

## 事業事前評価表(技術協力プロジェクト)

### 1. 案件名

ラオス人民民主共和国「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」

### 2. 協力概要

#### 2-1. 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

本案件では、ラオス国（以下ラオスと称す）のサラワン県、セコン県、アッタプー県において、教育状況に課題の多い初等学校約90校（各県約30校ほど）を対象に、学校施設の補修や教材供与等による学校環境のハード面での改善を行うとともに、学校長、教員や地域住民の代表者で構成される「村教育開発委員会（VEDC: Village Education Development Committee<sup>1</sup>）」に対する学校運営研修というソフト面での改善活動を実施することにより、地域住民と学校が連携しながら学校運営状況を改善し、プロジェクト終了後もコミュニティ自身の力で学校環境を持続的に向上していくことを目指している。加えて、現地リソースを有効に活用しながら対象校教師の教材活用技術を高める研修を実施し、授業実践を改善することにより、児童にとって学習環境を魅力的なものにすることもあわせて狙っている。以上の活動により、教育の重要性に関する地域住民の意識を啓発し、児童にとって学校を魅力的なものに改善していくことにより、プロジェクト終了までに対象校の中途退学率が減少し、ひいては就学率が向上していくことを目標としている。

#### 2-2. 協力期間

2007年12月から2011年12月(約4年間)

#### 2-3. 協力総額(日本側)

約2億7000万円

#### 2-4. 協力相手機関

- ・教育省一般教育局、計画協力局、教員養成局、ノンフォーマル教育局、財務局
- ・サラワン県、セコン県、アッタプー県教育局、各郡教育局（サラワン県：サラワン郡、ラオンガーム郡、セコン県：ラマム郡、タテン郡、アッタプー県：サマキーサイ郡、サナムサイ郡）

#### 2-5. 国内協力機関

現時点では特に想定していない。

#### 2-6. 裨益対象者および規模、等

直接裨益対象者：プロジェクト対象校90校校長約30名（90校中30校を校長のいる完全小学校と想定）、  
プロジェクト対象校教員約297名（ラオス全国平均1校あたり教員数3.3人×90校）、  
プロジェクト対象校VEDC900名（平均1村あたりVEDCメンバー10人×90校）  
間接裨益対象者：プロジェクト対象校児童約9,000名（1校あたり平均100人×90校）

### 3. 協力の必要性・位置付け

#### 3-1. 現状および問題点

先方政府から要請のあったサラワン県、セコン県、アッタプー県の3県の初等教育純就学率は2006年でセコン県74.23%、アッタプー県67.79%、サラワン県81.9%とラオス全国平均84.2%（2005）よりも低く、国内の他の地域に比べて就学状況の改善が遅れており、また校舎、教員、教科書、教材の不足が甚だしい。

<sup>1</sup> VEDCとは、地域コミュニティの子どもの教育に対する理解とコミュニティの参画を促進する目的で、現在ラオス政府によって導入が検討・試行されている組織。メンバーは、校長、教員に加えて、村長、教育担当の副村長、長老、父母会役員、女性同盟、青年同盟、村の党書記、村の保安官ら既存の社会大衆組織から構成される。

対象地域の校舎については、住民の作った木造藁葺屋根校舎ないし、政府がトタン屋根を提供した住民による木造校舎が多く、適切な学習環境が整備されていない場合が多い。教員については、その数の不足から複式学級が多い上に、暗記暗唱式、すなわち、教科書を棒読みし、児童にもそれをさせるような授業を行っている。教科書は未だ十分に児童に配布されておらず、教員が板書する教科書の内容を子どもたちは石板や板に書き取っている。教材については、他ドナーの製作、配布した教材を除いてほとんどの学校で存在しておらず、教員も教材を日常的に作成してはいない。また、児童が不就学となる主な理由は、家庭の貧困と子どもの教育の重要性に対する親の理解不足、学校の施設が劣悪であること、学校に行っても知識が身につかない、生活の役に立たないこと等である。

したがって、当該地域における就学状況の改善のためには、児童にとって学校を通う意味のある学習環境にすることが肝要であり、かつ児童の両親が子弟に教育機会を与えることの重要性を認識することが必要となってくる。この観点に立ち、本案件では学校施設の補修や教材供与等というハード面での学習環境の改善を行うとともに、学校長、教員、地域住民代表者に対するコミュニティ参加型の学校運営研修や教員に対する教材活用方法にかかる研修というソフト面での学習環境改善活動もあわせて実施する。また、本案件終了後はコミュニティ自身の力で持続的に教育状況を改善していくことを目指している。

ただし、ラオスの地方の学校における教員給与以外に必要な予算は地域社会からの寄付金で賄われており、政府の財政面での予算配賦に対しては、ラオス政府も検討はしているものの、大きな期待は持てないのが現状である。したがって、本案件終了後も地域社会が自らの力で持続的に学校環境を改善し続けられるような協力アプローチが求められる。

### 3-2. 相手国政府国家政策上の位置付け

ラオスは「2020年までに後発開発途上国から脱却する」ことを国家目標としており、「国家成長・貧困撲滅戦略」及び「第6次国家社会経済開発計画（2006－2010）」の中で、貧困の根本的解決と国家の開発を支えるための全分野における人材育成促進に向けた優先事項として、基礎教育の普及、改善を位置づけている。また、「EFA国家活動計画」、「第6次教育開発5ヶ年計画（2006－2010）」では、EFA達成に向けての主要課題は、農村遠隔地域でのアクセスの改善、女子、少数民族、障害者、貧困者などの社会的弱者への教育機会の拡大であり、特に少数民族や遠隔地の児童が初等教育を修了できるよう、取り組むべき具体的な活動として、アクセスと質の両面での学校環境改善が挙げられている。さらに、両主要教育政策文書の中では、教育機会の拡大のためには、コミュニティの学校運営への参加、とりわけ児童の父母の参加が不可欠である点が明記されている。

### 3-3. 我が国援助政策との関連

日本政府は2004年11月のASEANサミットと同時に開催された日本+CLV（カンボジア、ラオス、ベトナム）首脳会議において、「開発の三角地帯に関するマスタープラン」の実現に向けて支援することを発表した。その後数回にわたる外務省及びJICAによる調査の結果、ラオスでは教育を主要コンポーネントに支援を実施していく方針を打ち出している。本案件も上記の経緯を踏まえ要請されたものであり、協力内容も上記方針に沿ったものである。

一方、ラオス国別援助計画の中で、本案件は3つの援助方針のうちの、(1)「人間の安全保障の視点から貧困削減を促進すべく、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けた着実な歩みを支援する」における援助方針①「基礎教育の充実」に明確に位置づけられる。特に本案件は、住民の自立的な参加による学校運営体制を強化することにより学校環境の改善を図るものであり、まさに国別援助計画に記載されている事項と合致するアプローチである。さらに、JICA 国別事業実施計画は上記国別援助計画に沿って形成されており、上記重点分野及び戦略は基本的に踏襲されているため、同計画の中にも本案件は明確に位置づけられる。

## 4. 協力の枠組み

### 4-1. 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

[目標] 地域住民、教員の参加型の手法により、プロジェクト対象校の初等教育の学習環境が改善する。

[指標]①地域住民、教員により学校改善活動が立案、実施されている学校の割合

②児童の中退率の低下

#### (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

[目標] プロジェクト対象校における初等教育の就学状況が改善される。

[指標]①対象校の純就学率、入学率の増加

②対象校の中退率と留年率の低下

### 4-2. 成果(アウトプット)と活動

#### (1) アウトプット、そのための活動、指標・目標値

成果1：地域住民が主体的に学校の環境改善を計画、実施することにより、学校教育への意識が高まる。

活動 1-1. プロジェクト校の選定及び成果指標の決定のための情報収集を行う

活動 1-2. 委託先の NGO の公募、選定を行う

活動 1-3. 長期専門家による講師研修会を受けた教育省、県教育局職員が、NGO のサポートを受けて、VEDC へ、組織強化とコミュニティ・イニシアティブによる学校改善計画作成研修を実施する

活動 1-4. 長期専門家による講師研修会を受けた教育省、県教育局職員が、校長、指導的立場にある教員へ、学校運営研修会を NGO のサポートを受けて実施する

活動 1-5. 長期専門家による講師研修会を受けた教育省、県教育局職員が、NGO のサポートを受けて、VEDC への学校改善活動の評価研修会（年間活動の振り返り）を実施する

[指標]①地域住民、教員により、対象地域内の全ての小学校で学校改善計画が立案される

②コミュニティからの学校活動に対する参加（e.g.労働、物資、金銭その他による貢献）がプロジェクト開始年より増加する

成果2：提供された資機材等が地域住民、学校により適切に維持・管理される。

活動 2-1. VEDC を通じた住民主体の立案に基づき、委託先 NGO が資機材等を調達する

活動 2-2. VEDC を通じた住民主体の立案に基づき、資機材等を提供する（活動の例：教科書及び教材の調達、校舎の修復、机、椅子、黒板、教員用書類棚、図書室、図書、柵、井戸、トイレ等の提供、教員研修など）

活動 2-3. 資機材等を適切に持続的に維持・管理していくための研修を実施する

活動 2-4. VEDC による学校改善活動のモニタリングを県、郡教育局と共同で実施する

[指標]①プロジェクトからの投入を適切に使用、維持・管理している村の割合

成果3：対象校の教員により、身近な素材を使った教材が作成され、活用される。

活動 3-1. 対象校の全教員に対して身近な素材を使った教材作りにかかる研修を実施する

活動 3-2. 対象校教員による教材作りにかかるモニタリングを県、郡教育局と共同で実施する

[指標]①地域住民と共同作業で教材を作成し、授業の中で使用している教師の割合

②対象校の教師が作成した教材の数

### 4-3. 投入(インプット)

①日本側

- ・ 専門家派遣：(プロジェクト管理/基礎教育)
- ・ 現地業務費（現地 NGO 委託費、学校環境改善のための資機材費、フィールドオフィス運営費）
- ・ その他プロジェクトに必要な機材費

#### ②ラオス側

- ・ カウンターパートの提供
- ・ 教育省、各県教育局における事務スペースの提供
- ・ 水道、光熱費代など

#### 4-4. 外部要因(満たされるべき外部条件等)

##### (1) 前提条件

先方政府または教育省の教育開発における住民参加の政策が変更されない

##### (2) 成果達成のための外部条件

- ①対象校が属する村が移動しない
- ②大規模な自然災害が起こらない
- ③先方政府または教育省の VEDC にかかる方針が変更しない

##### (3) 上位目標達成のための外部条件

対象校のある村の生活環境が悪化しない

#### 5. 評価 5 項目による評価結果

##### 5-1. 妥当性 : 非常に高い

##### (1) 対象地域・社会のニーズ

- ・ 対象県における初等教育の水準は他県に比べて遅れており、中等教育や幼児教育と比較しても初等教育改善のニーズが高い。また、現地調査の結果、学校環境の改善及び学校運営改善に対する県教育局、郡教育局、学校、コミュニティの関心はきわめて高いことを確認している。
- ・ 対象 3 県では、各県の開発計画において公的支出における教育支出が農業分野に続いて第 2 位であり、国家目標を上回る予算措置がなされていることから、教育分野への高いコミットメントが伺える。

##### (2) 協力手法の妥当性

- ・ コミュニティ・イニシアティブによる初等教育改善という手法については、教育省も、コミュニティの理解と住民参画を得て学校教育を改善していくことが EFA 達成のためには不可欠であると認識している。特に残り 15-20%については、従来のトップダウンの方法では解決できないものと教育省も認識しており、本案件で実施するボトムアップ型の学校運営改善プロジェクトの経験が今後教育省にフィードバックされることを期待している。
- ・ ラオス社会では、各村レベルで村長、長老、女性同盟や青年同盟などの既存の社会大衆組織が機能しており、なかでも本案件では現在教育省で試行的に導入されている VEDC を活用して事業を実施するものである。一方で、以前より父母会の役員が各村で任命されているが、これまでのところ、父母会は未就学児童の就学促進や、校舎の修復に関する村人の動員、児童の父母から集められる寄付のとりまとめなどを行っており、学校環境の改善や学校運営に主体的に参加するには至っていない。したがって、本案件では父母会のみならず、村長、長老、女性同盟や青年同盟を含んだ VEDC という形で各学校の計画立案、モニタリングを行うものであり、既存の社会組織を活かした事業実施を計画している。
- ・ NGO 委託による事業実施の点については、本案件がコミュニティの自助努力を引き出す方法をとることか

ら、従来コミュニティと密接に関わりながら活動を行ってきている NGO に活動を一部委託することは、手法として妥当である。

## 5-2. 有効性 : 高い

### (1) プロジェクト目標達成の見込み

- ・ 本案件では、コミュニティ自身の計画立案による学校環境改善に加え、教員に対し身近な素材を使った教材作りを指導することにより、学校とコミュニティの距離を縮め、子どもたちにとって身近で楽しい学校にすることが可能である。さらに、コミュニティの力を活かしつつ教育環境改善をプロジェクトからのインプットで後押しするように設計されているため、プロジェクト目標が達成される見込みは高いと判断される。
- ・ 活動、アウトプット、プロジェクト目標、上位目標の論理構成は明確であり、PDM の構造は妥当である。
- ・ ラオスでは、小規模村が大規模村に統合される、所謂村の統廃合政策が実施されており、それは本案件の対象候補郡においても同様である。対象校の選定については上記政策に注意を払いつつ、慎重に行っていく。

## 5-3. 効率性 : 高い

### (1) アウトプット達成の見込み

- ・ 本案件は校長、教員に対する学校運営改善研修と共に、VEDC への参加型計画立案、モニタリング研修を行うことを通じて、コミュニティの学校運営に関する関心を高めるものであり、アウトプット達成の見込みは高い。さらに教員に対する身近な素材を使った教材作りでは、教員が使いこなすことができ、今後も独自に作成していくことのできる教材作りを指導するため、これもアウトプット達成の見込みは高い。

### (2) プロジェクト実施体制

- ・ ラオスは教育行政における教育省、県教育局、郡教育局の職責が明確であり、指揮命令系統が的確に機能している。さらにコミュニティとのコミュニケーションについても、今回の調査を通じて程度の差こそあれ、機能していることが確認された。したがってこれらの点を勘案し、効率的なプロジェクト実施を行うことは十分に期待できる。
- ・ コミュニティとの活動について、経験と手法を蓄積している NGO に活動を一部委託することにより、効率的な事業運営を行うことが期待できる。

### (3) 他の類似案件

- ・ 本案件は、これまでラオス全国で実施されてきた他ドナーのプロジェクトの経験を利用し、ラオス教育省内で既に実施されてきた学校運営研修や父母会研修のトレーニングモジュールを改善する形で事業を実施するため、効率性な事業運営が可能となる。
- ・ JICA は、インドネシア、スリランカ、イエメン、モロッコ、タンザニア、マラウイ、シェラレオネ、ニジェール等各国で住民参画型学校運営改善のプロジェクトに取り組んだ実績があり、経験の蓄積がある。これらの知見を有効に活用することにより、効率性な業務運営が可能となる。

## 5-4. インパクト : 正のインパクトが十分期待できる

### (1) 上位目標達成の見込み

- ・ 本案件では学校環境及び学校運営をコミュニティ・イニシアティブのもとで改善するものであり、学校改善のための意思決定は地域住民自らが行うため、コミュニティの教育に対する関心が高まり子どもの就学が促進されることが十分期待できる。換言すると、現地調査を通して確認された未就学の要因の中で、学校が魅力的でないという問題、両親の教育に対する無理解については、コミュニティ・イニシアティブの手法で解決できる部分が多いと言える。

## 5-5. 自立発展性 : 見込まれる

### (1) 対象小学校・村のレベルでの自立発展性

- ・ 本案件では、コミュニティをベースに、学校運営の主体として VEDC を育成することにより、村人たちが学校の問題は何かを自ら考え、計画を立て、村人の自助努力でできる活動を定期的に自らモニタリングしながら実施することができるようになることを目指している。したがって、VEDC が学校運営の主体としての意識を持ち、力をつけることにより、本案件での活動が根付き、本案件終了後も活動が引き続き行われていく可能性は高い。

### (2) 政策上の自立発展性

- ・ 本案件では、コミュニティ・イニシアティブによる学校改善計画立案、モニタリングの仕方について研修講師を県教育局及び郡教育局内に育成することを念頭においており、指導主事 (Pedagogical Advisor) が講師としてのキャパシティを身に付けることを想定している。ラオスにおける他ドナーの大規模プロジェクトでは、コミュニティ・イニシアティブを育てることなく学校補助金を供与してきており、それが有効に機能しなかった例が散見されている。初等教育改善のための不可欠なアクターとしてコミュニティが期待されている一方で、SIDA によるビエンチャン県でのパイロットプロジェクトを除き、このような手法の経験、知見が蓄積されておらず、今後も各プロジェクトから経験、教訓が引き出されていくことが教育省から期待されている。
- ・ プロジェクト終了後の対象県、郡教育局内での予算措置はラオスの財政構造上、予測は困難であるが、本案件で試みた手法を今後もモデルとして教育省が活用していく可能性は高い。
- ・ 中央教育省に配属されている政策アドバイザーが、本案件専門家と密に情報交換等を通して連携することによって、現場レベルでのプロジェクトの成果や動きを中央レベルにタイムリーに届けることができ、教育省内でのプロジェクトの活動への理解と認識が促進されることが期待される。すなわち、本案件終了後に、成果が中央の方針に反映、活用されていくための素地の強化に貢献することが可能であり、政府内での自立発展性を担保する確率を高めることに資することが期待される。

### 6. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮

- ・ 本案件はラオス国内においても貧困度合の高い南部 3 県を対象としている。また、当該地域には少数民族が多く存在し、言語の障害等により就学が阻害されている。当該地域の児童への就学状況の改善により、中央-僻地の教育状況の格差が改善されるだけでなく、長期的には当該地域の貧困削減も期待できる。
- ・ ラオスの一般的な教育課題として男女の間で教育格差が存在している。その主な理由の一つに、女性の社会的、経済的地位の低さが挙げられ、この傾向は特に少数民族の間で顕著に見られる。本案件は、少数民族の多い地域への支援を計画しており、地域住民への啓蒙活動により女子児童の就学が促進される可能性は十分に見込まれる。

### 7. 過去の類似案件からの教訓の活用：有り

- ・ 「開発課題に対する効果的アプローチ基礎教育」では、「教育マネジメント改善」を 5 つの開発戦略目標のうちの一つに位置づけている。上記戦略を達成していくためにはいくつかのアプローチが挙げられているが、なかでも、地域住民の教育開発プロセスへの参加の重要性について言及されている。近年 JICA はインドネシアの REDIP、ニジェールの「みんなの学校プロジェクト」をはじめ、実施中の案件もあわせて 10 件以上の開発調査及び技術協力プロジェクトを実施しており、それらプロジェクトからの知見が確実に蓄積されている。
- ・ ニジェール「住民参加型学校運営改善計画」は本案件と実施体制が近く、プロジェクト内容にも類似点が認められるため、この案件の教訓は大いに活用できる。上記案件の効果発現の要因としては何点かの要因が挙げら

れているが、なかでも本案件において活用したいと考えているアプローチは、①住民主導の学校運営体制の構築、②経験豊富な地元 NGO との連携により、現地の言語を活用した事業の実施、である。これらのアプローチを十分に留意しつつ、先方政府、地域住民双方の積極的な参加を得ながら事業を展開していくことが望まれる。

- ・ラオス国内の他ドナー、国際 NGO の案件としては、ADB-Aus AID による Basic Education for Girls Project – Lao Australia Basic Education Project (BEGP-LABEP)、WB による Education Development Project Phase II (EDP II) 、International Fund for Agriculture Development (IFAD) の Rural Livelihood Improvement Programme が住民参加型学校建設とコミュニティへの資金協力を行っており、コミュニティの参加と資金協力の適切な規模に関して教訓を得ることができる。UNICEF によるクラスター支援と Child-Friendly School では父母会研修をこれまで実施してきており、そのトレーニングモジュールを、本案件では改良を加えて実施することを計画している。

#### 8. 今後の評価計画

- ・中間評価 : 2010 年 12 月頃
- ・終了時評価 : 2012 年 5 月頃