

評価調査結果要約表

1. 案件の概要	
国名：ラオス人民民主共和国	案件名：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
分野：基礎教育	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：ラオス事務所	協力金額（評価時点）：85,940 千円
協力期間	(R/D)：2007年12月10日 開始：2007年12月21日 終了：2011年12月20日 (4年間)
	先方関係機関：教育省初等就学前教育局、サラワン県・セコン県・アッタプー県教育局、各県対象郡の郡教育局
	日本側協力機関：特になし 他の関連協力：南部3県学校環境改善計画 (コミュニティ開発支援無償)
1-1 協力の背景と概要	
<p>ラオス人民民主共和国（以下、「ラオス」と記す）政府は、2020年までの後発開発途上国からの脱却を目標としており、基礎教育の普及・改善を貧困の根本的解決に向けた優先事項に位置づけている。ラオス教育省（MOE）は、2015年までに「万人のための教育（EFA）」を達成すべく、「公平さとアクセスの改善」、「質とレリバンス（適切性）の改善」、「教育行政とマネジメントの改善」を三本柱として積極的に教育改善に取り組んでいる。近年、初等教育の純就学率（NER）（2000年77.3%、2007年89.2%）や成人識字率は改善されつつあるが、国民の73%が居住する農村部の教育状況には多くの課題が残されており、これらへの対応のために、コミュニティの学校運営への参加が政策的にうたわれている。</p> <p>わが国は、2004年11月にラオスのビエンチャンで開催された日 CLV（カンボジア・ラオス・ベトナム）首脳会議で、「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。開発の三角地帯に位置するラオス南部のサラワン県・セコン県・アッタプー県には、少数民族が多く、開発も遅れており、初等教育のNERが2006年度でサラワン県81.9%、セコン県74.23%、アッタプー県67.79%と同年のラオス全国平均86.4%を大きく下回っている。</p> <p>これらをうけ、MOEはわが国に対し、上記3県において、コミュニティを活用して初等教育を改善することを目的に技術協力プロジェクトを要請した。これに基づき、2007年に第1次・第2次事前評価調査が実施され、同年12月に協力が開始された。3県の合計90校（各県30校）の小学校を対象とし、村教育開発委員会（VEDC）による学校改善計画（SIP）の立案・実施を通して、学校環境・学校運営改善に取り組んでいる。これまで1名の長期専門家を派遣し、また専門家の技術的指導の下に、現場での活動は現地NGO委託で実施している。2009年1月には、活動の進捗状況や実施体制の確認及び今後の方針の検討・協議のため、運営指導調査団を派遣した。</p>	
1-2 協力内容	
(1) 上位目標	
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。	
(2) プロジェクト目標	
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。

(3) 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。
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。
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。

(4) 投入（評価時点）

日本側：合計 85,940 千円

長期専門家派遣 1 名（プロジェクト管理／基礎教育） 22MM

機材供与 6,295 千円（供与機材 4,701 千円、携行機材 1,594 千円）

ローカルコスト負担 15,577 千円 現地 NGO 各県 1 団体×3 県 38,113 千円

調査団 3,919 千円 その他 48 千円

相手国側：

カウンターパート（C/P）配置 13 名（中央レベル） 44 名（地方レベル）

プロジェクト執務スペース（MOE、各県教育局内）及び光熱費

2. 評価調査団の概要

調査者	総括／団長	高島 宏明	独立行政法人国際協力機構（JICA）ラオス事務所 所長
	教育開発	水野 敬子	JICA 国際協力専門員
	協力企画 1	岩崎 真紀子	JICA ラオス事務所 所員
	協力企画 2	Anolack	JICA ラオス事務所 プログラムオフィサー
		CHANPASITH	
	評価分析	里見 陽子	株式会社アプライドマネージメント 研究員

調査期間 2009 年 11 月 1 日～2009 年 11 月 18 日 評価種類：中間レビュー

3. 評価結果の概要

3-1 実績の確認

(1) 成果の達成状況

成果 1 初等教育改善を図る主体として全対象校において VEDC が設立され、VEDC による SIP の計画・実施が進行中である。VEDC から村人への働きかけにより、コミュニティの参加及び学校教育への意識は向上しつつある。VEDC は定期的に会合を開き活動の計画や実施を議論するほか、村の世帯情報の収集や不就学児童の家庭訪問などを行い、就学率の改善に貢献している。また、コミュニティが自助努力により可能な範囲で最大限の必要な貢献をするようプロジェクトで促しており、SIP も記載することになっている。

成果 2 2008 年度プロジェクトからの直接学校支援（DSS）で提供された資機材は、主に①校庭のフェンス・校門、②学校教育備品、③文具・学習用品である。該当各校において①は設置済みであるほか、②の音楽・スポーツ用具等は子どもの学校に対する関心を高めるよう活用され、③は子どもの学習や教員による教材作成に使用されていることが、対象校への聞き取りにより確認された。

成果 3 対象校の教員は教材作成ワークショップ（W/S）で習得した知識や技術を用いて、自ら教材を作成するようになってきている。教材を利用することで子どもの反応に違

いのあることを感じ始めている。教材作成の過程で VEDC からの協力や教員同士の意見交換も促進されている。

(2) プロジェクト目標の達成状況

2008 年度の SIP 実施率は、サラワン県 16 ～ 79%、セコン県 65 ～ 100% [2009 年 3 月の合同調整委員会 (JCC) 報告に基づく、アツプー県はデータなし] である。本調査で訪問した対象校では VEDC メンバーから 2008 年度の SIP 実施率はおおむね 80% 程度との回答が得られている。完全ではないが順調な進捗状況である。また、全対象県において就学率をはじめとする教育統計 (対象校分) の大幅な改善がみられ、プロジェクト終了時までにはプロジェクト目標の達成は見込まれる。

一方で、成果からプロジェクト目標達成への論理的関連性については、より詳細な検証が必要である。

(3) 上位目標の達成状況

プロジェクト目標の達成状況及びその発展として、プロジェクト終了後数年以内に上位目標を達成する可能性は十分に見込まれる。

3-2 評価結果の要約

(1) 妥当性：非常に高い

南部 3 県は貧困層や少数民族が多いなどの社会経済的背景により基礎教育開発が遅れており、この地域の教育開発には高いニーズがある。農村遠隔地域の社会状況及び基礎教育改善はラオス政府の開発計画及び教育政策においても優先課題として認識されている。プロジェクト目標はラオスの教育セクター計画の中に位置づけられており、MOE が策定中の School of Quality (SoQ；学校基準) 政策とも密接に関連しているなど、MOE の方針と合致している。日本の援助方針や JICA のラオス国別援助実施計画とも整合性が認められる。

(2) 有効性：高いが更なる検証が必要

プロジェクトの成果は活動の実績に照らして順調に達成されつつある。コミュニティ・イニシアティブの強化により教育への認識・理解が高まり、就学率等教育指標の改善がみられることから、プロジェクトの有効性は高いといえる。一方で、成果からプロジェクト目標に至る論理設定については、就学率改善の全国的な傾向や他ドナーによる支援等、プロジェクト以外の要素による貢献度も考慮した詳細な分析・検証、あるいは他の指標の検討が必要である。

(3) 効率性：中程度だが改善が必要

投入及び活動はほぼ計画どおりに実施されており、W/S を主とする活動の内容も成果達成のために適切である。ただし、SIP の計画から実施に至るプロセスに遅れがみられ学校年度に合わせた学校改善活動の実施に支障を来している点は、活動の効率化を妨げる大きな要因となっている。県教育局 (PES)・郡教育局 (DEB) と NGO との連携強化や役割分担の明確化を含め、SIP プロセスを効率的に実施するための工夫が必要である。6 ～ 8 月に集中している W/S 実施時期の見直しも検討に値する。

(4) インパクト：高い

プロジェクトは上位目標の達成に貢献する可能性をもっている。VEDC を支援する行政の能力強化はプロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) において明示的に記載されていないが、C/P がプロジェクトの活動を通じてトレーナーとしてのスキルを身に付けてきたなど正のインパクトが発現している。また MOE の進める SoQ 政策のミニマムスタンダード策定において、本プロジェクトの経験及び教訓が生かされている点では政策面でのインパクトが認められる。

(5) 自立発展性：可能（学校レベル）／更なる努力が必要（政府レベル）

対象校レベルでは、MOE 大臣令及びプロジェクトでの実践を通じて VEDC の役割が明確になり、コミュニティによる最大限の自助努力を促進していることから、活動の維持継続について可能性が認められる。他方で政府レベルの自立発展性には、VEDC を活用した学校改善を支える仕組みが既存の教育行政システムに組み込まれる必要があり、本調査時点において実現していないラオス側の予算措置と合わせ、更なる努力が必要といえる。

3-3 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

ラオス社会（特に村レベル）においてさまざまな社会大衆組織が存在し、機能していることから分かるように、村人の組織化が伝統的・慣習的に行われており、ミーティングへの参加やメンバー間での役割分担などといった組織化活動がなじみやすいという社会的背景は、VEDC による学校改善活動というアプローチが効果を発現するうえで貢献した要因と考えられる。

(2) 実施プロセスに関すること

VEDC の設立により、コミュニティが組織的かつ主体的に計画立案・実施に参加する場が出来、コミュニティが協力して問題解決を導き出す手法がプロジェクトにおいて導入された。それまでは個人的な協力の依頼や働きかけで学校改善活動が実施されていたが、VEDC が正式に認知された組織として主体的に参画することで、教育の重要性に対するコミュニティの認識を高める機会となり、効果的な就学率等の改善につながった。

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

SIP の作成が非常に時間のかかるプロセスとなっており、実施に遅れが生じている。要因としてはさまざまな点が考えられるが、SIP 作成プロセスにおける NGO のファシリテーション能力や事務処理能力が十分でないこと、計画立案 W/S を実施するトレーナーの能力が十分でないことが考えられる。SIP の質を確保するためには内容を丁寧に吟味することや議論を重ねることが重要であるが、一方で効率性や自立発展性の観点からは、SIP プロセスをより効率的かつ効果的に実施するための工夫が求められる。

(2) 実施プロセスに関すること

プロジェクト運営における C/P の主体的な関与がまだ限定的である。個々の C/P メンバーは本プロジェクトに対し前向きであり熱意をもって取り組んでいるが、プロジェクトでのトレーナー業務以外の通常業務においては C/P 間の意見・情報交換の機会がほとんどなく、

専門家や NGO からのイニシアティブを待っている状況であることが多い。トレーナー業務のみならずプロジェクト実施運営の全プロセスに関与する C/P を育成し、その主体的・積極的な取り組みや意思決定を促すような実施体制の構築が求められる。

3-5 結論

プロジェクトの介入によりコミュニティの主体性が強化され、対象校における教育環境や教育指標が大きく改善されていることが確認された。プロジェクトの方向性や実施内容は現場においてラオス政府の政策実現に貢献しており、MOE/PES/DEB の C/P はプロジェクト活動を通じてさまざまな能力を身に付けてきている。C/P の能力強化は自立発展性の鍵となるものであり、PDM においても的確に明示される必要がある。一方、プロジェクトで導入したアプローチや手法をラオス教育行政における既存の組織構造に組み込んでいくためには、適切な修正を加えていくことが求められる。

3-6 PDM の変更

中間レビューの調査結果を受け、PDM の改訂を提案。この改定案は、プロジェクト自体の本質的な変更を求めるものではなく、これまで実施してきた活動及びそれら活動からもたらされるであろう成果に基づいて整理することを意図したものである。また、終了時評価を見据えて、それぞれの指標をより明確に定義づけることを試みた。

加えて、プロジェクトの立ち上げ時の想定を超える進捗が確認されており、上位目標の引き上げが適当と判断した。正式な PDM の改訂は、ラオス側の検討を経て、次回 JCC で確定の見込み。

3-7 提言

(1) プロジェクト運営

1) MOE によるオーナーシップと参画の強化

プロジェクトが、MOE の強いオーナーシップの下に実施され、計画から評価に至るまでのプロジェクト運営の全体プロセスにおける MOE の参画の向上が求められる。

MOE の全 C/P と専門家間の情報共有やディスカッションの促進のために、効果的なコミュニケーションの仕組みが確立され、維持されていくことが重要。また、プロジェクト運営の全プロセスに直接的にかかわる C/P スタッフの人数を増やすことも一案。

2) PES/DEB と NGO における協働関係の改善

SIP に基づく DSS の承認、調達、配布プロセスがスケジュールどおり実施されるよう、NGO と PES/DEB の連絡・調整体制の改善が求められる。

適切な NGO スタッフが PES（アッタプー県及びセコン県）に常駐し、SIP プロセスに遅れが生じないように、効果的なコンサルテーションを行うことが求められる。また、PES/DEB は、プロジェクトに関するすべての活動に関する立案・実施、また、これらに関する NGO との調整、プロジェクトへの報告に関して責任をもって取り組む。これらを踏まえ、NGO の役割や責任範囲を再度検討し、その結果をすべての関係者が合意することが肝要。

3) DEB/PES によるモニタリング活動の継続的実施の担保

学校関係者（VEDC、校長、教員）が研修内容を適切に理解し、学んだ技術や知識を実践しているかを現場で着実にフォロー、指導するための DEB による学校モニタリングが継続的に実施されることが肝要。モニタリングは、DEB の重要な業務のひとつであるた

め、プロジェクト終了後は、定期的なモニタリング活動は県政府の予算により実施されることが望ましい。県政府は予算を見直し、可能であれば、プロジェクト経費で賄われない追加的なモニタリング活動について、プロジェクト期間中にも予算を割り当て、拠出を検討することが望まれる。

4) 県政府へのアドボカシーの強化

プロジェクト協力期間を超えて対象地域における活動を維持し、さらに、他地域への普及にも取り組んでいくためには、県政府の予算の確保が必要となる。予算確保に向けて、PESを通じたプロジェクトによる県政府に対するアドボカシー活動を強化し、県政府の意思決定層に対してプロジェクト成果を効果的に伝えることが肝要。

5) DSS に含める品目の再検討

現在、DSS には、本来、MOE ではなく保護者が子どもに買い与えるべき、生徒個人が使用するノートやペンなどの品目も含まれている。プロジェクトの理念として“自助努力”や“住民参画”を重視しているところ、DSS に含むことができる品目の適正性を確認するための基準を設定し、DSS に関する現行の実施方針を改定し、依存体制をつくらないようにすることが望ましい。

(2) C/P 組織のキャパシティ・デベロップメント

C/P 組織のキャパシティ・デベロップメントは、残りの協力期間、優先課題として取り組まれることが肝要。

1) 政府各レベルにおける役割と責任の明確化

プロジェクトの実践に基づいて、政府各レベル関係者の役割・責任を明確化し、これらを、SoQ などの MOE の政策文書やこれに基づいた研修モジュールに反映させていくことが求められる。

2) 対象県・郡における能力レベル格差への対応

学校改善プロセスを支援していくためのキャパシティーレベルは、対象県・郡の間でばらつきがある。こういった能力格差に対処していくための戦略や具体的な活動計画とこれらの実施が求められる。専門家と共に MOE の C/P により、対象地域を絞った運営指導のための訪問を実施し、PES/DEB における特定の能力のニーズに対応していくことも有効。また、それぞれの県・郡で蓄積された経験や知識を合同 W/S にて共有し、他県・郡の同僚からの学びを促進していくことも重要。

3) 質改善に向けての更なる貢献に向けて

DSS のような学校への直接支援などを含め、質を高めるための学校レベルへの投資の増加だけでは、質の良い子どもの学びは達成されない。

プロジェクトが質改善に向けて更に貢献していくためには、県や郡が、学校計画プロセスで抽出されたニーズに基づいて、現状に応じた支援や研修を計画、実施するための技術、運営面での能力を強化することが肝要。加えて、学校に関する統計データを十分に活用、分析する能力を強化し、適正な教員の配置や採用のために活用することが求められる。教員不足は、質の向上の阻害要因となっており、公平な教員配置と質の高い教員の確保が不可欠である。

教員不足を背景にプロジェクト対象校の多くでは複式学級が営まれているが、その適切な実施については、県・郡が注意深くモニターし、学校訪問や研修を通じて、適切な技術指導を行うことが重要。

(3) プロジェクト成果の普及に向けての課題

初等教育改善における住民参画の強化に対するプロジェクトの成果は、プロジェクト期間を超えて維持され、更には非対象地域にも拡大、普及していくことが期待される。

1) 具体的な事例や定性及び定量的なデータに基づいた包括的な分析

プロジェクトが実践している手法の有効性やインパクトを分析するための具体的な事例や十分なデータを収集し、包括的かつ適正な分析をエンドライン調査として終了時評価前に実施すること。

同様に、現行の実施メカニズムが既存の組織や制度的枠組みに対して適用可能かを十分に分析し、適用可能性を向上させるために改善を加えていくことが肝要。

2) MOE、地方政府/PES/DEB、コミュニティ間の関係性の強化

国家の教育目標を実現していくために求められる政策、資源、能力・意欲のシナジー効果を創出していくためには、プロジェクト残り期間において、MOE、PES、DEB、コミュニティ間におけるより強固な協働体制を構築するための取り組みが必要である。縦横の連携や協働関係の強化は、将来的にスケールアップを進めていくための基盤となり、良いレファレンスとなる。

MOEによる県・郡、さらには学校レベルを含めたモニタリングの実施を通じた縦の関係性や、経験共有ワークショップによる縦横の関係性の強化に取り組む。

3) MOEのSoQミニマムスタンダードや研修モジュールへのプロジェクト経験や教訓の統合

適正な分析レビューに基づき、プロジェクト実施を通じて蓄積された経験や教訓から、効果や汎用性の高い手法や仕組みを整理し、これらが既存の組織・制度の中で活用されていくよう、SoQミニマムスタンダードや研修モジュールなどを含むMOEのガイドラインに反映、統合していくことが不可欠。そのためには、仕組み、手法の簡素化や、高い費用対効果が求められる。さらに、非識字者や低い教育レベルの者を対象にすることも考慮し、必要に応じて修正を行う。