

第3章 事業事前評価表（技術協力プロジェクト）

1. 案件名 セネガル国教育環境改善プロジェクト
2. 協力概要 (1) プロジェクト目標とアウトプットを中心とした概要の記述 セネガル共和国において住民の参画を促進した学校運営モデルを構築することを目的として、ルーガ州において、地方教育行政官や地方自治体（Collectivité Locale: CL）関係者を通して CGE ² の設置、学校プロジェクトの策定・実施に関する研修を学校長や CGE メンバーである住民に対して実施する。その際、州・県視学官や教員養成校教官、現職校長代表者などから構成される州技術委員会（Equipe Technique Régionale: ETR）を研修実施機関として活用する。また、ETR を通じて研修を受けた学校長や住民による住民のニーズを反映した、住民参加による学校運営、学校プロジェクトの実施を支援しながら、CGE を中心にした活動が永続的になるよう、地方教育行政官、地方自治体などの関係者から組織される地方教育・訓練委員会（Comité Local de l' Education et la Formation: CLEF）といった既存の枠組みを使ったモニタリング体制の構築支援を行う。 (2) 協力期間 平成 19 年 5 月から 3 カ年 (3) 協力総額（日本側） 約 2.3 億円 (4) 協力相手先機関 教育省初等教育局、教育改革・企画局 (5) 国内協力機関 特になし (6) 裨益対象者及び規模、等 直接裨益者:カウンターパート約 20 人、校長 707 人（ルーガ州 707 校）、CGE 代表約 1400 人 間接裨益者:CGE メンバー約 7000 人、(対象地域の児童約 8 万人)
3. 協力の必要性・位置付け (1) 現状及び問題点 セネガルは教育・訓練 10 カ年(2000-2015)計画(PDEF)を策定し、アクセス、質、マネジメントの側面から初等教育をとらえ、2010 年までに就学率 100%を達成することを目標としている。これまでの取り組みにより就学率は 82.5%(2004/2005)まで達したものの、依然として留年せずに最終学年まで到達する児童の割合は 50%前後にとどまり、内部効率が低い状態が続いている。内部効率が低い要因は学力の問題や費用負担の問題、教育環境の問題など多岐にわたる。これらの課題は各地域や学校によって異なり、国や州、県が統一的な処方箋を提示するのは困難であり、各学校レベルで主体的に問題を把握し、解決していく必要があるが、学校が有する資源は限られている。継続的な学校環境の改善には保護者や地域社会のサポートが不可欠である。このためセネガルでは学校運営委員会(CGЕ)

²学校運営委員会(CGЕ)は、校長、教員代表、保護者会(Association des Parents d'Elèves: APE)代表、NGO・地域組織代表、地方公共団体代表、学校事務員代表、生徒代表などから構成される委員会。学校の発展のためのプロジェクトの策定・実施・評価を行うことなどを目的としている。

制度が創設され、地域住民の積極的な参画による学校運営の改善に努めてきた。しかしながら、制度導入にあたり学校関係者に対する研修が不十分だったため、関係者が CGE の意義を十分に理解していないことや、既に存在する保護者会 (APE) 組織との役割の違いがわかりにくいこと、定期的なモニタリングがなされていないことなどから、CGE が設置されていない、あるいは設置されていても機能していないケースが少なくない。

また、CGE が学校改善のために取り組むべき学校プロジェクト (PE) 制度についても、導入にあたり関係者に研修が十分にされず、多くの学校やコミュニティでは、PE は政府の補助金を受けて行うものと理解されており、つまり政府からの補助金がなければ PE は実施できないと解釈されており、補助金を受け取れない多くの学校において実施されていない状況である。さらに補助金が供与され PE が実施されていても、適切なモニタリングがなされておらず、PE の活動の内容やその成果を教育省 (ME) をはじめ、州、県教育事務所が把握していないため、PE の評価も行われていない。

調査対象地域であるルーガ州は貧困層が集中するセネガル北東部(2002年に策定された PRSP によれば、貧困ライン以下の世帯は 53.9%(2001年)とされ、その大部分(72~88%)が中央、南部、北東部の地方村落に集中)に位置しており、初等教育就学率が全国平均 82.5%に比較して 76.9%と低だけでなく、女子の初等教育就学率も 73.1%と男子の 80.8%に比べて約 7.7 ポイント低いなどの男女格差が見られる。また、ルーガ州は他州に比較して遊牧民が多く、伝統に根差した生活習慣定着しており、公教育に対する不信感も見られる地域である

(2) 相手国政府国家政策上の位置付け

学校長や学校運営委員会(CGE)の能力強化はセネガルの教育・訓練 10 カ年(2000-2015)計画 (PDEF)のもと、質の向上に関する戦略の中で、地方分権化や地方分散化による地域の学校運営における責任の増大を受けて、学校長や CGE の能力強化を行うこととしている。また、学校長や CGE に対し学校プロジェクト (PE) 実施に関する啓発、研修を行うことが活動計画 (Plan of Operation : PO) に盛り込まれている。

(3) 我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け (プログラムにおける位置付け)

国別事業実施計画では、援助重点分野を「基礎生活の向上」、「環境」、「経済成長を通じた貧困削減 (農水産業、インフラ)」としており、「基礎生活の向上」の中で開発課題「質の高い基礎教育の普及」が取り上げられている。この開発課題を達成するために、①教育の質の改善、②地方教育マネジメント/就学率向上、③子どもの生活環境改善の 3つのサブプログラムによって我が国の基礎教育支援を包括的にとらえる「基礎教育支援プログラム」が形成されており、本プロジェクトはその中の②のコンポーネントのひとつとして位置づけられている。

4. 協力の枠組み

〔主な項目〕

(1) 協力の目標 (アウトカム)

- ①協力終了時の達成目標 (プロジェクト目標) と指標・目標値
機能する学校運営委員会 (CGE) がルーガ州に確立される。

指標：ルーガ州内における機能する CGE（民主的な手法で設置され、学校運営計画が策定・実施されている CGE）の割合

学校運営改善における関係者（保護者、地域住民、女性グループなど）の参画度合い（学校改善活動への資源動員の変化等、ベースライン調査結果との比較）

②協力終了後に達成が期待される目標（上位目標）と指標・目標値

学校運営へのコミュニティの参画促進を通し、学校環境が改善される

（コミュニティの積極的な参画によって学校が抱える問題点が客観的に把握され、既存リソースの活用によって施設の設置、改修、児童の補講や教員研修などが実施されることによって学校環境が改善される）

指標：ルーガ州における中退率、留年率の低下

ルーガ州における就学率、出席率の向上

学校プロジェクト（PE）の実施内容・実施状況

*目標値については、ベースライン調査後決定する。

（2）成果（アウトプット）と活動

成果1 ルーガ州内すべての小学校に学校運営委員会（CGE）が設置される。

1-1 機能する CGE についての共通認識を構築するため啓発ワークショップ（州・県視学官、校長、教員、地方公共団体代表、保護者会代表などを対象）を開催する。

1-2 地方教育・訓練委員会(CLEF)³ に対し、CGE の設置に関する研修を行う。

1-3 州技術委員会(ETR)⁴ を支援し、学校長に対し CGE の設置研修を行う。

1-4 学校が民主的に選ばれたメンバーで構成される CGE を設置する支援を行う。

指標：設置された GGE の数、民主的選挙により設置された CGE の数

成果2 学校プロジェクトが策定され、実施される。

2-1 既存のマニュアルなどを活用し、学校プロジェクトの策定・実施のための研修プログラムを開発する。

2-2 地方教育・訓練委員会(CLEF)に対し、学校プロジェクト策定・実施に関する研修を行う。

2-3 州技術委員会(ETR)を支援し、学校運営委員会(CGEM)メンバーに対し、学校プロジェクト策定・実施に関する研修を行う。

2-4 CGE の学校プロジェクト策定をモニタリングの実施を通じて支援する。

指標：学校プロジェクトを策定した CGE の数、学校プロジェクトの実施率

³地方教育・訓練委員会（GLEF）とは、大統領令により地方教育行政の調和化を目的に設置された PDEF（教育・訓練 10 年計画）調整・モニタリング委員会の一つである。調整モニタリング委員会は国、州、県、村落共同体の各レベルにあり、教育省の出先機関である州視学官事務所や県視学官事務所と各レベルの地方自治体の連携を促進、調整する機関である。CLEF はその中では県視学官事務所と最小単位の行政単位であるコミュニオンと学校をつなぐ委員会であり、村落共同体議長、CGE 代表者、校長代表者などから構成される。学校・コミュニティのレベルに最も近い行政の委員会といえる。

⁴州技術委員会（ETR）とは、JICA が実施した校長研修のためにルーガ州に設置された委員会である。州視学官を議長として、教員養成校、現職教員研修センターからの代表、県視学官、校長代表から構成される委員会で、教育内容、教授技術などの専門的な観点からアドバイスや指導を行う委員会である。本プロジェクトでは同委員会を活用し、研修内容の検討、マニュアルの作成などを行う。さらに同委員会は教育省からも校長研修での成果などが高く評価され、他州でも設置される予定である。

成果3 学校プロジェクト実施の枠組みにおいて住民参加が促進される。

3-1 学校運営委員会(CGЕ)に対し、情報管理、啓発、資源動員に関する研修を実施する。

3-2 コミュニティに対し、学校運営に関する啓発を実施する。

3-3 学校運営に住民が効果的に参画する。

3-4 住民参画を促進し、ローカルリソースを動員する。

指標：住民、地方自治体からの資源動員の割合、住民の学校に対する認識の変化

成果4 行財政支援モデルを提示する。

4-1 地方教育・訓練委員会(CLEF)、県視学官事務所(Inspection Départementale de l' Education Nationale: IDEN)、州視学官事務所(Inspection d' Académie: IA)、教育省による学校運営委員会(CGЕ)のモニタリングシステムを構築する。

4-2 CLEF レベルにおいて CGE 支援となるモニタリングを実施するための定期会合を開催する。

4-3 ルーガ州内で CGE 活動の経験共有を目的とした定期会合を開催する。

4-4 プロジェクトの経験共有を目的とした国家レベルのワークショップを中間評価の結果を活用して実施する。

4-5 プロジェクトの経験共有を目的とした国家レベルのワークショップをエンドライン調査の結果を活用して実施する。

4-6 物資や資金を活用した学校プロジェクトをパイロット活動として実施する。

指標：モニタリングに対する GGE の満足度、CGE からの報告書提出率、定期会合開催頻度など

(3) 投入 (インプット)

①日本側

長期専門家2人(チーフアドバイザー/学校運営、住民参加/業務調整)

供与機材(研修に必要な機材:パソコン、プリンター、プロジェクター、モニタリング用車両など)

研修員受け入れ(教育行政、住民参加型学校運営など)

②セネガル側

カウンターパート人件費

プロジェクト事務所、光熱水料

(4) 外部要因 (満たされるべき外部条件)

①前提条件

セネガルの政策における学校運営委員会(CGЕ)の重要性が変わらない。

②外部条件

- ・成果達成のための外部条件:学校運営委員会制度の基本が変わらない。
- ・プロジェクト目標達成のための外部条件:住民の財政状況が悪化しない。
- ・上位目標達成のための外部条件:CGEによる学校改善活動が継続して実施されている。

5. 評価5項目による評価結果

(1) 妥当性

本プロジェクトは以下の理由から妥当性は高いと判断される。

1) 上位計画との整合性

本プロジェクトは、学校運営委員会の能力強化、機能化支援を目的としており、教育・訓練10カ年計画（PDEF）において、質の向上の重点分野として、取り組むべき課題に掲げられている。

2) わが国援助政策との整合性

国別事業実施計画において、セネガルに対する援助重点分野「基礎生活の向上」の開発課題「質の高い基礎教育の普及」の「基礎教育支援プログラム（地方教育マネジメント・就学率向上サブプログラム）」のコンポーネントのひとつとして位置づけられており整合している。

3) 現地のニーズ(対象地域の妥当性)

初等教育は国民の能力向上を通じて危機への対応能力を高める有力な手段のひとつであり、貧困層の生活水準の向上を図るうえで重要な役割を果たしている。セネガルでは就学率が82.5%まで拡大しつつあるが、依然として未就学児童は少なくないという指摘がある。また、2002年に策定されたPRSPによれば、調査対象地域であるルーガ州は貧困層が集中するセネガル北東部に位置しており、初等教育就学率が全国平均82.5%に比較して76.9%と低いだけでなく、女子の初等教育就学率も73.1%と男子の80.8%に比べて約7.7ポイント低いなどの男女格差が見られる。また、ルーガ州は他州に比較して遊牧民が多く、伝統に根差した生活習慣が定着しており、公教育に対する不信感も見られる地域である。

本プロジェクトでは、保護者をはじめとした地域コミュニティに働きかけることを通じ、児童の就学を阻害する要因のひとつとなっている学校に対する不信感を取り除くことに貢献することを目的としており、これらの問題が典型的に発現しているルーガ州をプロジェクトサイトとして選定することは妥当である。事前に実施した簡易ベースライン調査の結果からも、保護者の学校に関する高い要望が示されており、本プロジェクトの実施を通じて学校に対する住民の潜在的な要望を実現することに貢献できる。

(2) 有効性

本プロジェクトは以下の理由から有効性が高いと判断される。

次のとおり、プロジェクトで設定された成果1から4はプロジェクト目標「学校運営委員会（CGE）の確立」を達成のために必要不可欠であり、成果と目標の整合性は明確である。

1) 成果1で民主的な選挙により学校を支えるべき住民の総意で住民代表が選ばれ、CGEが設置されることは、その後自律的に継続して学校運営計画を策定・実施しうる機能するCGEを確立するための第一歩として必要なプロセスである。やる気とイニシアティブのある人が代表となり、その代表を選んだ住民もまた、自らが選んだ代表を支えようと学校運営に参加することが期待される。

2) 成果2で住民の総意で学校プロジェクトが策定され、それぞれの学校でそれぞれが抱える多様な問題を解決するために学校プロジェクトを実施できる体制が整うことは、機能するCGEを確立するためには不可欠である。それぞれの学校で多様なニーズがあり、そのニーズは学校や地域が最もよくわかっている。学校、地域が主体的に問題解決を考え、改善活動を行うことは最も学校にと

って適切な支援となる。

- 3) 成果3で学校プロジェクトを実施するにあたり、自分たちが待っている資源を動員し、住民が活動に参加するよう促すことは、機能するCGEを確立するためには最も重要な要素である。はじめから外部リソースを当てにするのではなく、自らが持つリソースを生かして、自らが実現できる活動を実施することは、活動の持続性や実現可能性の観点から不可欠な姿勢である。
- 4) 成果4では、住民参加による学校運営が永続的になるように、互いに学びあうシステム作りや、住民の活動の進捗を把握し、課題に直面した際に技術的に支援できるモニタリング体制の構築は、機能するCGEが機能し続けるために不可欠な要素である。

(3) 効率性

以下の観点から本プロジェクトの効率性は高いと判断される。

- 1) これまでの協力の蓄積が活用できる。

ルーガ州では、これまで我が国の技術協力の一環として、無償資金協力で小学校建設を行った際に住民組織強化を通じた学校施設の維持管理を支援するソフトコンポーネント支援を実施したり、住民参加による学校給食運営支援の経験があり、学校運営に関する住民参加を促進させる取り組みを蓄積してきた。また、開発調査では地方分権化組織と地方分散化組織の教育行政の行動モデルが試行され、対象地域内では地方公共団体と視学官事務所の連携が強化されてきている。さらに校長研修を通し、ルーガ州の全校長が校長に最低限必要な管理能力に関する研修が実施されているなど、これまで多様な形で能力強化を受けている。本プロジェクトでは、学校環境の改善という目的のもと、これら関係者のすべてが参画して学校運営を改善していくことを目指すものであり、これまでの経験や作成してきたマニュアルなどを踏まえて取り組みをスタートできる利点がある。なお、これまでのルーガ州におけるすべての支援は州、県視学官事務所を通して実施されており、地方教育行政官は学校長や住民の能力強化に対し、非常に高い問題意識を持っていることも効率的にプロジェクトを実施するうえで大きなメリットである。

- 2) 類似事例（ニジェール国住民参画型学校運営改善計画）のアプローチを発展させ活用することができる。

ニジェールでは、本プロジェクトと同様に住民参加を促進した学校運営を推進しており、同プロジェクトにより大きな成果を出しており、そこで培った経験を取り入れることが可能である。しかしながら、両国の状況は同一ではないので活用にあたっては十分留意が必要である。

- 3) 既存の枠組みを活用した支援

本プロジェクトでは新たに組織や制度を作るのではなく、既存の制度、仕組みを使い、それが機能するよう、補完的な技術支援を行うという位置づけであるため効率性は高い。なお、本プロジェクトを通じてコミュニティの資源の導入促進を図ることが可能になるため、JICAから活動資金の提供を抑制することも可能であることから、効率性は高いと判断できる。

(4) インパクト

以下の観点から本プロジェクトのインパクトは大きいと考える。

学校運営委員会（CGE）が機能するようになれば、コミュニティがさらに教育に関心を持つようになり、学校プロジェクトもより地域のニーズに即して効果的に実施されるようになり、学校の環境

は改善されていく。学校の環境改善のみならず、地域の問題解決にも役立ち、地域開発につながる可能性も十分に考えられる（前述ニジェールの事例で、は学校を取り巻く地域の活性化につながった。）その結果、就学率の地域差の改善や、内部効率の向上など、多くのインパクトが期待される。特に、本プロジェクトでは、保護者をはじめとした地域コミュニティに働きかけることを通じ、児童の就学を阻害する要因のひとつとなっている学校に対する不信感を取り除くことに貢献することを目的としていることから、これまで教育から阻害されていた貧困層や女子児童の就学率の向上が期待される。

また、地方教育行政や地方自治体関係者の能力強化、モニタリング体制の構築などを通じ、地方教育行政のひとつのモデルともなりえる。

（５） 自立発展性

以下の観点から本プロジェクトは自立発展性が高いと判断される。

本プロジェクトでは学校運営委員会（CGE）の機能化にあたり、まず学校の問題を解決するには、コミュニティ自身がその問題を認識し、問題解決のための活動に必要な資源を動員し、活動を計画し、実施できるようになるための能力強化を行うこととしている。したがって、政府や外部からの追加的な支援が期待できなくとも自立した活動が展開されるようになり、持続性は非常に高い。また、CGE の能力強化は地方教育行政官、地方公共団体関係者の通常業務であり、彼らをカウンターパートとして技術支援を行うことから、プロジェクト終了後も通常業務として組織的に継続されていく可能性は高い。

なお、本プロジェクトではこれまでセネガル側が発展させてきた制度を機能させるという視点で実施していくことから、技術的には必ずしも新しい取り組みではなく、カウンターパートが自立的に発展させていくことが可能な取り組みであり、持続性は高いと判断される。

6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

特になし。本プロジェクトでは、保護者をはじめとした地域コミュニティに働きかけることを通じ、児童の就学を阻害する要因のひとつとなっている学校に対する不信感を取り除くことに貢献することを目的としていることから、これまで教育から疎外されていた貧困層や女子児童の就学率の向上が期待される。

7. 過去の類似案件からの教訓の活用

ニジェールで実施している住民参画型学校運営改善計画（みんなの学校プロジェクト）で蓄積された成果（学校運営における住民参加を促進させるアプローチ：民主的な選挙による代表選出を通じた学校運営委員会の設置、住民による学校の問題分析、改善計画の策定、既存のリソースを活用した活動実施、地方教育行政官によるモニタリングの実施）を教訓とし、セネガルの現状によく留意したうえで活用する。

8. 今後の評価計画平成

20年10月頃 中間評価

平成21年10月頃 終了時評価