

事業事前評価表

国際協力機構南アジア部南アジア第四課

1. 案件名 (国名)

国名：バングラデシュ人民共和国

案件名：第三次初等教育開発計画

(the Third Primary Education Development Programme)

(2015年度より「貧困削減戦略支援無償(教育)」から当案件名に変更)

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における初等教育セクターの現状と課題

バングラデシュでは、1990年に義務教育法を制定し、同年の「万人のための教育世界会議」にて「万人のための教育」(EFA: Education for All)(基礎教育の完全普及を目指す国際枠組み)に署名後、ドナーの支援を得ながら、初等教育の拡充を図ってきた。その結果、初等教育の純就学率は1990年の60.5%から2014年には97.7%に向上し、量面では大幅な改善が見られた(出典：年間セクター業績報告(ASPR)2015)。しかし、進級率、内部効率(小学校卒業に要する年数)、全国学習到達度評価にて測られた児童学習理解度など数値は、改善傾向にはあるものの、更なる改善が必要である。バングラデシュ政府や各ドナーの間ではこれまで実施した取り組みの結果、残る課題の大きな要因の一つが教育の「質」の低さであると考えられており、特に、学校現場での教授法と児童の学習の向上、カリキュラムと教科書の改訂、教員研修の実施能力の強化等に対して、引き続き対応が必要とされている(出典：同上)。

(2) 当該国における初等教育セクターの開発政策における本事業の位置付けと必要性

バングラデシュ政府は、「第6次五か年計画(2011~2016)」において、人材開発(教育・保健)を重点分野の一つとして位置付け、貧困削減と経済成長には質の高い教育の普及が必須であるとしている。同政府は、1990年に義務教育法にて初等教育を義務化し、EFAへの署名、「初等教育開発計画(1998/99年度~2003/04年度)(PEDP)」、「第二次初等教育開発計画(2004/05年度~2009/10年度)(PEDP2)」を実施するなど、初等教育の完全普及を目指してきた。2010年には、政府のミレニアム開発目標やEFA達成へのコミットメントを反映した「国家教育政策2010」が承認された。

PEDP2の実施により、就学率など教育へのアクセスについては改善がみられたが、依然課題として残る教育の質の問題に対応するため、後継プログラム「第三次初等教育開発計画(2011/12年度~2016/17年度)(PEDP3)」が策定された。PEDP3は、「教室レベルにおける子どもの学習の改善」を目標として、①学習と指導の改善、②参加と格差是正、③分権化と効果向上、④プログラム計画・運営能力強化の4つを重点分野として実施することにより、バングラデシュ政府が掲げる「質の高い教育の普及」の実現を目指している。

なお、PEDP2以降、ドナーは主にセクター財政支援型の協力によりプログラムの実施を支援してきており、PEDP3では現在全10ドナーが財政支援を実施している。我が国も、PEDP3に対し、第1年次から財政支援を実施しており、プログラムに本格参加している。今年度は、PEDP3に関して、バングラデシュ政府と全ドナー間で結ばれた合同財政支援協定(2011

年、同年から5年間の支援内容と計画額について合意を規定)に基づく、第4年次の支援となる。また PEDP3 は、2014 年の中間評価の結果、1 年間の延長が決まり、2017 年 6 月までの合計 6 年間の支援を行うこととなった。(なお、バングラデシュの予算年度は、7 月 1 日から翌年 6 月 30 日まで)

2015年5-6月にPEDP 3の第3年度合同年次評価が実施され、これまでの主な成果として、高い就学率の堅持(純就学率94.8%(2010年)⇒97.7%(2014年))、男女差の縮小維持(5.4%(2010年)⇒2.2%(2014年))、国際水準の教員資格(ディプロマ課程)の拡大、女性教員採用資格の国家統一試験HSC(Higher Secondary School Certificate)への引上げ(男性同等)、5年生修了試験での学力に基づく課題の導入拡大、及び新学期開始時の教科書配布率の向上(約30%(2010年)⇒99%(2014年))などが評価された。

今年次においては、教員の増員や教室の増設による授業時間の増加及び教師一人当たりの生徒数の減少、地方行政や学校への権限移譲の促進(交付金の有効活用した学校運営強化)、障害を持つ児童や少数民族の教育へのアクセス拡大、本事業の財務管理の強化、及び調達システム透明化等が重点課題となっている。

(3) 初等教育セクターに対する我が国及び JICA の援助方針と実績

対バングラデシュ国別援助方針(2012年6月)における重点目標として「人間開発」が定められ、「基礎教育の質の向上プログラム」のもと、基礎教育への支援を実施している。対バングラデシュ JICA 国別分析ペーパー(2013)においても、社会の脆弱性克服のため、基礎教育を含む人間開発が重点課題とされ本支援は同内容に合致するものである。

我が国は、これまで、同セクターにおいて技術協力プロジェクト「小学校理数科教育強化計画」(2004年~2010年)を実施し、教員用指導書の開発と教授法改善に取り組み、教員用指導書が PEDP2 の資金により全国の教員訓練校および小学校に配布されるなどの成果を挙げてきた。その後も、理数科教科書開発、教員研修の改善等を行う技術協力プロジェクト(「小学校理数科教育強化プロジェクトフェーズ2」(2010年~2016年))、青年海外協力隊の派遣(小学校教諭、理数科教師)、個別専門家(初等教育アドバイザー)による支援を行うとともに、PEDP3 支援ドナー間の合意文書に基づく貧困削減戦略支援無償による財政支援等複数のスキームを組み合わせた JICA 協力プログラムにより、PEDP3 の活動に貢献している。具体的には、初等大衆教育省に派遣された初等教育アドバイザーが上記技術協力プロジェクトで得られた成果をもとに PEDP3 の枠組みの中で初等教育政策形成をリードすることで「児童の学び」「授業の改善」が PEDP3 の中心課題として据えられ、教師教育制度強化(教員資格付与研修の実施など)、小学校卒業試験改革(児童の学力・応力を問う試験の実施と、分析結果の活用)、及び初等教育カリキュラム・教科書の再改定実施が実現される等の成果を挙げている。すなわち我が国及び JICA の援助方針に沿った支援を、本財政支援と有機的に結び付け、本財政支援において中核的役割を果たしつつ、他ドナーの資金も効果的に活用しつつ開発効果向上を図ってきており、かかる取り組みはバングラデシュ政府より高い評価を受け、今後の継続に対する期待が強い。

なお、2011/12 年度に PEDP3 の枠組みのもとで行われた小学校建設工事に不正調達が発覚し、我が国を含むドナーは、2014/15 年度の資金供与を保留した。その後 2015 年 4 月にバングラデシュ政府に対しヒアリングを行い、バングラデシュ政府が再発防止策を策定し、

我が国を含む各ドナーがその実効性の確認を行った結果、オーストラリア、カナダ、イギリス、世界銀行は第4年次の支援を再開済みで、残りのドナー（アジア開発銀行、欧州連合(EU)、スウェーデン、国連児童基金(UNICEF)）も支援再開を準備中。今年次は、同不正調達相当額（200万円）を念頭に第4年次支援の想定額（5億円）を一定程度削減し、我が国の支援を再開するもの。

(4) 他の援助機関の対応

PEDP3は、10ドナー（アジア開発銀行、オーストラリア、カナダ、イギリス、欧州連合(EU)、日本、スウェーデン、国連児童基金(UNICEF)、世界銀行、教育のためのグローバル・パートナーシップ(GPE)）がその実施を支援しており、我が国を含む全ドナーが本財政支援に参加している。

3. 事業概要

(1) 事業の目的

本事業は、バングラデシュ政府の「第三次初等教育開発計画」において、他ドナーと協調しつつバングラデシュの制度・枠組みを最大限活用することを前提とした財政支援を行うことにより、初等教育分野における我が国のプロジェクト型支援等の成果を政策に反映させ、全国への普及展開を図り、もって教育の質の向上に寄与する。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

バングラデシュ国全土

(3) 総事業費／概算協力額

総事業費：約98億ドル（1兆2000億円相当）（6年間）

うち、我が国の概算協力総額：24.9億円（0.3億ドル相当（計画時（2011年）の為替レートを使用）

今次（2015年度）4.90億円

バングラデシュ政府出資額：約80.7億ドル

他ドナー協力額：約17億ドル

（内訳：アジア開発銀行4.4億ドル、オーストラリア0.46億ドル、カナダ0.65億ドル、イギリス1.9億ドル、EU1.17億ドル、スウェーデン0.45億ドル、UNICEF0.005億ドル、世界銀行7億ドル、教育のためのグローバル・パートナーシップ(GPE)1億ドル。（出典：2014年改定開発事業提案書(RDPP)）

*なお、日本政府は、他ドナーと共に合同財政支援協定（2011）の中で、0.3億ドル相当の支援を表明しているが、同協定では為替レートの変動によるドルベースでの協力額の変動の可能性について言及されている。

(4) 事業実施スケジュール（協力期間）

支援対象プログラム：2011年7月～2017年6月（72か月）

本事業の贈与実行時期：2015年11月（予定）

(5) 事業実施体制

1) 支援対象プログラム責任機関：バングラデシュ国初等大衆教育省

2) 先方政府・参加ドナー共通のモニタリング・評価実施体制：

PEDP3 の実施、モニタリング、評価については、全てバングラデシュ政府と参加ドナーとが合同で実施することとし、具体的な方法については合意文書を締結し確認している。ドナー資金はバングラデシュ政府の口座に直接拠出され、バングラデシュの財政制度に基づいて管理・支出される。ドナー資金を含む予算執行管理は初等教育局財務課が担当し、四半期ごとに財務報告書を作成し、参加ドナーに提出される。1年間の成果を合同で評価し、次年度の計画について協議を行う場として、合同年次レビューが年1回5月に開催される。この結果を踏まえて、次年度の年次活動計画が策定され、7月から新年度が開始する。その他に、プログラムの進捗を確認する年2回の合同進捗確認会合、資金支出と調達の適切性を確認する年1回の合同年次会計レビューがある。我が国も、このすべてのプロセスに参画し、進捗の確認等を行っている。

3) 現地における日本側のドナー合同モニタリング・評価への参加体制

日本大使館及び JICA 事務所、初等教育アドバイザー専門家が、各種会合等へ参加する。

(6) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類：B

② カテゴリ分類の根拠：本協力対象事業は、「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」(2010年4月公布)に掲げる影響を及ぼしやすいセクター・特性及び影響を受けやすい地域に該当せず、環境への望ましくない影響は重大ではないと判断されるため。

③ 環境許認可：本事業に係る環境影響評価(EIA)報告書は、同国国内法上作成が義務付けられていない。

④ 汚染対策：教育関連施設の工事中に発生する粉塵及び騒音については、同国国内の排出基準を満たすよう仮囲いの設置及び作業時間の制限等の対策がとられている。また、施設増設による汚水氾濫を防ぐために、施設設計時に施設からの排水を考慮した排水路整備等、同国基準に従い採用されている。

⑤ 自然環境面：事業対象地域は、国立公園等の影響を受けやすい地域またはその周辺に該当せず、自然環境への影響は最小限であると想定される。

⑥ 社会環境面：本事業は、一部用地取得を伴う可能性がある。現時点の調査結果および最新の計画では非自発的住民移転は伴わない。一部用地取得や非自発的住民移転を伴う場合は、同国国内手続き及び SMF(社会管理フレームワーク)に沿って対応が行われる。

⑦ その他・モニタリング：本事業では、インフラ整備を実施する地方行政工学局が工事中に、大気質、騒音等のモニタリングを実施している。

2) 貧困削減促進：就学率等における家計の所得による格差の縮小を目指した活動を支援。

3) 社会開発促進(ジェンダーの視点、エイズ等感染症対策、参加型開発、障害者配慮等)：就学率等における男女間格差の解消を目指した活動を支援。

(7) 他事業・ドナーとの連携・役割分担

1) 日本の他事業との連携

「小学校理数科教育強化計画フェーズ2」（2010年～2016年）及び青年海外協力隊による現場レベルでの活動及び個別専門家による政策レベルでのインプットと連携を行っている。財政支援を通じて PEDP3 に参画することにより、PEDP3 の枠組みの中で技術協力の成果を政策・制度に反映し、広く初等教育セクター全体に資することが期待される。

2) 参加ドナーとの連携・役割分担

PEDP3 を支援する他ドナーは主に財政支援による協力を行っており、これらドナーとは共同で PEDP3 の円滑な実施とプログラム目標の達成を支援している。

(7) その他特記事項
特になし。

4. 外部条件・リスクコントロール

バングラデシュ政府の初等教育にかかる方針が変更されず、PEDP3 が計画通り継続される。

5. 過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓

(1) 類似案件の評価結果

インドネシアで実施した円借款「開発政策借款」の事後評価結果等から、財政支援型の援助の成果発現のためには政策レベルでの議論と現場レベルでの技術協力との連携が重要であるとの教訓が得られている。

(2) 本事業への教訓

本案件においても、初等教育の質の改善という成果の発現のために、本事業による財政支援、個別専門家による政策レベルでのインプットと技術協力プロジェクトによる活動との連携を取りながら進めていく方針である。

6. 評価結果

以下の内容により本案件の妥当性は高く、また、有効性が見込まれると判断される。

(1) 妥当性

2. (2) に記載のとおり、本事業はミレニアム開発目標や EFA 達成を目指すバングラデシュの開発政策及び我が国の援助方針との整合性がある。また、我が国が、初等教育の質の改善のために実施している技術協力プロジェクト等から得られる知見を、制度・政策の策定段階でインプットすることにより具体的な政策・制度に反映し、全国レベルに普及・展開していくためには、本事業を活用して PEDP3 の政策対話に参画することが重要である。

(2) 有効性（支援対象プログラムの評価指標等）

1) 定量的効果

指標名	基準値	目標値（2017年）【支援対象プログラム終了時】	最新値
初等教育（5年生）修了率（%）	60.2（2010年）	80	79.1（2014年）

純就学率 (%)	95.6 (2010年)	98	97.7 (2014年)
小学校卒業試験合格率 (%)	91.2 (2010年)	95	97.9 (2014年) (達成済)
卒業までに要する年数	8.0 (2010年)	6.0	6.2 (2014年)
必要な学力レベルに到達した生徒の割合 (3年生) (%)	NA *1	算数60、国語75	算数58、国語74 (2013年)
必要な学力レベルに到達した生徒の割合 (5年生) (%)	NA *1	算数 35、国語 40	算数 25、国語 25 (2013年)

*1 : 2011年度より本試験内容の改訂を行ったため、2010年の基準値は該当なし。

2) 定性的効果

効率的かつ包摂的で公正な初等教育システムの確立、児童にとって利用しやすく有効な教育環境の提供。

7. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

6. (2) 1) のとおり。

(2) 今後の評価のタイミング

支援対象プログラムの終了時点で被援助国政府や参加ドナーにより実施される共同レビューまたは評価に日本政府/JICAが参加し実施。

以 上