

評価調査結果要約表

1. 案件の概要

- 国名：ニジェール共和国
- 案件名：住民参画型学校運営改善計画
- 分野：基礎教育
- 援助形態：技術協力プロジェクト
- 所轄部署：人間開発部 第一グループ（基礎教育） 基礎教育第二チーム
- 協力金額（評価時点）：311,032千円
- 協力期間：（R/D）：2003年12月24日
3年間（2004.1.1-2006.12.31）
- 先方関係機関：基礎教育・識字省
- 日本側協力機関：JICA直営事業
- 他の関連協力：

1-1 協力の背景と概要

サブサハラ地域の最貧国の一つであるニジェールの教育の総就学率は52%（2004/2005年）と世界最低水準であり、かつ教育の質も低く、地域間・男女間格差も大きい。このような状況を改善するために、ニジェール政府は、教育のアクセス、教育の質、教育システムの改善を大きな目標とする「教育開発10カ年計画（2003 - 2012）」（Programme Decennal de Developpement de l' Education, PDDE）を策定し、実施している。この改革の重要な柱となっているのが、教育の地方分権化政策である。

この政策の具体的な内容は、各学校に校長、教師代表、保護者代表、母親会代表の計6名から構成される学校運営委員会（Comites de Gestion des Etablissements Scolaires ,COGES）を設置して、教科書・文房具の受け取り・管理、契約教員の管理、補助金の運営管理に責任を持たせ、さらに、就学促進、学習の質向上などの役割を与えることにより、学校運営の効率化や教育開発の向上を目指すものである。さらに重要なのは、COGESを通じた住民の学校運営や教育開発への参加により、住民の間に根ざす、学校への不信感を払拭し、学校とコミュニティの心理的距離を縮めることであった。

このCOGES政策を支援するために2004年1月に開始された本プロジェクトは、枠組みのみで、具体的な戦略のなかったCOGES政策を肉付けし、具現化してきた。まず、COGESの設置に民主的な選挙を導入し、COGESをイニシアティブを持った者が指導する風通しのよい組織とした。また住民自身が学校の問題を自ら考え、解決していく枠組みとして学校活動計画を導入し、住民による多くの教育改善活動の実施という成果を得た。住民によって実施された活動としては、学校インフラの建設、整備、清掃、教室の清掃、トイレの建設、保健啓発活動から、就学促進啓発、補習授業などの教育の質の改善活動まで多岐にわたる。さらにプロジェクトはこのCOGESの活動をモニタリングするための地方行政官の能力強化を通じ、COGESモニタリングシステムを構築した。

1-2 協力内容

(1) 上位目標

COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが普及する

(2) プロジェクト目標

COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが強化される

(3) 成果

1) 学校運営への住民参加が増大する

2) タウア州においてプロジェクト対象校のCOGESの能力が向上する

- 3) 機能するCOGES連合が結成される
- 4) COGES支援体制が強化される
- 5) タウア州で実施したCOGES運営モデルの他州における適用可能性が高まる

(4) 投入（評価時点）

日本側：

- 長期専門家派遣 延べ4名 合計83.4M/M
- 短期専門家派遣 延べ2名 合計13.2M/M
- 研修員受入 5名
- 機材供与（携行機材等を含む） 136,650,513Fcf（約30,336千円）
- 在外事業強化費 118,504千円

相手国側：

- カウンターパート配置 23名
- 専門家執務室 2室
- 運営経費負担：プロジェクト期間中は予算の配分はなく、コスト負担なし

2. 評価調査団の概要

- 調査者：
団長：石原伸一JICA人間開発部第一グループ基礎教育第二チーム長
教育行政：横関祐見子JICA東南部アフリカ地域支援事務所広域企画調査員（教育）
学校運営：増田知子JICA国際協力総合研修所国際協力専門員、人間開発部課題アドバイザー
評価計画：岩崎理恵JICA人間開発部第一グループ基礎教育第二チーム 職員
評価分析：監物順之 中央開発株式会社海外事業部
- 調査期間：2006年7月17日（火）から30日（日）まで
（評価分析団員のみは10月9日から26日まで）
- 評価種類：終了時評価

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果の発現度

成果1 学校運営への住民参加が増大する。

対象校1229校のうち98%（1205校）で民主的な選挙によりCOGESが設置された。そして、1220校で住民総会の承認を得て学校活動計画を策定し、1校あたり5.16の活動を約4万円の活動資金を集め実施した。

成果2 タウア州においてプロジェクト対象校のCOGESの能力が向上する。

94%の学校が、学校活動計画研修、契約教員とコミュニティとの関係改善セミナーを受講し、生産実習活動（Activites Pratiques et Productives,APP）クラブを導入して、学校プロジェクトやコミュニティ幼稚園、セカンドチャンススクールなどの計画を実施できるようになった。

成果3 機能するCOGES連合が結成される。

全対象39コミュニティにおいてCOGES連合が設置され、COGES連合による就学促進キャンペーン、教育の質向上キャンペーンなどを実施した。指標は達成されたものの、COGES連合の目的の一つであるモニタリングについては、効果的に実施されたと結論付けることはできず、さらに時間をかけてモニタリング能力の向上と効率的なモニタリング方法の確立を支援する必要がある。

成果4 タウア州で実施したCOGES運営モデルの他州における運用可能性が高まる。

ザンデール州パイロット校60校において、民主的な選挙によりCOGESが設置されており、すべての学校において学校活動計画が実施された。各学校で約5万円弱の資金が回収され、平均して4.4の活動が実施された。

したがって、ほぼすべての成果が達成されたと判断される。しかしながら、成果3「機能するCOGES連合が結成される」については、ニジェール政府の政策変更に伴い、中間評価以降新たに取り組んできた試みであったために、現時点ですべてのCOGES連合が機能しているということとはできず、モデル化にはさらなる時間を要すると判断した。

(2) プロジェクト目標の達成度

タウア州では、対象校のうち98%が民主的な選挙を実施してCOGESを設置しており、99%のCOGESで学校活動計画を策定・実施しているという結果から、プロジェクト目標はほぼ達成されたといえる。しかしながら、モニタリングの重要な鍵となるCOGES連合の機能化についてはまだ試行段階にある。さらに時間をかけて、現在実施中のタウア、ザンデール州のCOGES連合の活動のモニタリングを継続し、モデル化に取り組む必要がある。

また、プロジェクト目標の達成から、上位目標である他地域への普及につなげるためには、プロジェクトのこれまでの経験を整理、文書化した上で、教育省のイニシアティブで他地域への展開を図れるような形にする必要がある。したがって、プロジェクト目標はほぼ達成されているものの、上記2点については、今後さらなる改善が必要である。

(3) 上位目標の達成度

学校レベルのCOGESについては、普及モデルが確立され、同国のCOGES政策文書にはプロジェクトのCOGES運営モデルが反映されている。普及に向けて基礎教育・識字省 (Ministere de l' Education de Base 1 et Alphabetisation, MEB/A) は2007年PDDE活動計画の中にCOGESの全国普及計画を盛り込んでおり、必要な予算申請も行っている。しかしながら、MEB/A内のCOGES推進室の計画実施能力は高くなく、また関係者間 (他ドナー) とのCOGES運営モデル並びにCOGES政策全国普及の方針が十分に共有されていない。

したがって、ワークショップなどを通し、関係者間でCOGES運営モデルが共有され、普及に必要な予算が配分されれば、上位目標は遠くない将来に達成できるものと考えられる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：非常に高い

- 本プロジェクトで採用した限られた資源を必要とところに必要な活動を行うために効果的に活用する戦略は、ニジェールの教育事情 (限られた予算、人的リソース) を鑑み極めて妥当であると考えられる。
- 万人のための教育 (EFA)、国連ミレニアム開発目標 (MDGs) にも対応している。
- PDDEにおいてマネジメントの改善として、COGES政策の実施が掲げられており、教育省のニーズにも合致している。
- 対象地域であるタウア、ザンデール州はニジェールの中でも教育指標の低い地域であり、教育省の要望と地方教育行政官のやる気とともに非常に高く、本地域を対象としたプロジェクトの実施は適切であった。

(2) 有効性：高い (ほぼ達成された)

「モデルが強化される」という目標を次の4点に定義しなおし評価した。普及モデルが確立され、COGES連合のモデルが構築され、モニタリングが実施され、それらがすべて汎用性の高いものであることを「モデルの強化」と位置づけた。それぞれの評価結果は次のとおり。

【住民参画型学校運営モデルの構築】学校レベルでは、COGESを使って住民参加が促進された民主的な学校運営モデルが確立された (地域住民が約4万円のリソースを徴収し、5.16の学校活動計画を実

行)。

【COGES連合モデルの構築】COGES連合のモデルについては現在試行期にあり、モデル構築の成否はまだ判断できない。継続してモニタリングを行い、COGES連合の役割の明確化、効率的な運営について今後整理する必要がある。

【地方教育行政官によるCOGES連合を用いたモニタリングシステムの構築】COGES監督官、担当官の意欲は高く、COGESからの報告は報告フォーマットに沿って監督官に集約され報告されている。COGES、COGES連合とCOGES担当官は非常に良好な関係にあるといえるが、モニタリング改善のため、モニタリングの標準化、COGES、COGES連合からのレポートシステムの改善などが提言された。

【モデルの汎用性が高い】汎用性については、2つの側面（他地域への汎用性、普及のための汎用性）を考慮する必要がある。COGESの他地域への汎用性についてはザンデル州への普及で証明された。COGES連合の他地域への汎用性は試行段階である。普及のためのモデルとしては、シンプルなモデルで現地NGOを活用して効率的に普及させることをザンデル州で実証している。さらにザンデル州全体をカバーすることでモデル性を高めることを提言した。

以上の点から、プロジェクトの成果によって、プロジェクト目標はほぼ達成された。

(3) 効率性：非常に高い

本プロジェクトでは、タウア州においては、地元NGOと連携し、ニジェール地方教育行政官の能力強化を図り、地域住民やCOGES委員強化の研修は地方行政官によってなされた。ザンデル州においては、地方行政官の研修も日本人専門家の参加は最小限に抑えられ、ほぼ全面的に現地NGOによってなされた。寸劇を取り入れた非識字者にもわかりやすい研修方法を取り入れ、参加しやすいよう研修期間の短縮、研修の集中実施などを推進した。この結果、日本側の投入は最小限に抑えられ、短期間に多大な成果の発現をみている。派遣された専門家がアフリカでの業務経験を有することも、プロジェクトを効率的に実施できたことの要因の一つになっている。民主的選挙研修、学校活動計画策定研修だけで、延べ7500人強の人々が研修を受けた。

(4) インパクト：非常に大きい

1) 上位目標達成の見込み

- 国のCOGES政策文書に、プロジェクトのCOGES運営モデルが反映されている。政府が開発したCOGES運営マニュアルもプロジェクトのそれを基礎にしている。
- プロジェクトの成果は国連児童基金（UNICEF）、欧州連合（EU）など、いくつかのドナーによっても共有され、その手法が使われるようになった。

さらに、上位目標を達成するためには以下の3点が不可欠である。

- 各学校レベルにおける個別COGESについては、本プロジェクトによりモデルがほぼ確立された。しかしながらCOGES連合を通じたモニタリング体制は未確立であり、課題として残る。
- 政府は次年度教育開発活動計画の中でCOGESの全国展開を盛り込んでおり、予算の確保が伴えば、実施される可能性は高い。各ドナーを含む関係者によるワークショップを開催し関係者間でのプロジェクト運営モデルの共有を図るとしており、上位目標達成の可能性も高いと判断される。
- 全国展開政策の立案、実施、モニタリングの核であるMEB/AのCOGES推進室は弱体であり、強化を要する。MEB/Aが計画している戦略共有のためのワークショップの実施、標準文書の作成についてはプロジェクトが積極的に協力することが望まれる。

2) その他のインパクト

・就学率も向上したが、その結果教室、教員の不足といった問題が生じており、これらの問題はコミュニティのみならず、政府が取り組まなければ解決しない課題である。

(5) 自立発展性：かなり高い

【政策支援面】次年度PDDE活動計画において、本プロジェクトの成果を全面的に取り入れたCOGESのニジェール全土への普及がうたわれている。

【組織面】COGES連合のモデル化とCOGES推進室の能力強化が今後の課題である。

【財源面】COGES連合の運営費の捻出やCOGES担当官のモニタリング経費、COGESを全国展開するための予算計画など、多くの課題が指摘された。ニジェール政府はCOGESをその予算確保の優先事項とすることを正式に公表し、予算配分を要求したとのことであるが、今後も注視する必要がある。

【技術面】プロジェクトは、理解しやすい研修方式、モデルの単純化、地元で得られる資源の活用などに留意した結果、対象地域においてCOGES担当官は自らCOGES運営手法を他に伝えられるほどよく理解しており、その持続性は問題ないと判断される。

以上総合的にみて、プロジェクト対象地域において導入したCOGESがプロジェクト終了後も自立的に活動を実施する可能性は非常に高く、その点において自立発展性はかなり高いとみられる。しかしCOGES連合を通じたモニタリングシステムの構築は不十分であり、中央におけるCOGES推進室の政策立案、実施、モニタリング・評価体制は強化される必要がある。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) プロジェクト外部の要因

1) 本プロジェクトは「住民参加による学校運営」のモデル提示というニジェール政府の政策に沿ったものであり、政府の支援・協力が得られた。

2) 学校に行きたいという子どもたちのニーズ、子どもを学校へ行かせたいという親のニーズが非常に強かった。

(2) プロジェクトの計画内容に関わる事項

1) 行政官の能力強化支援

本プロジェクトにおいては既存のモニタリング制度（COGES担当官）を強化、活用するアプローチを取った。その結果、責任と手段を与えられたCOGES担当官は精力的にモニタリングを行い、ニジェールに定着しやすく、普及しやすいモデルとなった。現在では他ドナーの間でも本プロジェクトの方式を導入するところが増えてきている。

2) 民主的選挙と学校活動計画の導入

民主的選挙で選出されたメンバーからなる保護者会・COGESが中心となって学校運営がなされることで住民参画が確保された。また、ニーズは住民の中にあることを尊重し、トップダウンの活動計画策定ではなく、住民のニーズが反映されたボトムアップの学校活動計画の導入により、少ないリソース（地域住民による物資・資金調達）を受益者に対して最大限有効に活用することができた。この住民主導の学校運営体制構築がプロジェクト目標達成に大きく貢献した。

3) 校長研修の実施

学校管理計画の成否は現場責任者である校長の対応に大きく左右される。本プロジェクトでは住民に対する研修に先行してまず、対象地域の校長全員を対象とする研修を行い、校長の意識改革を図った。

4) COSAGEの手法

本プロジェクトに先行した学校運営改善を目指す無償資金協力の中に含まれるソフトコンポーネント（Composant soft visant a l'amelioration de la gestion des ecoles, COSAGE）が事実上パイロットプロジェクトとなり、住民参加を促進する手法についてすでに効果が出ているCOSAGEの手法を参考とした。COSAGEの関係者（地方教育行政官、COSAGEの実施を側面支援していた現地NGO）が本プロジェクトでもカウンターパートやサポートスタッフになっており、ある程度能力強化された人的リソースがあった。

(3) 実施の過程に関わる事項

- 1) 経験豊富な地元NGOとの連携により、地元の民族語を多用して実施された。これによりプロジェクト活動は効果的、効率的に実施できた。
- 2) 地方行政当局との良好な関係が構築され、支援・協力が得られた。
- 3) 学校活動計画において、自分たちで入手できる資源を使うことを条件としたことも効果があった。
- 4) 研修を非識字者にも理解しやすいように参加型方式をとり、寸劇を使って実施し、研修内容が地域住民を含め関係者全員で共有できた。参加しやすいよう研修の効率化を図った。
- 5) アフリカにおける関連分野での業務経験豊かな専門家を派遣できた。
- 6) 能力強化のための研修においては、参加型方式をとり、地元関係者の潜在能力を引き出すことに留意した。
- 7) プロジェクト活動における日本人専門家、ニジェール側カウンターパート（特にCOGES担当官）、地元NGOの役割分担・協調・連携関係がうまく機能した。
- 8) カウンターパートやNGOの現地スタッフが有能で意識が高く精力的に活動した。
- 9) プロジェクトは、全国展開のためのモデルの構築を常に念頭におき、汎用性の高い単純なモデルの構築を心がけた。モデルの単純化によりコミュニティを含む関係者の理解が促進され、活発な活動につながった。

3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- 1) COGES政策の変更により、対象校の拡大を余儀なくされた。その結果COGES連合によるモニタリングを途中から試行したため、まだモデル化には至っていない。政策の変更を受けて、プロジェクト目標達成に課題が残ったが、全国展開をする際には必ず直面する問題であるので、必ずしもマイナス面だけではなかった。
- 2) プロジェクト実施に際して、必要な人員や専門家執務室などの施設提供については十分な投入を実施したが、プロジェクト活動のための運営経費については予算が全く配分されなかった。プロジェクト期間中は、教育分野の地方行政組織や現地NGOの活用、さらに父母や地域住民による動員などの努力によりカバーされてきたが、活動経費の多くの部分はJICAに依存していたことは否めない。
- 3) ニジェールにおける基礎教育分野の予算はドナーに依存する部分が大きく、ドナーの資金は教育コモンバスケットとして運用されてきた。しかしながら2006年4月にコモンバスケット資金の不適切な使用が発覚し、同資金の使用は凍結されることになった。それにより、2005/06年度に予定された教育分野の各種活動計画はCOGES関連を含め全体として大きな停滞をみせ、2006/07年度に持ち越されることとなった。

3-5 結論

以上のとおり、本プロジェクトでは効率的にプロジェクト目標を達成し、成果を残したといえる。しかしながら、COGES連合を用いたモニタリングについては、モデル化にさらなる時間を要する。またプロジェクトで開発したモデルを真に普及モデルとするには、これまでのプロジェクトの経験やマニュアルを標準化し、文書として残すことが必要である。さらに全国展開のためには、ニジェールのCOGES普及戦略の策定が不可欠であり、上位目標の達成には全国展開に向けた政策策定支援が重要であると考えられる。

したがって、これら残された課題に対応するためにも、プロジェクト協力期間の延長が必要であると思料する。

3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

- (1) COGESモデルの文書化

COGESモデルを推進するためにはモデルの文書化が必要である。

(2) COGES連合の役割、機能の標準化・明確化

COGES連合を有効にするためには、事務局メンバー、業務範囲、モニタリング及び報告の手続きと形式などを含めCOGES連合の役割・機能の基準を設定すべきである。

(3) COGESワーキンググループへの協力

COGES政策がPDDEに効果的に含まれるよう、現実的な実施計画と入手可能なリソースを提示することが望まれる。このためプロジェクトはワーキンググループに協力するよう提言する。

(4) 国家レベルでの関係者ワークショップ

COGES政策が全国レベルで推進されるためには関係者間により統一ビジョンが形成され、共有されることが重要である。

(5) COGESモデルの外部評価

プロジェクトによって導入されたCOGESモデルの内容とプロジェクトによる導入・普及の経験は客観的に検証され文書化されるべきである。

(6) COGES政策の強化

COGESは、ニジェールにおける教育分野の発展に有効であることが証明された。実証経験が効果的に政策に反映する必要があり、COGES政策の策定支援をすべきである。

(7) COGES推進室（基礎教育識字省）の強化

COGES推進室の能力開発、基礎教育識字省内における戦略的位置づけ、活動予算の確保などにより強化されることが望まれる。

(8) 国家レベルの戦略の形成

機能するCOGESモデルの全国展開のためには、COGES推進室が戦略的位置を占めるべきである。COGES監督官やCOGES担当官の能力開発計画が作成・実施され、COGES担当官の活動のためのロジクティクスが確保されるよう、安定的に予算措置がなされるべきである。

(9) COGESモデルの自立発展性の確保

国家レベルのCOGES政策実施が自立発展性をもつ必要がある。全国レベルと地方レベルでの効果的なモニタリングやCOGES政策そのものの定期的な見直しは欠かせない。過疎地域や遊牧地域といったCOGES展開が難しい地域においてCOGESを推進するための戦略が形成される必要がある。

3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

(1) COGESを有効にするための手段

ミニマムパッケージ（1）民主的選挙に基づくCOGES委員の選出2）学校活動計画の策定、実施、評価3）効果的モニタリング）で取ったアプローチが住民参加を促進させる有効な手段であることが実証された。

(2) COGES連合に対する地方行政の支援

地方行政から財政援助を受け取ったCOGES連合が少なからずあった。これは地方行政と良好な関係を保つことにより支援をえられる可能性を示すものである。

(3) 能力開発におけるNGOの役割

現地NGOは地方行政官の代わりではなく、地方行政官の能力強化の触媒として活動すべきである。

(4) 効果的研修

地元のNGOは、COGES担当官や日本人専門家と連携して、寸劇を取り込んだ参加型訓練方式を導入したが、これは識字者にも非識字者にも効果的であった。

(5) 地域住民に対する支援

地域住民の教育に対するニーズは膨大なものであった。しかしながらコミュニティ自体にはこれらのニーズに応える潜在的能力があった。支援はこの潜在的能力をうまく引き出すよう、慎重になされなければならない。

(6) 国家政策との整合性、住民のニーズが合致したプロジェクト支援

プロジェクトが短期間に少ない投入で大規模な実績を残すことができたのは、プロジェクトが国家政策に合致しており、住民のニーズとの整合性も高く、相手国政府、地域住民から積極的な参画が得られたことにある。関係者（COGES担当官、現地NGOなど）がうまく連携していることも大きな要因である。プロジェクトの計画、実施にあたっては、政策との整合性、実施体制（行政、NGO含む）、住民のニーズなどを考慮に入れるべきである。

(7) アプローチの単純化、パッケージ化

プロジェクトでは、プロジェクト開始当初から、持続性や普及のための汎用性を考慮に入れてアプローチのパッケージ化に努めてきた。その結果、短期間で多くの学校にアプローチの導入がなされ成果をあげた。

(8) 数のもつインパクト

プロジェクトでは、州の全小学校を対象とし、全部で千数百校を対象としてプロジェクトを展開した。これだけの数をカバーとしたことにより、先方政府の政策や他開発パートナーに対しても大きなインパクトを及ぼすことができた。

(9) コミュニティによる啓発活動の効果

プロジェクトでは、住民自身が啓発活動の主体として果たす役割が非常に大きかった。コミュニティにとって第三者が開発を行うよりも、同じコミュニティの住民が啓発を行うことでより身近に自らの問題として感じることができ、非常に効果が高かった。

3 - 8 フォローアップ状況

2007年1月から7月までプロジェクト協力期間を延長し、COGES連合の機能化、プロジェクト経験の文書化、全国普及への戦略策定支援を実施する。