

第2章 より大きなインパクトの達成に向けて

よりインパクトの大きな協力の実施に向けて、近年、国際開発援助においては、プログラムアプローチや援助協調が進展しています。JICAにおいても、プログラムアプローチの強化や、ほかの援助機関やNGOなどとの連携の促進を通じて、事業の戦略性の向上と効果の増大を図る取り組みが進められています。また、プログラムアプローチを用いた課題解決に向けた総合的な援助の実施や、ほかの援助機関・NGOなどとの連携を通じたより大きなインパクトの実現は、「人間の安全保障」に向けた取り組みのなかでも重視されています。

第2章では、このような動きをふまえ、対象途上国の課題解決に向けた取り組み全体のなかにJICAの協力を位置づけ、その効果を分析・評価した2つのテーマ別評価を掲

載しています。最初の「アフリカ感染症対策研究」では、日本が長年感染症対策の研究拠点づくりに協力してきたガーナ、ケニア、ザンビアにおいて、JICAのプロジェクトが当該国の感染症対策にどのように貢献してきたのかを、各国の保健医療分野における協力対象研究機関の位置づけや感染症対策に果たしている役割をふまえ、幅広い視点から評価しています。また「プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)」は、EFA-FTI(万人のための教育－ファスト・トラック・イニシアティブ)のもと、JICAが複数の協力形態を組み合わせることで実施している基礎教育プログラムを取り上げ、当該分野の開発戦略におけるJICAプログラムの位置づけや同戦略へのJICAプログラムの「貢献」の観点から評価を試みたものです。

1 「アフリカ感染症対策研究」

1-1 評価調査の概要

(1) 背景と目的

日本の対アフリカ保健医療協力事業は、感染症の予防対策を重要分野の1つとし、ガーナ野口記念医学研究所(以下、野口研)、ケニア中央医学研究所(Kenya Medical Research Institute: KEMRI)、ザンビア大学付属教育病院(University Teaching Hospital: UTH)の3研究機関に対し、感染症研究・診断の拠点となる研究所の設立(ハード面への支援)と人材育成(ソフトへの支援)を組み合わせ合わせた協力を長期間行ってきた。これらの研究機関は、人的にも施設・機材面においてもその研究能力が整備されるなか、当該国における感染症対策への全体的な取り組みの中で研究機関としての役割を發揮しつつ、感染症対策にかかわる様々な関係機関と連携して、一般国民に対する医療サービスの向上に寄与していくことが今後期待されている。このような状況のもと、今後、感染症対策分野での協力を進める上で、これまでの協力を体系的に評価し、これらの国々における感染症研究機関の機能・役割をあらためて検証する必要性が生じている。

本テーマ別評価では、アフリカ地域における日本の感染

症対策分野での代表的な協力である野口研、KEMRI、UTHに対する日本のこれまでの支援を対象に、以下の評価設問のとおり、これらの研究機関による感染症研究の成果や公衆衛生への波及効果を確認するとともに、日本以外の援助実施機関も含めた支援対象国の感染症対策の枠組みのなかでこれらの研究拠点の位置づけ・機能および期待される役割を検討し、今後の協力に対する提言としてまとめることを目的として計画された。

評価設問

- ① 対象研究機関が調査対象国や周辺地域の保健医療セクターにおいて、「感染症対策における研究所・研究機関の位置づけや機能」に照らして、現状でどのような機能を果たしているか。
- ② アフリカ地域における日本の代表的な感染症対策研究に対する協力案件が、公衆衛生の見地から一般国民にどのような波及効果をもたらしてきたか。
- ③ また、調査対象国の保健医療セクターのなかで、これらの研究拠点をどのように位置づけ、研究拠点が感染症対策においてどのような役割を果たしていくべきか。

(2) 評価の実施期間・体制

1) 評価調査期間

2004年5月14日から12月27日まで(ケニア、ザンビアでの現地調査期間は2004年7月17日から8月25日まで、ガーナでの現地調査期間は9月11日から9月30日まで)

2) 評価実施体制

企画・調整部事業評価グループが本評価を主管するとともに、以下の評価アドバイザーをメンバーとする評価検討会を設置し、評価設問、フレームワーク、評価視点、現地調査方法、調査結果の取りまとめ方法に関し協議を行った。評価調査の実施、報告書の執筆は評価検討会の決定する方針のもとで、評価アドバイザー、JICA事業評価グループ、システム科学コンサルタンツ株式会社が担当した。また客観性の確保のために、今回のテーマ別評価では、アフリカ評価学会の協力を得て、対象国の外部有識者による評価をあわせ実施した(要旨は本稿末「外部有識者評価」を参照)。

評価アドバイザー

鈴木 宏 新潟大学大学院医歯学総合研究科国際感染医学講座公衆衛生学分野教授

森次 保雄 国立予防衛生研究所(現国立感染症研究所)元副所長

三好 皓一 立命館アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授

(3) 調査の対象案件

評価調査はガーナ野口研、ケニアKEMRI、ザンビアUTHウイルス検査室・結核検査室を協力拠点として実施された、以下の感染症を対象とした技術協力プロジェクト、第三国研修、個別専門家派遣を対象とした。なお3研究機関では、JICAによるこれら技術協力とともに日本の無償資金協力により研究施設・設備の整備が行われている。

1-2 評価調査の枠組み

(1) 評価手法

評価分析は以下のステップを通じて行った。

① 研究機関の位置づけ・機能の整理

感染症研究機関の一般的な機能を概念化するため、日本の国立感染症研究所、米国疾病管理・予防センター(CDC)、英国感染症サーベイランスセンター(CDSC)を例として先進国の感染症対策において研究機関の果たす位置づけ・機能の分析を行った(先進国の感染症対策における研究機関の位置づけについては図3-4「先進国(日本)の感染症対策における関連機関の相関関係」を参照)。また、機能面では、いずれの研究機関も感染症対策において、研究

表3-10 ガーナ野口記念医学研究所評価対象案件

案件名	協力形態	実施年度
ガーナ大学医学部(コレブ病院)	個別専門家派遣	1968.7~1985.3
野口記念医学研究所プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1986.10~1991.9
野口記念医学研究所プロジェクトフェーズ2・F/U	プロジェクト方式技術協力	1991.10~1997.9
野口記念医学研究所感染症対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1999.1~2003.12
国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクト	技術協力プロジェクト	2004.1~2008.12
ワクチン力価試験およびポリオ関連診断法	第三国研修	1991~1995
黄熱・ポリオ感染実験室診断技術	第三国研修	1996~1998
国際寄生虫対策	第三国研修	2001~2004

表3-11 ケニア中央医学研究所評価対象案件

案件名	協力形態	実施年度
伝染病対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1979.3~1984.3
ケニア中央医学研究所プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1985.4~1990.4
感染症研究対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1990.5~1996.4
感染症研究対策プロジェクト 2	プロジェクト方式技術協力	1996.5~2001.4
感染症および寄生虫症研究対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	2001.5~2003.4
感染症プロジェクト	技術協力プロジェクト	2003.4~2006.4
寄生虫対策プロジェクト	技術協力プロジェクト	2003.4~2006.4
血液スクリーニングセミナー	第三国研修	1999~2001・2003
国際寄生虫対策セミナー	第三国研修	2002~2006

表3-12 ザンビア大学付属教育病院ウイルス検査室・結核検査室評価対象案件

案件名	協力形態	実施年度
ザンビア感染症プロジェクト フェーズ1・F/U	プロジェクト方式技術協力	1989.4~1995.3
ザンビア感染症対策プロジェクト	プロジェクト方式技術協力	1995.4~2000.3
個別専門家派遣(2名)	個別専門家派遣	2000.4~2001.3
ザンビア・エイズおよび結核対策プロジェクト	技術協力プロジェクト	2001.3~2006.3

業務、人材育成業務、保健サービスへの貢献に資する業務（サーベイランス業務、リファレンス業務）において、共通した役割を有していることが確認された。評価分析においては対象機関の評価にあたり、これらを分析の枠組みとして用いた。

② 対象研究機関の機能・位置づけの検証

①の分析で明らかとなった感染症研究機関の一般的な機能を参考に調査対象研究機関の担っている機能を整理し、対象国各々における保健医療セクターの概況（保健医療政策、援助動向、ほかの感染症対策関連機関との関係）をふまえて、対象研究機関が調査対象国の感染症対策においてどのような位置づけにあるのかを明らかにする。

③ JICAによる協力の評価

各研究機関において実施されたJICAの支援が感染症対策にどのように貢献したのかを分析する。分析にあたっては、個々に実施されたプロジェクトの目的、上位目標を調査対象国ごとに整理し、協力相手国の実施機関とJICAが一連の協力を通じてめざしていたものを確認した上で、これを協力目標とする。これらの協力による成果が実際に感

染症対策に貢献したのか、またそれらの貢献がJICAの協力終了後も継続していたのかを中心に検証を行う。

④ 今後の役割

上記による分析の総括として、研究機関が各国の感染症対策において今後期待される役割を、評価調査の枠組みである1) 研究、2) 人材育成、3) 保健サービスへの貢献の3つの視点から取りまとめる。

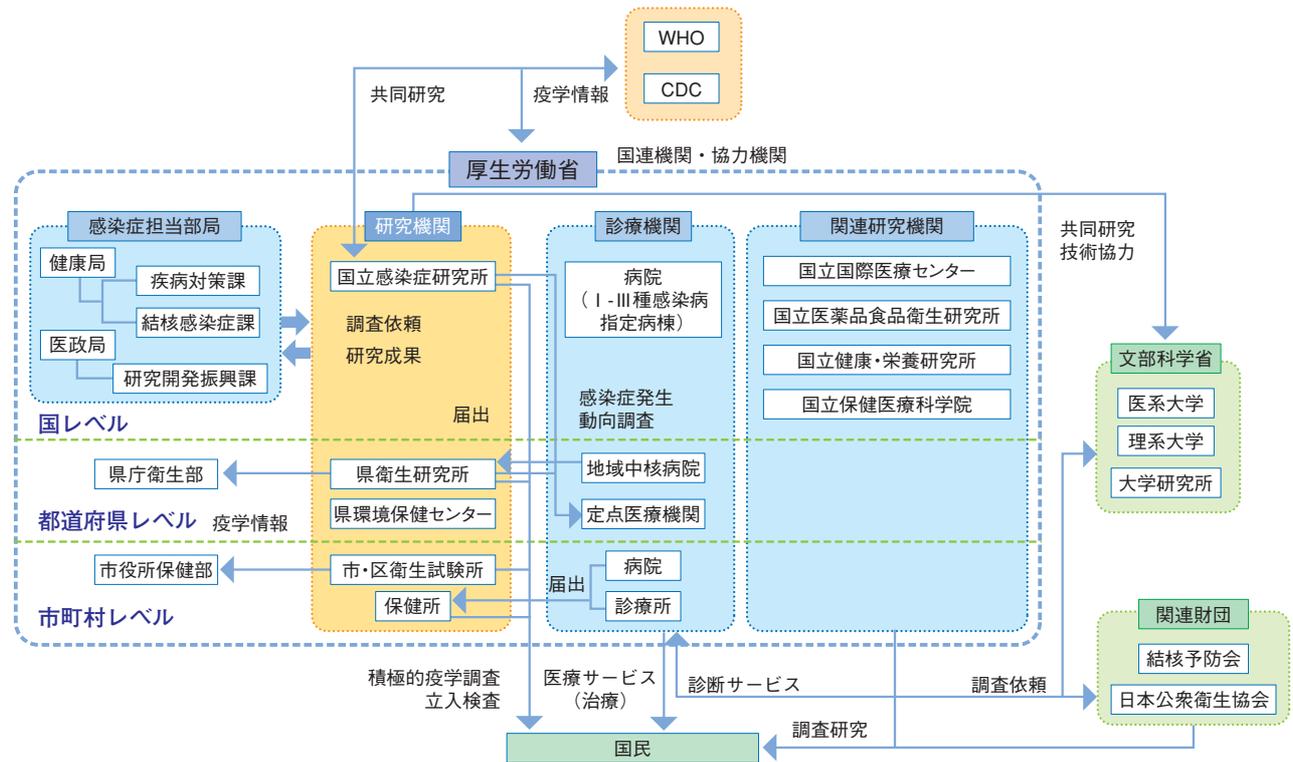
⑤ 評価結果の横断的分析

評価分析の総括としてJICAによる3研究機関に対する協力効果を整理し、協力効果につながった共通の促進要因を分析するとともに、今後の協力の方向性を検討する。

1-3 評価分析

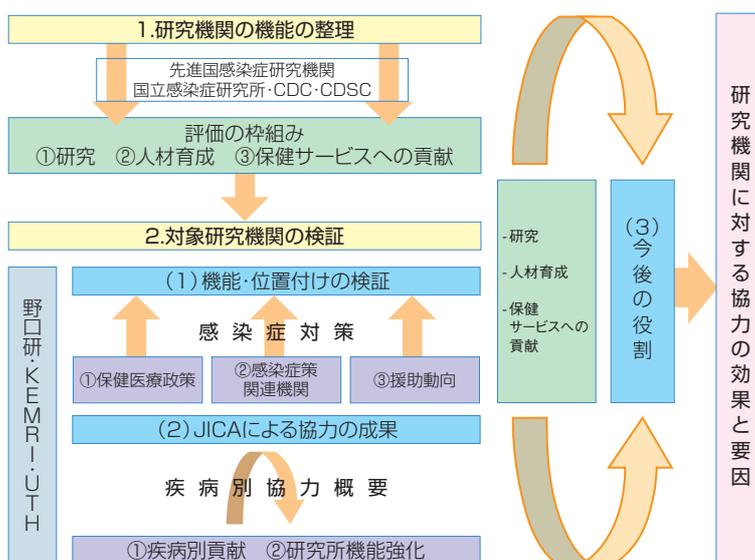
本事業評価年次報告書では、野口研、KEMRI、UTHウイルス検査室・結核検査室に対する協力に関する評価分析のうちKEMRIの事例を中心として分析結果を紹介する*。

図3-4 先進国（日本）の感染症対策における関連機関の相関関係



* 野口研、UTHウイルス検査室・結核検査室に関する分析結果を含めた全体の内容は2004年度テーマ別評価「アフリカ感染症対策研究」報告書を参照。
<http://www.jica.go.jp/evaluation/after/theme.html>でもご覧になれます。

図3-5 評価方法概念図



(1) ケニア中央医学研究所 (KEMRI)

1) 協力の概要

① 協力の経緯

ケニア政府からの公衆衛生、特に感染症の研究に重点を置いた技術協力プロジェクトの実施要請に基づいて、1979年、JICAはKEMRI、保健省の媒介動物由来疾患課および国立公衆衛生研究所をカウンターパート機関として「伝染病研究対策プロジェクト」を開始した。1981年にKEMRIの主要施設が日本の無償資金協力により整備されたあと、JICAによるプロジェクトの実施機関はKEMRIに絞られることとなった。JICAは1979年以来、KEMRIを相手国側実施機関とし、2004年の本調査時点で実施中の「感染症対策プロジェクト」「国際寄生虫対策プロジェクト」に至るまでおもに感染症対策を目的に過去7回にわたり技術協力プロジェクトを実施している。これにあわせて、日本は1997年、「ケニア中央医学研究所改善計画」を無償資金協力として実施し、KEMRIの施設と機材整備を行ってきた。

② 協力の目的と協力内容

1979年のKEMRIに対する協力開始以来、JICAによる一連の協力では、当初、KEMRIの研究能力の向上を目的としていた。1990年以降は、保健医療分野の人材育成が目標の1つに加わり、それまでの研究成果を国内外の医療関係者に普及するため、国内および周辺国(これまでウガンダ、エチオピア、タンザニアなど17カ国を対象に実施)の医療関係者を対象とした研修が実施されるようになった。KEMRIに対するJICAの協力では、血液スクリーニングと寄生虫対策の2つを中心に研究・研修が実施されてき

た。特に血液スクリーニングでは、研究と研修の連携により、KEMRIが開発したB型肝炎検査キットの国内普及が行われている。このほかにも、KEMRIは感染症対策に関する研修実施機関およびWHOの協力センターとして、国内およびアフリカ地域の感染症対策に大きく貢献してきた。KEMRIによる一連の肝炎対策では、疫学調査、B型肝炎検査キットの開発・普及がJICAの支援によって行われてきたが、検査キットをケニア国内に普及する過程でB型肝炎の予防・対策に重点が置かれた肝炎対策が実施されることとなり、輸血用血液のスクリーニング率の大幅な向上をもたらしたのみならず、研修を通じて、ケニア国内での血液検査技術の向上も図られた。さらにKEMRIは、HIV/AIDSがケニア国内と周辺国で急速に拡大するなか、血液スクリーニング(B型肝炎およびHIV/AIDS)を内容とした第三国研修を実施し、アフリカ地域の感染症研究拠点として、診断・検査技術の普及を行っている。

2) 感染症対策におけるKEMRIの位置づけと機能

① KEMRIの機能

KEMRIは保健省傘下の最大の医学研究所として感染症をはじめとする医療分野の研究を包括的に実施している。感染症分野においては、HIV/AIDS、日和見感染症など、12の疾患の疫学、免疫学、分子生物学、予防対策研究を行っている。これらの研究成果は、保健省をはじめとする関係機関に随時報告されている。また、KEMRIは、アフリカにおける保健科学の促進を目的とする非政府機関である保健科学アフリカフォーラム(African Forum for Health Science: AFHES)の運営およびAFHESが出版する医学雑誌African Journal of Health Scienceの出版に

も携わっている。人材育成では、研修機関として、国内の大学から学部生、大学院生を受け入れ、学位取得のための実習・研究の場を提供している。そのほか、ジョモ・ケニヤッタ農工大学と共同で熱帯医学研究所 (Institute of Tropical Medicine and Infectious Disease) を運営しており、修士・博士課程の研究者への指導を行っている。さらに、KEMRIは国内・第三国研修など、国内外の医療従事者に対する感染症対策の研修も実施している。保健サービスについては、上述のとおりWHOの協力センターとして各種疾病のサーベイランスや国内外への各種疾患の流行情報の発信を行っているほか、保健省への技術的アドバイスの実施、B型肝炎検査キットやそのほかの検査診断キッ

トの生産、民間企業に対する検査診断サービスを行っており、保健省の実施する流行疾患迅速疫学調査にも職員を派遣している。KEMRIの研究所としての機能はHIV/AIDS、マラリアなど、疾病別の「研究」、医療従事者に対する研修などからなる「人材育成」、リファレンスセンターとして情報発信および検査・診断などによる「保健サービスへの貢献」、これら3つの機能によって整理することができる。

② KEMRIの位置づけ

KEMRIの主管官庁は1999年の行政機構改革にともない、研究・技術研修・技術省から保健省に移ったため、ケニアにおいて名実ともに感染症対策における中核的な研究機関としての位置づけを確立している。KEMRIは医学研究所として、個別の疾病に対する研究を深めるばかりでなく、保健省の実施する感染症対策プログラムに研究者を派遣しており、研究成果を感染症対策に反映する経路も確立されている。東アフリカ域内の研究拠点としては、HIV/AIDS、ポリオ、ウイルス性出血熱、ハンセン病、リーシュマニア症、抗菌耐性、細菌学のWHO協力センターに指定されており、域内の感染症研究機関としての機能も担っている。

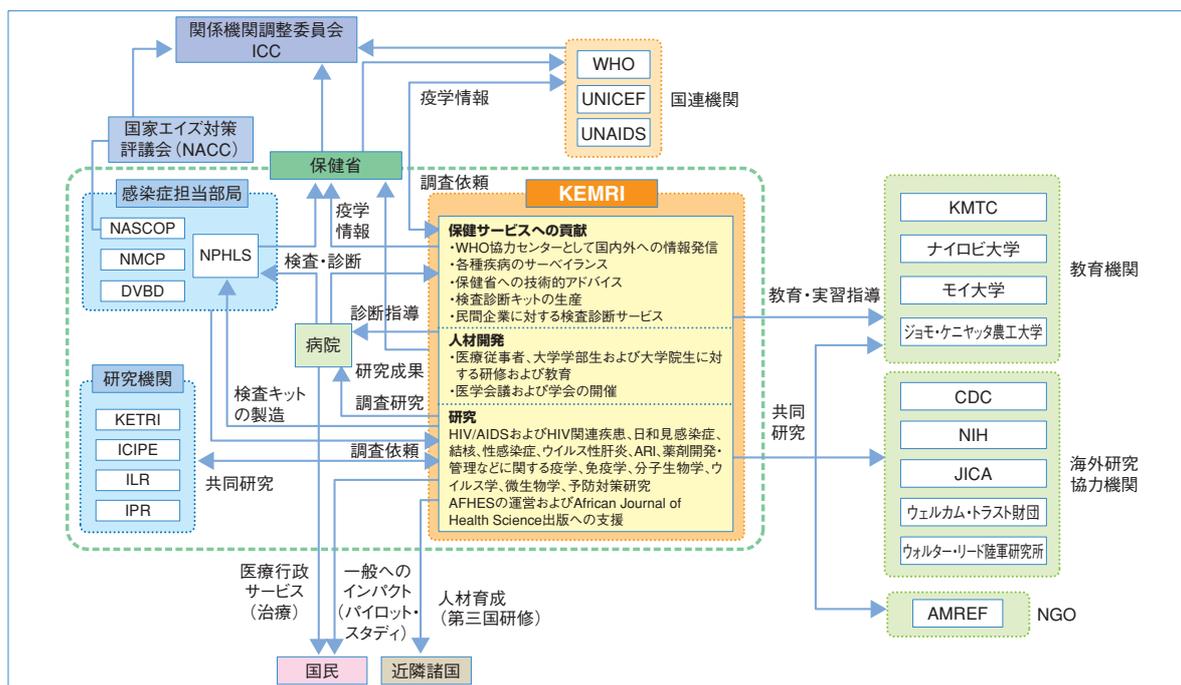
表3-13 KEMRIの感染症対策における機能

機能	業務内容
研究	HIV/AIDSおよびHIV関連疾患、日和見感染症、結核、性感染症、ウイルス性肝炎、ARI、マラリア、住血吸虫症、リーシュマニア症、糸状虫症、腸管寄生虫症、薬剤開発・管理などに関する疫学、免疫学、分子生物学、ウイルス学、微生物学、予防・対策研究 AFHESの運営およびAfrican Journal of Health Scienceの出版支援
人材育成	医療従事者・大学学部生・大学院生に対する研修・教育、医学会議と学会の開催
保健サービスへの貢献	WHO協力センターとして国内外への情報発信、各種疾病のサーベイランス、流行疾患迅速疫学調査への参加、保健省への技術的アドバイス、検査診断キットの生産、民間企業に対する検査診断サービス

3) JICAによる協力の成果

JICAのこれまでの協力が、KEMRIの研究機関としての機能強化にどのように貢献してきたのか、KEMRIに対するJICAの協力効果は以下のとおりである。

図3-6 ケニアの感染症対策における関連機関の相関関係



① KEMRIの研究能力向上

KEMRIに対して1979年から継続して実施されたJICAの技術協力は、KEMRIの研究能力の向上および医療分野の人材育成を目的としていた。KEMRIは、設立初期の段階からJICA以外に米国の疾病管理・予防センター(CDC)およびウォルター・リードとの共同研究を行ってきた。その後、KEMRIはJICAおよび海外研究機関の支援を受けその研究能力を向上させ、これまで共同研究を活発に行ってきた。2004年におけるKEMRIと海外研究機関との共同研究の一例は表3-14のとおりである。また、それらの研究成果の一部は、論文として国内外の医学誌に発表されている。上記のとおり、KEMRIは感染症対策分野で多くの研究を継続して実施しており、その研究能力は海外研究機関からも高く評価されている。KEMRIの草創期に研究所機能の強化に注力したJICAの協力効果は、このような形でKEMRIの研究所機能強化に具現されている。

② KEMRIの基盤整備

日本はKEMRIに対する支援を、人材育成を中心としたソフト面、および研究施設・設備の整備などからなるハード面の両面から進めてきた。KEMRIが海外研究機関と共同研究を実施する上で必要な研究能力は、JICAの技術協力を通じて培われてきたといえるが、研究そのものを実施するのに必要とされる施設・機材などの研究基盤も日本の無償資金協力により整備された。KEMRIは、これらの先進的な施設・機材の整備、およびJICAによる技術移転により海外の研究機関との共同研究が可能となり、研究能力のさらなる向上がなされたことを大きく評価している。研究基盤の整備を技術協力と研究施設・整備の両面からあわせて行う日本の協力は、KEMRIの研究所機能の強化に大きな貢献をしている。

③ 研究実施能力の強化

日本による技術移転および施設整備を通じて、KEMRIは海外研究機関との共同研究を拡大するのに必要な研究実施能力を獲得するに至った。KEMRIはその高度な研究実

施能力により、海外の共同研究機関から継続的に研究補助金を獲得することが可能となり、このことは財務基盤そのものの強化にも貢献している。一方、「海外研究機関からの研究補助金」と「JICAによる運営補助金」から構成される研究開発費も、海外研究機関からの研究補助金の急速な増加にともない全体として増加している。このため、全体の研究費に対するJICAの運営補助金の割合は1999/2000年の11%から2002/2003年には5%にまで低下している。KEMRIは研究費の大半を海外の研究機関との共同研究に負っているが、共同研究の実施に必要な予算確保を可能としたのは日本による研究基盤の整備によるところが大きい。日本の協力の効果は、研究能力の向上のみならず、財務面での研究所機能の強化にも現れているといえる。

4) KEMRIの感染症対策における役割と今後のJICAとの関係

上記の分析による、KEMRIの感染症対策における位置づけ、機能、およびJICAによるこれまでの協力の効果をふまえ、今後、感染症対策における研究機関として、KEMRIに期待されるおもな役割は「研究」「人材育成」「保健サービスへの貢献」という3つの観点から以下のとおり整理できる。(1)ケニア国内で製造が可能かつ安価なHIV/AIDSをはじめとする複数の血液検査キットの研究開発、生産、普及などを通じて、アフリカにおける総合医療研究機関として、研究、人材育成、保健サービスへの貢献からなる感染症対策機能をさらに強化する。(2)ケニア国内の医療従事者の現職研修、および現在実施中の国際寄生虫対策プロジェクトを拠点とした周辺諸国からの第三国研修の実施機関として、人材育成の拠点であり続けるとともに、保健省との連携のもと、アフリカ地域の中核研究機関として、HIV/AIDS、およびエボラ出血熱などの新興感染症に関する疫学データベースの確立・拡充および情報発信など、リファレンス機能の拡充を図る。

JICAはKEMRIの設立当初より研究能力を中心とする研究所機能の強化を目的とした技術協力を実施してきた。またJICAの協力は、血液スクリーニングおよび寄生虫対策

表3-14 KEMRIの共同研究例

海外研究機関	研究内容
米国疾病管理・予防センター (Centres for Disease Control and Prevention: CDC)	西ケニア州キスム(Kisumu)で、HIV/AIDSの予防および研究を実施中。キスムのセンターは米国外にあるCDCのセンターとしては最大のものであり、KEMRI職員200名が配置されている。KEMRI本部では、新興感染症対策に関する研究の実施を検討中である
ウォルター・リード陸軍研究所 (Walter Reed Army Institute of Research :WRAIR, USA)	キスムにおいて、KEMRI、USAIDとマラリアワクチンの開発研究を実施
ウェルカム・トラスト財団 (Wellcome Trust)	1989年以来、コースト州キリフィ(Kilifi)にて、マラリアに関する臨床・疫学研究を実施。キリフィの研究拠点はKEMRI最大の支所であり、600人のKEMRI職員が配置されている

の2つの分野を中心に研究と研修が実施されてきたことに特徴づけられる。特に血液スクリーニングでは、研究と研修の連携により、KEMRI自身が開発し、ケニアで製造された検査キットの国内普及が行われている。このほかにも、KEMRIはケニア屈指の研究機関およびWHOの協力センターとして、国内そしてアフリカ地域の感染症対策に広く貢献しているほか、研修実施機関として医療従事者の育成に貢献している。その研究活動は保健サービスの改善を通じてケニア国民の健康の向上に貢献するものであったといえる。こうした点から、KEMRIはケニアの感染症対策の向上に貢献しており、感染症対策に貢献する上での研究基盤はJICAの協力を通じて培われたと判断できる。一方で、KEMRIは研究機関としての能力をすでに十分に有しており、技術移転を前提とした協力がその実情に即したものであるのか検討すべき段階を迎えている。すでに海外の研究機関との共同研究が活動の主体となっている同機関と今後どのような協力関係を築き上げるのが、今後の協力を推進する上での課題となっている。

(2) ガーナ野口記念医学研究所(野口研)、ザンビア大学附属教育病院(UTH)ウイルス検査室・結核検査室

ここではKEMRI以外の評価対象である野口研およびUTHに対する協力の評価結果を概観する。

1) ガーナ野口記念医学研究所

① 協力の概要

1968年、ガーナ政府からの要請に基づき、JICAの前身であるOTCA(海外技術協力事業団)はガーナ医科大学コレブ病院へウイルス学の研究の促進を目的とした専門家派遣を開始した。1979年に無償資金協力によって野口研が設立されたあとは、コレブ病院で行われていたJICAの技術協力はすべて野口研で実施されることになった。1986年からはJICAによるプロジェクト方式技術協力「野口記念医学研究所プロジェクト」が野口研を拠点に開始された。JICAはその後、2004年の本調査実施時点までの28年間にわたり、野口研の感染症・寄生虫対策における研究能力の向上を目的とした協力を継続して行っており、現在、技術協力プロジェクト「国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクト」を実施している。この間、日本政府は、1988年に「野口記念医学研究所送電網整備計画」、1997年には「野口記念医学研究所改善計画」を実施し、野口研の施設・機材の整備を行ってきた。

② 感染症対策における野口研の位置づけと機能

野口研はこれまでの研究実績、高度な検査診断技術により、ガーナの感染症対策において重要な位置を占めている。たとえば、マラリアの薬剤耐性菌の研究では、ガーナ政府にクロロキンの使用中止と新薬への移行を進言し、それによって政府が新薬の採用を決定している。また、国内有数の検査診断技術と施設により、HIV/AIDS、結核の国家リファレンス・ラボラトリーおよび外部精度管理機関、ポリオの西アフリカ地域リファレンス・ラボラトリーとしての活動を行っている。感染症対策の実施主体である保健省・ガーナ保健サービスの直接の傘下にはないものの、こうした実績により、ガーナの感染症対策において感染症研究機関と位置づけられ、研究成果の感染症対策へのフィードバックのみならず、人材育成、保健サービスの提供からも感染症対策に貢献している。

③ JICAによる協力の成果

JICAは1979年の野口研設立以来、野口研の研究能力の向上を目的とした技術協力を継続して実施してきた。野口研が十分な研究能力を有すると判断されるようになってからは、協力目的として研修を通じた感染症対策に携わる保健医療従事者の能力向上が加えられた。これらの協力を通じて、野口研はアフリカ有数の研究機関として成長した。JICAの協力などを通じて、研究所機能の強化を成し遂げた野口研は、研究機関およびリファレンス・ラボラトリーとして、国内と西アフリカ地域の感染症対策に大きく貢献し、また、研修機関としても国内研修や第三国研修の実施によって研究成果を国内外の医療関係者へ普及している。これらの活動はガーナとその周辺国の保健サービスの向上にもつながっている。

④ 野口研の感染症対策における役割と今後のJICAとの関係

今後、感染症対策における研究機関として、野口研に期待される役割は「研究」、「人材育成」、「保健サービスへの貢献」という3つの視点から以下のとおり整理できる。(1)分子診断技術、遺伝子診断技術など、感染症対策に不可欠な先進的診断技術を備えた研究機関として、ガーナ国内の感染症対策をリードするのみならず、海外の大学・研究機関との共同研究に積極的に取り組み、西アフリカ地域およびアフリカ全域において課題となっている感染症に関する研究を強化し続ける。(2)ガーナ国内の医療従事者の現職研修、周辺諸国からの第三国研修の研修実施機関として、人材育成の拠点として機能することに加えて、現在実施中の「国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクト」では、

西アフリカにおける感染症対策の研修拠点として、その位置づけを早期に確立する。(3)保健省との連携のもと、ワクチンの品質管理、マラリアの薬剤耐性菌調査、リファレンス・ラボラトリーとしての情報発信など、公衆衛生の改善に資する保健サービスの拡充に努める。

JICAの野口研に対する一連の協力では、ワクチンの流通体制や感染症の検査精度向上など、政府が実施する感染症対策を改善するための研究が行われてきた。野口研の研究活動は、これらの感染症対策の改善を通じてガーナ国民の健康の向上に貢献するものであったといえる。EPIワクチンの力価検定やポリオの地域リファレンスセンターとしての活動、HIV/AIDSおよび結核検査の外部精度保証システムの導入など、JICAの協力を受け野口研はガーナと周辺国の感染症対策の改善に大きな貢献をしてきた。一方で、野口研の研究実施能力の向上とともに、海外の研究機関との共同研究が活動の主体となり、技術移転を目的とするJICAの技術協力システムと野口研に対する協力のあり方について、検討が加えられるようになった。JICAの協力は技術移転を目的としており、協力初期の段階では、野口研の実情に即した協力であった。しかし、野口研の研究能力が向上し、自立した研究所をめざす現在では、JICAの技術移転を前提とした協力は、野口研の実情に必ずしも合致しなくなっている。今後は、野口研を対等のパートナーとする、新しい協力関係の構築が求められているものと判断される。

2) ザンビア大学付属教育病院ウイルス検査室・結核検査室

① 協力の概要

JICAはザンビアからの要請を受け、乳児死亡率の低下を目的として、1980年から「ザンビア大学医学部プロジェクト」を開始した。1989年まで継続したこのプロジェクトでは、終了時評価において、小児の感染症の予防、診断ならびに治療の重要性が提起された。この提言を受けたザンビアの要請に基づき、JICAは1989年、感染症対策分野での協力としてUTHを実施機関としてプロジェクト方式技術協力「感染症対策プロジェクト」を開始し、本調査実施時点では「エイズおよび結核対策プロジェクト」を実施している。これらのプロジェクトでは、UTHの検査室サービス部に属するウイルス検査室および結核検査室をカウンターパートとし、両検査室の研究能力および組織体制強化を目的とした協力を行ってきた。また、JICAはUTHにおける研究基盤を整備するため、1991年にウイルス検査室、1997年には結核検査室を技術協力プロジェクトにおいて設置している。

② 感染症対策におけるUTHウイルス検査室・結核検査室の位置づけと機能

UTHの検査室は保健省傘下の公的な検査機関として位置づけられており、かつUTHの研究活動に関しては、保健省、中央保健局(CBoH)、ザンビア大学医学部、UTHにより構成される専門委員会により定期的に協議が行われている。UTHウイルス検査室・結核検査室の活動も、この専門委員会により審査されており、ザンビア国の政策にそった内容となっている。

UTHウイルス検査室は、ポリオのインターカントリー・リファレンス・ラボラトリー、HIV/AIDS、インフルエンザおよび麻疹の国家リファレンス・ラボラトリーに指定されており、保健省の実施するこれらの疾病のサーベイランスに参加している。また、UTH結核検査室はルサカ州の結核検鏡センターの外部精度保証機関とされている。

③ JICAの協力による成果

JICAの協力を受け、両検査室はポリオ・麻疹の国家サーベイランスネットワークを確立し、HIVと結核検査の外部精度保証を実施するなど、ザンビアの感染症診断能力の確立に大きな貢献をしてきた。加えて、地方検査室の技術者への研修の実施、検体の診断、精度保証など、人材育成および診断の拠点として一連の活動を行っており、保健サービスの提供の観点から感染症対策に貢献している。また、ウイルス検査室はJICAの協力終了後も麻疹、インフルエンザの国家リファレンス・ラボラトリー、およびポリオのWHOインターカントリー・リファレンス・ラボラトリーとして活動しており、感染症研究機関として、国内のみならず、周辺地域においても大きな役割を担っている。

④ UTH結核検査室・ウイルス検査室の感染症対策における役割と今後のJICAとの関係

上記の分析によるUTHウイルス検査室と結核検査室の感染症対策における位置づけ、役割、およびJICAのこれまでUTHウイルス検査室・結核検査室に対する協力の効果をふまえ、今後、感染症対策における研究機関として、UTHウイルス検査室・結核検査室に期待されるおもな役割は「研究」、「人材育成」、「保健サービスへの貢献」という、これら3つの視点から以下のとおり整理できる。(1)これまでの拡大予防接種プログラム関連の疾病に関する研究に加えて、HIV/AIDSが国家的な課題となっているザンビアにおいて、「3 by 5イニシアティブ」(2005年末までに途上国においてHIV/AIDの治療を必要とする300万人に抗レトロウイルス療法：ARTを実施することを提唱)の採択に

より、抗レトロウイルス療法の普及がますます重要となるのに際して、HIVおよびその日和見感染症の一種である結核の研究の強化が今後の大きな課題となる。(2)さらにHIV/AIDS対策における人材育成では、州・郡病院および地域の自発的カウンセリング・検査センターであるVCTセンターにおいて、HIV検査に対応する人材の確保が急がれる。保健サービスへの貢献としては、前記の研究、および人材育成と相まって、HIV/AIDS対策における抗レトロウイルス療法であるARTの拡大に対応した検査・診断体制の確立が課題である。

UTHウイルス検査室・結核検査室は、組織上は大学付属の教育病院の検査室との位置づけであり、野口研やKEMRIと比較して、検査機関としての役割が強いことが特徴であるが、感染症対策においても、ポリオ根絶への貢献にみられるようにリファレンス・ラボラトリーや検査室としての活動によるものが多い。加えて上記の「3 by 5イニシアティブ」を採択したザンビアでは、HIVのリファレンス・ラボラトリーとしての役割は、今後いっそう重要になると思われる。JICAとしては、各機関が今後もリファレンス機能を維持し、継続して感染症対策に貢献できるよう、必要に応じてハード面・ソフト面での支援の必要性を検討することが望まれる。

(3) 評価結果の横断的分析

1) 研究機関に対する協力の効果

評価対象であるガーナ野口研、ケニアKEMRI、ザンビアUTHウイルス検査室・結核検査室の感染症対策における研究機関としての位置づけはそれぞれ異なるものの、調査の結果、3研究機関とも研究、人材育成、保健サービスへの貢献を通じて、感染症対策に寄与していることが明らかとなった。日本による長期にわたる技術移転および基盤整備の結果、3研究機関は国内のみならず域内の感染症対策の拠点として、保健政策に則った研究を遂行しており、その活動は公衆衛生の改善に寄与していることが確認された。評価調査によって確認された3研究機関に対する協力における効果の発現につながった共通要因は以下のとおりである。

① 保健省および感染症対策との連携

野口研はガーナ大学付属の研究施設であり所管は文部省であるものの、保健省との間で年次会合を定期的に開催しており、KEMRIは保健省傘下の感染症対策における中核研究機関、UTHウイルス検査室・結核検査室は保健省の公的検査機関として感染症対策に位置づけられているため、その研究成果を国家感染症対策に反映させるための経



技術協力と無償資金協力の連携により地域の中核的研究所となったKEMRI



路が十分に確立されている。研究機関としての組織的な属性はそれぞれ異なるものの、保健省が実施する感染症対策プログラム・委員会に職員を委員として派遣し、研究機関としての枠組みを超えて、技術アドバイスを提供することによって各国政府の感染症対策に貢献している。

② リファレンス・ラボラトリーおよび協力センターとしての貢献

UTHウイルス検査室がポリオのリファレンス・ラボラトリーとして、ザンビアのポリオ根絶に大きな貢献をしたことに現れているように、3研究機関ともリファレンス・ラボラトリーとして感染症サーベイランスでの検査・精度管理を実施し、トップ・リファラルとして国内および周辺国のほかの検査機関で対応できない検査・診断を実施している。

③ 技術協力と研究基盤の整備による相乗効果の発現

3研究機関に共通して、日本の支援により研究施設・設備の整備および拡張が行われている。無償資金協力・技術協力プロジェクトによって研究の実施に不可欠な施設・設備が整備されたことに加えて、これにあわせて技術協力が継続的に実施されたことにより、相乗効果として各研究機関の研究能力が向上している。研究基盤が整備されたことにより、海外の研究機関と広く共同研究を実施することが可能となり、研究能力のさらなる向上につながっているのみならず、研究補助金を獲得することにより財務基盤の強化にもつながっている。

④ 人材育成

3研究機関ともに国内のみならず近隣諸国の医療従事者を対象とした技術研修を実施しているほか、国内外の大学学部生、大学院生を研修生として広く受け入れている。周辺国を対象とした第三国研修の実施拠点としては、野口研がJICAの協力の終了後もWHOと共同でEPI(拡大予防接種計画)関連疾患の第三国研修を実施している。さらに、寄生虫対策の拠点として、野口研は国際寄生虫対策西アフリカセンター(WASIPAC)、KEMRIは国際寄生虫対策

東南アフリカセンター(ESACIPAC)による第三国研修を通じた周辺国の人材育成の拠点としても機能している。

2) 対象研究機関の今後の協力に対する提言

日本は野口研、KEMRI、UTHウイルス検査室・結核検査室の設立当初から技術協力を実施し、それぞれ20年から30年以上にわたり支援を続けてきた。いずれの研究機関も研究基盤の整備と技術移転の両面からの協力が相乗効果をもたらし、アフリカを代表する研究機関に成長した。評価調査のまとめとして、各機関への今後の協力の方向性を提言として整理した。

① 開発パートナーとしての関係の強化

これまでJICAは3研究機関の研究能力の向上を目的として技術協力を実施してきたが、この目的は既に十分達成されたと判断できる。今後は、アフリカの保健医療セクターにおける開発パートナーとしていかにその研究能力を活用するのかを検討すべきである。また、各研究機関とも保健省が主催する保健委員会／プログラムの委員として技術的アドバイスをを行っているが、パートナーとしての関係を強化することにより、JICAの技術協力の成果を各国の感染症対策により直接的に反映させることも検討すべき課題であると考えられる。

JICAの長期にわたる協力では、日本の大学や研究機関から各機関へ多数の専門家が派遣されてきた。協力対象国の各機関の研究者もこれらの大学、研究機関で研修を受けており、日本とアフリカの研究機関の交流が深められてきた。今後は、日本のこれらの大学、研究機関との共同研究や研究委託といった形でのパートナーシップを含め、また可能な限りアフリカ側の研究機関の自立性を尊重しつつ、パートナーとしての関係を強化していくことが求められる。

② リファレンス・ラボラトリーの機能維持のための協力

今回評価対象となった研究機関は、それぞれWHOのリファレンス・ラボラトリーや協力センターとして、国内およびアフリカ地域の、EPI関連疾患対策やART(HIV/AIDS感染者に対する抗レトロウイルス療法)の促進など、感染症対策に大きく貢献している。特にWHO/USAIDの3 by 5 イニシアティブを採択したザンビアでは、HIVのリファレンス・ラボラトリーとしての機能は、今後いっそう重要になると思われる。

各国の感染症対策を円滑に実施するためには、各研究機関のリファレンス・ラボラトリー機能を継続して維持発展させることが重要である。JICAとしては、各機関が今後

もリファレンス機能を維持し、継続して感染症対策に貢献できるよう、必要に応じてハード面、ソフト面での支援の必要性を検討することが望まれる。

③ 人材育成機関としての活用

各研究機関ともJICAの協力の一環として国内・第三国研修を実施しているほか、保健省や関連機関の要請を受けて医療関係者の人材育成も実施している。各機関およびJICA現地事務所が実施した人材育成事業の評価調査では、受講者はその内容を高く評価しており、各機関とも人材育成機関としての機能を十分に有していると判断できる。

今後は、JICAとして野口研、KEMRI、UTHの人材育成能力をどのように活用するのかが検討課題とされる。例えば、JICAがアフリカ地域で実施する他の保健分野のプロジェクトの人材育成機関としての活用や、3研究機関がそれぞれ実施する人材育成に対する支援、南南協力の実施機関として3研究機関を第三国研修の委託先とすることなどが考えられる。

また、第三国研修に関しては、野口研がEPI疾患の第三国研修をWHOと共同で実施したように、各研究機関と海外機関との共同実施を促進するような支援も、第三国研修の持続的な実施を担保するひとつの方法であると考えられる。

一方、日本の研究機関や大学は、これらアフリカの研究機関を日本人の人材育成の場として活用することも検討すべきである。JICAの支援を受け、日本と深い交流を持つこれらのアフリカの研究機関は、日本の研究者の育成にも有効活用されることが期待される。

④ 域内ネットワークの強化

JICAは、野口研をアフリカ西部地域、KEMRIを東部地域、UTHウイルス検査室・結核検査室を南部地域の感染症対策の拠点として位置づけており、これらの拠点を中心にアフリカの感染症対策に対する協力を行ってきた。また、3研究機関も地域リファレンス・ラボラトリーやインターカントリー・リファレンス・ラボラトリーとして、周辺国も含めた検査体制を確立している。

今後は、3研究機関を中心とした地域間ネットワークを確立し、第三国専門家派遣など、南南協力を推進することが望まれる。今後のアフリカでの協力には、ARTや参加型地域保健活動などの新しい分野での活動がひとつの主流になると予想される。これらの分野における研究経験を有する3拠点の人材を有効活用し、アフリカにおける保健医療分野の協力を効率的に進めることを検討すべきである。

Box 9 対象国外部有識者評価

テーマ別評価「アフリカ感染症対策研究」では、アフリカ評価学会の協力を得、対象国の外部有識者による評価をあわせ実施しました。これら評価者は、本邦調査団の現地調査に参画するとともに、独自に調査を行い、評価を実施しました。ここでは、同評価結果の要旨を紹介します。

(1) ガーナ

Dr. Anthony T. Seddoh (ガーナ保健サービス政策・保健システム課長) による評価結果要旨

今回の調査対象である教育・青年・スポーツ省傘下の野口研と保健省に属し保健サービス実施機関であるガーナ保健サービス(GHS)および、同じく保健省に属する国立公衆衛生リファレンス・ラボラトリー(NPHRL)とは行政組織上、直接的な関係を有していないが、ガーナの感染症対策において、相互補完関係にある。NPHRLとその地方組織である地域ごとの公衆衛生ラボラトリー(PHRL)の感染症診断における機能がおもに細菌検査と基礎レベルのウイルス検査に限定される一方で、野口研は先進的な研究機関として高度なウイルス検査および先端研究を担っている。

感染症対策における上記の位置づけから、野口研はガーナの感染症対策において技術的に重要な貢献をしている。

実際に、今般の評価結果によって野口研の優先研究課題は感染症、非感染症に関する内容いかにかわらず、ガーナの保健セクターおよびアフリカ地域で実施されている保健医療プログラムと密接な関係にあることが明らかとなった。ガーナおよび西アフリカ地域の感染症対策において、野口研はウイルス学・検査技術において他の追従を許さない研究機関であり、野口研がガーナ政府による保健サービスのデリバリーをいかに支援するのかに関して、より焦点を絞った政策提言を行えば感染症対策の推進にいっそう望ましい成果をもたらすであろう。こうした文脈で野口研が現在実施中の国際寄生虫対策西アフリカセンタープロジェクトのように、公衆衛生分野での活動を強化していくことは重要である。しかしながら、野口研自身がこの分野で必要とされる社会科学やそれに関連する領域においては、必ずしも優位性を有しているとはいえない部分もあるため、状況に応じて関連機関と協力しながら活動を進めることも必要であろう。

(2) ザンビア

Mr. Stephen L. Muyakwa (ザンビア評価学会員) による評価結果要旨

JICAによる長期にわたる協力の結果、研究能力の向上を成し遂げたUTH

ウイルス研究室は現在、WHOによりリファレンス・ラボラトリーに指定されている。このことはザンビア国内のみならず周辺国に対しても保健サービスを提供する責務を有することを意味し、(高度な研究能力を有することを国内外に周知する結果となり)UTHが感染症対策分野ではかの開発パートナーと協力関係を構築する促進要因となっている。さらにJICAとUTHの協働による研究成果は国内外に研究論文としても発表されている。

人材育成の観点からは、長年の技術協力の結果、組織培養、血清学、免疫学、分子ウイルス学などの分野において研究実績を積んだ研究者が、委員として政府の実施するさまざまな保健プログラムに参加し、技術アドバイスをを行っている。また、UTHウイルス検査室・結核検査室はJICAによる協力を通じて、州立病院・県立病院などをはじめとする感染症対策にかかわるさまざまな医療機関に対して検査技術の指導を行っており、感染症の実験室診断の向上に貢献している。上記のとおり、JICAによる協力はこれまでUTHウイルス検査室・結核検査室の機能強化に貢献してきたことが明らかとなったが、今後は共同研究の実施など、現状のUTHの実情にあわせた協力を計画することが必要とされるであろう。

2 「プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)」

2-1 評価調査の概要

(1) 背景と目的

JICAでは、事業の効果をいっそう高めるため、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に取り組んできた。その一環としてプログラム*単位での実施計画の作成、予算管理を試行するなど、プログラム単位での事業管理体制

の整備に努めている。こうしたなか、プログラムの効果を総合的に検証し、プログラムの改善を図るために評価の重要性が増しつつある。

JICAではプログラム評価手法の開発に向けて、これまでの国別事業評価の経験をふまえ、主要な二国間援助機関および国際機関における手法などについても調査を行い、プログラム評価手法案を検討した。

同手法ではあらたに以下の3点をふまえ評価を行う。

① 課題解決に向けて効果を上げる手段としての協力の適

* JICAにおいて「プログラム」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(=協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ)」と定義されている。

切性を評価するために、JICAプログラムの当該国戦略への整合性のみならず、当該国戦略における優先度、位置づけを確認する。

- ② プログラムの評価においては、個々の案件の積み上げのみではなく、その戦略性に着目しプログラムの構成要素間の一貫性、関係性を検証する。
- ③ JICAのみならず当該国、日本の他機関、他ドナーの事業との協調・連携をふまえた「貢献」*の概念を用いて評価する。

以上の調査結果を受け、「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」を評価対象として選定し、試行的に評価を実施することとした。なお本プログラムを対象とした理由は、形成当初から共通の目標をもつプログラムとして形成されたこと、また教育分野は、貧困分野や保健分野と並び、世界的にプログラムアプローチ、セクター・ワイド・アプローチ(Sector Wide Approach : SWAP)の動きが進んでいる分野であり他分野の参考にもなりえることから、試行的評価の対象として選定した。

上記の経緯に基づき、提案されたプログラム評価手法により、ホンジュラス基礎教育強化プログラムを対象に試行的に評価を実施し、評価手法の改善・実用化を図るとともに、同プログラムの改善に資する提言および今後のプログラムアプローチの参考となる教訓を抽出することを、本テーマ別評価の目的とする。

(2) 評価対象プログラム

本件評価の対象として選定した「ホンジュラス基礎教育

強化プログラム**」は、基礎教育の強化(具体的には、初等教育における留年率・退学率の低下)を目的とし、表3-15に示す3つのプログラム構成要素で構成されている。

またJICAは、同プログラムを、国際的な合意である「万人のための教育(Education for All : EFA)」を受けてホンジュラスで実施中の「ファスト・トラック・イニシアティブ(Fast Track Initiative : FTI)***」(EFA-FTI計画の詳細は2-2参照)への支援と位置づけている。EFA-FTI計画は、2003~2015年を期間とする、初等教育の完全修了を目標とした計画である。

なお本評価の評価対象期間としては、EFA-FTI計画の策定が開始された2002年以降に分析の重点を置くこととした。ただし、ドナー協調のプロセスを確認するために1998年のハリケーンミッチ以降の復興プロセスを確認する必要があること、またJICAプログラム開始以前の形成過程を検証するため、それ以前に派遣された専門家や協力隊員の活動についても関連情報としてあわせて確認する必要があることから、2002年以前の情報についても補足的に収集・分析を行った。

(3) 評価手法の枠組み

本評価は以下のステップに基づき実施した(図3-7)。

1) 位置づけの確認

当該国の開発戦略(本評価においてはEFA-FTI計画)に対して、JICA基礎教育強化プログラムがどのような位置づけにあるか検証を行った。また、本評価は試行的評価ということから、位置づけにあたっては、ベースとなる

表3-15 評価対象プログラムのおもな構成案件

	プログラム構成要素	実施期間	概要
1	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」	2003年4月~2006年3月	教員の算数指導力向上を目標に、教員用指導書・児童用作業帳の開発と現職教員の研修を実施。
2	基礎教育強化のための総合的な取り組み グループによる協力隊派遣 「基礎教育地域総合強化モデルプロジェクト」	2003年1月~2006年2月	学校内外の留年率・退学率低下要因に総合的に対処することを目標に、教員研修・保護者啓発、複式学級支援などを実施。他地域への応用も可能な活動の抽出をめざしている。
3	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」	2000年5月~2002年5月 2001年12月~2005年12月	教育環境調査を実施し、プログラム・案件形成を行う。援助協調の推進、教育政策支援を行う。

* 協力成果の評価視点として「帰属(Attribution)」と「貢献(Contribution)」の2つの考え方がある。
 帰属：特定の援助機関の事業と対象国の開発状況の変化との厳密な因果関係を証明しようとする考え方。
 貢献：開発課題に対する進展と当該機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識した上で、「当該機関の成果」と「開発課題の進展」の因果関係の可能性の高さ(plausibility)を検証するという考え方。
 一般的にプログラムは対象国の開発目標に資するべく比較的高次の目標設定を行っているが、そうした目標の達成には一機関の活動以外の多様な要因が複雑に関与することが自明であることから、帰属の検証は困難がともなうと考えられており、開発課題に対する他機関の関与も含めた貢献の概念により評価を行う手法が二国間援助機関・国際機関では主流になりつつある。

** 「基礎教育強化プログラム」は、現地ODAタスクフォースにおいて、JICA実施事業以外の日本の協力(無償資金協力や草の根無償資金協力、見返り資金協力など)を含め「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」として、拡充されつつあるが、本評価ではそのうちJICA事業によるプログラムを評価の対象とした。

*** 国連ミレニアム開発目標(MDGs)や「ダカール行動枠組み」の目標である2015年までに全児童の初等教育の完全修了を達成するため、対外援助なしには目標の達成が困難な途上国のなかから、一定の基準を満たす国を選定し、一定期間ドナーを集中させることを目的としたもの。

EFA-FTI計画のホンジュラス教育セクター開発戦略における位置づけについても検証した。また、日本側のアプローチの適切性を確認するために、国別・課題別援助政策との整合性、協力経験の活用の観点からも確認を行った。

2) 戦略性(一貫性・成果)の確認

JICA基礎教育強化プログラムが一貫性をもって計画・実施されたかの確認とともに、プログラムがどのような成果を上げているかを検証した。同時に、貢献・阻害要因の分析のため、実施プロセスの把握にも努めた。

3) 貢献の概念に基づくJICAプログラムの評価

以上、1) 2)での位置づけ・戦略性の確認と、位置づけの基となる当該国の開発戦略(EFA-FTI計画)の進捗を勘案の上、JICAプログラムの当該国の開発戦略(EFA-FTI計画)に対する貢献(の可能性)を評価し、提言・教訓を抽出した。

(4) 実施上の制約

プログラムの成果を評価するとの観点からは、当該国の開発戦略(本調査ではEFA-FTI計画)、JICAプログラムとともに、結果に基づいて評価を実施することが望ましいが、EFA-FTI計画、JICAプログラムともに実施中であり結果に基づき評価を行う段階には至っていない。したがって今回の評価調査では、結果に重点を置いた評価ではなく、EFA-FTI計画の現在までの進捗とそれに対するJICAプログラムのこれまでの実績を勘案の上、貢献の可能性につき中間的に評価を行い、今後の目標達成に向けてのJICAプ

ログラムに対する提言・教訓の抽出を行うこととした。

(5) 評価調査の実施体制

本評価では、JICA企画・調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者(評価アドバイザー)、JICA関係部署(中南米部、人間開発部、青年海外協力隊事務局)などからなる検討委員会を設置した。報告書は同検討委員会での議論および海外調査結果に基づき現地調査団員が執筆・取りまとめを行った。なお、評価調査期間は2005年2月から8月まで(うちホンジュラスでの現地調査は2005年4月29日～5月16日)である。

評価アドバイザー

三好 皓一 立命館大学アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科教授
黒田 一雄 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科助教授

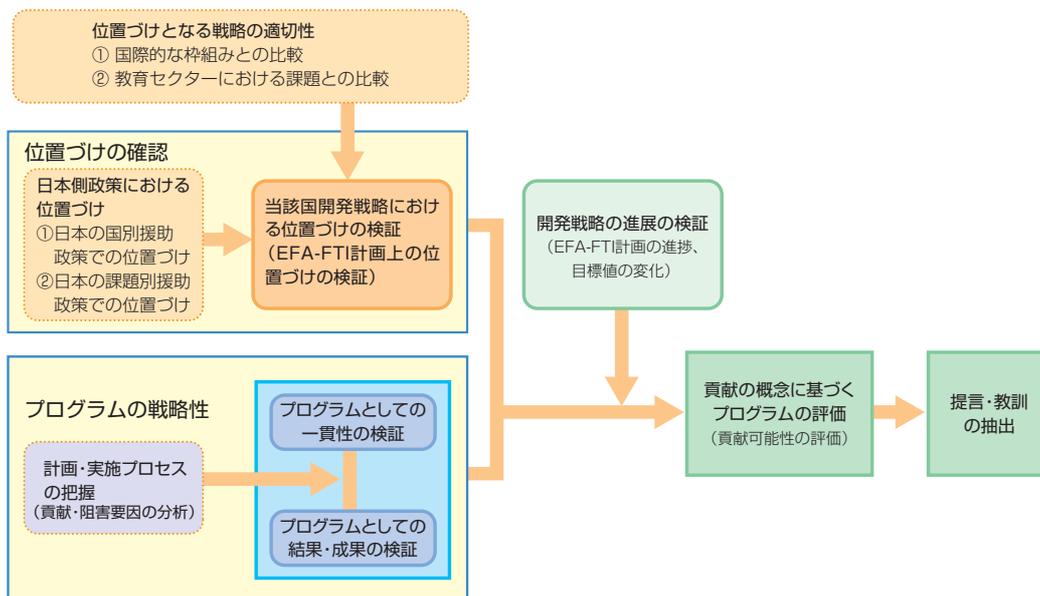
2-2 JICA基礎教育強化プログラムの位置づけ

(1) 日本側政策での位置づけ

1) ホンジュラスに対する国別援助政策

ホンジュラスの国別援助計画*は策定されていないが、ハリケーンミッチ直後の1999年2月、ホンジュラスに政策協議調査団を派遣し、インフラ、保健医療、農業・水産、教育の4分野を援助重点分野とすることとし、現時点でも引き続きこれら4分野を重点分野として協力を行

図3-7 評価の枠組み



* ODAの戦略性・効率性・透明性向上に向けた取り組みの一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢をふまえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、策定後5年間程度をめぐとした日本の援助計画を示すもの。

っている。

JICAでは、1999年にホンジュラス国別事業実施計画を作成し、本計画にそった形でホンジュラスに対する協力を実施している(2000、2002年度に改訂。現在2005年度版を改定作業中)。2002年の国別事業実施計画は、ホンジュラスが2001年に作成したPRSPのコンポーネントに対して援助重点分野の取り組みを対応させることで、PRSPへの整合性を念頭に置いた戦略的な事業の実施をめざす構成となっている。教育分野はPRSPの重点分野の1つである「人的資本への投資」のなかで位置づけられておりホンジュラスでも重視されている分野であるが、日本側でも政策協議以降一貫して援助重点分野として協力を実施してきている。

2) 教育分野援助政策

日本は自国の教育開発を重視した国づくりの経験に基づいて、国際的な援助潮流をふまえて途上国への教育支援を行ってきた。政府は「政府開発援助(ODA)大綱(2002年)」および「政府開発援助(ODA)に関する中期政策(1999、2005年)」のなかで教育支援の重要性を強調しており、教育分野への協力を推進している。

一方1990年のジョムティエンでの「万人のための教育(EFA)世界会議」以降、EFAが国際的な目標として明確に打ち出され、途上国政府も国際協力ドナーも基礎教育支援を重要視するようになった。日本はそれまで高等教育や職業訓練を中心に協力を実施してきたが、このような流れを受け、基礎教育分野を中心とする教育援助のあり方や方針について活発に議論されるようになり、2002年6月「成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN: Basic Education for Growth Initiative)」を取りまとめた。このなかで、日本は開発途上国が行う基礎教育促進のための取り組みへの支援を強化することとし、教育の機会の確保、質の向上、マネージメントの改善の3つを重点分野として取り組んでいく方針を示した。

上記のような国際的なEFA重視の動きや、それに歩調をあわせた日本政府の方針に呼应し、JICAは1990年に「教育援助検討会」を開催して以降、タスクフォースの設置や研究会の開催を通じ、教育分野における協力の方向性について検討を行ってきた。さらに2002年には開発課題に対する効果的アプローチ(基礎教育分野)、2004年には「JICA基礎教育開発プロジェクト評価ハンドブック」を策

定するなど、基礎教育を中心に教育分野の協力の拡充に努めている。2000年代前半には教育分野の協力額が全体の約20%を占めるまでになっている。

3) 日本側政策におけるJICA基礎教育強化プログラムの位置づけ

これまでみてきたように、基礎教育強化プログラムは、日本のホンジュラスに対する国別援助政策および基礎教育分野援助政策に合致したものになっている。また、ホンジュラスでは算数分野で長年協力隊事業を実施してきた経緯があり、プログラム構成要素の選定に際しては、協力隊事業の経験をふまえ、BEGINの重点分野のなかで言及されている理数科教育(算数)を選択しており、経験や強みをふまえた形で案件の形成が行われている。さらに2004年4月には、現地ODAタスクフォースが組織され、対ホンジュラス支援の重点分野・課題の検討や今後の協力のあり方について、協議・検討が進められている。このなかで日本の教育分野における援助は初等教育(EFA-FTI計画)に注力していく方向性が確認されており、この方向性にそってJICA基礎教育強化プログラムだけでなく、無償資金協力などの日本政府事業も含めた、日本全体での基礎教育強化プログラムとして協力が実施されている。

(2) ホンジュラスEFA-FTI計画における位置づけ

1) ホンジュラス教育セクターの概況

ホンジュラスにおいては、経済成長の阻害要因の1つが人的資源の不足によるものとして、各歴代政権も開発戦略のなかで教育セクター開発を重視してきている。また教育セクターに対しては、GDPの7.2%^{*}、国家予算(2005年)の30.5%が充てられており、これはほかのセクターと比べても最大の配分額となっている。

一方、ホンジュラスの教育分野における現況について、JICA基礎教育強化プログラムが対象とする初等教育分野^{**}に関してしてみると、初等教育の粗就学率は、1990~1999年の10年間で94.5%から97.3%と改善しているが、修了率が68.5%(2000年)、6年間で初等教育修了率が31.9%と内部効率は依然低い状態にある。また6年生の修了率について都市部よりも農村部が低く、家庭所得の最上層20%の初等教育修了率が86%に対し最下層20%の修了率は39%であるなど、地域間格差、所得間格差も存在し

* この教育予算の水準は国際的にみても、相当に高い水準となっている(全途上国の平均はGDPの4.5%)。

** ホンジュラスにおいては、現在1~9年が基礎教育とされているが、JICAプログラム開始当初は1~6年までの初等教育部分が基礎教育とされていたことから、JICAプログラムは1~6年の初等教育部分にフォーカスを当てプログラムを策定した。したがって「基礎教育プログラム」としているものの、対象となるのは基礎教育1~6年にあたる初等教育部分である。

ている。このように修了率が低いことの阻害要因について、EFA-FTI計画では、内部効率の低さ、教員の質および管理、貧困と低い教育への関心、初等教育後の拡充を課題として挙げている。

2) EFA-FTI計画の概要

① 教育分野における各開発戦略のなかでのEFA-FTI計画の位置づけ

上述したような状況に対し、教育分野ではさまざまな開発戦略が策定されている。1998年のハリケーンミッチ以降に限っても、国家復興改革マスタープラン(PMRTN)、FONACによる国家教育改革案(2000年)*、PRSP(2001年)、マドゥーロ政権による政府計画(2002年)、教育省アクションプラン(2002年)、EFA-FTI計画(2002年)が挙げられる(図3-8)。これら開発戦略は、先行する戦略を反映しつつ、策定されてきた。これら開発戦略の概要は表3-16に示すとおりである。

EFA-FTI計画は世銀が提唱した「ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)」の対象国としてホンジュラスも選定されたことから、ドナーとの議論もふまえて教育省により策定された初等教育の完全修了を目的とした計画である。

したがってほかの政策とは異なり、就学率ではなく修了率にフォーカスを当てた計画となっているが、これは、前項1)でも述べた初等教育の課題の中心が就学率から修了率に移ってきている現状とも合致したものである。また、PMRTNからPRSP、政府計画(教育省アクションプラン)と続く一連の政策が、就学前から高等教育、教育行政までを対象とする教育セクター全般を対象とした幅広い計画内容となっているのに対し、EFA-FTI計画は、初等教育のみを対象としている。このようにEFA-FTI計画は初等教育を対象とし、修了率にフォーカスを当てた計画となっていることが特徴として挙げられる。

図3-8 教育セクター関連の開発戦略の流れ

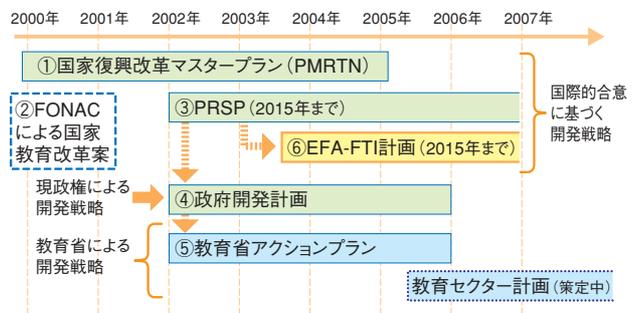


表3-16 ホンジュラス教育セクターにおける開発戦略概要

①国家復興改革マスタープラン (PMRTN)	ハリケーンミッチ後の復興を目的とし、「国家復興・改革のための提言書」をふまえて1999年に策定、同年ストックホルムでのCG会合にて承認を得た。教育は6つの復興ビジョンのうちの1つとして位置づけられている。PMRTNでは、地域社会と協働してインフラ復興・維持管理に取り組むほか、教育改革が必要であるとしている
②FONACによる国家教育改革案	FONAC教育部会が地方政府や市民、教育専門家等との議論を経て作成した提言書。フォーマル教育、ノンフォーマル教育、インフォーマル教育の3つのサブシステムの改革について幅広い範囲の提言を行っている
③貧困削減戦略文書 (PRSP)	PMRTNやFONACによる国家教育改革案の内容を反映させつつ、市民社会の意見も取り入れて2001年8月に策定された。貧困削減戦略として、6分野を取り上げており、このうち教育は『人的資源への投資』のなかで言及されている。教育分野の取り組みとしては就学前～高等教育、青年・成人教育、教育行政までを含んだ幅広い計画が策定されており、特に就学前、基礎教育、中等教育については目標値も設定されており、質の向上と量的拡大を目標とした取り組みが計画されている
④マドゥーロ政権による政府開発計画 (Plan de Gobierno 2002-2006)	2002年に発出したマドゥーロ政権により策定された政府計画であり、「2002～2006年のPRSPの実施計画」としての位置づけにある。政府計画では7つの重点分野を掲げており、このうち教育セクターは「貧困対策と人間開発」の下位計画として整理され、保健セクター同様、雇用や収入機会を改善する要因として高い優先度を与えられている。本計画は就学前～高等教育までをカバーする計画となっており、就学前、基礎教育、中等教育においては質の向上と量的拡大を目標とし、さらに教育行政への対応も盛り込んでいる点はPRSPと共通している
⑤教育省アクションプラン (Plan de Accion y Estrategia 2002-2006)	教育省アクションプランは現政権下の教育省による計画であり、政府計画にて挙げられていた3つの活動方針にそった形で教育セクター全体をカバーしている計画である。カリキュラムの改編と教室の増設を中心として、教育の質と量の拡大に取り組むことが挙げられているなど、具体的などころまで踏み込んだ計画になっている
⑥EFA-FTI計画 (Fast Track Initiative Education for All Honduras 2003-2015)	世銀が提唱した「ファスト・トラック・イニシアティブ(FTI)」の対象国としてホンジュラスも選定されたことから、ドナーとの議論もふまえて教育省により策定されたもの。初等教育の完全普及を目的としていることから、就学率ではなく修了率を指標としており、就学前教育と初等教育に焦点を当てた5つのコンポーネントから構成された計画となっている

* 本改革案はハリケーンミッチからの復興に際してFONAC(1995年に行政令によりつくられた市民社会の最大組織)により作成された提言書であり、開発戦略に当たるものではないが、PRSPへの影響が大きいことからここで取り上げた。

② EFA-FTI計画の内容

上記のとおりホンジュラスの教育分野には複数の開発戦略が策定されているが、とりわけ2003年以降はEFA-FTI計画を中心に教育分野の取り組みが進められている。

EFA-FTI計画は、上述のとおり初等教育の完全修了を目的とした計画となっており、その達成目標として以下の3つを掲げている。

- 基礎教育6年間で修了する子どもが100%となる。
- 基礎教育6年間で6年間で修了する子どもが85%となる。
- 6年生の算数とスペイン語の標準テスト得点率が70%となる。

またこの目標達成のためのアプローチとして基礎教育の効率性、教員の質向上、就学前教育の強化、多文化二言語教育の公正・アクセス、農村部の教育ネットワークの5つのコンポーネントを策定し、それぞれのコンポーネントにおいて取り組み内容や目標を設定している(表3-17)。EFA-FTI計画は1)でふれたような基礎教育のさまざまな課題に対する取り組みを盛り込んだものであるが、おもに

学校内の要因に対する取り組みに焦点を当てた計画となっており、社会経済問題(経済格差の問題など)や、教育省の組織能力については具体的な取り組みは含まれてはいない。またコンポーネントごとの優先順位については特に設定はされていない。

3) EFA-FTI計画の進捗およびドナーによる支援取り組み状況

① 各コンポーネントの進捗およびドナーの支援状況

◇ コンポーネント1(基礎教育の効率性)

新しいカリキュラムにそって1~6年生の学年ごとに算数とスペイン語のカリキュラム計画表、管理帳、テストが作成されている。これら活動においては、米国が漸カリキュラムにそった学習到達標準の設定・共通小テストの開発を目的としたプロジェクトを通じて支援を行っている。またスペイン語の教材と算数の教員用指導書・児童用作業帳が開発され、全国配布が開始されている。算数の教材開発においては日本がPROMETAMを通じて支援を行っており、教材の印刷にはスウェーデン(2005年分)とカナダ

表3-17 EFA-FTI計画の概要(コンポーネント別)

	コンポーネント	2015年までの指標	おもな内容
1	基礎教育の効率性 (6歳で1年生入学、6年間で6年生を修了する)	<ul style="list-style-type: none"> ●12歳児6年生修了率(留年なし)85% ●6年生修了率100% ●6年生学力テスト得点率(算・西)70% 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 1年生への入学 (2) 学習基準や支援教材 (3) 効率的な進級 (4) 適齢以上の児童への対応 (5) 内部効率性のM&E (6) 中退児童の救済
2	教員の質向上 (教員研修とパフォーマンスの質と効率性を改善する)	<ul style="list-style-type: none"> ●授業実施日数200日(年間1000時間) ●大学卒業教員3000名 ●教員支援センター1500カ所 ●学校・教員の管理システムの強化 	<ol style="list-style-type: none"> (1) 新規教員養成 (2) 教員配置 (3) 現職教員研修 (4) 教員パフォーマンスとインセンティブ (5) 学校と教員のマネジメント (6) 視学・フォローアップ
3	就学前教育の強化 (5歳児の就学前教育が普遍化する)	<ul style="list-style-type: none"> ●5歳児就学率100% 	<ol style="list-style-type: none"> (1) カバレッジ (2) 教材 (3) 教員・ボランティア・チューターの研修 (4) 視学・フォローアップ
4	多文化二言語教育の公正・アクセス (二言語異文化教育のアクセスと公正を保障する)	<ul style="list-style-type: none"> ●5歳児就学前教育就学率100% ●12歳児6年生修了率(留年なし)85% ●6年生修了率100% ●3・6年生学力テスト得点率(算・西)70% 	<ol style="list-style-type: none"> (1) データベース (2) 異文化二言語教育の制度化 (3) 学習基準の適正化 (4) 教員の研修とパフォーマンス (5) 地域参加 (6) 特殊教育
5	農村部の教育ネットワーク (農村部の5~15歳への教育アクセスを確保するため教育ネットワークを構築する)	<ul style="list-style-type: none"> ●5歳児就学率100% ●12歳児6年生修了率(留年なし)100% ●6年生修了率100% ●3・6年生学力テスト得点率(算・西)70% ●ネットワーク学校466 	<ol style="list-style-type: none"> (1) ネットワークの設立 (2) ネットワークの教授法モデル (3) 質の高い、効率的な進級に対するボーナス (4) ネットワークの管理と監督 (5) 学校給食・パウチャー (6) ネットワークの評価と情報システム

(注) 1. コンポーネント4には計画開始後、特殊教育が加えられた。

2. コンポーネント5の指標のうち、誤植と思われる箇所がある(網掛け部分)。留年なし修了率は他コンポーネント同様、85%と思われる。

(2006年分)が資金協力を行っている。

◇ コンポーネント2(教員の質向上)

現職教員研修に関連して教員研修総合計画が策定されたほか、2005年に入ってから、教育改革に向けた研修(新カリキュラム、学校マネジメント、算数・スペイン語研修)が3段階で実施中である。この研修により最終的に全国1万744名の学校長を対象に研修が行われる予定である。

現職教員研修に対してはPFC研修*などを通じ、日本(PROMETAM)のほか、スペイン、世界銀行が支援を行っている。一方、新規教員養成についてはおもにドイツが支援している。

◇ コンポーネント3(就学前教育の強化)

EFAの重点10県において、ノンフォーマル就学前教育が組織化され、ボランティア指導者が選定され、研修を受けた(910名)。またノンフォーマル就学前用の教材が米国の支援を受けて作成され、開発された教材の購入がスウェーデンの支援により行われた。

◇ コンポーネント4(多文化二言語教育の公正・アクセス)

5つのコンポーネントのなかで最も進捗が遅れている。多文化二言語教育のニーズが厳密に把握されておらず、その概念やEFA-FTI計画への取り込みについて明確に定義されていないのが原因である。現在、特殊教育のカリキュラム方針や評価マニュアルがコンサルタントにより作成されている途中である。特殊教育に対しては、スペインからの技術・資金協力と世界銀行からの融資が行われている。

◇ コンポーネント5(農村部の教育ネットワーク)

2005年5月現在、4県で33のネットワークがつくられ、図書が供与された。2005年中にほかの3県で15ネットワークが組織化される予定である。これらネットワークにかかわる活動に関してはドイツが支援を行っている。

また、スウェーデンの資金協力により貧困地域の児童を対象としたスクールバックや学用品セットが、2005年中に各学校に配布される予定である。

これらをふまえドナーの実施事業をコンポーネントごとに整理したものが表3-18である。表をみると、全体的な傾向としてコンポーネント1、2への支援が中心となることがわかる。ホンジュラス教育分野における政府予算の大半(90%以上)は教員の給与に充てられており、事業費はドナーによる出資がほとんどであることに鑑みると、コンポーネント1、2での事業が中心となっているといえ

る。さらにコンポーネント内では教材開発と教員養成・研修に関する内容が多い。なおEFA-FTI計画では、コモンファンドによる財政支援(世界銀行、カナダ、スウェーデン、ドイツが参加、スペインが参加検討中)が行われる一方、プロジェクト型技術協力も支援モダリティーとして認められることから、各ドナーがそれぞれの支援モダリティーに応じて協力を行っているのが特徴である。また、ドナーへのインタビューでも言及があったが、EFA-FTI計画は2003年から開始されたこともあり、調査時点においては既存案件の終了や新規案件の形成によって、計画へのアライメント(整合化)を徐々に進めている状況であった。また教育分野においては、ハリケーンミッチの復興支援以来、MERECE(教育分野ドナー会合)を通じて援助協調を進めており、EFA-FTI計画の対象国選定の際にも、当該国とドナーとの良好な関係が1つの条件となっていた。

② EFA-FTI計画の目標の進捗

EFA-FTI計画の全体目標として掲げられている「6年生の修了率」「12歳以下での6年生修了率」「算数とスペイン語の学力」について指標値の変化について確認した。このうち「12歳以下での6年生修了率」「算数とスペイン語の学力」の2つについては目標標準に至っていない状況にあるものの、「6年生の修了率」については、2004年の目標値(75%)を上回っているほか(実績:75.4%)、2000年の実績(69%)と比べても改善傾向にあることがわかった。

また、全体目標以外にも9つ指標をとっているが、それについても達成されているものは少ないものの、2000年の実績に比べると改善しているものも多い。このように、まだEFA-FTI計画自体の開始から時間が経っていないことや、コンポーネントごとの取り組み状況・進捗状況が異なることから、現状ではEFA-FTI計画全体の進展についても、進展がみられるところとみられないところがある状況である。

またEFA-FTI計画を実施するにしたがって、教育省の組織能力の問題が指摘されており、教育セクター計画策定のなかで組織能力への取り組みを強化することが計画されている。

4) EFA-FTI計画におけるJICA基礎教育強化プログラムの位置づけ

ホンジュラス基礎教育分野ではEFA-FTI計画に基づき、ドナーが事業を実施している状況にある。このような状況のなかでJICA基礎教育強化プログラムは、EFA-FTI計画

* 国立教育大学による短大・大学卒業資格付与のための教員継続研修特別プログラム。

表3-18 EFA-FTI計画への政府・ドナーのおもな取組み（一部終了したものも含む）

コンポーネントとおもな内容		ドナー	支援内容
コンポーネント1 基礎教育の効率性	(1) 1年生への入学	世界銀行	農村部・貧困地域への代替基礎教育 (Comunitaria)
		政府	新カリキュラムの策定
	(2) 学習基準や支援教材	政府	ラジオを用いた参加型算数学習
		JICA	算数の教材作成 (PROMETAM)
		米国	学習基準・共通テスト開発 (MIDEH)
		米国	ラジオによる代替教育 (EDUCATODOS)
		米国	ラジオ教育による算数能力の向上 (APREMAT)
		カナダ	算数の教材印刷
(3) 効率的な進級			
(4) 適齢以上の児童への対応			
(5) 内部効率性のM&E			
(6) 中退児童の救済	政府	未修了者対象のラジオ教育	
コンポーネント2 教員の質向上	(1) 新規教員養成	ドイツ	新規教員養成への資金援助 (PRODES)
		日本	教員養成学校の施設整備
		世界銀行	大学への機材供与、計画策定支援 (Comunitaria)
	(2) 教員配置		
	(3) 現職教員研修	政府・世界銀行	教授法の研修
		JICA	算数の現職教員研修 (PROMETAM)
		スペイン	算数の教材活用などに関する研修 (Luis Landa)
		ドイツ	教材開発・教員研修を通じた西語・理科支援 (FEBLI)
(4) 教員へのインセンティブ			
(5) 学校と教員のマネジメント			
(6) 視学・フォローアップ	米国	視学官研修 (Salvemos)	
	米国	学習基準・共通テスト開発 (MIDEH)	
コンポーネント3 就学前教育の強化	(1) カバレッジ	世界銀行	農村部・貧困地域への代替教育 (Comunitaria)
		政府	CCEPREBの組織化・給食
		UNICEF	(Escuela Amiga)
	(2) 教材	米国	ラジオ学習の教材開発 (FEREMA支援)
		スウェーデン	教材の調達
	(3) 教員・ボランティアなどへの研修	政府・世界銀行	教材の調達
政府		ボランティア指導者の研修	
(4) 視学・フォローアップ	JICA	就学前教育教員への研修 (モデルプロジェクト)	
コンポーネント4 多文化二言語教育の公正・アクセス	(1) データベース構築		
	(2) 異文化二言語教育の制度化	政府	県別技術チームの研修、児童へのインセンティブ
		世界銀行	特殊教育学校への教材供与 (Comunitaria)
		UNICEF	二言語異文化教育支援
	(3) 学習基準の適正化		
	(4) 教員の研修とパフォーマンス		
(5) コミュニティー参加			
(6) 特殊教育	政府	中核教員グループの組織化	
	スペイン	特殊教育分野での技術・資金協力	
コンポーネント5 農村部の教育ネットワーク	(1) ネットワークの設立	ドイツ	技術支援 (レンピーラ、インティブカ県)
	(2) ネットワークの教授法モデル	世界銀行	ネットワーク学校への教材配布 (Comunitaria)
	(3) 進級に対するボーナス		
	(4) ネットワーク管理と監督		
	(5) 学校給食・パウチャー	WFP	学校給食
	(6) ネットワーク評価と情報システム		
	(7) 上記以外	スウェーデン	貧困地域児童への学用品の配布
その他	教育省の能力強化支援	ドイツ	教育省の行財政能力強化 (ASED)
		ドイツ	EFA支援・教育改革支援 (PRODES)
		カナダ	教育省の組織強化支援・機材供与
		ドイツ	教育省への機材供与
		米国	県事務所配属教員への技術支援
		世界銀行	EFA関連部署への機材供与・スタッフ給与支払
	資金協力 (コモンファンド)	スウェーデン	コモンファンド (署名済み)
		ドイツ	コモンファンド (署名済み)
		カナダ	コモンファンド (署名済み)
		世界銀行	コモンファンド (署名済み)
	スペイン	コモンファンド (参加予定)	

(出所) EFA-FTI計画の2005年POA、政府とドナーの取組み状況に関する資料・インタビューをもとに、調査団で整理して作成。

(注) 政府の資金は国庫からの支出とEFA-FTI計画へのコモンファンドを含む。

と同じ修了率向上を目標に掲げながらPROMETAMによる現職教員研修および教材の作成を通じてドナーの支援が多く行われているコンポーネント1、2に対して協力を実施している。また、PROMETAMで取り組んでいるのは算数であるが、算数の学力はEFA-FTI計画の全体目標として挙げられるなど取り組みが重視されている教科である。またPROMETAMで開発した教材の全国配布に際する他ドナーからの資金提供や、研修の全国展開にあたっての協力など、ドナーとの協調事例も多く生まれるに至っている。さらに日本(PROMETAM)やスペインが現職教員研修をサポートしているのに対し、新規教員研修はドイツがサポートしていたり、PROMETAMによる学力向上の検証には米国から学習標準・共通テストの開発が申し入れられるなど、補完的な関係も構築されている。

2-3 JICA基礎教育強化プログラムの戦略性(一貫性・成果)

(1) JICA基礎教育強化プログラムの構成

基礎教育強化プログラムは、2000年に開発計画専門家により実施された、基礎教育支援プロジェクト形成のための調査(「初等教育関連教育環境調査」)の結果をもとに形成された*。この調査は、初等教育の低い修了率が人的資源開発の障害となっていることに着目し、初等教育を取り巻くさまざまな問題を分析したものである。

この調査結果を受けて策定されたJICA基礎教育強化プログラムの構造は、図3-9のようになっている。ホンジュラスの初等教育の課題である修了率を向上させる(退学率を低下させる)ことを目的として、教員の算数指導能力の向上(図左下の小さな台形の中)をPROMETAMで、そのほかの要因(残りの大きな台形全体)をモデルプロジェクトで対応する構造となっている。これら両プロジェクト(PROMETAM、モデル)に政策アドバイザー型専門家を組み合わせJICA基礎教育強化プログラムは構成されている。

当初プログラムの形成にあたっては、修了率向上を目標とする1つのプ

ロジェクトとして実施しようとの構想があった。しかし教員指導力向上をめざす部分(PROMETAM実施部分に該当)が、過去の算数プロジェクトの経験を生かすことで確実に成果の達成が見込まれるのに対し、そのほかの要因に対応する部分(モデルプロジェクト部分に該当)は経験も少なく実験的な要素も持ち合わせており成果の達成は未知数であったことから、PROMETAM部分だけを切り離して技術協力プロジェクトとして実施することとなった経緯がある。また、その後モデルプロジェクトを同じく技術協力プロジェクトとして実施する案もあったが、ホンジュラスへの事業規模の関係からむずかしく、最終的には協力隊員によるグループ方式の派遣として実施されることとなった。

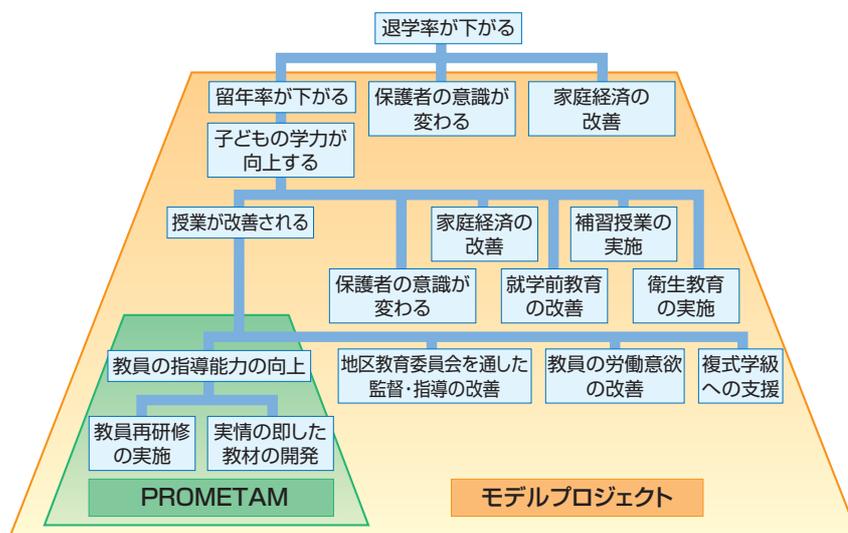
(2) JICA基礎教育強化プログラムの構成要素の概要

1) 算数指導力向上プロジェクト(PROMETAM)

PROMETAMは、算数の成績不振に起因する留年者の減少をスーパーゴールに、教員の算数指導力向上をプロジェクト目標に掲げ、2003年4月～2006年3月の3年間の技術協力プロジェクトとして実施されている。

活動の内容としては、初等算数教材の作成と、現職教員の研修を柱としている。教材の開発については、協力隊での活動時にカリキュラムにそった形では作成していなかった教訓をふまえ、ホンジュラスのカリキュラムにそった形で、初等算数教員用指導書および児童用作業帳の作成を行っている。また教員研修については、5県において、大学卒の学位が取得できる教員研修(PFC)の一環として、

図3-9 JICA基礎教育強化プログラムの構造



* JICAプログラム形成時には、まだEFA-FTI計画は策定されていなかった。

PROMETAMによる教員・児童の学力向上効果について

2005年11月に教育評価専門家が派遣され、PROMETAMの教員、児童への効果検証を目的とした調査が実施された*。本調査は、PROMETAM開始当初から継続して研修が実施されている4地区の教員128名、およびそれぞれの教員が担当している4年生児童404名を対象に実施され、調査結果によると、本調査と対象者は必ずしも同一ではなかったものの2002年に実施された教員への学力テストの結果に比べ、平均点で10点以上高いことが示された(図3-10)。このうち2002年、2005年ともに同一対象者に対してテストが行われたグイノベ地区の教員に限ってみると、平均点で24点以上の向上がみられた(図3-11)。一方、児童の学力については、学力の高いクラス群と、それに比べ学力の低いクラス群がみられた。調査ではその原因についても分析を行ってお

り、いくつかの条件(教員の学力が高い、作業帳の使用量が多い、等)を満たす場合には、児童の学力向上に寄与しうるとの結果が示されている。この結果をふまえ、プロジェクトでは、児童の学力向上に結びつくよう教員研修の改善を図ることとしている。

図3-10 教員学力テストの正答率分布比較

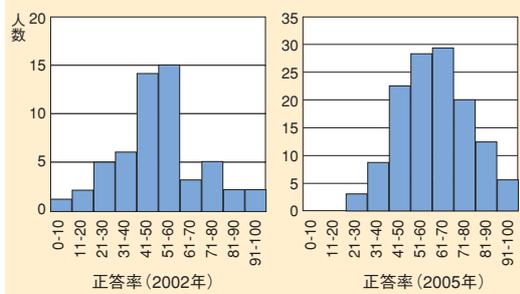
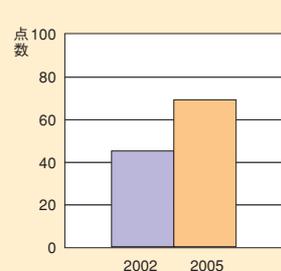


図3-11 グイノベ地区教員の学力テスト結果



隊員が直接教員を指導する形で実施されている。この研修についても協力隊での活動時の教訓をふまえ、現職教員の研修参加のインセンティブ確保のため公的に実施される研修の一環として位置づけたものである。

教材作成については、プロジェクト開始後にカリキュラム変更があったことから、それまでに作成していた教材の見直しが必要となったものの、1～6年までの教員用指導書、児童用作業帳が完成している。またPRSPにて7～9年生の義務教育化が目標とされたことを受け、7～9年生用の教材については専門家の助言を得ながら現地スタッフにより教育省が作成中である。一方、教員研修については1～4年生分について延べ462名が研修を修了しており、5～6年生分の研修についても2005年11月までに完了予定となっている。

このような成果からインパクトも発現しつつある。現地調査中にPROMETAM受講教員の授業を視察したが、系統立った授業を行っている様子が確認できたほか、地区教育長や校長へのインタビューでも生徒の反応を確認しながら授業を進めるようになったとの意見が聞かれた。またPROMETAMで作成された作業帳が国定教材として採用され、2005年5月に約127万部の配布が開始されている(同時に教員用指導書も国定教材化され約3.6万部配布開始)。なお全国配布にかかる印刷代についてはスウェーデンが拠出しており、援助協調の事例としても評価は高い。さらに教材の全国配布を受け、教材の使用法についてスペインが全国レベルで研修を実施する計画を進めている。このようにPROMETAMでの成果が拡大につながっている背景としては①協力隊事業での経験を活用し質の高い教材

を作成したこと、②ホンジュラスのカリキュラムにあわせて教材を作成したこと、③PROMETAMの研修を公的研修の一環として組み込んだこと、が挙げられる。

2) 基礎教育総合強化モデルプロジェクト

モデルプロジェクトは、充実した基礎教育を子どもたちが受益できるようにするため、留年率・退学率の低下を阻害する学校内外のさまざまな要因に対して包括的なアプローチを行い、その結果抽出されたアプローチを県レベル・国レベルに広げ、課題の解決に貢献することを目的としている。このような目的をもつことから、ほかの地域へも応用可能で持続性のある取り組みを開発するという実験的なプロジェクトの性格も持ち合わせている。

上記のプロジェクト目標を達成するため、教員研修、教員の教育意欲向上、複式学級改善支援、保護者啓発、教材支援などのコンポーネントが設定され、協力隊のグループによる派遣として2003年2月から3年間の計画で実施されている。モデルプロジェクトは既述のとおり、ホンジュラスに対する事業規模の関係から協力隊のグループによる派遣で実施されることが決定し、2003年はじめ、活動地区(オロポリ、グイノベ)にプログラムオフィサーとしてシニア隊員が派遣された。シニア隊員の派遣にともない、それぞれの地区の担当は基礎教育強化専門家からシニア隊員に移管し、これ以降、専門家とモデルプロジェクトのかかわりは、事務所を通して行われることになった。

モデルプロジェクトは開始当初、協力隊事業での特性である隊員の自主性が優先されたこともあり、プロジェクトとしての成果管理や、後任との事業の引き継ぎの面で非効

* 教育評価専門家業務完了報告書(2005年11月)

率な面もあった。その後2004年11月の中間評価調査や隊員間の議論を受け、全国で汎用性をもつモデル的な活動の抽出を目標に活動を行うことを決定し、継続性を重視した活動を行うようになった。

現在は現地のニーズをふまえてモデル的な活動の抽出を行っているところであり、授業参観や公開授業、計算カードなどいくつかモデルの候補となる活動が実施されている。今後はこれらモデル的な活動の検証を経てマニュアル化し、現在活動を実施しているエル・パライス県内にて精査の上、全国展開を図っていくことが計画されている。

3) 教育政策支援分野

教育政策支援分野に関しては、教育分野における援助協調および教育案件の形成を目的として、これまで長期専門家2名が派遣されている。これら専門家は、プログラムの形成、援助協調の推進などさまざまな場面でJICAプログラム、ホンジュラス基礎教育分野へ関与し、その活動を通じてJICAプログラムにおいて大きな役割を担ってきた。特に援助協調専門家に関しては、MERECE(教育分野ドナー会合)議長としてEFA-FTI計画の策定・実施に寄与してきており、このことが、EFA-FTI計画に先行して形成された基礎教育プログラムがEFA-FTI計画のもとでの位置づけを確保し、また、既述のようなPROMETAMにおける援助協調の実現に重要な役割を果たした。なお、これら専門家はいずれもホンジュラス教育分野の協力隊員経験者であり、任国および専門分野に十分な経験を有していたことが、以上のような専門家活動を行ううえで寄与した面が少なくなかった。

(3) JICA基礎教育強化プログラムの戦略性

1) JICA基礎教育強化プログラムの一貫性

これまでのJICAのプログラムは、明確なプログラム目標が設定されておらず、構成要素であるプロジェクトについても同一課題分野のプロジェクトの集まりにとどまり、また目標達成に向けたシナリオとして構成要素間の補完関係などについても必ずしも十分には考慮されてこなかったケースが見受けられた。JICAではプログラムアプローチの強化にあたりプログラムを「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(=協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ)」と定めプログラムを実施していくとしており、そのためには「明確な目標設定」「目標に至る構成要素の選択・関係性」に関する一貫性の観点が重要となってくる。

今回評価対象としたホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムは、既述のとおり、初等教育における留年率・退

学率の低下を共通目標として形成され、また算数の教員指導能力向上に焦点をあてたPROMETAM(技術協力プロジェクト)とそのほかの課題に対応するモデルプロジェクト(協力隊派遣)の2つのプロジェクトを、補完性を考慮した形で計画していた。ただし、これら2つのプロジェクトは1つの目標をめざす形にはなっていたものの、2つのプロジェクトのみで目標である留年率・退学率の低下の達成はむずかしく、ホンジュラス政府や他ドナーの取り組みもあってはじめて達成が可能な目標レベルであった。また、本プログラムは2つのプロジェクトの直接的な連携により目標を達成するものではなく、補完的アプローチによりプログラム目標の達成をめざすものであったといえる。このことは、PROMETAMが特定の絞られた課題(教員の指導能力)について集中的に協力を実施するのに対し、モデルプロジェクトはさまざまな課題に対して広く取り組むこととなっており、2つのプロジェクトの成果レベルや達成見込みが異なっていたことや、プロジェクトサイトの選定に関しては、2つのプロジェクトの実施地域が別々に選定されていることなど、特に2つのプロジェクトの連携等を考慮し選定されたものではなかったことからもうかがえる。

2) JICA基礎教育強化プログラムの成果

プログラムの成果の確認にあたってはプログラム構成要素の成果とともに、構成要素の成果も含めたプログラム目標の達成の可能性についても確認することになる。一方、プログラム目標のレベルについては、当該国開発戦略の目標達成に至るまでのどのレベルを目標とするか、プログラムによってさまざまなレベルのものが考えられる。今回のホンジュラスのケースでは、プログラム目標が位置づけのベースとなったEFA-FTI計画と一致しているケースとなっており、JICAプログラムの最終的な成果(修了率は向上したのか)を論じることが直接EFA-FTI計画の進展、EFA-FTI計画への貢献への議論に通じることとなる。したがって、プログラムの最終的な成果(=EFA-FTI計画の達成状況)については、次章にて詳しく分析することとし、ここでは各プロジェクトの成果の確認を中心に行う。

一般的にプログラム目標はJICA事業のみで達成するのがむずかしいことが少なくないことから、JICA以外の日本関係機関や他ドナー事業との協調を念頭に置いて事業を実施することが重要である。今回評価対象としたJICA基礎教育強化プログラムのケースにおいても、構成要素の1つであるPROMETAMは既述のとおり、プロジェクトでの成果(教材開発・教員研修)に対してドナーが協調することにより、教材の全国配布・研修の全国展開など、効果の波及に成功している。その背景にはPROMETAMがEFA-

FTI計画上に位置づけられていたこととともに、技術協力プロジェクトとして明確に成果を挙げ、プロジェクトの有効性が援助協調の場を通じてドナーに認識されたということが挙げられる。他方、モデルプロジェクトはモデル活動の抽出を行っている段階であり、また協力隊での事業実施となったため、現時点ではPROMETAMのような形での明確な成果の発現には至っていない。また試行的な側面も持ち合わせていることからEFA-FTI計画上に位置づけておらず、国際NGOから連携の話はあるものの、他ドナーとの本格的な連携や全国展開については、今後検討されていく段階にある。

2-4 EFA-FTI計画に対するJICAプログラムの貢献(可能性)

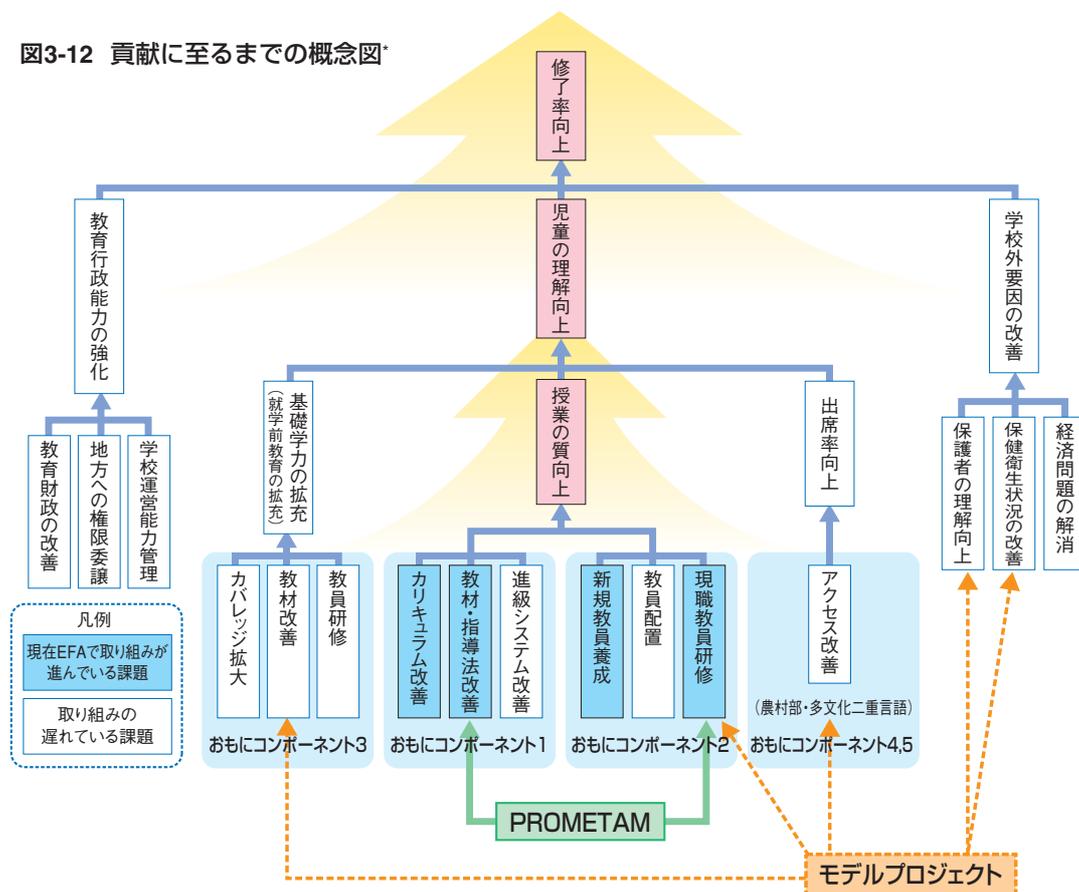
本評価手法は、①当該国開発戦略のなかで、JICAプログラムが優先的な分野に、整合性と戦略性をもって介入できているかを確認し、②加えてJICAプログラムが一貫性をもって計画・実施されてきたのか、またどのような成果・インパクトを挙げているのかについても確認した上で、③当該国開発戦略の進展を加味し、JICAプログラムの貢

献を評価するものである。図3-12は、JICAプログラムの当該国開発戦略のなかでの位置づけ、JICAプログラムの戦略性、開発戦略の進展からJICAプログラムのEFA-FTI計画への貢献を考察するにあたり、各コンポーネントの修了率向上への貢献の流れとJICAプログラムの関連を概念図として取りまとめたものである。

これら課題のうち、取り組みが比較的進んでいるのが、EFA-FTI計画でのコンポーネント1、2部分にあたる授業の質向上にかかわる取り組みである。JICAプログラムの構成要素であるPROMETAMもこの部分の教材開発・現職教員研修に取り組んでおり、コンポーネント1、2においては、これらJICAの活動と他ドナーの活動の成果が連携し、より上位の成果につながりつつある。

一方、最終目標である修了率の向上の達成可能性を高めるためには、コンポーネント1、2の授業の質向上に関する取り組みだけでなく、取り組みの進んでいない他コンポーネントへの取り組みについても重要度を見きわめつつ進めていく必要がある。このような状況のなかで、モデルはコンポーネント1、2とともに、取り組みが十分には進んでいないコンポーネント3、5や一部学校外の要因にも対応したのとなっており、モデルプロジェクトのEFA-

図3-12 貢献に至るまでの概念図*



* 図は貢献に至るまでの段階を概念化したものであり、達成までの因果関係や達成状況を必ずしも正確に表したものではない。

FTI計画上での位置づけを明確にし、成果の拡大を図ることで、既存の成果とあわせより上位の成果に発展させることが期待できる。今後モデルプロジェクトはモデル活動の精査を行い、普及をめざす段階に進んでいくことが計画されているが、普及・成果の拡大の際には、PROMETAMとモデルをパッケージ化した上で普及を図ることや、ODAタスクフォースにて検討中の校舎の増改築や教材配布との連携を図り日本のプログラムとしての成果拡大をめざすことも考えられる*。またJICA・日本の協力だけではなく、PROMETAMのケースを参考に他ドナーとの連携により拡大を図ることも選択肢としてはありえよう。

このようにJICAプログラムの構成要素の成果を拡大していくことで、EFA-FTI計画の目標達成可能性とともに、JICAプログラムの貢献の可能性をも高めることとなる。

一方、EFA-FTI計画のなかでは明示的に総合的な対策がとられていない教育行政能力などについても、EFA-FTI計画の合同評価により課題として指摘されており、今後最終的な目標である修了率向上の達成可能性を高めるにあたっては、対応が必要であることが明らかになってきている。これら残りの課題に関しても、(JICAだけでなくほかのドナーの活動を含めても)当然ながらすべての課題について対応することはむずかしく、EFA-FTI計画の進捗モニタリングの際にその影響を注視するとともに、影響の大きい課題に対しては必要に応じて対策を追加していくことが求められる。このような認識からすでに教育行政能力について対策を追加しているドナーもあり、そのなかでJICAとして、現在は取り組みのフォーカスに明確には入っていないこれらEFA-FTI計画外の取り組みについて、対応するのかもしれないのかも含め、プログラムのあり方を検討していく必要があるだろう。

2-5 提言・教訓

これまでの評価結果を踏まえ、①ホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムへの提言、②今後のJICAプログラムの改善に向けた、③プログラム評価手法に対する教訓、の3つの観点から以下のとおり提言・教訓の抽出を行った。

(1) ホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムへの提言

ホンジュラスJICA基礎教育強化プログラムに対して、

プログラムの管理体制及び今後のプログラムの方向性の観点から抽出した提言は以下のとおり。

提言1 プログラム全体を統括するマネージャーの設置が望ましい

ホンジュラス基礎教育強化プログラムは、当初プログラムとして想定されたが、実施段階ではプログラムとしての管理は十分にはなされていない。PROMETAMとモデルプロジェクトは別々に実施され、それぞれの成果を上げつつあるが、二つのプロジェクトはプログラム内で異なる展開を進めてきた。しかしながら、一つの目標の下に実施されるプログラムとして、個々の成果をより上位の成果の達成につなげていくためには、プログラム・マネージャーを配置するなどし、より一元的な管理を行うことが望ましい。またプログラム・マネージャーの設置は、プログラム関係者(専門家やJOCV等)のプログラムの進捗などの共通認識を形成する上でも有用であろう。

提言2 モデルプロジェクトの目標および、どのように最終的な課題の解決に結びつくのかのシナリオを明確にする

現在のモデルプロジェクトはモデルとなりうる活動の抽出を目的とし、PROMETAM以外の要因に全て対処する構成となっている。しかし今後、抽出したモデルの実証・普及にあたっては、モデルとして取り組む課題を明確にし、それら活動をいかに制度化していくのか、またその成果をいかに拡大(スケールアップ)していくのか、さらにどのように退学率の低下に寄与するのかを明確にすることが望ましい。

提言3 最終受益者である児童にプログラムの成果が到達するような工夫を行う

PROMETAMは教材作成と研修を行い成果を上げてきた。しかしホンジュラスには教育省の組織能力強化の問題や経済社会問題と共に、年間200日の授業日数のうち教員ストや集会などにより半分程度しか授業が行われず、また児童の学力の低さを教員が自らの責任と認識していない状況があり、教室に立って児童の学力を向上させようという教員への動機付けなども必要になってこよう。そのためには、PROMETAMの成果の広報も含んだマスコミの活用やイベントの実施など、最終受益者である児童にまで成果が到達するような工夫も必要であろう。

提言4 教材の継続的な印刷・配布、教員研修のための予算確保のため、引き続き援助協調の場でPROMETAM教材の有効性を明示していくことに留意する

* 現地ODAタスクフォースでは、JICAだけでなく日本全体の基礎教育強化プログラムの検討を行っていることから、実際に無償資金協力事業との連携についても議論されている。

PROMETAM 作成教材はスウェーデンによる資金協力を得て全国に配布され、スペインの協力の一環として全国規模の教材使用法にかかる研修が始まっている。このことによりPROMETAMの対象地域を越え、より上位の目標に貢献する可能性が高まった。しかし今後の教材の印刷・配布(2006年分についてはカナダによる資金援助が決定)や教員研修実施の費用負担については教育省独自の予算の確保が難しいと考えられ、継続的な配布・研修実施に向けた無償資金協力の見返り資金の活用や、他ドナーからの資金を確保していくことも考えていく必要がある。

(2) 今後のJICAプログラムの改善に向けた教訓

1) プログラム改善に資する教訓

今後のJICAプログラムの改善に資するために、プログラム目標の設定、シナリオ(目標達成に至るまでの道筋、プログラム構成要素の選択・連携など)、実施の観点から抽出した教訓は以下のとおり。

① プログラム目標は、対象課題に対する当該国の開発戦略や他ドナーの支援状況を総合的に勘案のうえ、目標期間および目標に至るシナリオを明確にして設定する。

プログラムの策定にあたっては、まず、プログラム目標の明確化が必須である。プログラム目標は、当該国における対象課題の現状を体系的に把握した上で、同課題に対する当該国の開発戦略や同戦略に対する他ドナーの支援を勘案し、内容・レベルを吟味して設定する。その際には、プログラムの目標期間やプログラム目標達成に至るシナリオも同時に検討することが肝心である。すなわち、JICAプログラムは当該国の開発戦略や同戦略のもとでの特定プログラムに貢献することを目標とするものであるが、JICAプログラムの目標をこれら当該国側戦略・プログラムと同一にするのか、別途設定するのかによって、目標期間の設定や目標達成に至るシナリオの想定は当然ながら異なってくる(アラインメントの観点から当該国開発戦略・プログラムと共通の目標を設定する場合には、目標達成に至るシ

ナリオに関しても、当該戦略・プログラムに関する当該国自身の取り組みや他ドナーの援助を視野に入れて考えることが必要となる)。

なお、当該国の開発戦略に関しては、異なるレベル・主体による戦略がいくつか存在するケースもままあるので、各々の開発戦略の位置づけや内容を吟味の上、JICAプログラムが支援する戦略を慎重に選択する必要がある。その際には、ドナーによる援助協調のベースとなっているような国際的な合意の得られた開発戦略は、有力な選択肢となり得よう。

② 援助協調はJICAプログラムの成果をスケール・アップするための有効なツールである

プログラムアプローチのメリットは、複数の事業を戦略的に組み合わせることで、成果のスケール・アップを図ることにある。同観点からは、JICA事業に加えて、日本のほかのODA事業との連携や他ドナーとの援助協調も、プログラムのシナリオを策定する際の重要な視点となってくる。したがって、事業重複を避けるためとの発想にとどまらず、ほかの事業との連携や他ドナーとの援助協調を促し、同結果としてより大きな成果を達成するとの観点から、ほかのアクターを巻き込んだシナリオ策定、プログラム実施を心がけることが重要であろう。

③ プログラム構成要素の選択にあたっては、多面的な観点から検討し選択する必要がある

プログラム目標のレベルにもよるが、通常、プログラム目標達成に至るすべての課題に対してJICA事業のみで対応することはむずかしい。したがってプログラムのなかで最も課題解決につながる可能性の高いアプローチを選択して協力を行うことが必要となる。その選択の際には、①当該分野における課題の状況、②日本の協力経験と政策的重点分野、③他ドナーの協力状況などを勘案し、多面的な観点から選択することが求められる。

④ プログラム構成要素の計画に際しては、達成目標にあわせ投入形態を吟味し選択を行う

JICAでは開発調査や技術協力プロジェクト、専門家派遣、協力隊事業などを実施しており、たとえば技術協力プロジェクトは専門家の知見を活用し比較的規模の大きいまとまった協力が可能となるケースが多く、また協力隊事業は草の根の現場ニーズの把握や効果の面的展開などにおいては強みを有するなど、それぞれ特性を有している。したがって、プログラム形成・実施に際しては、投入形態の特性を把握したうえで、達成目標にあわせた方法を選択する必要がある。

⑤ 活動地域の選択についてもシナリオに基づき戦略的に行う

JICA事業は一般的に、特定地域をターゲットにプロジ



左：生徒中心の授業を重視するPROMETAMでの授業風景
右：PROMETAMで作成された教材

エクトを実施し、そのプロジェクトで得られた成果を当該国や他ドナーが全国展開するというケースが多い。したがってプログラム(プロジェクト)の実施にあたっては活動地域の選択を行うことになるが、活動地域の選択についてもシナリオに基づき案件の連携・補完関係を踏まえつつ戦略的に行うことが求められる。

⑥ プログラムでの成果を管理するために、プログラムマネージャーを設置する

前述のように、プログラムの実施に際しては当該国政府・他ドナーと同じ方向性でのプログラム目標の設定とともに、プロジェクトの成果をより上位につなげるためにプログラムのマネジメントが必要となる。プロジェクト管理がプロジェクト目標を達成するための事業管理であるのに対し、プログラム管理は、当該国の開発戦略体系、課題、他ドナーの取り組み状況を把握した上で、JICA事業の成果をより上位につなげるための新規事業の立ち上げ(場合によっては必要性の低い案件の見直し)や協調を行うなどのプログラムの構成(ポートフォリオ)の管理が求められる、そのためにはプログラム・マネージャーの設置が望ましい。

2) その他の教訓

プロジェクトレベルでの教訓として、以下のことが挙げられる。

① プログラム構成要素の策定にあたっては、活動や成果が現地の制度に組み込まれるよう留意する

プログラムとしての成果を高めるためには、プログラム構成要素での成果が持続的に発現すること、効果が発展していくことが肝要であり、その観点からより自立発展性が重視される。そのためには、公的研修の一環としてPROMETAMでの研修を実施したホンジュラスの例のように、プロジェクトにおける活動や成果を当該国の制度をもとに編成することが重要である。

② 政変の影響を回避できるよう、リスクを考慮した実施体制を構築する

途上国においては政権交代によりプロジェクト(プログラム)の実施体制が一新されることもあることから、政変の影響を受けにくい(政権に中立的な)実施機関を含んだ形でプロジェクト実施体制を構築することも自立発展性確保の観点からは留意すべき点である。PROMETAMでは国立教育大学を実施機関に含めることで、政権交代による影響を小さくする対策を取っており、これが一貫して効果を

発現させることにつながっている。

(3) プログラム評価手法に対する教訓

今回の試行的評価実施を通じて本評価手法の特徴、評価実施にあたって留意すべき点が明らかになった。以下、主だったところを挙げる。

① プログラムの位置づけを行う開発戦略の選定にあたっては、当該国の状況を十分に把握して行うとともに、必要に応じて選択した開発戦略の検証を行う

本評価手法の試行を通じて、当該国の開発戦略におけるJICAプログラムの位置づけを勘案し評価することが有益であることが確認された。ただし、位置づけのベースとなる当該国開発戦略の選択にあたっては、対象とするセクターや対応が取られている課題の範囲などの開発戦略の特性を把握するために、他開発戦略間の関係把握や、課題と開発戦略との対応の検証、グローバルな開発戦略との比較を必要に応じて実施することが重要である。

② 位置づけの検証にあたっては、当該国政府の意向、課題の状況、他ドナーの協力状況などの幅広い観点から分析・検証を行う必要がある

途上国においては、開発戦略のなかでどの取り組みを重視するか優先順位をつけていないケースも少なくない。そのような場合に位置づけの優先度を確認するにあたっては、当該国政府の意向や課題の状況、他ドナーの協力状況を確認するなど多角的な観点から分析検証を行う必要がある。このほかに予算配分の状況から優先度を分析することも考えられるが、途上国においては当該国政府独自の予算が(ドナー資金に比べ)少なく優先度の確認が困難なことも考えられ、当該国の状況や評価調査の作業量を見極めつつ行う必要がある*。

③ 評価実施時期、評価実施体制についても戦略的に選択する

JICAプログラムの評価実施時期については、プログラム実施中や終了時点、もしくは当該国開発戦略の評価実施時期に合わせて実施するなど、さまざまなタイミングが考えられるが、時期や目的にあわせ評価手法を柔軟に活用していくことが重要である。またプログラム評価はプログラムの実施(管理)部署が行うことが想定されるが、評価の実施に際しては、現地の事情を最も熟知した在外事務所の役割は重要であり、場合によっては当該分野の専門家や有識者を加えることで在外事務所での評価実施も考えられるであろう。

* ホンジュラスのケースではホンジュラス政府予算は人件費がほとんどであり優先度の把握は難しかった。またドナーのプロジェクトはEFA-FTI計画の複数のコンポーネントにまたがって実施されていることが多く、コンポーネント・活動毎の予算配分を把握することは、多大な労力を要することとなった。

Box 10 そのほかのテーマ別評価の概要

2004年度には、第3部で紹介したテーマ別評価のほか、「経済連携」と「高等教育」を開始しており、2005年度に継続して実施しています。以下に、その概要を紹介します。

「経済連携」の概要

東アジア地域では、1980年代後半以降、貿易・投資の促進がその経済発展の原動力の1つとなっており、最近ではアセアン諸国が貿易・投資制度の整備・調和を模索するのみならず、域内の経済統合や自由貿易協定（FTA）を含めた包括的経済連携協定（EPA）に向けた動きが加速している。このように東アジア地域における貿易・投資環境が大きく変貌を遂げ、経済連携の動きが加速するなか、途上国の貿易分野におけるキャパシティ・ディベロップメント（Trade Capacity Development：TCD）を行うことがますます重要視されている。

JICAは、1980年代以来、インドネシア、タイ、フィリピン、マレーシアといった国々に対し、プロジェクト方式技術協力（現、技術協力プロジェクト）

である「貿易研修センター」などのTCDを中心に、貿易分野における技術協力を行ってきた。

こうした背景のもと、これら諸国におけるJICAのTCDへの協力効果を検証するとともに、これら以外の国々に対する今後のより効果的なTCDへの取り組みを進めるにあたっての教訓を得ることを目的として、2005年2月より、テーマ別評価「経済連携」を、広島大学と三菱総合研究所からなる合同チームに外部委託して実施している。この評価では、貿易分野のキャパシティを社会的能力（企業部門、政府部門などから構成される社会全体としての能力）ととらえ、1980年以降に特に上記4カ国を対象としてJICAが行ってきた技術協力を、横断的に整理・分析している。分析においては、社会的能力の発展過程を、対象国政府・企業部門の能力形

成の進展に基づき、「システム形成期」、「システム稼働期」、「自律期」という3つのステージに分類し、以下の4つの視点からこれまでの協力を検証している。

- ① 各国の発展ステージとJICA援助との整合性
- ② 各貿易分野に関する通商援助政策との一貫性と関係機関（JETRO、JBICなど）との連携
- ③ 各途上国の開発政策との整合性
- ④ 各政府・企業部門を含めた対象国のTCDへのJICAの貢献

今後、以上の分析を通して明らかにした事項を取りまとめ、経済連携分野における、より効果的な協力に向け、教訓・提言を抽出する予定である。

「高等教育」の概要

近年、「UNESCO高等教育世界会議」（1998年）や世界銀行とUNESCOによる報告書「開発途上国における高等教育（Peril and Promise）」（2000年）にみられるとおり、途上国の開発における高等教育機関の重要性を再認識する動きが世界的に活発となっている。これらの動きのなかでは、途上国においては自国の開発に対して貢献できる機関はきわめて限られていることから、高等教育機関が「知の創造・普及・実践」を通じて、「知の拠点」としてその国の中長期的な発展に大きな影響をもたらす重要な役割を果たすと考えられている。

JICAは、これまで途上国の人造りを支援する観点から、特にアジアやアフリカ地域において、経済活動や技術発展に直接かかわる高等教育・技術教育分野で多くの協力を行ってきたが、上記のようなあらたな動向をふまえ、教育・人材育成のみならず、調査・研究や社会貢献活動など、高等教育機関が有する知識や情報をベースとした活動に協力することが求められるように

なりつつある。

こうした背景のもと、JICAは、近年の代表的な高等教育プロジェクトに対する検証を通して、これら最近の動向をふまえた効果的な高等教育支援を行うにあたっての課題・教訓を明らかにすべく、2004年度から総合分析「高等教育」を実施している。この評価では、特に高等教育機関のなかでも「知の拠点」として期待される大学に焦点を当て、「教育活動の改善」「研究機能の向上」「社会活動の実践」の3つの主たる機能にそって、評価対象プロジェクトを整理・分析している。

評価調査においては、それぞれの機能に従い対象案件を類型化し、文献・現地調査と大学へのアンケート調査の結果をもとに各案件のインパクト・自立発展性などを検証している。特に「教育活動の改善」に関しては、JICAがこれまで長年にわたり協力してきた「ケニア・ジョモ・ケニヤット農工大学」などの案件を取り上げ、JICAの協力が当該分野の優秀な人材の育成に対しどのような貢献をしてきたかという観点から分析している。また、「研究機

能の向上」では、「タイ・キングモンクット工科大学」などの協力において当該機関の研究能力の向上や研究成果の活用度合いを検証している。さらに、これら2つの機能に比べ高等教育機関のあらたな機能として重視されてきている「社会活動の実践」に関し、「タンザニア・ソコイネ農業大学地域開発センター」などの事例を取り上げ、地域社会や人々が抱える問題の解決に向け大学のもつ専門的知見を生かした総合的な取り組みについて考察している。これら3つの機能にかかる考察に加え、「ケニア・アフリカ人造り拠点構想（AICAD）」や「タイ・アセアン工学系高等教育ネットワーク（SEED-Net）」にみられるような、複数の機能を有する複合型案件や、域内大学間のネットワークの構築をめざした案件についても、近年の新しい動きとして分析を試みている。

今後、上記の分析をふまえて、JICAの高等教育プロジェクトの成果と課題を包括的に考察し、今後の本分野における協力に資する教訓を引き出す予定である。