

マラウイ共和国
参加型基礎教育改善計画調査
予備調査・事前調査報告書

平成12年7月

国際協力事業団

序 文

日本国政府はマラウイ共和国政府の要請に基づき、同国の参加型基礎教育改善計画調査を実施することを決定し、国際協力事業団がこの調査を実施することといたしました。

当事業団は本格調査に先立ち、本件調査を円滑かつ効果的に進めるため、平成12年4月2日より4月11日までの10日間にわたり、広島大学 澤村信英助教授を団長とする予備調査団を現地に派遣しました。調査団は本件の背景を確認するとともに同国政府の意向を聴取し、かつ現地調査の結果を踏まえ、M/M(議事録)に署名しました。これを受けて、JICAマラウイ事務所が事前調査を実施し、平成12年6月27日に本格調査に関するS/W(実施細則)の署名・交換を行いました。

本報告書は、今回の調査を取りまとめるとともに、引き続き実施を予定している本格調査に資するためのものです。

終わりに、調査にご協力とご支援を頂いた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成12年7月

国際協力事業団
理事 泉 堅 二 郎

目 次

序 文

第1章 予備調査・事前調査の概要	1
1 - 1 要請の背景	1
1 - 2 目的	1
1 - 3 調査団の構成	2
1 - 4 調査日程	2
1 - 5 協議概要	3

第2章 本格調査への提言	6
2 - 1 調査目的	6
2 - 2 調査基本方針	6
2 - 3 調査項目とその内容・範囲	7
2 - 4 調査実施上の留意点	8

付属資料

1 . 要請書 (Terms of Reference)	11
2 . 教育セクターの現状と課題	15
3 . 予備調査 M / M	18
4 . 事前調査 S / W	24
5 . 本調査実施の妥当性	30
6 . 主要面談者リスト	33
7 . 役務コンサルタントの報告書	34

第1章 予備調査・事前調査の概要

1-1 要請の背景

マラウイ共和国政府は、1994年に初等教育(1年-8年)の無償化を実施に移し、これによって、初等教育の就学者数は、1994年から1996年の2年間で1.5倍に増加した。また、1995年には、教育セクターの政策と投資に係る10か年計画(P I F : Policy Investment Framework)を策定し、世銀、D f I D 等他ドナーの援助を得て、初等教育施設の建設、教室増築、教員宿舎建設、教員研修、教材開発等が進められてきた。しかしながら、初等教育の就学者数の増加に対して、施設の増設、教師の増加が追いつかず、初等教育の中途退学率、落第率が増加し、中等教育進学率の低下を招いている。

1998年、マラウイ政府は予算管理を強化するため、中期支出計画(M T E F : Medium Term Expenditure Framework)を策定し、これに伴い、教育省においてもP I Fの見直しを行い、1999年、教育P I F 10か年計画が新たに策定された。同計画によれば、初等教育の質の向上を図るとともに、これまで中央政府が行ってきた教育行政機能を地方レベルに移し、コミュニティ参加型の教育を推進することが提言されている。また、地域間格差も指摘されており、地方部の教育レベルの向上、特に女子教育の強化が急務となっている。

同計画では、より正確にマラウイの教育の現状を把握し、教育計画を策定するうえでスクールマッピングが必要不可欠であると位置づけており、1999年7月より、カナダ国際開発庁(C I D A)、米国国際開発庁(U S A I D)等の6援助機関がチラズル郡(ディストリクト)においてパイロット的にスクールマッピング調査を行った。これを受け、2000年2月より、全国33郡においてスクールマッピング調査が開始される予定であり、C I D Aを中心とするドナーグループがドナー間の調整を図っている。

1998年1月、J I C Aは教育・W I D分野に係るプロジェクト形成調査を実施した。それを受けて、マラウイ政府は1998年11月、我が国に対し、参加型基礎教育改善のための開発調査に係る協力を要請してきたものである。

1-2 目的

予備調査は、本格調査の内容を確定するにあたり、要請以降の動きと現地状況を踏まえ、先方政府の本調査内容に対する意向を確認し、他援助機関による調査内容との調整を図るために実施した。また、予備調査の結果を踏まえ、本格調査の目的・内容・実施体制を明記した、Scope of Work を署名・交換することを目的として、事前調査を実施した。

1 - 3 調査団の構成

1) 予備調査

担当分野 : 氏名(所属)
総括 : 澤村 信英
(広島大学教育開発国際協力研究センター助教授)
教育計画・援助調整 : Robin Ruggles
(JICA/CIDA交換研修員)
調査企画 : 明隅 礼子
(JICA社会開発調査部社会開発調査第一課)
スクールマッピング・マイクロプランニング : J. G. Chimombo
(役務コンサルタント/マラウイ大学教育研究所)

2) 事前調査

担当分野 : 氏名(所属)
総括 : 村上 博
(JICAマラウイ事務所 所長)
調査企画 : 興津 圭一
(JICAマラウイ事務所 所員)

1 - 4 調査日程

1) 予備調査

平成 12 年

4月 2日(日) 成田発 香港着 香港発
3日(月) ヨハネスブルグ着 ヨハネスブルグ発 リロンゲ着
PM JICA事務所打合せ
4日(火) AM 教育省、他ドナー機関との協議
PM TPTコンサルタントとの協議
5日(水) AM PCS Pコンサルタントとの協議
PM 教育省、CIDAとの協議
6日(木) AM ペリニ小学校訪問、USAIDとの協議
PM UNICEF(国連児童基金)との協議
7日(金) AM DANIDAとの協議、M/M協議
PM 地域教育事務所、小学校訪問

8日(土) 資料整理
9日(日) 資料整理
10日(月) AM M/M署名・交換、小学校訪問
PM JICA事務所報告
11日(火) 澤村団長・明隅団員 リロンゲ発 ルサカ着
Ruggles 団員 リロンゲ発 ヨハネスブルグ着
12日(水) 在ザンビア日本大使館報告
13日(木) ルサカ発
14日(金) アムステルダム着
J. G. Chimombo 団員については、引き続き補足調査

2) 事前調査

平成 12 年

6月26日(月) S/W 署名・交換

1 - 5 協議概要

予備調査団は、教育省、他ドナー等関係機関との協議及び現地踏査を通じて、本要請の背景を確認するとともに、本格調査の方針及び範囲等について教育省側と合意した。予備調査において確認された主要な点は以下のとおり。

なお、予備調査にておよその本格調査内容を固めることができたため、改めて事前調査団を派遣せず、平成12年6月26日にマラウイ JICA 事務所長と教育省次官による S/W 署名・交換を行った。

1) 教育省からの要請内容について

教育省より日本側に1998年11月に要請された参加型基礎教育改善計画は、その後の援助機関協調のセクター・プログラムの進捗の影響を受け、その計画内容の修正をせざるを得ない状況になった。この要請の一部にスクールマッピングが含まれていたが、1998年にスクールマッピングに関するドナー間の定期会合が開始され、1999年7月にチラズル郡におけるパイロット調査をコモン・ファンド(約13万米ドル)により実施している。教育省が本年1月に作成した National school mapping and micro-planning に係るプロポーザルについては、必要経費(約200万米ドル)の積算内訳がドナー側の満足いくべきものでなかったため、その開始が遅れていた。新たな実施計画書をパイロット・プロジェクトを実施した TPT コンサルタントの協力により、マラウイ大学 / Dr. Chimombo が中心となって作成することで合意し、今月13日にコ

ストの再積算に関する会合をもつ予定である。

本年1月に提出されたスクールマッピングに係る要請は関係ドナーの協調により行われることで合意されており、この全体の枠組みのなかで日本側の分担部分や協力の方法を検討することとなった。

2) チラズル郡におけるパイロット調査について

このパイロット調査の実施により、教育統計の質問票やその精度についての少なからぬ問題が浮きぼりになってきた。1999年の教育統計との検証が本年6月末に完了する予定であり、この結果は今後開始される上記スクールマッピング・プロジェクトに反映される予定である。

この際の調査方法については、当該コンサルタントが一方的に行い、チラズル郡における関係者の訓練を通じての能力構築にはほとんど貢献しなかったとの強い認識が教育省にある。

3) 他ドナーの意向について

マラウイにおける教育セクターの協力は、大部分が個別プロジェクトとして進行しているが、セクター・プログラムの基本的考えは導入されている。ここでは、コモン・ファンドにこだわらず、共通の考え（Common Thinking）の重要性が強調されている。ただし、本スクールマッピング・プロジェクトは試行的にドナー協調のもとコモン・ファンドによる協力を展開している。調達規則上コモン・バスケットに資金を投入できないUSAIDを除くCIDA、DfID、NORAD、DANIDAはコモン・ファンドにより協力する意向である。USAIDも何らかの形で本プロジェクトに参加の意向である。日本もUSAIDと同様の制約があるが、教育省を含めた協議及び個々の協議において日本側の立場を説明したところ、全体の枠組みの中で一部分を担当することで参加することで問題はないとの考えであった。

全体の計画がいまだ未完成のため、他ドナーはコモン・ファンドへの拠出が確定せず、その資金によりどの部分を実施するのか決められない状況にある。逆に、日本側から分担部分を提示したことは、協力的に他ドナーに受け入れられた。

4) 当方からの提案について

National school mapping and micro-planning projectのうち、当方より、以下の理由により「マイクロプランニング」の部分を日本が担当することが適当であると判断されたため、その旨提案し、教育省、他ドナーの合意を得られた。

ア) マイクロプランニング部分は、スクールマッピングの結果を活用した郡レベルのキャパシティ・ビルディングが中心であり、その成果としての郡レベルの教育計画の策定は、地

方分権化の流れのなかで、最も緊急に取り組むべき課題である。

- イ) 郡レベルの教育計画の立案に対する協力であり、将来の協力プロジェクトの計画づくりにも貢献できる。特に、教育の質やマネジメントの改善という最重要課題を解決するための政策提言や学校・教室レベルの教育改善に関するプロジェクトづくりが可能である。
- ウ) 本格調査の現地調査開始までに今後4 - 5 か月を要するため、後半部分を担当することがプロジェクト全体の運営から好ましい。
- エ) 他ドナーによるスクールマッピングの実施が仮に遅れたとしても、1999年の教育統計を活用してトレーニング等を進めることが可能であり、前半のスクールマッピングの進捗状況にあまり影響を受けない。

マイクロプランニングの主な調査内容としては、

- マイクロプランニングのトレーニングに係るキャパシティー・ビルディング
- 6つの地方分権化パイロット郡におけるマイクロプランニング
- 教育の質・公正度を改善するためのデモンストレーションプロジェクトの実施
- 残りの27郡における同様のトレーニングの実施

の4段階に分けられ、実施期間はおよそ1年半となる見込みである。

なお、マラウイにおいては、3年前より地方分権化への準備が徐々に推し進められており、現在6つの郡が、そのパイロット地区となっている。本年9月に Local government act が制定される予定である。教育分野については地方分権化に係るパイロット事業がこれらの郡で開始されておらず、本調査におけるマイクロプランニングについても、より効率的に調査を進めるため、パイロットの6郡より開始することとなった。

5) 本調査の名称について

当初の要請書における本調査の名称は、「参加型基礎教育改善計画」であったが、上述の事情にかんがみ、S / W締結時より、National School Mapping and Micro Planning Project (全国スクールマッピング・マイクロプランニング調査) と変更することとした。

第2章 本格調査への提言

2-1 調査目的

マラウイ教育省による「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」プロジェクトの枠組みに基づき、マイクロプランニング実施に係る教材の作成、研修を行う。次に、他ドナーが実施するスクールマッピングの結果を受けて、地方分権パイロット郡にてマイクロプランニングを実施する。計画であげられたなかから優先度の高い項目をデモンストレーションプロジェクトとして行う。それらの結果を研修プログラムの改訂に反映させ、そのプログラムに基づいて全国27郡にてマイクロプランニングの研修を行う。

2-2 調査基本方針

マラウイにおける教育セクターの協力においては、セクター・プログラム(セクター・ワイド・アプローチ)の考えが現時点で完全に導入されているわけではないが、本スクールマッピング・マイクロプランニング・プロジェクトはドナー協調の下、コモン・ファンド方式により基本的に実施される。日本はコモン・バスケットへの資金協力が直接できないため、変則的に全体プロジェクトの一部を日本の「開発調査」により分担しようとするものである。このように、本調査の第一の基本認識として、技術的な面を別にして、政策的に本プロジェクトを通じ援助協調を進めるという面があることを理解する必要がある。

日本が分担するマイクロプランニングは、地方分権化を進めようとするマラウイにとって重要となる地方レベルの教育計画策定に対して協力することができる利点がある。これは、これまでに日本が重要であると認識していながら協力できなかった領域である。教育の質的改善や教育マネージメントの向上など、マラウイにおける教育上の最優先課題に対する政策提言やプロジェクト形成に寄与できるよう本調査を進めることが期待される。

他援助機関が分担する前半部分のスクールマッピングと異なり、マイクロプランニングにおいてはマラウイ側の参加を高める、当事者意識を涵養することが特に大切になる。郡レベルからコミュニティ・レベルまでの、参加意識を高めるような工夫が必要である。マイクロプランニングは日本に経験が蓄積されていない分野であるが、国外のリソースの有効活用など開発調査の柔軟性を最大限に利用し、マラウイ側及び関係援助機関とのパートナーシップを高め、マラウイ側関係者のオーナーシップに配慮し、マラウイの国情に合った能力構築に寄与することが本調査において重要であると考えられる。

2 - 3 調査項目とその内容・範囲

本調査は、マラウイ教育省による「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」プロジェクトの枠組みに基づき、マラウイの全33郡を対象としたマイクロプランニングを実施するものである。

調査の内容は以下のとおりとする。

1) マイクロプランニングの研修に係る枠組みの策定

ア) 研修ニーズの分析

他ドナーによるスクールマッピング調査結果のレビュー

基礎教育に係る行政・組織・財政状況の分析

イ) 研修に係る学習材の開発

教育行政の組織・能力・財政等に配慮した学習材の作成を行う。

ウ) 教育省レベルでのトレーナーの研修の実施

イ)のガイドラインに基づき、教育省行政官並びに各県(ディビジョン)の教育計画担当官に対する研修を行い、郡レベルの研修を行うためのトレーナーの養成を行う。

2) 地方分権化のための6パイロット郡におけるマイクロプランニング

ア) 6パイロット郡における研修の実施

研修を受けた教育行政官により、郡レベルの教育行政官に対する研修を実施する。

イ) マイクロプランニングの実施

先行するスクールマッピングの結果を活用したマイクロプランニングの実施及び郡レベルの教育改善計画の策定を行う。

3) 教育の質及び公正度を高めるためのデモンストレーションプロジェクト

ア) マイクロプランに基づいたデモンストレーションプロジェクトの実施

郡レベルの教育改善計画に基づき、デモンストレーションプロジェクトの実施計画を作成し、デモンストレーションプロジェクトを実施する。

イ) 評価

ア)のデモンストレーションプロジェクトの評価を行う。

4) 27郡による訓練の実施

ア) 訓練資料及び手法の修正

上記2)、3)の結果をレビューしたうえで、1)で作成した研修プログラム及び学習材の改訂を行う。

イ) 27 郡における地区行政官の研修

2) の 6 パイロット郡を除く、全国 27 郡における研修を実施する。

5) 総合提言

2 - 4 調査実施上の留意点

- 1) 本調査は援助協調により、マラウイにおける将来の教育計画策定の基礎となるスクールマッピング・マイクロプランニングに対して、その一部を日本が協力して行おうとするものである。したがって、技術面の困難さだけでなく、援助文化の異なる機関と調整しながら進めなければならないところ、この点において高い調整能力が求められる。特に全体プロジェクトの前半部分のスクールマッピングはコモン・ファンドにより実施されるので、計画どおりのスケジュールで実施されない可能性も少なくなく、その進捗に留意する必要がある。
- 2) 本調査の大きな目的の 1 つは、郡レベルの組織強化と能力構築である。しかしながら、教育本省においても人材不足が顕著であるので、郡レベルの研修等を行う際には、参加者の学習意欲を高め、効率良いワークショップ運営が可能となるよう準備を進めることが肝要である。
- 3) マイクロプランニングの訓練・研修を行うわけであり、将来の実現の可能性が担保されていない状況で関係者の参加の度合いと緊張を高め、維持することができるのかは、非常に重要な部分である。
- 4) マイクロプランニングは高度な技術が必要なわけではないが、その分経験が重要になってくる。しかし、日本にはそのような経験を有するコンサルタントはまれであり、欧米コンサルタントの補強がどうしても必要になる。ローカル・リソースの活用は言うまでもなく重要であるが、マラウイ在住のコンサルタントは多くない。また、教育省関係者の給与とコンサルタントの報酬には、同等の経験と能力を有し仕事内容が同じでも、非常に大きな乖離があるのが普通であり、調査を進めるにあたってはそのような関係にも配慮する必要がある。
- 5) 研修ワークショップが数多く開催されることになるが、関係者の参加と現実のマラウイ側の財政事情を考えると、現地まで集合する交通費はマラウイ政府 / 地方教育事務所が分担することになるが、宿泊施設の確保等は日本側で行う必要が出てくるであろう。