

## 事業事前評価表

## 国際協力機構人間開発部基礎教育第一チーム

**1. 案件名（国名）**

国名： パキスタン・イスラム 共和国（パキスタン）

案件名： 和名 オルタナティブ教育推進プロジェクト フェーズ2

英名 Advancing Quality Alternative Learning ( AQAL ) Project phase2

**2. 事業の背景と必要性**

（1）当該国における教育セクターの開発の現状・課題及び本事業の位置づけ  
パキスタン・イスラム共和国（以下、「パキスタン」という。）は、2,260 万人（世界第二位）の不就学児童を抱え、識字率（15 歳以上）は 59%と、世界で最も低いグループに属し、男性は 72%、女性は 47%と男女格差も大きい(UUNESCO Institute of Statistics 2017)。パキスタンにおける教育普及の阻害要因としては、地理的要因（家庭から学校までの通学距離）、家庭的要因（家庭の生計状態や家族の教育に係る価値観）、教育的要因（学校教育の内容や教員の資質）が挙げられる。不就学児童の 7 割以上が学齢期を過ぎた 10 歳以上の児童で占められることが分かっている（Pakistan Social Living Standards Measurement 2013-14）。

ノンフォーマル教育<sup>1</sup>（Non Formal Education。以下、「NFE」という。）は、児童が居住するコミュニティ内ないし近辺に学習環境が整備されるため、地理的要因に左右されず、かつ必要経費も安価であることから、家庭的要因の点からも有効なアプローチであると考えられる。パキスタンでは不就学児童の規模が大きく、特に女子の不就学率が高いことを踏まえると、公教育からの退学等を防止するだけでは課題解決には不十分であり、公教育の機会を享受できない子供や成人に対するオルタナティブ（代替的）なアプローチとして NFE を位置づけ、強化する必要がある。2018 年に就任したイムラン・カーン首相は、同年 8 月の国民演説にてパキスタンを真のイスラム福祉国家に変革することを誓い、雇用を増やすための教育機会の提供、不就学児童の削減に取り組むことを表明している。また、パキスタンの教育・職業訓練省が策定した「国家教育政策枠組み 2018」では、教育の最重要課題として不就学児童の対応を挙げ、優先

<sup>1</sup> ノンフォーマル教育は、ある目的をもって組織される学校教育システム外の教育活動であり、開発途上国においては、現在フォーマル教育を受けていない子どもや成人が対象となる。」（出典：JICA 課題別指針「ノンフォーマル教育」2004）参考：

[https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIG\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200505\\_01\\_04.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIG_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200505_01_04.pdf)

事項の一つとして NFE の改善・普及計画を採用している。各州の教育セクター開発計画においても、NFE の質改善と普及が重要課題として位置づけられている。例えば、パンジャブ州では識字・ノンフォーマル教育政策(2019)において、2020 年までの初等教育完全普及や NFE に係る学習基準の設置を目標と定めている。

JICA は、2004 年よりパンジャブ州で NFE 支援を開始し、2015 年からは連邦政府直轄地域、バロチスタン州、パンジャブ州、シンド州に対象地域を拡大し、①NFE に係る政策・行動計画等の策定支援、②NFE マネジメント情報システム(Non Formal Education Management Information System: NFEMIS) の構築、③公教育との同等性を確保した、速習型のノンフォーマル初等教育及び成人識字教育のカリキュラム・教材(職種別識字や保健・栄養に関連した識字などマルチセクトラル要素含む)・教員研修モジュール・アセスメント手法の開発、といった成果を達成した。これにより 39 機関と連携し、3 地域で 8,037 校の NFE 初等学校のうちの 27%にあたる 2,242 校でプロジェクトが開発した学習パッケージを導入済みである(出典:オルタナティブ教育推進プロジェクト事業完了報告書)。

一方で、学齢期に公教育の機会を逸した子供や成人向けの識字教育支援の間にある、若者の生計向上や就労に繋がる中等教育レベル(職業訓練の要素含む)の NFE を対象範囲に包含し、子供から若者・成人に至るまでの学習機会の提供支援を強化する必要性が生じている。また、これまで本格的な支援がされていなかったハイバル・パフトウンハー州(Khyber Pakhtunkhwa 州。以下、「KP 州」という。)も含めた全国展開が期待されている。

2020 年冒頭から新型コロナウイルス感染症が世界的に拡大している。パキスタンでは、休校が続く児童が通学できない状況が続いている影響で退学する児童の増加が見通されており、その受け皿として NFE の重要性が増している。NFE は通学が困難な状況下でも、居住地に近い場所で学習機会を提供することで公教育の代替機能を発揮することができる。また、NFEMIS モバイル版による生徒情報・出欠・成績管理など ICT 活用により、屋外での作業も可能になることから三密を避けた対応を行う。さらに本プロジェクトでは、成人識字教材にはライフスキルが含まれること、また、保健所では成人女性に対する保健・衛生知識を含めた識字教育にも取り組むことから、成人やその保護下にある子供に対し、手洗い等を通じた感染リスク抑制に向けた啓発活動を行う。

## (2) 当該国の教育セクターに対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置づけ

対パキスタン・イスラム共和国別開発協力方針(2018 年 2 月)では、「人間の安全保障の確保と社会基盤の改善」を重点分野に位置づけ、教育機会の改善や安全な学習環境整備への協力を通じ、識字率や就学率等の低い教育指標の改善

を目指すとしている。また、対パキスタン JICA 国別分析ペーパー（2014 年 3 月）においては、教育セクターは個別重要課題・案件に位置づけられており、本事業はこれら方針、分析等に合致する。また、本事業は子供から若者、成人に至るまで一貫して教育の機会提供を促進することを通じて SDGs の目標 4「全ての人にインクルーシブかつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する」の達成に貢献する。NFE の裨益者の半分以上を女性が占めるため、特に目標 4.1「男女の区別なく、無償かつ公正で質の高い初等教育及び中等教育の修了」に貢献することが期待される。

我が国は、国際女性会議（World Assembly for Women: WAW）及び 2019 年の G20 大阪首脳宣言等において女子教育の拡充を推進しており、本案件はそうした我が国の政策目標に合致する。パキスタンにおいても無償資金協力「シンド州南部農村部女子前期中等教育強化計画」（2013 年度、8.07 億円：E/N ベース）、「シンド州北部農村部女子前期中等教育強化計画」（2015 年度、9.73 億円：E/N ベース）を実施し、特に就学率が低い農村部の女子前期中等教育への支援を行っている。ノンフォーマル教育については、技術協力「パンジャブ州識字行政改善プロジェクト（フェーズ 1）（フェーズ 2）」（2004 年 7 月～2007 年 7 月）（2007 年 8 月～2010 年 8 月）、「ノンフォーマル教育推進プロジェクト」（2011 年 4 月～2015 年 3 月）等を実施してきた。その後、「オルタナティブ教育推進プロジェクト」（2015 年 9 月～2020 年 3 月）を実施し、ノンフォーマル教育の強化を支援してきた。

### （3）他の援助機関の対応

・教育のためのグローバルパートナーシップ(GPE)

GPE はシンド州(2013 年～2018 年)とバロチスタン州(2013 年～2018 年)において両州の教育政策策定・実施に協力してきた(コーディネーティング・エージェンシーは国際連合児童基金(UNICEF)、実施は世界銀行が担当)。

・米国国際開発庁(USAID)

2018 年までシンド州において基礎教育プログラムが実施され、学校建設、読解力強化、コミュニティ参加促進等が行われた。また、同プログラムの持続性向上のため実施された能力向上プロジェクトでは、JICA と協力してシンド州の NFE 政策の策定にも協力し、識字 NFE 部局の能力強化に貢献した。

## 3. 事業概要

### （1）事業目的

本事業は、パキスタンにおいて、ノンフォーマル教育の拡充を促進することにより、子ども、若者、成人による質の高い教育へのアクセスの改善を図り、

もって学習機会の多様化を通じた、人的資本の開発の強化に寄与するもの。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名

連邦政府直轄地域、パンジャブ州、シンド州、バロチスタン州及びKP州

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

1) 直接受益者（ターゲットグループ）

・連邦教育職業訓練省、パンジャブ州識字・ノンフォーマル基礎教育局、シンド州学校教育・識字局、バロチスタン州社会福祉・特別教育・識字・人権局、KP州初中等教育局

・上記地域の郡行政関係者

・ノンフォーマル初等教育・成人識字・コミュニティラーニングセンターの教師

2) 最終受益者

・ノンフォーマル初等教育・成人識字・コミュニティラーニングセンターのパイロット校の学習者

・ノンフォーマル教育提供団体（民間、開発パートナー、NGO、市民団体）

(4) 総事業費（日本側）

約7.8億円

(5) 事業実施期間

2020年10月～2024年9月を予定（計48か月）

(6) 事業実施体制

連邦教育職業訓練省、パンジャブ州識字・ノンフォーマル基礎教育局、シンド州学校教育・識字局、バロチスタン州社会福祉・特別教育・識字・人権局、KP州初中等教育局

※州における教育行政は各州実施機関が全権を担っており、連邦教育職業訓練省は、州政府間の連絡・調整や連邦直轄地域での教育行政を担当している。

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（合計約156M/M）：（チーフアドバイザー、業務調整、ノンフォーマル教育専門家、必要に応じ短期専門家）

② プロジェクト活動費：日本人専門家及びローカル専門家活動経費

- ③ 機材供与：オフィス用機材
- 2) パキスタン側
  - ① カウンターパートの配置
  - ② 事務所スペース(イスラマバード、カラチ、ラホール、クエッタ、ペシャワール)
  - ③ 必要機材
  - ④ その他プロジェクト実施に必要な経費

## (8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

### 1) 我が国の援助活動

・教育政策アドバイザー：2020年度から派遣予定の教育政策アドバイザーは、連邦教育省を拠点に、連邦及び各州に対して、不就学児童対策、教育の質の向上、技術訓練の改善等の助言・提案を行う。同アドバイザーは NFE 及び公教育を含めた教育全般への助言・提案を行い、世界銀行等の開発パートナーと協働し、本事業と連携して、協力プログラムとしての効果の発現を目指す。

・世界銀行「日本社会開発基金(JSDF)」：2020年9月より、パンジャブ州およびシンド州にて、JICAの支援により開発されたNFE教材を使用した成人識字教育及びノンフォーマル基礎教育の効果検証を行う。同検証は、エビデンスを基にしたノンフォーマル教育の教育手法としての有効性の提示だけでなく、NFEの内容改善にも資するものである。よって、本事業にて改訂、開発予定の識字や速習型学習プログラムにJSDF事業の結果を活かす等、綿密に連携する。

・国際機関連携無償(UNICEF)：UNICEFが実施主体である国際機関連携無償資金協力「ノンフォーマル教育強化計画」では、JICAの支援により開発されたNFE教材の印刷・配布や、教員研修、NFEセンターの運営を支援している。NFEの拡充に向けたパートナーとして本事業とUNICEFは密接な連携を行う。

### 2) 他援助機関等の援助活動

・世界銀行：連邦レベルでは人的投資分野のDevelopment Policy Credit(DPC)及び不就学児童対策のPerformance for Results(P4R)、シンド州では不就学の若者向けのスキル向上のためのインパクトボンド、パンジャブ州、バロチスタン州、KP州では保健と教育のコンポーネントを含むHuman Capital Project(HCP)を実施中ないし形成中。世界銀行とはHCP連携のモデル国(path finder country)としてパキスタンを位置づけ、定期的な政策対話(2019年9月、2020年2月)を継続しており、引き続き、連携可能性を模索していく。

・UNICEF：若者を対象とする世界的なパートナーシップ「Generation unlimited(無限の可能性を秘めた世代)」をリードしており、パキスタンにおいては、パンジャブ州での10歳以上の若者のエンパワメント・プログラムを実施中。本事業

業で支援する職業訓練レベルの速習型学習プログラムは同プログラムとの親和性が高く、連携の可能性を模索する。

・国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）：アフガン難民の児童・生徒に対する支援を KP 州、バロチスタン州、パンジャブ州において長年にわたり続けている。2020 年度は NFE 分野のドナー会合において、UNHCR と JICA が共同議長を務めており、本事業で対象となる KP 州、バロチスタン州、パンジャブ州での連携可能性を検討する。

・GPE：現在、各州において、NFE の活動も含む新教育セクター計画が策定・承認されている。次期教育セクター計画実施グラントの限度額は 125 百万米ドルであり、各州の計画が策定された後に配分される予定。シンド州のセクター計画では 3 本の柱の一つとしてアクセスの改善があげられ、NFE プログラムへの不就学児童のアクセスを増やすとともに、若年非識字者のために TVET との連携を構築する必要性が言及されている。また、バロチスタンではセクター計画の 2 本の柱の一つとして、教育機会へのアクセスと参加が挙げられ、NFE の重要性が指摘されている。

#### （9）環境社会配慮・横断的事項・ジェンダー分類

##### 1）環境社会配慮

① カテゴリ分類：C

② カテゴリ分類の根拠

本事業は「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」（2010 年公布）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最小限と判断されるため。

##### 2）横断的事項

特になし

##### 3）ジェンダー分類：

【ジェンダー案件】GI (P) (女性を主な裨益対象とする案件)

##### <活動内容/分類理由>

本事業の受益者は主に女子・女性であり、家事や育児等の予定を踏まえながら、柔軟に通学の時間を設定できるように配慮する。また、女子・女性が学習機会を享受できる様に、コミュニティの意識啓発を図る。

## 4. 事業の枠組み

（1）上位目標：学習機会の多様化により、人的資本の開発が強化される。

##### <指標及び目標値>

指標 1：ノンフォーマル教育を通じて修了証が授与された学習者の人数

指標 2 : 統合型識字<sup>2</sup>・技術訓練 (Integrated Literacy and Skills: ILS) から職業訓練に参加した人数

(数値は案件開始後、早期にベースライン調査などにて明確化させる)

(2) プロジェクト目標 : 社会的に不利な立場に置かれている子ども、若者、成人による質の高い教育へのアクセスが改善される。

<指標及び目標値>

指標 1 : ノンフォーマル教育にて学ぶ学習者数

指標 2 : パイロット地域における学習者の学習達成度

(数値は案件開始後、早期にベースライン調査などにて明確化させる)

(3) 成果

成果 1 : NFE におけるガバナンスとマネジメントが強化される。

成果 2 : 初等教育レベルの速習型学習プログラム (Accelerated Learning Programme-Primary: ALP-P) が開発、改訂され、さまざまな教育環境において実施される。

成果 3 : 不就学児童、青年、若者、成人のために、実現可能な継続教育の機会として、前期中等及び職業訓練レベルでの速習型学習プログラムが立案・検証される。

成果 4 : 非識字者<sup>3</sup>もしくは新識字者<sup>4</sup>である若者及び成人のために、識字、生活技術、職業技術のプログラムが開発され実施される。

(4) 主な活動 :

1-1 国及び州の(全てのステークホルダーを巻き込んだ)コーディネーション機能を強化し、持続性のため、各対象地域のメカニズム策定・強化を行う。

1-2 NFE 政策及びその戦略計画の実施を支援する(例 : NFE セクター5 年計画)。

1-3 NFE 政策及びその戦略計画を改訂する。

1-4 連邦、州、県レベルの NFE 局・部の行政構造の再構築及び強化を支援する。

1-5 ジェンダーの平等を考慮した NFE 普及拡大プロジェクトのデザイン/

<sup>2</sup> 職業機会や生活改善に直結する知識やスキルを含んだ識字教育(出典 : オルタナティブ教育推進プロジェクト事業完了報告書)

<sup>3</sup> 文字の読み書きの出来ない人(出典 : 公益財団法人ユネスコ・アジア文化センター HP)

<sup>4</sup> 読み書きを習ったことはあるが、良い読み物に接する機会が少ないために実生活で使えなくなる可能性のある人(出典 : 公益財団法人ユネスコ・アジア文化センター HP)

改善及び承認を支援する。

- 1-6 NFE の認証・修了認定メカニズムの確立/普及を支援する。
  - 1-7 対象地域の NFE 関係者間でのデータに基づいたマネジメントの実施を支援する（例：計画・実施・モニタリング・評価のサイクル及び証拠に基づいたマネジメント能力）。
  - 1-8 ノンフォーマル教育マネジメント情報システム (NFEMIS) のカスタマイズ及び導入。
  - 1-9 NFEMIS と国家及び州の EMIS の統合への助言を行う。
  - 1-10 NFEMIS を利用、分析するために連邦、州及び県レベルの担当者向けのトレーニングを実施する。
  - 1-11 コミュニティ・モビライゼーション・マニュアルの改善及びフィールドスタッフへのトレーニングを実施する。
  - 1-12 地域の教育計画の開発のための州及び県レベル職員向けトレーニングを実施する。
  - 1-13 NFE の実施において、コミュニティ・モビライゼーション戦略を導入し、普及する。
  - 1-14 証拠に基づいた計画のため、研究開発 (R&D) 担当の連邦及び州の担当者を支援する
- 
- 2-1 ALP-P カリキュラム、教材、関連する活動を改訂/改善する。
  - 2-2 対象地域の ALP-P のマスタートレーナーの能力強化を支援する。
  - 2-3 ALP-P の効果検証を行う。
  - 2-4 ALP-P における ICT 活用型普及モデルの開発及びパイロット活動を行う。
  - 2-5 対象地域のマドラサにおける ALP-P の実施をモニタリングし、支援する。
  - 2-6 対象地域の公教育における補習コースにて、ALP-P の実施をモニタリングし、支援する。
  - 2-7 ALP-P アプローチのアドボカシーの支援及びコーディネーションを行う。
- 
- 3-1 ALP 前期中等/前期中等及び技術訓練速習型学習プログラムのスタンダード、カリキュラム、評価及び学習教材を作成し導入する。
  - 3-2 ALP 前期中等/前期中等及び技術訓練速習型学習プログラム、公教育の基礎教育、及び職業訓練枠組みの同等性メカニズムを開発し、実施する。
  - 3-3 連邦、州および県の担当者及び教員向けの、ALP 前期中等/前期中等及

び技術訓練速習型学習プログラムのトレーニング・モジュールを作成する。

- 3-4 トレーニング・メカニズムの開発と実施において、連邦、州及び県の担当者を支援する。
  - 3-5 ALP 前期中等/前期中等及び技術訓練速習型学習プログラムのため、連邦、州及び県の担当者、及びマスタートレーナーを訓練する。
  - 3-6 パイロットプロジェクトを通じ、ALP 前期中等/前期中等及び技術訓練速習型学習プログラムの実施及び効果・革新性の検証を支援する。
  - 3-7 ICT を使用した ALP 普及モデルを開発し、パイロット活動を行う。
  - 3-8 ALP 前期中等/前期中等及び技術訓練速習型学習プログラム・アプローチのアドボカシーを支援する。
- 
- 4-1 統合型識字・技術訓練 (ILS) 及び社会インパクトのための識字 (Literacy for Social Impact: LSI) のスタンダード、カリキュラム、評価、学習教材を作成し導入する。
  - 4-2 識字を普及し、継続的教育/職業訓練への橋渡しをするための新識字用短期コースを開発する。
  - 4-3 ILS、公教育及び職業訓練フレームワーク間の同等性メカニズムを開発し実施する。
  - 4-4 連邦、州及び県の行政官及び教員向けの識字トレーニング・モジュールを作成する。
  - 4-5 連邦、州及び県の行政官及びマスタートレーナーを訓練する。
  - 4-6 青少年、若者及び成人識字プログラムの開発及び実施において、連邦、州及び県の行政官を支援する。
  - 4-7 パイロットプロジェクトを通じ、ILS/LSI プログラムの効果検証を行う。
  - 4-8 ILS/LSI における ICT 活用型普及モデルを開発し、パイロット活動を行う。
  - 4-9 ILS/LSI アプローチのアドボカシーを支援する。

## 5. 前提条件・外部条件

### (1) 前提条件

- ・日本人及びローカル専門家が活動できないほどに治安が悪化しない。

### (2) 外部条件

<プロジェクト目標達成のため>

- ・対象地域政府が速習型学習プログラム及び統合型識字・職業訓練の実施のための必要十分な予算配賦が行われる。

＜プロジェクト目標達成のため＞

・教育セクターにおいて NFE 分野における重大な政策変更が行われない。

## 6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

### (1) 類似案件の評価結果

住民参加のアプローチを採るニジェール国「みんなの学校プロジェクト(2012～2016)」の事後評価等では、プロジェクト成果の科学的な評価・分析は、相手国政府の政策的判断を助け、効果的な教育開発の実施に寄与することが期待されるとしている。また、評価結果に裏付けされた事業モデルを共有することで、他ドナーの支援を巻き込んだ事業のスケールアップに繋がる可能性が高まるとしている。

### (2) 本事業への教訓

上記教訓を踏まえ、本事業では、学習改善状況やノンフォーマル教育案件に特徴的な女子児童の非認知能力（自己肯定感含む）の改善など多角的なエビデンスを収集・分析・発信する計画を案件開始当初から構想し、これを政府やドナーに共有することで連携を促し、事業成果の拡大を志向する。

## 7. 評価結果

本事業は、パキスタンの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、SDGs ゴール 4「すべての人々への包括的かつ公平で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する」に貢献すると考えられ、実施の意義は高い。

## 8. 今後の評価計画

### (1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

### (2) 今後の評価スケジュール

事業開始	0～2 か月	ベースライン調査
事業開始	42～45 か月	エンドライン調査
事業終了	3 年後	事後評価

以 上