

第10章

ラオスの基礎教育開発の進展と「学校に基盤を置いた教育行政」に向けたJICAの取り組み

コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクトフェーズ2
チーフアドバイザー業務／政策・研修計画
岩品 雅子

はじめに

ラオスの教育セクターはこれまで、ラオスが最貧国から脱するための人的資源開発に資する核と認識されており、国家経済社会開発の文脈において教育セクターの課題が確認され、その課題に対する取り組みが行われてきた。

とりわけ基礎教育分野では、近年まで初等教育の完全普及を最優先課題としてきた（「2020年までの教育戦略構想」(Education Strategic Vision Up to the Year 2020) (教育省¹、[2000]) が、初等教育の純就学率等の統計上の順調なアクセスの拡大と依然として高い留年率・中退率を鑑み、2007年に発表された「国家教育システム改革戦略」以降、重点を教育レベルの国際水準への引き上げ、前期中等教育の延長（3年制から4年制へ）から義務教育化（2015年²）、技術学校・職業訓練の拡大に徐々にシフトしてきている。

本章では、2012年以降³の政策的背景と教育セクターの現状、課題、そして課題への対応策として「学校に基盤を置いた教育行政」(School-Based Management: SBM) に向けたJICA技術協力プロジェクトを概説し、それでも残る課題を検討する。

第1節 ラオスの教育セクターの現状と問題点

1. ラオス国家社会経済開発計画』における教育セクターの位置づけ

ラオスの教育セクターは、これまでの『ラオス国家社会経済開発計画』(National Socio-Economic Development Plan: NSEDP) においても、「最貧国から脱出するため、国家社会経済開発のための人材育成において非常に重要」という位置づけであった。

第8次5か年計画 (the 8th NSEDP) では更に、ASEAN経済共同体やグローバルに競争できるよう、労働力のスキルの向上、規律と忍耐力の向上 (discipline and tolerance)、技術職や専門家の増加、公務員・民間セクターや企業家の技術的・専門的能力の向上に重点を置いた人材育成が期待されている。

2. 近年の新しい政策文書

近年、初等教育の質の向上や国際水準への引き上げ、前期中等教育の義務教育化、ICTの積極的な導入を目指して、以下のような政策文書の策定や取り組みが行われてきた。初等教育に関しては、統計上は純就学率や純入学率など、教育へのアクセスは拡大しているものの、依然として留年率や中退率が高く、特に山岳地域に住む少数民族や、障害を持った子どもなど不利な立場にある子どもたちにとって、継続的に学ぶのが難しい状況がある。そのような現状を改善していくため、開発パートナーからの働きかけも受け、『少数民族の生徒のための

¹ 教育省は2011年から教育・スポーツ省と改称したため、本稿では原則として教育・スポーツ省と表記している。

² 改訂教育法

³ 2011年までの教育・スポーツ省の政策と取組については、鈴木基義編著『変貌するラオスの社会と経済：現状と展望』（JICAラオス事務所発行、2013年8月）内の「初等教育完全普及に向けた教育スポーツ省の10年間の取組」（岩品）を参照のこと。

寄宿舎学校管理規則』、『学校給食促進政策』、『児童労働廃止のための国家計画』、『障害を持った学習者のための行動計画』などの政策や計画が策定されてきた。更に2015年には開発パートナーも含めたオープンな議論を経て教育法が改訂された。2012年以降の新しい政策文書は以下の通りである。

A. 2012年以降の新しい政策文書

1. 政令『公職教員規定』の施行（2012年4月5日付 No. 177）
2. 中等教育の教科書を毎年1学年ずつ改訂（2012-13年度より、前期中等4年生から）
3. 小学校3年生からの英語教育の開始（2012-13年度から）
4. 教育質基準（Education Quality Standard）の設定（初等・中等は2012年度、高等は2013年度）
5. 省令『コミュニケーション戦略』（2013年12月31日付 No. 5774）、省令『ICT戦略』（2013年12月31日付 No. 5776）
6. 省令『少数民族の生徒のための寄宿舎学校管理規則』と政策（2013-14年度）
7. 省令『学校給食促進政策』と行動計画（2016-2020）（2014年2月10日付）
8. 政令『児童労働廃止のための国家計画』（2014年4月18日付 No. 136）
9. 省令『教員倫理規定』の施行（2015年5月6日付 No.1728）
10. 省令『障害を持った学習者のための行動計画』の策定（2015年7月8日）

改訂教育法にて2007年教育法から改訂された点は以下の通りである。

B. 改訂教育法の施行（2015年7月16日付 No.62）

1. 第1条「目的」から「貧困からの脱却」が抜けて「健康の増進」、「美しい伝統文化の保持」が加わり、「基準を満たし、質と持続性を持つためのマネジメントとモニタリング・評価」が加わった。
2. 前期中等教育（4年）の義務教育化（第28条）。
3. 外国語教育を、これまでは教育・スポーツ省（Ministry of Education and Sports: MoES）の認可が必要だったものを、「適切性と現場の状況に合わせて実施可能」と学校での自由な実施を許可。（第41条）
4. 「テクノロジー」の項が新たに加わった（第4章第2節）。MoESの基準に沿って、図書室、実験室、研究室、博物館、動物園、公園、自然公園、科学館、情報ネットワーク等の設立と活用を推奨。
5. 「教員」の項（第48条）で、教員とは「研究をし、学習者の学びを様々な方法で促進し支援する」が追加された。
6. 「監査と評価」（旧教育法第9章）が「質保証」（改訂教育法第8章）に代わった（内容はほとんど書かれていない）。
7. 新たに「学校と保護者と人々の禁止事項」が加わった。（第10章）（例. 学校内での酒類や麻薬の販売、質の悪い食べ物や飲み物の販売、土地建物の許可のない譲渡や転用、経済活動への利用等。）

3. 教育制度と各教育サブセクターの就学・進学状況

ラオスの教育制度は、就学前教育（3～5歳の3年間）、初等教育（6～10歳の5年間）、前期中等教育（11～14歳の4年間）、後期中等教育（15～17歳の3年間）、技術教育・職業訓練、高等教育から成っている。このうち、初等教育と中等教育が一般教育とされ、初等教育に加え2015年から前期中等教育も義務教育とされている。この他、学校に通えなかった子ども・青少年のためにノンフォーマル教育があり、初等教育レベルで3年間、前期中等教育レベルで3年間のプログラムがある。しかし、授業時間数が異なるため、初等教育・前期中等教育で提供する知識・技術と完全に同レベル（equivalent）にすることは本来的には難しいため、その後の子ども・青少年の就業機会を得る能力・継続的に学び続ける能力をフォーマル教育と同等レベルに引き上げることを目指している。

2005/06学校年度、2010/11学校年度と2015/16学校年度で比較した各教育レベルの就学率は以下の通りである。ラオスの学校年度は9月1日の新学期から翌年8月末までであり、本章内では学校年度を以下、「年度」と省略する。

表1 各教育レベルの就学率 (%)

指標	2005/06	2010/11		2015/16	
	全体	全体	女子	全体	女子
就学前教育就学率 (3-5才)(%)	10.6	24.5	24.8	49.1	49.2
就学前教育就学率 (5才)(%)	N/A	40.3	40.1	70.9	70.7
初等教育純入学率(%)	66.4	85.3	85.3	97.9	97.8
初等教育純就学率(%)	83.9	94.1	93.3	98.8	98.5
5年生残存率 (%)	62.0	70.0	69.2	79.6	80.7
初等教育修了率(%)	N/A	67.2	65.8	77.9	79.1
前期中等教育粗就学率(%)	51.7	62.9	58.4	82.2	80.0
後期中等教育粗就学率(%)	34.5	33.5	30.0	47.8	45.2

出所: MoES ESDP2006～2010、統計センターAnnual Report 2010/11と2015/16を基に筆者作成

就学率は全てのレベルで上昇してきており、特に就学前教育と前期中等教育のアクセスの拡大が近年顕著であることがわかる。初等教育についてはほとんどの子どもにアクセスの機会が提供されている一方、中等教育に進むに従って、就学率が低下していく。これを初等教育の最終学年である5年生の試験合格者の前期中等1年生に進学する生徒の割合、及び、前期中等から後期中等に移行する中等4年生の試験合格者から5年生への進学率を、表2に表す。

表2 初等から前期中等、前期中等から後期中等への県別進学率 (2015/16年度、%)

No.	県名	小学校5年生試験合格者から 中等1年生への進学率			中等4年生試験合格者から 中等5年生への進学率		
		全体	女子	男子	全体	女子	男子
1	首都ヴィエンチャン	100.4	97.8	102.9	99.8	97.6	102.0
2	ボンサリー	83.2	80.1	85.9	91.2	90.4	91.9
3	ルアンナムター	88.9	86.0	91.4	90.3	90.9	89.8
4	ウドムサイ	90.1	88.1	92.0	88.5	88.3	88.6
5	ボケオ	86.3	85.2	87.3	87.8	88.0	87.6
6	ルアンパバーン	89.3	86.7	91.8	87.9	86.8	88.8
7	フアパン	91.1	88.2	93.7	89.9	89.4	90.3
8	サイニャブリー	87.6	87.1	88.0	88.1	85.0	91.2
9	シェンクワン	95.1	92.9	97.2	92.9	91.9	93.8
10	ヴィエンチャン県	95.9	94.4	97.3	95.3	89.5	100.5
11	ボリカムサイ	91.6	89.8	93.3	89.6	87.6	91.3
12	カムアン	85.8	85.1	86.5	90.3	89.4	91.3
13	サワンナケート	89.4	90.1	88.8	88.4	85.6	91.4
14	サラワン	83.5	80.8	86.1	96.0	93.7	98.3
15	セコン	94.8	91.3	98.2	96.4	94.2	98.3
16	チャンパサック	85.0	83.7	86.4	123.0	132.4	115.4
17	アッタプー	92.9	90.0	95.8	92.5	95.0	90.7
18	サイソンブーン	97.2	97.6	96.8	90.5	85.2	94.7
	全国平均	90.4	88.7	92.0	93.8	92.5	95.1

出所: MoES統計センターAnnual Report 2015/16を基に筆者作成

初等教育から前期中等教育への進学率が全国平均で90.4%、前期中等から後期中等への進学率が全国平均で93.8%であり、県による格差が見て取れる。100%を超えている県は、他県からの進学があることを示している⁴。そして、サワンナケート県とサイソンプーン県の前期中等及び、ルアンナムター県、ボケオ県、アッタプー県を除く全ての県で、男子の進学機会が女子のそれを上回ることがわかる。

更に高等教育に進学する人数は限られ、2014/15年度のMoES Annual Reportによると、高等教育就学者数は全国で130,807人である。同じ2014/15年度の小学生総数が850,553人、参考までに2014/15年度に高等教育に進学した集団が小学生だった頃の2008/09年度の小学生総数908,880人と比べても、高等教育に進学する数は未だ限られていることがわかる。高等教育を提供できる学校数は全国で2014/15年度で、Technical Decreeが6校、ディプロマが110校、学士課程が58校、修士課程が5校、博士課程が2校である。

4. 残存率、留年率と中退率

前項の表2で見た通り、初等から前期中等、前期中等から後期中等などの次の教育レベルへの進学は、県の間での格差が見られるものの、多くの県で9割弱の生徒が次の教育レベルに進学している。このことと、表1で示された「初等教育はほとんどの子どもに普及し、前期中等が粗就学率で約8割、後期中等が5割弱」という状況は、生徒たちが最終学年に到達する前に中退してしまっている可能性を示している。

表3 初等・前期中等・後期中等の最終学年の県別残存率（2015/16、%）

No.	県名	小学校5年生残存率			中等4年生残存率			中等7年生残存率		
		全体	女子	男子	全体	女子	男子	全体	女子	男子
1	首都ヴィエンチャン	92.2	95.5	89.1	91.5	92.9	90.2	91.7	92.1	91.4
2	ポンサリー	79.7	76.8	82.3	73.9	79.5	69.3	92.6	92.5	92.6
3	ルアンナムター	86.0	86.7	85.4	79.8	82.9	77.4	89.8	91.4	88.6
4	ウドムサイ	75.6	76.0	75.2	73.1	73.7	72.5	83.8	83.1	84.3
5	ボケオ	79.9	81.4	78.4	76.8	75.5	77.9	88.2	87.4	88.9
6	ルアンパバーン	83.8	85.1	82.6	71.7	69.5	73.7	85.1	83.6	86.3
7	フアパン	83.7	83.0	84.4	69.4	66.5	71.9	83.5	84.2	83.0
8	サイニャブリー	91.1	91.5	90.8	81.7	82.1	81.3	79.7	77.5	81.8
9	シェンクワン	88.1	89.6	86.9	79.8	76.6	82.7	82.5	82.0	82.9
10	ヴィエンチャン県	89.1	91.3	86.9	81.2	80.4	82.0	86.2	86.4	86.0
11	ボリカムサイ	89.5	90.1	89.0	76.6	76.3	76.9	86.4	85.5	87.2
12	カムアン	76.4	77.9	75.0	74.6	73.5	75.7	87.7	87.0	88.4
13	サワンナケート	69.9	70.9	69.0	70.3	69.9	70.7	85.6	86.5	84.7
14	サラワン	59.7	57.2	62.2	67.0	69.3	65.1	82.4	81.8	83.0
15	セコン	61.3	62.4	60.3	77.6	78.8	76.5	94.7	94.2	95.1
16	チャンパサック	80.5	84.8	76.5	74.8	74.3	75.2	89.8	88.7	90.6
17	アッタプー	76.1	75.8	76.4	80.8	79.7	81.9	91.7	86.9	95.7
18	サイソンプーン	87.3	87.5	87.1	83.8	78.0	89.4	86.5	83.9	88.3
	全国平均	79.6	80.7	78.7	76.6	76.2	76.9	87.5	87.2	87.8

出所: MoES統計センターAnnual Report 2015/16を基に筆者作成

⁴ チャンパサック県の前期中等から後期中等への進学については、中等4年生の年度当初生徒数と次年度中等5年生の生徒数比で、全体が88.2%、女子が87.8%、男子が88.6%であり、男子の進学機会が若干多いと共に、他県からの流入が非常に多いことが見て取れる。

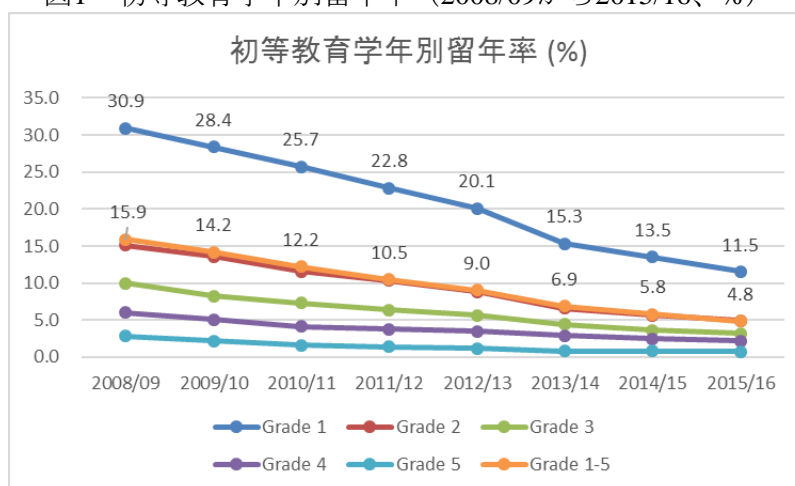
MoESは『教育セクター開発計画』(Education Sector Development Plan: ESDP)の目標に次いでミレニアム開発目標(MDG)を重視してきたが、そのうちMDG2の初等就学率は達成できたが、初等5年生残存率は達成できなかった。更にMDG3(ジェンダー平等指数)については、初等達成見込み(on-track)であるものも中等教育については未達成であった⁵。

このことは、初等教育であっても、入学あるいは学年当初の“就学登録”までは実施できているものの、その後の学びが保証されていないことを示している。初等、前期中等、後期中等の各レベルでの最終学年での残存率を表3に示す。

県ごとに特徴が異なるが、全般的に、首都ヴィエンチャン、サイソンブーン県、ヴィエンチャン県、ルアンナムター県、ボリカムサイ県、サイニャブリー県、シェンクアン県で比較的残存率が高くなっている。初等教育では残存率における男女間格差はさほどないが、サイソンブーン県での前期中等教育(11.4%の格差)、アッタプー県での後期中等教育(8.8%)など、教育レベルが上がっていくにつれて男女間格差が拡大していく傾向が多く見られるようになっている。

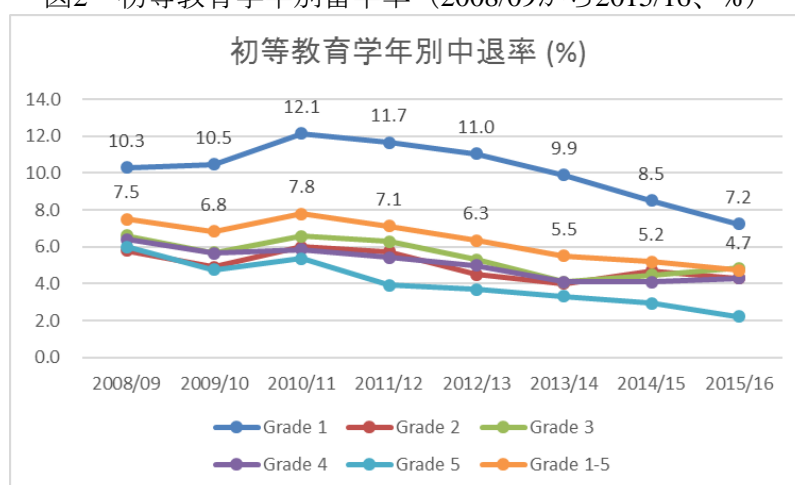
5年生残存率はその当該年度の留年率と中退率より「5年後、今の1年生のうちどのくらい引き続き通学しているか」を計算するものなので、低い5年生残存率の要因となっている留年率と中退率の学年別の推移を下のグラフに示す。

図1 初等教育学年別留年率(2008/09から2015/16、%)



出所: MoES統計センターAnnual Report 2008/09~2015/16を基に筆者作成

図2 初等教育学年別中退率(2008/09から2015/16、%)



出所: MoES統計センターAnnual Report 2008/09~2015/16を基に筆者作成

⁵ Laos' MoES [2015], Education Sector Development Plan (ESDP) 2016-2020.

グラフ中の数値は、それぞれ1年生の数値と、1～5年生の平均の数値を表す。留年率と中退率の双方において、1年生が特に高く、平均を押し上げる結果となっている。2008/09年度の「1年生の約1/3が留年し、10%が中退する」という状況からは年々着実に改善されてきたとはいえ、直近の2015/16年度でも1年生の留年率が11.5%、中退率が7.2%というのは未だ高い値であるといえる。従って、この章では、特に初等教育について課題と要因、解決策について考察する。

5. 初等教育が抱える課題

上述の統計データで示される教育課題と、その要因について、以下の点が挙げられる。

- (1) 高い中退率（4.7%）。低学年ほど高く、1年生が最も高い（7.2%）。
 - a. 親の移動労働について行く（田畑が遠い、出稼ぎ）、家事手伝い、親が就学促進をしない、6歳では入学せず（6歳時点でまだ体が小さいと親が判断するなど）、後に入学して卒業する前に働き手となる。
 - b. 学校が遠い（不完全小学校の問題）、山岳地ではコミュニティがそもそも小さく、学校を設置できない等
 - c. 教員不足と、教員配置の非効率性（遠隔地に教員が異動しない、派遣教員（Mobile teacher）を試行するも定着しない）
 - d. 生活言語がラオス語でないこと
- (2) 高い留年率（4.8%）。低学年ほど高く、1年生が最も高い（11.5%）。
 - a. 特に遠隔地での教員不足と複式学級
 - b. 教科書の不足と教科書そのものの問題（内容過多、教科書が間違っている、教員養成カリキュラム自体の問題等）
 - c. 教員の指導力不足、教員の遅刻・欠勤・早退
 - d. 児童の長期欠席（上述 1-a と関連）
 - e. 生活言語がラオ語でないこと
- (3) 教育の質・子どもの学習達成度が低い
 - a. ASLO II（学習達成度アセスメント）では「前期中等教育レベルの内容を学習することのできる」小学校5年生が、ラオス語で19.13%、算数で 0.16% に留まった。
 - b. 現職教員研修に関する体系だった政策が資格付与研修以外はなく、ドナー次第
 - c. 教科書改訂後、新しい教科書の指導法の研修の実施の遅れ・不足
 - d. 複式学級の指導法研修の不足
 - e. カリキュラム・教科書そもそもの問題（内容過多、教科書が間違っている、教員養成カリキュラム自体の問題等）
- (4) 教育マネジメントの未発達
 - a. 職員のキャパシティ（職能）の不足
 - b. 教育開発政策のコミュニティへの伝達不足、郡から小学校へのモニタリングの不足
 - c. 給与以外の経常経費の慢性的な不足
 - d. 校長の異動に伴う引継の欠如
 - e. 郡教育・スポーツ事務所（DESB）での統計収集後の分析・活用の不足
 - f. 教員配置の非効率性
 - g. 計画と財務の連携の無さ

第2節 ラオス政府とドナーによる取り組み

上述の課題に対して、ラオス政府とドナーも様々な取り組みを行ってきた。以下のリストは取り組み開始時期の早い順番であり、少数のドナーが支援している場合はドナー名を記載

した。現在でも続けられているものも少なくない。

1. 公平なアクセスを目指して

- 学校建設
- 複式学級の導入による不完全小学校の完全小学校化（遠隔地での教員不足と不完全小学校の問題への対応策として）
- 複式学級の指導法の研修（1999～2006年にアジア開発銀行 [Asian Development Bank: ADB]・オーストラリア外務・通商省 [DFAT]、及び2001～2010年に世界銀行 [World Bank: WB]、2004～2010年にEuropean Union: EU、2014年～NGO（社）シャンティ国際ボランティア会/JICA草の根パートナー型等）
- 少数民族出身の教員（特に女性）を増やすための初等教育修了者への教員養成学校進学のための奨学金付与（1999～2006年、DFAT、2015年より対象者を中等教育修了者に引き上げてDFAT）
- ラオス語理解を前提としない少数民族の児童のための教材の供与（1999～2006年にDFAT、1999～2002年にNGO（社）シャンティ国際ボランティア会等）
- 特別なニーズを持った児童のための統合教育戦略の策定と実施（2000～2005年 スウェーデン国際開発庁 [Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA]、Save the Children、2003年～Catholic Relief Service: CRS等）
- 教員不足の解消のための教員養成学校の寄宿舎等の改修
- 貧困家庭の児童への奨学金
- トイレ・水など学校環境の改善（DFAT、UNICEF等）
- 学校保健（World Health Organization: WHO、JICA等）
- 学校給食（World Food Program: WFP等）
- 長年、就学阻害要因の1つとして指摘されてきた授業料・入学金（登録料その他様々な名称で徴収されてきた保護者の負担金）を廃止するための学校補助金（School Block Grant）の配賦（2011年よりマルチドナーファンドEducation for All-Fast Track Initiative: EFA-FTI [現在は「教育のためのグローバル・パートナーシップ」: GPE に名称変更]とフェーズ2（GPE II））
- 遠隔地への派遣教員の導入（2011～2014年、EFA-FTI、UNICEF。定着しないため終了）

2. 教育の質と妥当性の向上に向けて

- 現職教員研修（無資格及び低資格教員へのアップグレード研修 [1992～2007年、UNICEF]）
- 教科書改訂（1993～2000年、2005～2010年までWB、2015/16年よりDFAT・JICA）、新しい指導法に対応した試験の規則の導入
- 学校群（クラスター）制度と校内研修の導入・研修（2001～2006年にUNICEF）
- ローカル・カリキュラム研修（2002年～ Save the Children、UNICEF等）
- 障害を持った児童の統合教育の指導法研修（2002年～ Save the Children、UNICEF、CRS等）
- 教員養成・教員教育の実施に関する管理・調整能力の強化、教員養成カリキュラムの改善、11+1（高卒+1年）の教員養成課程の促進、教員養成学校教員の質の改善、教員養成課程の11+1年（高卒+1年）から11+2年（高卒+2年）への移行、教員養成機関のキャパシティ・ディベロップメント、現職教員研修の質の改善（2002～2010年、ADB/SIDA [EQUIP II/TTEST]）
- 教員養成機関のキャパシティ・ディベロップメント、教員養成学校教員の質の改善、フランス政府開発庁（l'Agence Française de Développement:-: AFD）、JICA等
- 児童中心の指導法やアクティブ・ラーニングに関する視学官（Pedagogical Advisor: PA）への研修（ADB/SIDA [EQUIP II/TTEST]、2004年ベルギー開発庁 [Belgian

Technical Cooperation: BTC/CTB]、EFA-FTI等)

- 校内研修の促進（郡PAの研修、学校群 [クラスター] リソース・センターの建設、校長と教科主事 [Academic Teacher] への研修、ガイドラインの開発、Academic TeacherとPAのトレーニング・モジュールの見直し）、児童の学力測定システムの改善（UNICEF等）
- 学校の質的改善から質保証システムの開発（2004年よりまずUNICEF支援でChild Friendly School の導入、2010年に学校評価システムとしての学校質基準 [School of Quality: SoQ] の導入 [UNICEF、JICA、Save the Children 等]、2012年より教育質基準 [Education Quality Standard] の促進 [上記団体に加えて2015年よりEU]）
- 継続進級の導入（2008年）
- 小学校3年生からの英語教育開始（2011年より）

3. 計画立案とマネジメントの向上に向けて

- 計画能力の強化 (Education Management Information System: EMIS、戦略的計画立案、モニタリングシステム、援助調整能力、政策形成分析能力、1993年～2000年にWB、2010～2014年にEFA-FTI、GPE)
- 学校改善計画の導入と学校運営研修（2002年WB）
- 学校の建物・設備の維持管理に関するコミュニティの貢献に関するガイドラインの整備（2006年 (Laos' Ministry of Education [2006b])) 等。
- 学校活動へのコミュニティ参加の促進（School Mapping、村教育開発委員会[Village Education Development Committee: VEDC] の設立支援・研修（2003～2007年にSIDA、2007～2011年にJICA））
- 中央・県・郡の責任と権限の再検討（特に、教員配置に関する県の責任について言及）
- 教員養成学校卒業後に赴任する学校で教職に就くことを生徒に入学時より確約させること
- 成果重視のモニタリング機能の強化（小学校3年生と5年生、中学9年生の学習達成度最低基準の策定）
- 教育視学官（PA）の役割及び中央・県・郡の役割再定義
- 教育行財政マネジメントの強化 (Annual Costed Sector Plan の導入、2012年からEU)
- 学校に基盤を置いた教育行政（School-Based Management）の導入・実施支援（2012～2016年、JICA）
- 教育計画・マネジメントについてUNESCO International Institute for Education Planning (IIEP) のE-learning の受講及び派遣支援（2014/15年からUNICEF、UNESCO）

このように、多数のドナーの支援で様々な取り組みが行われる中で、2004年に完成した政策文書『EFA国家行動計画』（*Education for All National Plan of Action 2003～2015*）は多くのドナーの参加の下、策定された。その後もドナー協調は徐々に進み、2006年に「ヴィエンチャン援助効果宣言」が採択され、政府主導のドナー調整システムとして2007年にEducation Sector Working Group（ESWG）が立ち上がった。更に、ESWGの下に「基礎教育」、「ポスト基礎教育」、「教育マネジメントと実績審査」、「研究分析」の4つのフォーカル・グループが2011年に設置された。

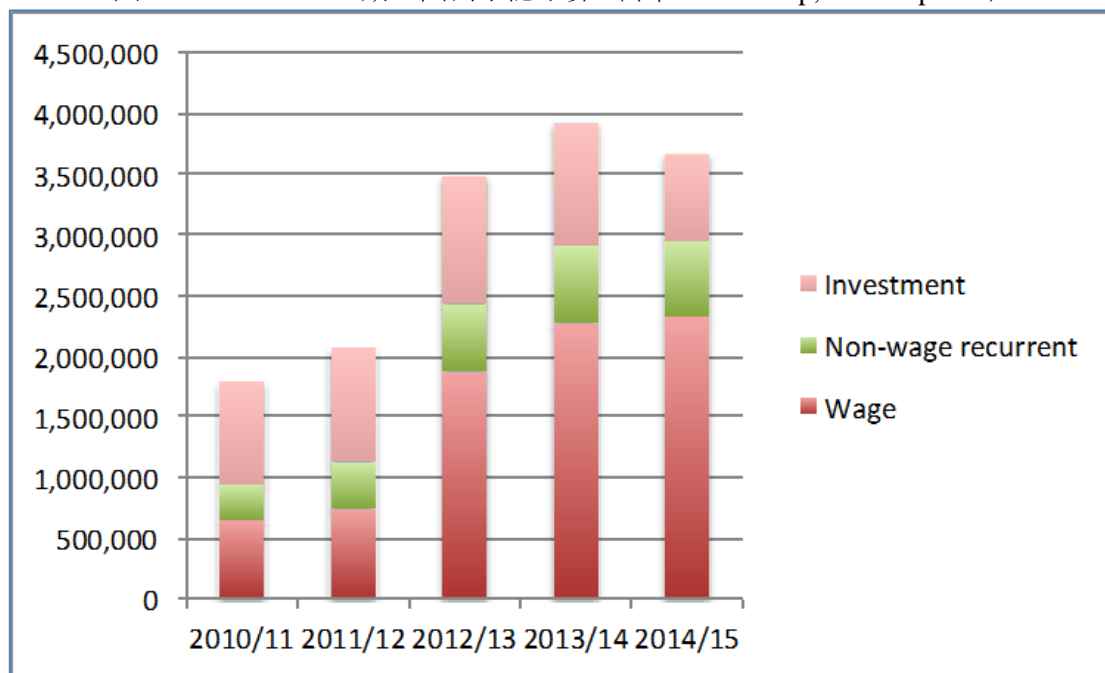
MoESの政策策定におけるドナー協調の必要性に加えて、個々の活動においてもドナー協調の必要性はMoESといくつかのドナーの双方が認識してきた。特に現職教員研修については、多くのドナーが様々な支援をしているが、研修実施について地域間・学校間の不均等が見られると共に、研修内容に関するドナー間の重複も散見されたため、就学前・初等教育局及び教員教育局を中心に現職教員研修モジュールの制度化が進められてきている。

後述するJICA技術協力プロジェクトでは、研修の制度化支援を活動の中で行った。

4. 教育財政

2010/11年度から2014/15年度の5年間、教育セクターへの国会承認予算額と実際の配分額は大幅に伸び、2014/15年度の実際の配分額は3兆7140億キープであった。その増加分の多くは、2012/13年度の公務員給与の増額に伴う給与と手当である。一方、経常支出に分類される学校補助金の導入で教育支出全体の25%を占めるようになることが期待された給与を除く経常支出は、教育支出の10%未満のままである。教育法で規定する公共支出からの18%の配分は達成されず、2014/15年度で14.6%に留まった。ESDP 2011-15期の国会承認予算額を投資予算、給与外経常経費、人件費の3つに区分したものを図3に、ESDP 2011-15期における教育財政目標値と実際の配分額を表4に示す。

図3 ESDP 2011-15期の国会承認予算（単位: million kip, current prices）



出所：ESDP 2016-2020より抜粋

表4 ESDP 2011-15期における教育財政目標値と実際の配分額

	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
ESDP 2011-2015 projected education share of State budget (*)	13.2%	14.4%	15.6%	16.8%	18.0%
ESDP 2011-2015 financing needs (bln kip) (*)	2,430	2,525	2,678	2,742	2,903
Actual share allocated (**)	13.2%	13.0%	14.5%	15.5%	14.6%
Actual budget allocated (bln kip) (**)	1,730	2,009	3,302	3,942	3,714

注: (*) data from ESDP, (**) data from MOF Official Gazettes

出所：ESDP 2016-2020より抜粋

各教育サブセクターへの予算配分割合は、初等教育に最も大きな割合が与えられているが、その就学者数の減少傾向と、就学前教育・中等教育の拡大のため、初等から徐々に就学前や中等教育にシフトしていく計画である。ESDP 2016-2020期の教育サブセクターごとの予算概算請求推計値を、表5に示す。2019/20年度までの期間、教育セクターには公共支出の17%が配分されるという想定に基づき、推計必要額と比較すると、政府予算配分では向こう5年間、常に必要額に満たず、更に2017/18年度までは推定ODA金額を足してもなお赤字の見通しである。

表5 ESDP 2016-2020期の教育サブセクターごとの予算概算請求推計値 (%)

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
ECED	8.6	8.5	8.6	9.6	10.1	11.0
Primary	36.2	36.2	33.2	32.7	30.8	30.4
Lower secondary	22.8	21.5	22.0	21.7	22.0	21.6
Upper secondary	11.0	10.6	11.7	12.1	12.6	12.2
TVET	3.2	3.6	3.9	4.0	4.2	4.2
Teacher Education (pre-service)	3.0	2.5	2.1	2.0	1.9	1.9
Higher Education	4.3	5.1	6.1	5.8	5.8	5.7
Non Formal Education	0.9	1.1	1.0	0.9	1.0	1.0
Management	10.0	9.9	9.6	9.7	10.3	10.2
Sport	-	1.0	1.9	1.4	1.3	1.8

出所: MoES Dept. of Planning (based on Planning Model) ESDP2016-2020より抜粋

表6 ESDP 2016-2020期の予算制約と財政ギャップ/余剰 (単位million kip)

	2015/16 (approved)	2016/17 (projected)	2017/18 (projected)	2018/19 (projected)	2019/20 (projected)
Government primary expenditure (excluding ODA)	19,777,000	21,989,000	24,655,000	27,603,000	30,866,000
Education share (%)	17.0	17.0	17.0	17.0	17.0
Education share (excluding ODA)	3,383,825	3,738,130	4,191,350	4,692,510	5,247,220
Financing requirements	4,416,806	4,898,126	4,969,860	5,322,760	5,517,092
Financing gap/surplus (excluding ODA)	-1,032,981	-1,159,996	-778,510	-630,250	-269,872
Projected ODA in education	656,000	619,000	625,000	705,000	625,000
Financing gap/surplus (including ODA)	-376,981	-540,996	-153,510	74,750	355,128
Financing gap/surplus (cumulative)	-376,981	-917,977	-1,071,488	-996,738	-641,609

出所: ESDP2016-2020より抜粋

第3節 ラオス南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト (CIED) とフェーズ2 (CIED II) による取り組み

このような状況下で、特に全ての子どもが少なくとも初等教育を修了できるよう、行政側だけでなく、学校・コミュニティの側が主体性を持った学校改善を目指して、ラオス政府の要請により、JICAが「コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト」を2007～2011年に支援した。そのフェーズ1 (CIED) と教育行政システムへの学校を基盤とするボトムアップの教育行政 (SBM) の導入・実施支援をしたフェーズ2 (CIED II) について詳述する⁶。

1. CIEDプロジェクト (2007～2011年)

(1) コンセプト:

⁶ JICAラオス事務所『南部3県におけるコミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善プロジェクト終了時評価調査報告書』(2011年)及び『コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善フェーズ2終了時評価調査報告書』(2016年)とプロジェクトからの情報に基づく。

就学阻害要因には、行政（供給）側だけでなく、家庭側の事情も大きく作用することから、「子どもが小学校を卒業できるようにするためにはどうしたら良いのか」を、VEDCを含む学校関係者で考えて、学校改善計画を立て、実施し、振り返り、また実施するサイクルを回すことのできる学校を育成。MoES/県教育・スポーツ局（PESS）/DESBのトレーナーの育成。学校改善計画に基づき、学校・村レベルにはできないことをプロジェクトで支援。

(2) 対象地:

サラワン県（サラワン郡、ラオンガム郡）、セコン県（ラムム郡、タテン郡）、アッタプー県（サマキーサイ郡、サナムサイ郡）の3県6郡90校

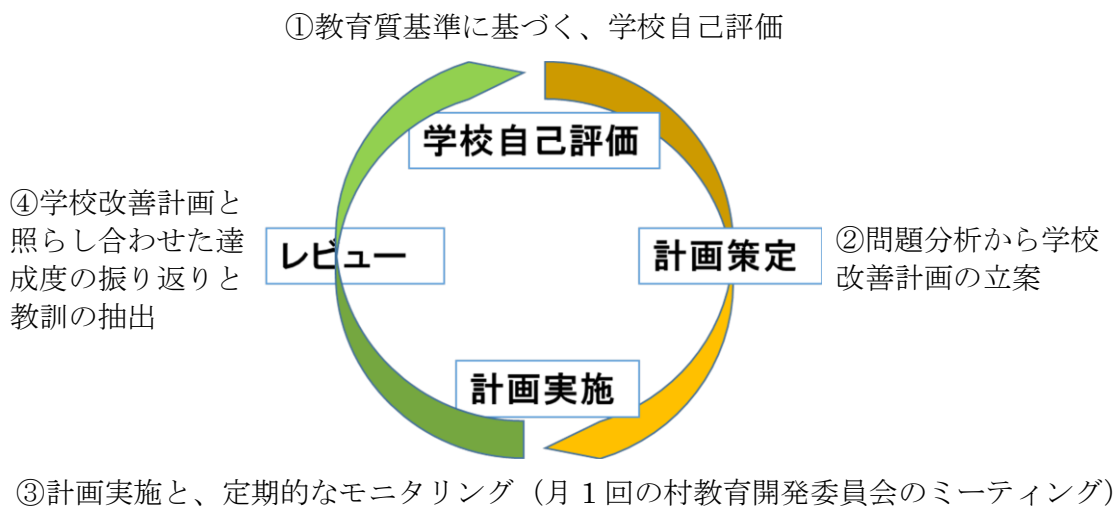
(3) 活動

- 5種類の研修のトレーニング・モジュール（参加型学校改善計画立案、学校改善計画の実施レビュー、学校運営モジュール、教材作成モジュール、指導法モジュール）のドラフト作成・編集・印刷、トレーニング・モジュール作成過程を通じてMoESトレーナーの研修、主にUNICEFとの調整・協調の下、MoES統一モジュールとしてのSoQ Training Moduleへの統合とチェック。
- 90校の校長への学校運営研修、VEDCへの参加型学校改善計画立案とレビュー・ワークショップ、教員への教材作成・指導法研修の実施
- 90校の学校改善計画に基づく支援（予算額は平均1校当たりUS\$1,000だが、学校の生徒数と基本条件 [既に井戸やトイレはあるか等] に応じてDESB/PESS/プロジェクト専門家と県内30校の合議で加重を付けた。支援したものの例：指導法研修、新しい教科書の使い方研修、学校修復の材料、就学前クラス設置の資材、校庭遊具の資材、スポーツ用品、楽器、井戸の設置、浄水器の設置、トイレ建設、教材作成のための材料）
- 県内合同ワークショップと3県合同ワークショップを通じた経験交流・努力が成果を生んでいる学校の視察

(4) 主な成果:

- PDCAサイクルを実施している学校が育った。
- 学校ごとに異なる問題に対応し、支援できる県・郡トレーナーが育った。
- 純就学率の向上、純入学率の向上、中退率の減少、留年率の減少

図4 学校改善のPDCAサイクル



2. CIED II (2012～2016年)

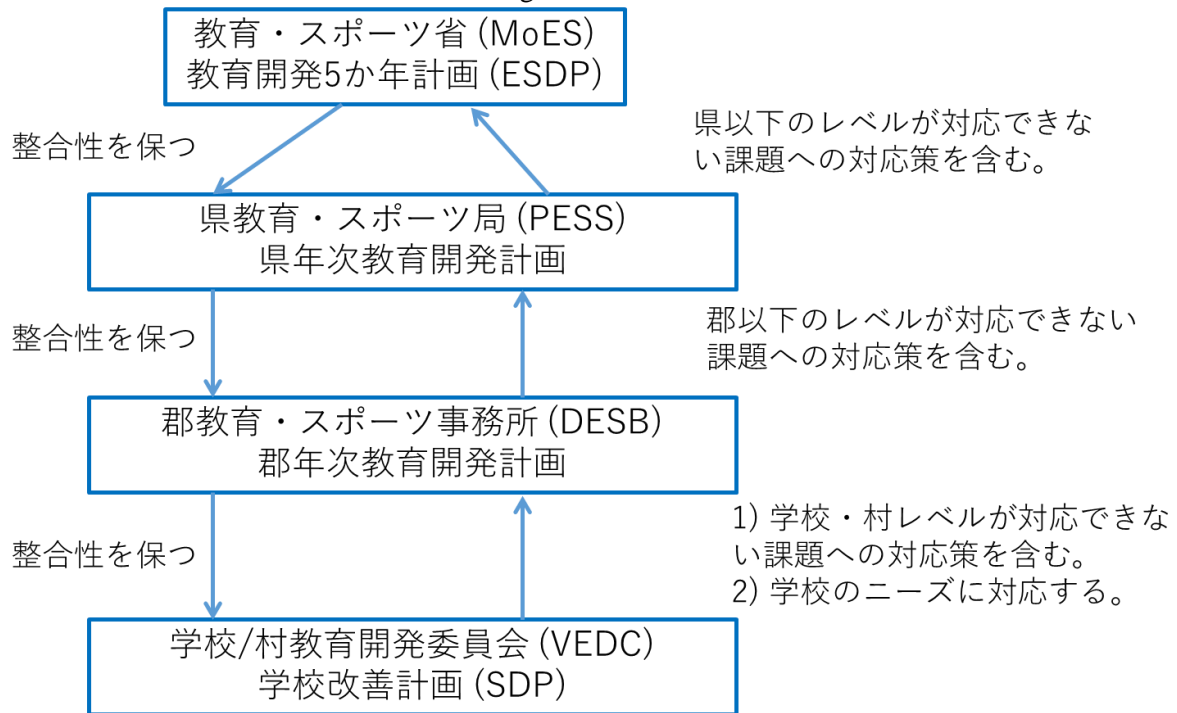
(1) コンセプト

CIED Iにて、学校改善計画を軸に、学校レベルのアクセスと質の改善が図れることが分かったため、これをラオスMoESの経常活動にしていく制度化支援をフェーズ2で実施。

DESBが見出した「各学校に対する支援策」をプロジェクト活動でなく、ラオス政府の通常の教育開発計画に位置付けることが必要であるため、DESBによる郡教育開発計画策定及びPESSによる県教育開発計画策定の能力強化。

学校ごとに異なる問題に対応し、学校改善計画立案・実施を通じて支援できる郡・県トレーナーの育成。

図5 ラオスにおけるSchool-Based Management (学校に基盤を置いた教育行政) の概念図



(2) 対象地域: 4県10郡全体 (対象校アプローチではない)

- チャンパサック県 (チャンパサック郡、スクマ郡、ムンラパモック郡、コーン郡)
- サワンナケート県 (アーサパントン郡、ソンコーン郡、サイブリー郡)
- サラワン県 (コンセドン郡、ラコンペン郡)
- セコン県 (ラマム郡)

*GPE対象郡との重複を避け、GPEでも同じ研修モジュールを使って研修を行った。

(3) 活動

- SoQから教育質基準 (Education Quality Standard: EQS) への改訂と学校補助金の導入に伴う研修モジュールの改訂
- EQSと学校補助金に関する研修に向けての省内各局の役割と実施体制にかかる省令の発布
- EQSに基づく学校評価とモニタリングのためのMoES統一フォーマットの作成
- EQSと学校補助金に関する研修に向けてのMoESマスター・トレーナーの育成
- EQSと学校補助金に関する研修に向けてのPESS/DESBトレーナーの育成
- 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のOJT実施方法を記載したガイドラインの作成

- g. 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のOJT実施に向けてのMoESトレーナーの育成
- h. 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のDESB/PESSに対するOJTの実施
- i. DESB / PESSがより多くの問題を抱える学校を特定し、各学校の問題に沿った研修（VEDCとの学校改善計画立案、教員への指導法研修）を実施
- j. 教員とVEDCによる学校改善計画立案に対するDESB / PESSの支援能力の強化
- k. 県内合同ワークショップの実施（PESS/DESBが学校・コミュニティによる学校改善計画の実施をモニタリング・レビューすることにより教訓を抽出し、次年度の教育開発計画策定に活かす）
- l. 4県合同ワークショップの実施（上記活動k の成果を生かして、県・郡・学校レベルの教育開発計画策定の経験と教訓を共有し、次年度の教育開発計画策定に活かす）
- m. ラオス教育情報マネジメントシステム（Education Management Information System: EMIS）を補完し各学校の留年率と中退率を正しく計算するための、Co-EMISの開発支援と全国のPESS/DESBへの研修実施

(4) 主な成果

- a. 学校レベルへのトレーニング・モジュールの改訂
 - SoQからEQSへの改訂と学校補助金の導入に伴い改訂すべき3つのモジュール（校長への学校運営研修、EQSオリエンテーション、VEDC研修）の全てのモジュールが改訂された。指導法モジュールも改訂された。
 - GPE II との共同で、校長向け学校運営モジュール・VEDCとの学校改善計画立案モジュールを再度改訂した。再度改訂したバージョンは、2015年12月4日のフォーカル・グループ1会議で大筋合意され、省令 No. 1346/IFEADとして2015年12月8日付で承認された。
- b. 省内各局の役割と実施体制にかかる省令の発布
 - SBMガイドラインの承認にかかる省令No. 1345号が2015年12月8日に発布。
 - MoESマスター・トレーナーの承認にかかる省令No. 0144/IFEAD号が2016年1月11日に発布された。
- c. PESS/DESB にトレーナーを125名育成した。研修項目は、校長への学校運営研修指導、EQSオリエンテーション、VEDC研修と教員への指導法の研修。SBM全国研修実施体制の中で、CIED II で経験を積んできたPESSトレーナーがMoESトレーナーとして活動していく方針が決まった。
- d. 郡教育開発計画・県教育開発計画策定のOJT実施方法を記載したガイドラインを作成した。学校・郡・県の各レベルの教育開発計画策定トレーニング・モジュールは上述SBMガイドラインの添付資料という扱いになった。
- e. OJTを通じて各DESB/PESSが、学校の現状・各レベルの教育統計と成果指標・問題分析に基づく教育開発計画を策定できるようになった。
- f. 郡内の全ての学校のEQSによる学校評価スコア（平均）が上昇した。しかし、上昇幅はさほど大きくなかった。
- g. 郡教育開発計画策定のプロセスの中で確認された、より多くの問題を抱える学校に対し、VEDC研修や指導法研修などを実施した結果、これら脆弱校の教育質基準に基づく学校評価（MoES/PESS/DESBによる）のスコアは顕著に上昇し、郡平均のスコアとの格差が縮小した。
- h. 対象10郡内のほぼ全ての小学校が、学校改善計画を立案できるようになった。
- i. プロジェクト目標・上位目標として設定している教育統計（純就学率・純入学率・進級率・留年率・中退率）は各郡・県で改善した。しかし、当プロジェクトだけでなく他ドナーの支援も同地域には入っているため、必ずしもプロジェクトの成果とは言えない。

第4節 考 察

1. プロジェクトとしての終了と持続性

CIED I 及びII を通じて導入・実施してきたSBMは実施体制が省令として制定され、研修内容はMoES統一のトレーニング・モジュールとなった。

また、プロジェクトの考え方は、教育セクター開発計画（ESDP 2016-2020）の中に明記されている。ESDP 2016-2020において、初等教育では以下5つの戦略が立てられ、特にその戦略1)から4) にCIED I 及びII の活動が含まれている。

戦略1: 全ての子どもが性別・民族・障害や不利な立場に関わらず質を伴った初等教育を受け修了する。(学校建設・修復、施設、コミュニティによる就学支援、学校制度の見直し、継続進級)

戦略2: 指導と学びの質の向上（現職教員研修、校内・学校郡内研修、指導法の改善、教材の配布、カリキュラム改善、ラオ語と算数の指導法の改善、教員の継続的職能開発と教員養成・資格付与研修の連携強化、子どもの学習達成度の評価と分析、3年生からの英語教育、毎年5年生の2学期に学習達成度の評価と分析、図書室と読書機会の提供、障害児への支援とリハビリに関する教員のキャンペーンの向上）

戦略3: 学校運営の効率性の向上（学校を基盤とする教育マネジメントと校長の強化、指導主事による教員のサポートと経験のある教員を1年生に配置、1年生は複式学級にしない、学校改善計画の参加型立案と学校及び村教育開発委員会（VEDC）の主体性の強化、学校補助金の効率的な活用、学校関連法規の整備、学校運営のモニタリング評価の強化）

戦略4: 教育質基準に基づく学校改善におけるVEDCの主体性と参加の向上（VEDCの主体性・参加の促進と、モニタリング・支援の強化）

戦略5: 学校保健（学校給食の試行、栄養プログラム、学校菜園・家畜飼育、衛生・リプロダクティブヘルスケア・栄養改善へのコミュニティの参加、学校保健に関する校長の能力強化、学校内外の環境改善、水道・トイレ・手洗いの促進、学校での活動強化、音楽やスポーツ・労働活動などカリキュラム外活動の強化）

しかし、プロジェクトが実施してきた研修を、ラオス政府の全額負担で続けて行けるだけの給与を除く経常支出は慢性的に不足しており、MoESはその活動経費の多くをドナーの支援に頼っている。そのため、CIED II の活動は、他ドナープロジェクトにコンポーネントごとに引き継がれることとなった。

具体的には、学校レベルへの研修はGPE II により全国の校長とVEDCに対して研修が実施されることとなり、研修後のDESBから学校への継続的なモニタリング、コーチング、メンタリングはDFATによるBasic Education Quality and Access in Lao PDR（BEQUAL）プロジェクトに引き継がれることとなった。

プロジェクト存在期間中のドナー調整に加え、CIED I 及びII のカウンターパートが、SBM推進のためのマスター・トレーナー及びMoESトレーナーとして省令によって任命されたため、プロジェクトの経験は引き継がれることが期待される。今後他ドナーの知見もMoESが主体性をもって取り入れ、活動が向上・進展していくことが期待される。

2. 課題

SBMの導入・実施に向けて学校レベルからMoESレベルを行き来した結果、多数のドナーによる種々の多数の取り組みがあってもなお残っていると思われる課題を筆者の意見として、以下に示す。

1) 子どもの学習達成度の測定の実施体制の薄さ

- a. ASLOは数年に一度（不定期）、限られた地域のみで実施されるため、比較材料になりにくい。
- b. 試験は初等5年生の進級試験のみ郡レベルで問題作成され、その他の学年は各学校で試験問題が作られるが、5年生分を含め省による確認がない。
- 2) モニタリング・評価ネットワークを取り仕切っている監査局（Department of Inspection）のキャパシティが不足している
- 3) 毎年の“活動ベース”での予算執行承認が必ずしもタイミング的・内容的に適切とは言えない。
- 4) 各局・各サブセクター間の連携不足
 - a. 計画局と財務局の連携強化（ESDPでは謳われてはいる）
 - b. 省令同士間の軋轢（組織・人事局の能力向上と、各局間の連携強化が必要）
 - c. 初等と中等のカリキュラム策定における整合性の確保の必要性
- 5) 5か年計画がODAを織り込んだ上で毎年1000億キープ前後（2016年5月の為替レート \$1=0.013930キープ=111.099円で13億9300万円）の赤字を見越して計算されている。
- 6) 教育法で定めている「国家支出の18%以上が教育セクターに割り振られなければならない」という事項は、公共投資や財務省関連法規ではバックアップされていない。
- 7) 教育法で定める「経常支出は人数割り」では地域格差を埋められない。

これらの課題の解決は決して容易ではないため、ドナー連携を密にし、息の長い支援が今後も必要とされると思料する。

＜参考文献＞

＜日本語文献＞

水野敬子[2016]『ラオス教育セクター概説』

＜英語文献＞

Asian Development Bank [2001], *Report and Recommendation of the President to the Board of Directors on A Proposed Loan to the Lao People's Democratic Republic for the Second Education Quality Improvement Project.*

____ [2008], *Lao: Basic Education Sector Development Project, Project Administration Memorandum.*

AusAID, UNICEF, WFP and Laos' Ministry of Education [2006], *Access to Basic Education in Laos.*

AusAID [2005], *Lao-Australia Basic Education Project, Project Completion Report.*

Committee for Planning and Investment [2006], *National Socio-Economic Development Plan (2006-2010)*

Laos' Ministry of Education and Sports [2000], *Education Strategic Vision up to 2020*

____ [2004], *Education for All National Plan of Action 2003-2015*

____ [2006a], *Sixth Five Year Education Development Plan (2006-2010)*

____ [2007], *National Education System Reform Strategy (NESRS) 2006-2015*

____ [2009], *Education Sector Development Framework 2009-2015*

____ [2011], *Education Sector Development Plan (ESDP) 2011-2015.*

____ [2015a], *the Plan of Action on Education for Learners with Disabilities 2016-2020*

____ [2015b], *Education Sector Development Plan (ESDP) 2016-2020.*

Laos' Ministry of Planning and Investment [2015], *Five Year National Socio-Economic Development Plan VIII (2016-2020)*

Laos' Ministry of Labour and Social Welfare [2014], *National Strategy and Plan of Action on Prevention and Elimination of the Worst Forms of Child Labour in Lao PDR 2014-2020*

Swedish International Development Cooperation Agency [2007], *Detailed Project Report Prepared in Respect of Demand Driven Approach (DDA) to Education for All, Phase II Pilot Project (2005-2007)*

Teacher and Education Administrator Development Centre (TEADC), Faculty of Education, National University of Laos [2006], *Final Report Operational Study 6, Professional Development Networks Including Isolated Schools*

World Bank and Laos' Ministry of Education [2005], *Project Implementation Manual for Second Education Development Project (EDP II)*

_____[2015], *Project Appraisal Document on a Global Partnership for Education Grant to the Lao People's Democratic Republic for a Second Global Partnership for Education Project*

World Bank and Ministry of Education [2008], *Teaching in Lao PDR*

<ラオス語文献>

Government of Laos [2012], *Decree on Teacher, No. 177/GL*

Laos' Ministry of Education [1999], *Handbook for Education Administrators*

_____[2002a], *Handbook for Internal Supervision*

_____[2002b], *School Cluster Guidelines*

_____[2006b], *Ministerial Agreement on School Maintenance, No.1241/ss.sm/06*

_____[2010], *School of Quality (SoQ) Implementation Guidelines*

_____[2013], *Policy of the Ministry of Education and Sports on Information Communication Technology for Lao Education (ICT4LE) for Grade 1-12*

_____[2015], *Ministerial Decree on characteristic and ethic of teacher, No. 1728/MoES.ESQAC*

Laos's National Assembly [2007], *Education Law (Revised)*

_____[2015], *Education Law (Revised)*