊地
0	6月18日	日	ベトナム着	ハノイ
1	6月19日	月	AM JICA事務所表敬訪問・打合せ、大使館表敬訪問	ハノイ
			PM 世銀PEDC事務所インタビュー、JICA事務所インタビュー	
2	6月20日	火	AM 教育省インタビュー	ハノイ
			PM 計画投資省インタビュー	
3	6月21日	水	AM バクザン省人民委員会表敬、BOET・MOETインタビュー	ハノイ
			PM 技プロ専門家チームインタビュー、Hong Thai小学校およびNinh Son小学校の訪問・インタビュー	
4	6月22日	木	AM WB	ハノイ
			PM UNESCO、ADB	
5	6月23日	金	AM Dong Lo 2 小学校の訪問・インタビュー	ハノイ
			PM ハノイに移動	
6	6月24日	土	資料整理	ハノイ
7	6月25日	日	資料整理	ハノイ
8	6月26日	月	AM 開発情報センターにてプロジェクト関連資料収集	ハノイ
			PM ハノイにてDong Lo 2小学校派遣の協力隊員インタビュー	
9	6月27日	火	AM ハノイにてHong Thai 小学校派遣の協力隊員インタビュー	ハノイ
			PM ローカルコンサルタントとの打ち合わせ	
10	6月28日	水	AM UNICEF	ハノイ
			PM EU, CIDA	
11	6月29日	木	AM DFID, USAID, BTC	ハノイ
			PM 世銀 Primary Teachers Development Project、NORADインタビュー	
12	6月30日	金	AM 資料整理	ハノイ
			PM BTCプロジェクトのワークショップ視察、NGOリソースセンターにて資料収集	
13	7月1日	土	資料整理	ハノイ
14	7月2日	日	資料整理	ハノイ
15	7月3日	月	資料整理	ハノイ
			PM 教育省合同インタビュー	
16	7月4日	火	AM ハイフォン省 DOETインタビュー	ハノイ
			PM ハノイに移動	
17	7月5日	水	AM 資料整理	ハノイ
			PM バクザン省にて技プロ専門家チームインタビュー	
18	7月6日	木	AM WB Primary Teachers Development Project(ビンフック省)インタビュー	ハノイ
			PM ハノイに移動	
19	7月7日	金	A.M. JICA現地事務所との会合、ローカルコンサルタントとの打ち合わせ	ハノイ
			PM ベトナム発	
20	7月8日	土	日本着	

別添資料 2 : 面談者リスト

マラウイ

JICA マラウイ事務所

水谷恭二	所長
諸永浩之	次長
門脇聡	所員
内山貴之	所員

Mr. Freedom Ngwenya Education Aid Coordinator

Ms. Tionge Nyasulu Program Officer

雪山大 JOCV (ムチンジ県 Misale CDSS)

教育技術省

木内行雄	教育省教育行政アドバイザー
高橋勉	シニアボランティア (教育省教授法局)

Mr. Joseph Matope Principal Secretary I

Dr. J. B. Kuthemba Mwale Director, Education Planning

Mr. Nelson T. Kaperepera Director, Basic Education

Mr. O. B. E. Maganga Chief Education Officer, Secondary Education

Ms. A. M. Chalamba Principal Education Officer, Secondary Education

地方教育事務所

Mr. George Ngaiyaya District Education Manager (ムチンジ)

Mr. E. N. M. Chumachao Acting District Education Manager (マチンガ)

Mr. D. R. Mambaca Desk Officer (マチンガ)

Mr. Sam Kalanda District Education Manager (チョロ)

Mr. Sakuwata District Education Manager (ンサンジェ)

Ms. Grace Banda Division Education Planner (南西部ディビジョン)

SMASSE プロジェクト

Dr. Elirs Chakwera ドマシ教員養成大学学長

大木憲一 SMASSE プロジェクト調整員

長谷宏司 シニア協力隊員

Mr. C. D. Chamangwana コアトレーナー (Lisumbwi Secondary School)

山下和也 JOCV (Lisumbwi Secondary School)

World Bank

Dr. Michael Mambo Education Advisor

UNICEF

Mr. Simon Mphisa Head of Education

CIDA

Mr. McPherson Jere Education Specialist

USAID

Dr. Thomas LeBlanc Education Team Leader

GTZ

Dr. Wilfried Goerther Education Advisor

ベトナム

JICA ベトナム事務所

菊地 文夫	所長
東城 康裕	次長
長縄 真吾	所員
中村 さやか	所員

教育訓練省

(Primary Education Department、Higher Education Department、Planning & Finance Department、Continuing Education Department よりインタビュー実施)

MPI

Mr. Nguyen Xuan Tien Head of Division, Foreign Economic Relations Dept

Bac Giang 省

Mr. Ngo Van Tho	Director of Bac Giang DOET
Mr. Vu Dang Hung	Chief of Primary Education Bureau of Bac Giang DOET
真田 昇	Ninh Son 小学校配属協力隊員
山口 夕紀子	Dong Lo 2 小学校配属協力隊員
森脇 剛	Hong Thai 小学校配属協力隊員

現職教員改善計画プロジェクト

永松 紀義	総括
田中 義隆	副総括・研修計画
齊藤 英介	児童中心型教授法
今瀬 直美	学校運営計画・マイクロプランニング
津久井 純	モニタリング・評価

BTC Project Office

Ms. Nguyen Lang Binh Project Director
Ms. Barbara Radelli Chef Technical Advisor, BTC

PECD Unit

Mr. Dang Tu An Project Manager

World Bank

Ms. Vu Thanh Binh Senior Education Specialist

UNESCO

Mr. Tajima Eisuke Education Specialist

ADB

Ms. Eiko Izawa Education Specialist

UNICEF

Ms. Nola Skinner Education Section Chief

EU

Ms. Anouk Van Neck Team Leader of Social Sector

Canadian Embassy

Ms. Lynne Racine Head of Aid/Counsellor (Development) Canadian Embassy
Ms. Le Anh Thao, Education & Social Sectors Specialist

DFID

Ms. Bridget Crumpton Education and HIV/AIDS Advisor

USAID

Mr. David Brunell Economic Growth Program Manager

NORAD

Ms. Nguyen Hong Giang Adviser

別添資料 3 : 主要参考文献

教育/プログラム一般

- UNDP (2002) Guidelines for Outcome Evaluators: Monitoring and Evaluation Comparison Series, #1
- 外務省 (2002) 「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN) の概要」
- 国際協力総合研究所 (2002) 「開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育」
- JICA (2005) 「総合分析『国別事業評価』報告書」
- JICA (2006) 「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野) 報告書」

マラウイ

- African Development Fund (2006) Appraisal Report on Support to Secondary Education (Education V) Project to Republic of Malawi
- African Development Fund (2001) Appraisal Report on Support to Community Day Secondary Schools (Education IV Project) to Republic of Malawi
- CIDA (2006) Project File on Support to the Education Sector
- CIDA (2006) Project File on Secondary School Teacher Education
- DFID, Malawi: Support to The Education Sector Programme
- World Bank (2005) Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the Republic of Malawi for a Malawi Education Sector Support Project 1
- World Bank (2006) Implementation Completion Report on the Credit to the Republic of Malawi for a Secondary Education Report
- World Bank (2005) Project File on Education Sector Support Project 1
- WFP (2001) Country Programmes – Malawi (2002-2006) submitted to Executive Board Third Regular Session (WFP/EB.3/2001/8/7)
- UNFPA (2001) United Nations Population Fund Proposed Projects and Programmes (2002-2006): Recommendation by the Executive Director Assistance to the Government of Malawi (DP/FPA/MWI/5)
- UNICEF (2004) UNICEF-Malawi Country Programme 2002-2006, Mid-Term Evaluation of Girl Child Education Interventions
- USAID (2006) USAID/Malawi's Education Portfolio
- 事業事前評価表 (技術協力プロジェクト) マラウイ中等理数科現職教員訓練プロジェクト (SMASSE INSET Malawi)、JICA 人間開発部基礎教育第 2 チーム、2004 年 9 月作成
- 武藤小枝里 「マラウイ教育行政アドバイザー (1999 年 4 月 7 日～2002 年 7 月 12 日) 最終報告書」
- 中山 嘉人 「マラウイ教育行政アドバイザー (1999 年 4 月 7 日～2002 年 7 月 12 日)

最終報告書」

- JICA 「サブサハラアフリカ基礎教育国別協力方針（マラウイ）（2005年4月版）」
- 株式会社コーエイ総合研究所（2005年9月）「マラウイ全国地方教育支援計画策定調査最終報告書（和文要約）」
- 株式会社コーエイ総合研究所（2002年8月）「マラウイ国全国スクールマッピング・マイクロプランニング-マイクロプランニング・コンポーネント-最終報告書（和文要約）」
- 教育セクターJoint Sector Review (JSR)（2006年5月）議事録
- JICA（平成14年10月）「マラウイ共和国全国地方教育支援計画策定調査事前報告書」
- マラウイ SMASSE に関する中間評価（2006年9月実施）に関する資料（マラウイ現地事務所より入手）
- JICA 「国別事業実施計画（マラウイ）平成13年度～平成17年度」
- JICA 「サブサハラアフリカ基礎教育国別協力指針（マラウイ国）、2005年4月26日
- JICA アフリカ部「アフリカ地域事業実施方針（案）、平成17年10月5日」
- 外務省「2005年度版国別データブック（マラウイ）」
- 外務省・文部科学省（平成14年6月）「Education for All Japan's Action～すべての子どもたちに教育を」
- Ministry of Education, Science & Technology, A Policy and Investment Framework for Education in Malawi
- Ministry of Education , Education Statistics 2005
- Ministry of Education (2005) Malawi National Education Sector Plan
- Ministry of Education (2002) Science & Technology, The National Strategy for Teacher Education in Malawi (NSTEM)
- National Economic Council (1998) Malawi, Vision 2020
- MoE (2005),Malawi National Education Sector Plan (Version 5)
- Sedere M.U & Akbar. F, (2005) Indicator of Education Sector Performance, Joint Sector Review, Ministry of Education, April 2005

ベトナム

- Socialist Republic of Vietnam (2001), The Education Development Strategic Plan for 2001-2010
- Ministry of Planning and Investment, Socialist Republic of Vietnam, The Five-Year Socio-Economic Development Plan (2001-2005)
- Socialist Republic of Vietnam (2002) National Primary Education Development Program
- Socialist Republic of Vietnam (2003) National Education for All Action Plan
- Socialist Republic of Vietnam (2004), PEDP Pack

- Socialist Republic of Vietnam (2005) Vietnam Achieving the Millennium Development Goals
- ベトナム政府教育訓練統計年鑑（2005）（原文ベトナム語）
- ベトナム政府教育訓練省（2005）教育訓練統計（原文ベトナム語）
- Ministry of Planning and Investment, Socialist Republic of Vietnam, The Five-Year Socio-Economic Development Plan (2006-2010)
- Belgian Technical Cooperation, Belgian Technical Cooperation in Vietnam
- Department for International Development (2004) Country Assistance Plan
- World Bank (2001) Project Appraisal Document on a Project in Support of Primary Teacher Development
- World Bank, Country Assistance Strategy (2003-06)
- World Bank (2003) Project Appraisal Document on a Primary Education for Disadvantaged Children Project
- World Bank (2005) Project Appraisal Document for a Targeted Budget Support
- 外務省「2005年度版国別データブック」
- JICA(2002)「ヴェトナム国『初等教育セクタープログラム開発調査』事前調査報告書」
- JICA(2003)「ベトナム国北部山岳地域初等教育施設整備計画（フェーズ 2）基本設計調査報告書」
- 対ベトナム国別援助計画（2004）
- JICA（2004）「国別事業実施計画」
- JICA（2004）「ベトナム社会主義共和国『現職教員研修改善計画』実施協議調査報告書」
- JICA（2004）「『ベトナム国初等教育新カリキュラム導入支援プロジェクト』事前評価調査（第1次）報告書」
- JICA（2002）「ヴェトナム社会主義共和国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ1ファイナルレポート和文要約」
- JICA（2004）「ヴェトナム社会主義共和国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ2ファイナルレポート和文要約」
- JICA（2004）「ヴェトナム社会主義共和国初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ2ファイナルレポート：日本による協力事業案」
- （財）国際開発センター（2004）「ベトナム国現職教員研修改善計画インセプションレポート」
- （財）国際開発センター（2005）「ベトナム国現職教員研修改善計画業務完了報告書（第一次）」
- （財）国際開発センター（2006）「ベトナム国現職教員研修改善計画業務完了報告書（第二次）」
- 田中恵理香（2005）「初等教育開発アドバイザー」最終報告書
- 浜野隆（2004）「初等教育普遍化に向けての政策課題と国際教育協力—ベトナムの事例」

- 一)、広島大学教育開発国際協力研究センター『国際協力論集』第7巻第2号
- 平成 14～17 年度科学研究費補助金基盤研究 研究成果報告書 研究代表者 潮木守一
(2006)「初等教育の普遍化戦略に関する事例研究」

