

## 評価調査結果要約表

担当部：人間開発部基礎教育第二課

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（みんなの学校プロジェクト）フェーズ
分野：基礎教育	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：人間開発部基礎教育第二課	協力金額（評価時点）：3.68億円
協力期間（R/D）： 2007年8月1日～2010年7月31日（3年間）	協力相手先機関：国民教育省 他の関連協力：なし
1 - 1 協力の背景と概要 サハラ以南アフリカ諸国のなかでも最貧国の1つであるニジェール共和国（以下、「ニジェール」と記す）は、「教育開発10カ年計画（Programme Décennal de Développement de l'Éducation : PDDE）2003-2012」において、初等教育総就学率を2002年の41.7%から2012年までに94%まで向上させることを目標としている。また同計画では、学校運営に係る権限を中央省庁から学校運営委員会（Comité de Gestion des Établissements Scolaires : COGES）へ委譲することを骨子とする地方分権化政策が柱のひとつとして掲げられている。この政策は学校をとりまく地域住民を学校運営の中心的担い手として位置づけ、学校運営計画策定から運営資金の管理、教員の管理などの権限を委譲し、さらに保護者への就学啓発活動などの責任をもたせるものである。しかし、当初はこの政策を具体化する実施戦略が不在で、COGESは機能していなかった。そこでニジェール政府はわが国に対し、COGES政策を具現化するための技術協力を要請し、この要請に基づいて2004年1月から2007年7月まで「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）フェーズ」（以下「フェーズ」）が実施された。 フェーズ では、学校運営における住民参画を効果的に促進するCOGESモデルが構築された。対象地域のタウア州及びザンデル州においては同モデルの有効性が実証され、2007年4月に国民教育省が主催した国家COGES実施戦略セミナーでは同モデルが公式なモデルとして承認された。この承認を受け、ニジェール政府は同モデルを全国（当初：約9,000校、現在は約1万校）に普及することを決定したうえで、全国普及とモデル発展のための技術協力をわが国に要請し、2007年8月から3年間の予定で「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）フェーズ」（以下「フェーズ」）が開始された。 これまでに長期専門家4名（チーフアドバイザー/教育アドバイザー、COGESモニタリング、学校活動計画、能力強化/業務調整）を派遣してきている（「学校活動計画」専門家は2009年12月に帰国）。また、全国普及時の研修実施にあたっては、世界銀行からの資金協力を得るなど、世界銀行との連携も図られている。	
1 - 2 協力内容 COGESの全国普及とモデル発展を目的に、機能するCOGESの全国普及に向けた行政官、校長、教員及び住民の能力強化、設置されたCOGESのモニタリング体制の構築、パイロット地域（タウア州・ザンデル州）においてCOGESを通じた教育改善活動のモデル構築、を行うもの。	
（1）上位目標 COGESによる学校運営を通じて基礎教育の質とアクセスが向上する。	

(2) プロジェクト目標

全国の小学校に機能するCOGESを設置し、維持するためのCOGES政策実施体制が強化される。

(3) 成果

1. 機能するCOGESを全国に設置するためにさまざまなレベルの関係者の能力が強化される。
2. COGESのモニタリング体制が構築される。
3. パイロット地域(タウア州及びザンデル州)においてCOGESを通じた教育改善活動のモデルが構築される。

(4) 投入(評価時点)

日本側: 合計 3.68億円

長期専門家派遣	4名(112MM)	機材供与	2,869万3,000円
短期専門家派遣	1名(1.83MM)	ローカルコスト負担	1億6,872万4,590円
研修員受入れ	2名		

相手国側:

カウンターパート配置	12名	機材購入	なし
土地・施設提供	なし		
ローカルコスト負担	世界銀行支援による研修費		

2. 評価調査団の概要

調査者	団長・総括 原 雅裕 JICA国際協力専門員/人間開発部課題アドバイザー 教育企画 梅宮 直樹 JICA人間開発部基礎教育グループ基礎教育第二課 調査役 協力企画 丸山 真司 JICA評価部事業評価第二課 評価分析 伊藤 治夫 ICONS国際協力株式会社
-----	--

調査期間	2010年1月18日(月)~2月11日(木)	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

成果1: 機能するCOGESを全国に設置するためにさまざまなレベルの関係者の能力が強化される。

全国の州国民教育事務所長(Direction Régionale de l'Education Nationale: DREN)、COGES監督官、県視学官、COGES担当官を対象にワークショップ、セミナーが実施され、地方行政官の能力が強化された。また、対象州すべてにおいてCOGES設立及び学校活動計画の実施に係る研修実施プログラムが策定され、フェーズ から新規に対象となった6州で、6,579名の校長(計画の99.5%)がCOGES委員の民主選挙に関する研修を受講し、1万3,267名のCOGES委員(計画の98.5%)が学校活動計画策定に関する研修を受講した。なお、研修実施経費は世銀が支援した。

成果2: COGESのモニタリング体制が構築される。

COGES連合モデルは、2008年7月に国民教育省主催のワークショップにて公式に承認され、同年10月に省令が發布された。

COGES連合の設立と機能化については、タウア・ザンデルではフェーズ 実施中に99のCOGES連合が設立された。見返り資金運用開始の遅れによってCOGES担当官によるモニタリングが中断された期間、COGES連合の総会・事務局会合の実施回数に低下がみられたが、2009

年2月より見返り資金のディスパースメントが開始され、それ以降は月例会議が計画どおり実施されている。新規6州については、アガデスを除く5州の151コミュニティのうち、アクセスが困難なディッフア州の2コミュニティを除くすべてのコミュニティでCOGES連合が設立された。なお、アガデスに関しては治安状況悪化のため、COGES連合設置研修の実施が見合わされている。

地方行政官によるモニタリングについては、タウア・ザンデルではCOGES担当官が定期的にCOGES連合を巡回し、モニタリングを実施している。COGES担当官月例会議も定期的に行われており、COGES監督官がCOGES担当官を監督・支援している。

フェーズで新たに対象となった6州ではCOGES連合は2008/2009の中盤において設立されたばかりであり、分析を行うのは時期尚早である。しかしながら、タウア州及びザンデル州ではCOGES連合がプロジェクトの初期に設立されていることもあり、2008/2009年度においては両州のCOGES連合のうち82%が少なくとも年3回の住民総会及び年6回の事務局会合を行っている。したがって、2009/2010年度において、新規対象州でも目標の達成の可能性は高いと考えられる。

### 成果3：パイロット地域（タウア州及びザンデル州）においてCOGESを通じた教育改善活動のモデルが構築される。

2006年にタウアの3COGESに導入されたCOGESが運営主体となるコミュニティ幼稚園は、国連児童基金（United Nations Children's Fund：UNICEF）との連携の下、急速に拡大し、タウア、ザンデルの両州で165園に達した。両州の園児の数は1万人を超えていると想定される。コミュニティ幼稚園の設立は初等教育へのアクセスに対しても大きく貢献しており、例えば2州の園児のほとんどは小学校へと進学している。また、2008年8月には機能するCOGESが運営主体となるコミュニティ幼稚園モデルが公式モデルとして承認された。さらに、「コミュニティ幼稚園設置のためのガイドライン」がタウア及びザンデルでのパイロット活動を通じて策定され、同ガイドラインは2009年12月に開催されたワークショップにおいて公式に承認され、プロジェクト関係者に情報共有が行われている。

また、マラディ、タウア、ティラベリ、ザンデルの95%以上のCOGES連合が、フォーラムで決定した特定テーマへのコミットメントを引き出すことを目的とした総会を開催している。ドッソ州については、本評価調査の1カ月前にフォーラムが行われたため、現在そのモニタリングが実施されている。

### （2）プロジェクト目標：全国の小学校に機能するCOGESを設置し、維持するためのCOGES政策実施体制が強化される。

新規対象6州において6,577校（計画の97.1%）が民主的にCOGESを設置し、COGES設置に関する議事録を県視学官事務所に提出した。全国における民主的なCOGESの設置が達成された。COGESの機能度を測る指標となる学校活動計画策定について、2008/2009年度は全国で7,333校（計画の70.2%）が県視学官事務所に学校活動計画を提出した。他方、年間活動総括表については、全COGESの49.7%に当たる5,195のCOGESがこれを提出しているが、ほとんどの州において目標は達成されておらず、更なる努力が必要である。

### （3）上位目標：COGESによる学校運営を通じて、基礎教育の質とアクセスが向上する。

フェーズが開始された2004年以降、国民教育省とドナーの協力の結果、ニジェールにおける基礎教育の質とアクセスに関する指標には、改善が見られる。国民教育省とJICAは、プロジェクトを通じたCOGESの設置と機能化が教育指標の改善に大きく貢献しているという認識を共有した。

### 3 - 2 評価結果の要約

#### (1) 妥当性：非常に高い

教育の地方分権化の一環として住民参画型の学校運営を促進することはニジェール政府の教育開発10カ年計画（PDDE）2003-2012に明記されており、ニジェールの国家政策に合致する。日本は、第4回アフリカ開発会議（TICAD）において「みんなの学校」モデルを通じた学校運営改善プロジェクトを西アフリカにおいて1万校に拡大することを表明しており、日本の援助政策に合致している。

現地のニーズに基づいた学校運営改善はコミュニティと児童のニーズに合致するものである。住民参画による教育開発は、政府のリソースが限られているニジェールにおいて適切なアプローチである。また、民主選挙によるCOGES代表の選出は、メンバーのモチベーションを向上させ、COGESの機能化及び住民総会を通じた透明性の確保に貢献している。

#### (2) 有効性：高い

民主選挙により全国の97.1%の学校でCOGESが設立された。一方でCOGESの機能度及びCOGES連合を中心としたモニタリングの機能に左右される学校活動計画並びに活動総括表の提出率は、現時点においては目標値を下回る。今後、COGES連合による総会の開催がピークを迎えることから、回収率の向上が期待され、プロジェクト終了時までの目標達成が期待される。また、3つの成果（関係者の能力強化、モニタリングシステム構築、教育改善モデルの構築）は、それぞれにプロジェクト目標の達成に貢献しており、適切に設定されている。

#### (3) 効率性：高い

プロジェクトは限られた資源を有効に活用し、成果を産出している。プロジェクトの前半時点で見返り資金運用開始とCOGES担当官用バイク供与の遅延によるモニタリング体制の構築の遅れにより、目標が達成されていない成果もあるが、おおむね順調に成果が発現している。

プロジェクトが実施する研修は、必要最低限の研修経費、期間及び研修内容による実施が強調されている。このようなミニマムパッケージを用いることでCOGES設立の全国への普及を可能としている。他方、プロジェクトの対象が全国レベルであるにもかかわらず、少人数の日本人専門家及び現地スタッフでプロジェクトが運営されている。これは高い効率性をもたらしている一方で、個々のスタッフに負担を強いる結果となっている。活動の質を担保するためにも、業務負担の軽減が求められる。

#### (4) インパクト：非常に大きい

国家教育統計によれば、フェーズ開始の2004年以降、上位目標である総就学率、修了率などニジェールの教育指標には改善がみられる。これらの教育指標の向上には多くの貢献要因が考えられるが、各州への踏査による関係者へのインタビューの結果、プロジェクトを通じたCOGESの設置と機能化がその大きな貢献要因になっていることが確認された。

また、フォーラム・アプローチにより、例えば、ザンデルでは2007年5月から女子就学促進キャンペーンが、タウアでは2008年4月から女子就学促進キャンペーン、2009年3月からは入学した女子に対する残留キャンペーンが実施されたことによって、女子入学登録者数が大幅に増加すると同時に、入学登録者における男女比率（女子数/男子数）について両州において向上がみられるなどのインパクトが発現している。

さらに、コミュニティ幼稚園の普及により就学前教育就学児童数が大きく増加している。ニジェールの特に農村部での就学前教育へのアクセス拡大はPDDEの目標としてもその点が掲げられており、国家教育政策の実現に寄与している。また、コミュニティ幼稚園の普及による就学前教育の拡大は初等教育における女子教育の推進、学校運営の改善等に正の影響を

与えることが報告されている。

#### (5) 自立発展性：中

政策面については住民参画型の学校運営を促進することは教育開発10カ年計画（PDDE）に明記されている。COGES、COGES連合のモデルは国家レベルで公式化されており、政策面の自立発展性は高いと判断される。

組織・財政面については中央レベルにCOGES推進室、州レベルにCOGES監督官、県レベルにCOGES担当官が配置されており、COGES政策を持続的に推進する組織体制は整備されている。モニタリング経費は現在見返り資金から支出されているが、同資金の運用終了後の予算手当てについて今後検討していく必要がある。

技術面についてはCOGES監督官、COGES担当官はCOGESの全国普及に関する研修を成功させ、研修実施能力を実証した。COGES連合、COGESに対するモニタリング能力、技術支援能力については、COGES担当官月例会議等を通じて強化が図られている。また、限られた資源での継続的なモニタリング体制の構築のため、視学官に対する能力強化がフォーラムを開催した州の月例会議の際に実施されている。視学官の能力強化を図り、COGESモニタリングを通常業務として地方教育行政に組み入れることはCOGESのモニタリング体制の維持につながる。

### 3 - 3 効果発現に貢献した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

フォーラムの開催前後で、活動の成果が関係者に目に見える形で現れるようになった。プロジェクトの成果の可視化は、コミュニティ、教員や教育行政官がCOGES活動に対してより積極的になるための最も重要な要素であるといえる。

プロジェクトはCOGESを通じてコミュニティのリーダーや住民も学校の問題について議論を行う機会を得ることにより、コミュニティが自らのニーズを満たすための能力強化の支援を行い、コミュニティのオーナーシップの醸成に大きな役割を果たしている。

フォーラム・アプローチにおいては、州のリーダーや視学官などのすべての教育関係者のコミットメントを引き出し、特定テーマに基づいて策定される学校活動に対して、その責任の所在を明確にすることで成果の発現に大きく貢献している。

### 3 - 4 問題点及び問題を惹起した要因

#### (1) 計画内容に関すること

特になし。

#### (2) 実施プロセスに関すること

一部の地方で治安の悪化がみられ、2009年12月以降日本人専門家によるモニタリング活動が制限されるなどの影響がみられた。現時点では活動の制限に伴う負のインパクトはみられないが、今後の治安の悪化への対応策について検討が行われている。

### 3 - 5 結論

以上のとおり、自立発展性については中程度である一方、妥当性、有効性、効率性、インパクトともに高く、総じて高く評価できる。本フェーズにおいて、プロジェクトは、COGESの関係者の能力強化を行い、CCOGES担当官とCOGES連合による集会型モニタリングという新しい

形のモニタリング体制の確立のため、モデルの実証、承認、全国普及を行い、その体制の確立の努力を続けている。また、プロジェクトは、住民と行政が連携し一体となった地域の教育開発のモデルとして、フォーラム・アプローチを開発し、その実施によりニジェールの教育開発に多大な貢献をなしたほか、更に地域の教育開発を強化するために、州レベルの視学官会議を提案し、その開催を支援した。現在は制度化され、その活動も大きな成果を出しつつある。また、COGESのイニシアティブにより開始され、その実施を支援し、モデル化を行ってきたコミュニティ幼稚園も、現在は園児数も1万人を越しモデル承認が行われ、ニジェールの公式なモデルとなった。

このように大きな成果を残しているフェーズ であるが、COGES連合の機能化とそのモニタリング体制に関し、試行期間が短かったため、その目標を達成できなかった。このため、調査団とニジェール側は、協議のうえ、目標達成のためにプロジェクト期間を1年間延長することを関係機関に提言することについて合意した。

### 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モニタリング体制における各関係者の役割の明確化とその強化

現在のCOGESのモニタリングは、COGES担当官及びCOGES連合が中心となっているが、行政レベルでは、当然、DREN、視学官、指導主事、校長などの関係者の役割が重要であり、政策的にはその役割の明確化が求められる。

#### （２）COGESモニタリング体制確立のための努力の継続

昨年、COGES連合の全国普及が終わり、COGES連合を通じたモニタリングが始まったが、全国における実施期間がまだ短く、現在体制整備の努力を継続している。今後、この体制の更なる強化が必要である。

#### （３）COGESモニタリング予算の確保

現在、COGES担当官のモニタリング経費や月例会議等のCOGESモニタリング予算は、見返り資金から支出されているが、見返り資金後の予算の確保が必要である。

#### （４）フォーラム・アプローチの経験の集約・記録

フォーラム・アプローチは、国民教育省や住民の教育開発需要に沿った形で、また、住民を中心とした活動を国民教育省が支援する形で大きな成果を上げてきた世界でもまれに見る住民と行政が一体となった効果的なアプローチである。フォーラム・アプローチの経験を集約し記録として取りまとめることが必要である。

#### （５）プロジェクト実施体制の強化

プロジェクトは、活動が全国に広がり業務量が増し、専門家の業務量が増大しており、短期専門家の派遣でのプロジェクト実施体制の強化が必要と思料される。

#### （６）COGES連合、コミューン及び教育行政の関係強化

本来、地域の教育開発、地方分権化からみれば、COGES連合、コミューン及び教育行政上の各関係者（DREN、視学官、指導主事、校長など）が協力して、地域の教育改革を行っていくことが望まれる。2008年にCOGES連合とコミューンの関係は省令で明確化されたが、その連携は、地域により濃淡がある。今後は、その連携を強化するための連絡会議等を常設し、3者の恒常的な協力強化を行っていく必要がある。

(7) フォーラム・アプローチの構造化、永続化

フォーラム・アプローチは、住民の力を最大限に引き出し、地域の教育開発に大きな成果を上げ、ひいては、ニジェール全体の教育の改善に大きな貢献を行っている。しかし、その実施は単発的であり、継続性には問題がある。このフォーラム・アプローチ及びその効果を持続化・永続化するための仕組みを考えていく必要がある。

(8) COGESの更なる能力強化

プロジェクトの開発したCOGES機能化モデルは、プロジェクトフェーズ、フェーズを経て、全国普及を行い、その結果、COGESが住民を動員した活動により、ニジェールの教育改善について大きな成果を上げてきた。しかし、住民が動員できる資源には限りがあり、今後、外部の資源の導入も考慮されていかなければならない。外部の資源導入にあたっては、更なる計画能力強化及び資源の管理運営能力強化を行っていく必要がある。また、教員養成校での養成内容にCOGESに関する研修を含める必要がある。

(9) コミュニティ幼稚園の全国普及支援戦略確立

プロジェクトとUNICEF、国民教育省が連携して開発したコミュニティ幼稚園モデルは、大きな成果を出し、制度化された。今後は、3者が協力して全国普及に取り組むべきであると思慮されるが、全国普及に向けた取り組み、戦略はまだ確立されていない。この戦略の確立の努力が求められる。

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) 普及可能なモデルの形成

フェーズでは、フェーズIで開発されたCOGESの普及モデルを実際に普及することに成功している。ミニマム・パッケージと呼ばれる研修の効率化（現地語の使用やシミュレーションの導入、研修対象人数の削減）、研修期間の短縮、地方行政官のモニタリングの合理化等を経て確立されたCOGES普及モデルの有効性が証明された。モデル形成に際して、モデルを広範囲に普及し、実証、モニタリングを実施したうえで、モデルの改善を行うといったPDCAサイクル<sup>1</sup>を確実に実行した結果、普及可能なモデルの確立が可能となっている。同時にモデルの有効性の広範囲での実証は、国民教育省、ドナーに対する説得力を高め、モデルの省令化、普及費用の獲得につながっている。

(2) 開発ニーズの明確化と技術協力の強みの活用

プロジェクトのめざす全国レベルでのCOGESの機能化は、ニジェールをはじめとするアフリカ諸国で進む地方分権化に伴う教育分野のニーズに対応したものである。プロジェクトは日本の技術協力の強みを生かして、現場のニーズを拾い上げ、住民の自主性を引き出すアプローチを用いることで、教育指標を改善し、他ドナーによる協力との差別化を実現した。プロジェクトの計画段階において、国家政策との整合性の有無を確認するのみでなく、その開発課題の本質を分析し、技術協力の強みを生かした戦略を立てることで、相手国政府のもつ開発ニーズを満たす協力が可能となる。

(3) フォーラムを通じた成功体験の活用

各州でのフォーラムにおいては、単に教育上の問題を探すだけでなく、その問題を解決するところまでをセットとして流れをつくることで、各アクターに成功体験を提供し、オーナ

<sup>1</sup> PDCAサイクルとは、Plan、Do、Check、Actionの4ステップから成る活動の継続的改善である。

ーシップの醸成が図られている。成功体験を得るためには、問題を自らの手で解決させ、その成果を顕在化させることで、各アクターがその成果を実感することが必要となる。

#### (4) 世銀との連携

本プロジェクトはわが国の技術協力と世銀との連携により全国展開を実現した貴重な事例であり、貴重な教訓が得られている。国家教育開発戦略に強い影響を与えている世銀との連携は、国民教育省からコミットメントを引き出し、また資金面においてプロジェクトの有効性を向上させた。一方で、世銀からのバイク供与の遅延によるCOGESモニタリング体制の構築の遅れ、世銀の資金で実施されるCOGESへの研修の質の担保の難しさなど、プロジェクトの進捗を妨げる外部要因も生んでいる。外部のリソースをプロジェクトの根幹となる活動に用いる際には、調達システムに関して十分に理解する必要があると同時に、その投入が実施されなかった場合のリスクヘッジなどを考慮して、プロジェクトデザインを行う必要がある。