

国名 ネパール	基礎教育改革プログラム支援のための学校改善計画
------------	--------------------------------

I 案件概要

事業の背景	ネパール政府は、2000年の「万人のための教育世界フォーラム」を受け、「学校セクター改革プログラム」(SSRP、2009年～2015年)を実施した。SSRPは、2015年までに初等教育純就学率を99%とすることをめざしていた。そのため、ネパール政府は教育の無償化及び、義務教育期間の5年間から8年間への引き上げを計画していた。これに伴い、全国で55,344教室が追加的に必要となり、必要な教室数と現状に大きなギャップが生じることとなった。また、学校のより効果的な運営のためには、郡教育局及び、学校運営委員会に代表される地域コミュニティのさらなる能力強化も必要であった。			
事業の目的	本事業は、対象地域において、学校施設の建設資材と教室家具の調達、学校施設の建設及び、学校施設建設の効果を最大化するための学校運営に係る技術支援により、学習環境の改善と基礎教育へのアクセス拡大を図り、もってSSRPの達成に寄与することを目的とする。			
実施内容	<ol style="list-style-type: none"> 事業サイト：スンサリ郡、サルラヒ郡、ダディン郡、ダヌジャ郡、マホタリ郡、ナワルパラシ郡、バンケ郡、カイラリ郡 日本側： <ol style="list-style-type: none"> 382校（764教室）分の建設資材及び家具の調達に必要な無償資金の供与。 ※学校（教室）数は残余金を活用した追加調達により、350校（700教室）から増加した。 技術支援（ソフトコンポーネント）による、郡教育事務所及び学校運営委員会メンバーの能力強化（学校改善計画（SIP）の策定と実施、参加型学校建設等）並びに教員の能力強化（質の高い教育の提供） 相手国側： <ol style="list-style-type: none"> （ネパール政府側負担）資材の引き取りとデポ（集積地）での保管、住民が行う建設工事の監督、技術的助言、モニタリング （住民側負担）デポでの資材引き取りとサイトへの運搬・保管、現地資材と非熟練工の調達、施設建設と維持管理（382校764教室） 			
事業期間	交換公文締結日	2012年2月24日	事業完了日	2015年9月5日（追加調達分の建設工事完成後の施設状況調査報告書提出日）
	贈与契約締結日	2012年2月24日		
事業費	交換公文供与限度額・贈与契約供与限度額：930百万円			実績額：930百万円
相手国実施機関	教育省教育局 ※事後評価時、教育省は教育科学技術省、教育局は教育人材開発センター（CEHRD）に再編。			
案件従事者	本体：Marushin Shitaka Construction Co., Inc.、Mainawati Steel Industries Pvt., Ltd. コンサルタント：株式会社福渡建築コンサルタンツ、公益社団法人セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 調達代理機関：一般財団法人日本国際協力システム			

II 評価結果

【評価の制約】

- 本事業の技術支援の効果の分析において、「小学校運営改善支援プロジェクト（フェーズ2）」(JICA技術協力プロジェクト、2013年～2016年)及び他の政府・民間の開発パートナーによる協力を含む、本事業以外のプロジェクトの効果と切り離すことはできなかった。

【留意点】

- 本事業の事前評価表には想定されたインパクトの記載がなかったが、本事後評価では、2011年4月5日署名の討議議事録の記載に基づき「SSRPの達成に寄与」することとした。同討議議事録には「SSRPの達成」の具体的な説明はなかったため、本評価では、SSRPの基礎・中等教育コンポーネントの目標である「質の高い基礎教育への公平なアクセスを5～12歳のすべての子どもたちに確保」することと考えた。
- 定量的効果の指標2（対象校における進級率/残存率）は、事業の直接アウトカム（有効性）ではなく想定されたインパクトの検証のために用いた。これは、①同指標は論理的には事業の直接アウトカムである「学習環境の改善と基礎教育へのアクセス拡大」の結果に相当するものであることと、②残存率はSSRPの主要指標の一つであることによる。本事業では、ベースライン調査時に同指標の基準値と目標値を設定していなかったため、本評価における指標達成度の検証は、対象校における5年生の平均残存率が、事後評価時までにSSRPの定める目標値に達したかどうかによって行った。
- ネパールの教育行政システムは連邦制移行に伴い再編中であるため、事後評価時現在の教育分野の機能（建設した教室の維持管理を含む）に係る人員配置状況のみをみて体制面の持続性を評価するのは適切ではない。よって、評価判断には可能な範囲で再編後の見直しも加味した。

1 妥当性

【事前評価時・事後評価時のネパール政府の開発政策との整合性】

上記「事業の背景」に記したように、本事業はSSRPのような、事前評価時のネパール政府の開発政策と合致していた。事後評価時点においては、本事業は「ネパール憲法」（2015年）及び「学校セクター開発計画」（2016年～2022年）がめざす、5～12歳のすべての子どもたちに対する、無償の義務教育への公平なアクセス確保と整合している。

【事前評価時・事後評価時のネパールにおける開発ニーズとの整合性】

本事業は事前評価時、上記「事業の背景」に記したような、教室の増加及び学校運営能力の強化というニーズに合致しており、事後評価時にも同ニーズが継続していることが確認された。

【事前評価時における日本の援助方針との整合性】

ネパールに対する 2011 年時点の日本の援助政策は、①地方・農村部の貧困削減、②平和の定着と民主国家への着実な移行、③持続可能で均整のとれた経済成長のための社会基盤・制度整備の三つの重点分野を掲げていた¹。また、「対ネパール国事業展開計画」は、上記①のための開発課題として教育セクターを位置づけていた。

【評価判断】

以上より、本事業の妥当性は高い。

2 有効性・インパクト

【有効性】

本事業の目的は達成された。対象 382 校のうち 30 校（対象 8 郡それぞれから抽出）における現地調査の結果からは、住民が建設した 764 教室すべてが事後評価時に使用されていると推測できる。建設された教室により新たに就学可能となった児童数は、目標値をほぼ達成した（近年の私立学校への就学増加を反映し、全対象郡にて就学者数が減少しているにもかかわらず、目標値をほぼ達成した）。

技術支援の効果としては、次の点が観察された。

①行政官：当時の郡教育事務所の職員は、本事業の教室建設のため学校運営委員会への参加が増え、それにより対象校の適切な選定と資材運搬・石工費用の送金に係る透明性が向上した。事業完了後は、連邦制移行にともなう分掌再編により、郡教育事務所職員の多くが市町村レベル（地方自治体）に配置された。それらの職員や対象校の校長への聞き取りからは、行政官は学校が SIP を策定するのを支援し、SIP 実施のモニタリングを頻繁に行うための能力が強化されたことがみてとれた。

②教員：約 25 校の校長及び 19 の学校運営委員会委員長によると、特に初等レベルの教員の、子どもにやさしい教育・学習プロセスのための能力が強化された。現地調査時に一部の授業を見学したところ、教材が教室の壁に掲示され、かつ使用されていた。机や椅子（ベンチ）の数も十分であった。また、児童クラブが教師、児童、学校運営委員会の行動規範を作成していた。同規範では、教師が児童に体罰を行った場合に、児童クラブを通して児童が学校運営側にこれを報告する仕組みや、児童が他の児童にいじめを行ったりカーストや宗教を理由に見下したりした場合に直ちに学校運営側に報告する仕組みが構築されていた。

③学校運営委員会：訪問したすべての学校に学校運営委員会が設置されており、少なくとも月 1 回の学校運営委員会会議が実施されていた。直近 3 回の会議議事録をレビューしたところ、委員会では学校施設に係るニーズや現状を議論し、地方自治体に対する支援要請を策定していた。また、全訪問校が SIP を策定済みであり、そのほとんどで、校長によれば SIP の活用及び毎年の更新が行われているとのことであった。本事業で SIP 策定に係る研修を受けた運営委員会メンバーの大半が引き続き学校運営委員会に在籍し、必要に応じ SIP の策定と更新に携わったり SIP の活動実施を支援したりしていた。校長によれば、それらのメンバーは本事業完了後も、新規加入メンバーに対して SIP 策定に関する説明を行っている。校長と運営委員会委員長はまた、本事業でセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンとそのパートナー NGO が技術支援を行ったことで、頻繁な会議実施、議事録作成、教室建設が予定どおり完了するための、現地調達資材の適時の調達や住民の作業の手配が可能になったと述べた。

【インパクト】

本事業は SSRP の目標（質の高い基礎教育への公平なアクセスを 5～12 歳のすべての子どもたちに確保）に部分的に貢献した。対象校における残存率は SSRP の全国目標をやや下回った。残存率は教育へのアクセスを正確に反映した指標となっていない可能性もある²が、調査を行った学校の校長、一部教員、学校運営委員会委員長によれば、本事業によって教室が大きくなり十分なスペースが確保されたことで、児童は教室にいるのが快適になり、それが継続的な出席にプラスに作用している可能性があるとのことである。もっとも、自然災害（テライ地域にて毎年発生する大規模な洪水や、2015 年にダディン郡にて発生した地震等）が児童の出席を阻害したことにも留意すべきである。その他の点として、2013/14 年度及び 2014/15 年度の教育省教育局 Flash Report（統計年鑑）では、本事業期間中の教室数の増加が、学校の前期初等レベル（1～5 年生）から後期初等レベル（6～8 年生）への格上げに貢献したことが示されている。また、上述のように、本事業は対象校の教育の質向上にも貢献している。

本事業による負のインパクトは、現地調査及び既存資料からは認められなかった。用地取得・住民移転も発生しなかった。ジェンダー視点への正のインパクトとして、訪問した学校における女子児童の割合は男子児童数より一貫してやや高かった（2016 年～2018 年の間、51%～52%の間で推移）。関係者への聞き取りによれば、本事業は対象郡の保護者の女子教育の重要性に対する意識向上直接・間接に貢献しているとのことである。本事業で建設した学校施設（教室、トイレ）も女子児童の登校意欲に貢献している。

【評価判断】

よって、本事業の有効性・インパクトは高い。

定量的効果

指標	基準年	目標年 2018 年 事業完成 3 年後	実績値 2018 年 事業完成 3 年後	実績値 2019 年 事業完成 4 年後
指標 1：対象地域において新たに就学可能となった児童数 ^(a)	-	34,500 人	32,928 人	33,310 人
指標 2：対象校における進級率/残存率 (代替指標：対象校における 5 年生の平均残存率) ^(b)	(SSRP によるネパール全国の 2008/09 年度基準値は 58%)	(SSRP によるネパール全国の 2015/16 年度基準値は 90%)	N.A.	(現地調査実施校の平均値は 88.3%)

出所：(a) 準備調査報告書、19 対象校の現地調査データに基づいた推計。(b) SSRP、教育省教育局 Flash Report 2017/18 年度版

注：指標 1 の目標値は、教室建設計画数（各郡 80～100 教室）に教室あたり児童数（各郡 40～50 人）を乗じて推計されていた。実績値は、本事業で建設され、使用されている教室数（764 教室）に、調査対象 30 校中データが入手できた 19 校の教室あたり平均児童数（2018 年 43.1

¹ ODA 国別データブック（2012 年）の記載による。

² 技術支援担当のコンサルタントは、残存率の信頼性は、生徒数や落第者数の一貫性に左右されることを注記している。本評価の現地調査中にも学校データの過小報告の状況が見受けられた。

人、2018年43.6人)を乗じて推計した。

3 効率性

事業費は計画どおりであったが、事業期間は計画を上回った(計画比はそれぞれ100%、119%)。事業期間はアウトプットの数量増加(建設教室数の増加による追加調達)のため延長された。事業期間の計画比とアウトプット数量の計画比の比較に基づくと、事業期間の増加はアウトプットの増加に見合っていないと判断される。よって、効率性は中程度である。

4 持続性

【体制面】

ネパールの教育行政は再編中であり、教育省の教育局(国レベル)と郡教育事務所(郡レベル)はそれぞれ、教育科学技術省のCEHRDと各郡の教育開発調整ユニット(EDCU)に再編された。事後評価時、学校はすべて、郡の下に設けられた各地方自治体(市町村)の教育担当ユニットの管轄下となっている。このような変更はあるが、これらすべてのレベルにおいて教育の優先度は高く、学校運営委員会が本事業で建設した施設を含む学校の運営・維持管理を行う体制は変わっていない。調査を行った校長と学校運営委員会委員長は、以前の郡教育事務所よりも地方自治体の方が距離的に近く、支援を直ちに受けられるようになったことで状況が改善していると述べた。また、郡教育事務所の時代は、ごく小さな支援を得るためにも長く煩雑な手続きを経なければならなかったが、市町村においては長い手続きが不要になったとも指摘した。学校施設の運営・維持管理に関しては、学校運営委員会が地方自治体の支援を得ながら行うという点に問題が生じる可能性は低いと予想されるが、変更後の体制は開始したばかりであり、この体制がどのように定着するかは状況を見守る必要がある。

【技術面】

上記「有効性・インパクト」に記したように、本事業で研修を受けた人員は、習得した技術を学校運営や教育に活用している。研修を受けた行政官の多くは事業実施当時とは別の組織に所属しており、組織体制もいまだ移行段階にあるが、教員は引き続き対象校に勤務しており、また当時の学校運営委員会委員長は地域住民として、または引き続き同委員長として残存している。以前の体制においては、教育省教育局が研修を開催していたが、事後評価現在は各市町村の教育ユニットが学校の維持管理と運営についての研修を開催するとともに、施設運営・維持管理を含めたSIPの策定を各学校に促している。それら教育ユニットの人員は関連研修を行う能力があるとみられるが、研修実施の頻度は確認できなかった。関係者によれば、研修はニーズと予算がある場合に実施されるとのことであるが、新しい体制の下において今後も十分な研修が実施される見通しは必ずしも立っていない。

【財務面】

学校運営・維持管理に必要な予算は地方自治体から提供されており、学校は国の基準に従って予算配分を行っている。訪問した学校においては、大規模な施設の損傷等はなく一部の家具の修繕程度の維持管理支出のみが必要とされていたため、事後評価時現在の運営・維持管理予算額は十分であると見受けられたが、将来の見通しにおいては若干不確実な部分もある。

テライ地域の訪問校平均予算(単位:Rs)

使途	2016/17 年度	2017/18 年度	2018/19 年度
政府予算:			
SIP記載支出向け(児童1人あたり)	265	270	277
教員給与(教員1人あたり月額)	22,000	22,500	24,000
施設リハビリ(教員1人あたり)	14,000	14,000	15,000
教材の購入(教員1人あたり)	300	300	350
その他財源: 自己収入として土地賃貸、養魚池運営、果物販売、コミュニティ林業グループからの寄付等 約3万Rp~30万Rp			

出所:訪問校

丘陵地帯の訪問校平均予算(単位:Rs)

使途	2016/17 年度	2017/18 年度	2018/19 年度
政府予算:			
SIP記載支出向け(児童1人あたり)	290	290	300
教員給与(教員1人あたり月額)	23,000	25,000	25,000
施設リハビリ(教員1人あたり)	13,000	14,000	15,000
教材の購入(教員1人あたり)	300	330	350
その他財源: 児童直接支援、学用品、旅行、ゲーム、教材等に充当	32,000	32,000	35,000

出所:訪問校

【運営・維持管理状況】

訪問校すべてにおいて、SIPの中に施設運営・維持管理計画が含まれていた。また、各学校運営委員会が建設した施設の維持管理を行い、おおむね良好な状態に保っていた。これは、建設した施設が高度・複雑なものではなく、地元で入手できる資材にて交換・修理できるものであることによる。

【評価判断】

以上より、確認できた状況からは大きな問題は見込まれないが、体制面、技術面、財務面に関し将来の見通しに若干の不確実な点があるよって、本事業によって発現した効果の持続性は中程度である。

5 総合評価

本事業は、教室施設の建設と教育行政官、教員、学校運営委員会の能力強化によって、学習環境の改善と基礎教育へのアクセス拡大という事業目的を達成し、そのことがSSRPの目標達成に一部寄与した。持続性については大きな問題はみられなかったものの、将来の見通しに若干不確実な点もある。教育行政の転換期の中で、今後、定期的なモニタリングと運営委員会との連携の促進によってさらなる事業効果が期待される。効率性については、事業期間が計画を上回った。

以上より、総合的に判断すると、本事業の評価は高いといえる。

III 提言・教訓

実施機関への提言:

- 現地調査の結果、本無償資金協力にて建設された学校施設に直ちに修理が必要な点はみられなかったが、継続的な点検は学校と地方自治体が必要である。よって、地方、州、連邦各政府の間での緊密なモニタリングを継続し、本無償資金協力によって建設されたものを含む学校施設の将来の運営・維持管理ニーズを把握するとともに、必要な予算の配分を継続することが望まれる。地方及び州政府の教育担当官も、学校施設を効果的に活用し、よりよい学習を実現するためには、学校施設の運営・維持管理の計画を策定し、高い優先度をおくことが重要であると認識している。
- 教育省教育局が再編されたため、地方自治体、郡レベルEDCU及び州レベルの社会開発省は、各レベルの学校・教育データ管理を調整する必要がある。組織再編により連邦、州、地方の三層体制が導入された後の移行期間において、ネパール

の教育担当官の多くはそれら三層内で異動となった。その結果、本事業の対象地域に配置された担当官の一部はいまだ現地の教育状況を把握中の段階であり、基本的な教育統計も十分整理されていない状況も見られた。こうした状況は改善しつつあるが、新しい教育行政が機能するよう、教育科学技術省は地方教育行政を十分注視し、必要な指導を行うことが望まれる。

- 現地調査において、各学校が SIP を維持しており、本事業で研修を受けた人員が学校運営と教育に習得した技術を活用していることが確認された。政府は、研修を受けた人員の実践的な知識を組織として活用することを通じて、SIP 策定・実施と予算配布のつながりを担保し、学校施設の運営・維持管理を含む現実的な計画策定につなげるとともに、分掌事項の重複を避け、公平な資源配分を実現することが望まれる。

JICA への教訓：

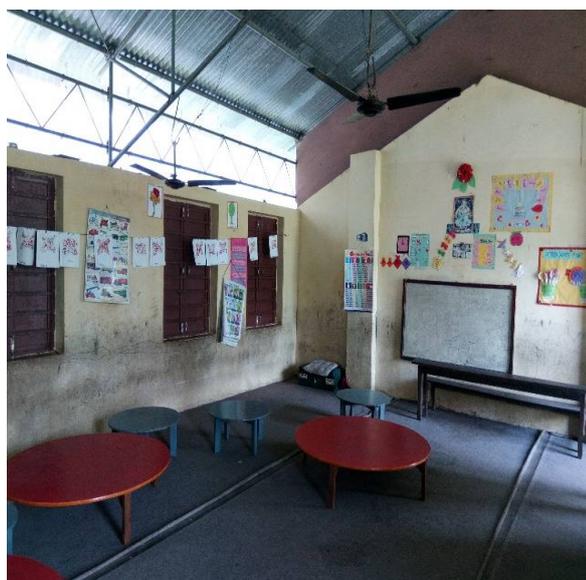
- 校長と学校運営委員会は、本事業により対象郡に建設された学校施設の運営・維持管理の重要性を認識しており、SIP などの活動に深く関与し、地方自治体を含む複数レベルから必要な予算を確保すべく努力していることがうかがえる。ハード面とソフト面（NGO を通じた技術支援）を組み合わせた戦略は、事業の活動を効果に結びつけるのに有用であると思われる。
- 現地調査と教育統計の分析からは児童数の減少傾向がみられた。公立校の生徒数の減少は、経済、都市化、公立校と私立高の間での競争・競合といった多くの要因による。本事業の準備調査にて新たな就学対象となる公立学校児童数を見積もる際に、このような将来予測を一定程度行う余地があったと思われる。なお、地方政府は生徒数が非常に少ない地域での学校統合を検討している。本事後評価時には、対象校の中に児童数の減少により教室の使用度が低下する可能性はみられなかったが、今後実施する類似案件では、対象校を取り巻く社会経済状況に留意する必要がある。



教材が効果的に掲示された教室（カイラリ郡）



学校の外観と校長（カイラリ郡）



教室の内部（ナワルパラシ郡）



本事業のプレート（バンケ郡）