

第2章 本格調査への提言

2 - 1 本格調査の実施方針

(1) 本格調査の実施にあたって

S/W、M/Mの署名、交換も無事終わり、予備調査は成功裏に終了した。何よりもカウンターパート側の対応が極めて良かった。インドネシア国内の運営委員会も既にできている。予備調査団が地方へ視察に行く際も、特に依頼したわけでもないのに、担当者が自己負担で同行する。プロジェクトが始まってからの費用の分担などの要求にも快く応じてくれる。日本人スタッフのためのオフィス・スペースも確保済みである。頼めば必要な資料は何でも出てくる。根を詰めて折衝しなければならないことが何もなかった。

もちろん、これまで紆余曲折があり、こうなるための準備には時間もかかった。しかし、我が国初めての教育に関する開発調査プロジェクトのスタートにあたって、ほとんど何も障害が感じられないのはうれしい限りである。

本開発調査の目的は、1994年に義務化された中学校教育において、経済悪化に伴う就学率低下防止のための緊急方策を立案すること、及び教育の量・質に関する地域間格差是正のための中期的な戦略を立案することである。

インドネシア政府は就学率低下防止対策として、貧困家庭への奨学金授与、貧困地域の学校へのブロック・グラント導入政策を1998年度より開始したが、地方分権の試みを伴うものであり、資金配分実施過程で一部混乱もみられた。経済悪化が与えた1998年度の就学率への影響はまだ完全には分析されていないが、影響は公立中学にはあまり表れず、私立底辺中学に表れているようである。就学率低下防止策の成否はここ1～2年ほどが勝負であり、1999年3月までに開発調査が開始できれば、その成果を7月から始まる新学期に早期に生かせる。今回の予備調査はタイミングとしても良かった。

本開発調査はこれまで日本が行ってきた教育開発援助とは異なり、学校と地域を重視する。教育において地方分権化が重要だという理由だけではない。これまでの我が国の援助はマイクロレベルの援助が多かった。例えば、カスケード方式により全国的な教員研修を行い、教育の質を改善しようとする援助プロジェクトなどである。しかし、日本が行う中央研修レベルの投入と、学校におけるこどもの学力向上との間には距離がありすぎ、効果は実証できない。教育の量と質のデータは、個人、学校、地域などマイクロレベルで得られる。したがって、効果を実証しようとするれば、援助もマイクロレベルで行わなければならない。本開発調査はプロジェクト地域にモデル校を中心とした学校クラスターを構成し、様々な施策により地域全体の教育力を高めて教育の量と質の改善を図り、実証するものである。

開発調査の性格として、その成果を大規模な次の援助につなげることが重要である。そのた

めにはこのような援助が成果をもたらすことを実証することが必要である。これらの開発調査の成果は、一般化され、他地域・全国レベルへ広げることも可能となる。本開発調査がインドネシアの教育改善に資することはもちろんのこと、我が国教育開発援助のモデルケースとなることを期待するものである。

(2) 調査実施上の留意事項

1) 本調査の同国側実施体制

本調査の主たるカウンターパート部局は研究開発総局である。同局は教育文化省の調査研究、政策企画、統計関連業務を所掌しており、政策及び制度面に重点を置き、実証的に具体的なオプションを提示することを目的とする本調査のカウンターパートとして最も適していると判断される。他方で、同総局の提案に基づき実際の政策として具体化したり、事業を実施する、いわば「エンドユーザー」である前期中等教育局は、本調査で開発されたモデルや制度の実施に直接的に責任を有しており、同局関係者とは初期段階から密接に調整しつつ調査作業を進めることが必要である。これにあたっては、研究開発総局の主体性を損なわないよう留意するとともに、同局に派遣されている事業団の長期専門家と緊密に調整することが必要である。

2) 既往関連事業の経験の活用

本調査の主たるテーマである中央教育のアクセス及び質の改善や、地方教育行政機関の機能強化及び学校レベルのイニシアティブの活性化・促進や地域コミュニティの教育への参加については、既に、多くのパイロット・プロジェクトやドナーの支援を受けた大型の事業が実施されている。本調査においては、これらの先行事業から得られた知見、経験を把握のうえ、有効に活用し、調査の重複を避けつつ、新たなモデル、制度を開発するというような、効率的なアプローチに留意する必要がある。

3) 事業化に重点を置いた実証的アプローチの重要性

本調査においては、制度や組織改革に関する提言、実効的かつ持続的なインターベンションのモデルを成果とするが、教育文化省側はこれらの成果が、論理性、客観性、定量性等の要件を満たすことが必要であるとしている。ある制度やインターベンション・モデルの妥当性は、道路等のインフラのように、物理的なデータ解析や想定される便益と費用の計算により判断し得るものではなく、実際に試行(ないしは実験)することにより把握することができる。同省側は本調査においてもこのような実証的なアプローチを強く期待している(なお、実証的に開発されたモデルが事業化される場合は、モデル開発において用いた指標により、事業の進捗やインパクトを評価することができる)。

同国関係者がこのように実証性を重視している背景には、従来のプロジェクトが必ずしも

所期の成果をあげられなかったことや、同省内及び財政当局との間でコンセンサスを得る手段として必要とされているという事情がある。我が国のODAの経験のうえでは、かならずしも実証的調査手法のノウハウが蓄積されているとは言い難い面もあるが、同国側のニーズに対して積極的に対応する必要がある。

よって、第2フェーズのパイロット調査を実施するにあたり、他の援助機関の実践例などを広く分析し、これらの知見を有効に活用しつつ、調査方針を検討する必要がある。

4) 他の援助機関との調整・連携

前項で説明した実証的アプローチで開発されたモデルや制度などが、具体的な政策オプションや事業として円滑に実施されるよう、調査の初期段階から初中等教育総局関係者等と緊密に調整する必要がある。特に、本調査が対象とするモデル州については、世界銀行及びアジア開発銀行が既に相当規模の事業を開始しているが、同国側がこれら既往事業(プログラムに近く、事業計画の詳細は設定されていない)の効果を高めるために、本調査の成果を積極的に活用する意向を有していることから、第1フェーズにおいて、具体的な連携の形態を教育文化省のプロジェクトマネージャー及び、両省のタスクマネージャーなどと具体的に協議する必要がある。これらの調整作業の成果を踏まえ、第2、第3フェーズの調査実施計画案を作成する。他方、我が国有償資金協力は、本調査の短期優先計画の有力な想定資金ソースであるが、新規の案件のみならず、既往の中学校整備計画の実施促進に寄与する方策も必要に応じて検討することが妥当である。

5) 我が国及び第三国の経験と技術移転

同国においては一連の政治・行政改革が進行しており、教育文化省においても州レベル以下の教育行政機関を対象とした分権化や学校運営の裁量権の拡大を検討しつつある。また、州レベルにおいては、我が国をはじめとする海外の教育行政の制度や組織に関する情報、経験に対するニーズが強い。

これを踏まえ、本調査においては同国の現状及び制約要因を勘案したうえで、同国が参考としうる前期中等教育に関する地方教育行政の制度・組織を整理し、適切な助言を行うとともに、パイロット調査の実施方針を検討する際に、これらを十分に考慮することが必要である。

特に、我が国は海外から地方教育行政の制度を移入し、それを自らの条件に適合させつつ受容した経験を有しているので、この経験を客観的に分析したうえで同国側に提示することが有効と考えられる。我が国の経験については、市町村や県の教育委員会における実務的側面に重点を置くことが望ましい。

6) 調査スケジュール

第1フェーズの調査実施過程においては、6月に予定される総選挙の動向を踏まえること

が必要であり、特に、選挙運動期間中及び選挙当日前後は原則として、モデル州における作業は行い得ないものと考えられる。なお、現時点で判明している選挙日程は次のとおりである。

3/16～4/17	有権者登録
5/18～6/6	公式選挙運動期間
6/7	選挙日
7/3～7/12	選挙結果の発表
8/29	新議会の開会

2 - 2 業務指示書案

(1) 調査の目的

本調査は、同国の前期中等教育について、国民の教育へのアクセス、教育の質並びに、行政及び学校の場における計画・管理(マネージメント)の各側面において、必要とされる改善を同国政府が実行することを支援するために、以下を行う。

- 1) 就学率低下防止のための既往の緊急対策の見直しと改善案の作成
- 2) 受益者のニーズと地域固有の事情を的確に反映し、持続的に実施できる教育行政モデルの開発
- 3) 前項(2)で開発されたモデルに基づく州レベルの中期計画の策定
- 4) 同国政府がただちに実行に移せる具体的な短期優先計画の策定
- 5) 教育文化省関係部局の調査研究及び計画立案能力の強化

上記のうち、2)のモデル開発は本調査の中核部分であり、以下の方針により調査作業を行うものとする。

同国で進行中の政治・行政面の改革の動向を踏まえつつ、政策支援の意義を有する協力として、具体的な政策オプションを形成すること。特に、州以下の教育行政機能の強化や、学校及び地域コミュニティのイニシアティブを促進に重点を置く。

有効と仮定される制度・組織や事業をパイロット調査において試行し、客観的・定量的にその有効性を実証し、一般化できるモデルを開発する。モデルは経済・財政、制度・組織、技術等の各観点から同国政府が持続的に実行できるものを開発する。

(2) 調査対象

1) 地理的な対象

本調査は中部ジャワ州及び北スラウェシ州の両州(以下モデル州と呼ぶ)を主たる対象とし

て実施する。前項「(1)目的」において列挙した項目のうち、1)、2)、3)及び4)は、モデル州を対象として実施し、必要に応じて他州を調査対象とするものとする。

2) 対象サブセクター

本調査は同国の学校教育制度のうち、前期中等教育(第7学年～第9学年：我が国の中学に相当)を対象とする。公立校のみならず、私立校及び宗教省立校をも対象とする。また、公立校については、正規の中学校とともに公開中学校(SLTP Terbuka)も対象とする。

(3) 調査業務の範囲

本調査は、1998年12月24日に同国側と署名、交換したS/W及びM/Mに基づき実施するものであり、コンサルタントは「5. 調査内容」に示す内容の調査を行うものとする。

本調査の主たるカウンターパートは教育文化省研究開発総局であるが、前期中等教育を所掌する同省初中等教育総局とも密接に協議しつつ調査作業を進めるものとする。また、モデル州においては、同省州教育事務所を中心とし、州政府(内務省所管)及び宗教省立校を所管する宗教省とも密接に協議しつつ調査を行うものとする。なお、同国側は調査作業を円滑に調整するために教育文化省内に研究開発総局長、初中等教育総局中等教育局長、両州教育事務所長から構成されるステアリング・コミッティを設置し、州レベルにおいても別途関係省庁横断的な調整機関を設置する予定である。

(4) 調査業務の内容

本調査はモデル州の前期中等教育の拡充について、次の3段階に分けて実施するものとし、第2、第3フェーズの実施の可否及び、実施する場合の範囲、内容等は、第1フェーズの終了後、その結果を踏まえてあらためて検討するものとする。

表 2 - 1

フェーズ	項 目	現地/国内	調 査 内 容
第 1 フェーズ	4-1～ 2	国内準備作業	現状分析及び就学率低下防止のための緊急対策の見直しと改善案の作成
	4-3～ 9	第 1 次現地調査	
	4-10～ 11	第 1 次国内作業	
第 2 フェーズ	4-12～ 22	第 2 次現地調査	パイロット調査に基づくモデル開発、それを踏まえた基本方針及び中期計画の策定
	4-23～ 27	第 3 次現地調査	
	4-28～ 29	第 2 次国内作業	
第 3 フェーズ	4-30～ 31	第 4 次現地調査	短期優先計画及び総合提言の作成
	4-32～ 33	第 3 次国内作業	
	4-34～ 35	第 5 次現地調査	
	4-36	第 4 次国内作業	

項目 4-37 については、全フェーズを通じて行うものとする。

各フェーズの具体的な調査業務は以下のとおり。

< 第 1 フェーズ >

4 - 1 調査方針、範囲、内容、手法、工程及び技術移転手法等の予備的検討

本調査の目的を踏まえ、調査の基本方針を検討する。そのうえで、国内において入手できる資料に基づき、地方教育行政機能の強化、学校及び地域コミュニティの活性化・組織化などの本調査の主要テーマを整理し、調査の範囲、内容、手法、工程並びに技術移転の手法等(以下「調査実施計画」と呼ぶ)を予備的に検討する。これらの作業にあたっては、政策支援事業としての本調査の位置づけを踏まえ、教育文化省側の主体性を奨励しつつ調査作業を進める方途を具体的に検討することが必要である。

4 - 2 インセプションレポート案の作成

前項 4 - 1 において予備的に検討した調査実施計画をインセプションレポート案として取りまとめる。なお、調査実施計画のうち第 2、第 3 フェーズに関するものは、第 1 フェーズ終了後に見直すことから、この段階においては暫定的なものとして作成する。

4 - 3 インセプションレポートの確定

4 - 4 両モデル州における前期中等教育の現状の分析

前期中等教育の問題点とその因果関係を体系的に把握するために、両モデル州全域を対象として以下の各項目等について現状を分析する。この作業にあたっては、既往の計画、統計、各種調査報告書等を有効に活用することとし、特に可能な限り定量的データの入手に努める。また、第 2 フェーズにおいてベースライン調査及びパイロット調査を実施する対象県の選定は、主として本項目の結果に基づき行うため、必要な範囲で分析結果を県別に取りまとめる。また、本項で収集したデータは、可能な範囲で第 2 フェーズで実施するベースライン調査に流用するので、収集対象データの範囲の設定の際にこの点を留意する。

(1) 前期中等教育の現状

同国の教育セクター全体及び前期中等教育サブセクターの現状を俯瞰しつつ、基礎的な情報を収集、整理したうえで、両モデル州の前期中等教育の現状を分析し、次に例示するような複層的な視点から問題(イシュー)を同定する。

・両モデル州固有(又は州内の特定県固有)の問題と同国全体に共通する問題

- ・教育セクター固有の問題と同国の行政全体にかかわる問題
- ・前期中等教育サブセクター固有の問題と教育セクター全体にかかわる問題
- ・教育文化省の所掌範囲内の問題と省庁横断的な問題
- ・制度・組織に関する問題と運用面や財源に関する問題

また、現状分析は次に例示するような機会/量(アクセス)、質及びマネージメントの3つの側面から行うことを基本とする。より適切な方法があればプロポーザルにおいて提案すること。なお、同国においては6月に総選挙が予定されており、調査機関が限られていることから、既往関連プロジェクト/プログラムから得られた知見を活用し、効率的に作業を行うよう留意する必要がある(既往関連プロジェクト/プログラムは両モデル州及び前期中等教育分野に限定する必要はなく、適切なものを選択する)。

現状分析作業の焦点とそれを客観的に行うための指標の事例は表2 - 2のとおりであり、あくまでも一部を例示したもので、調査開始時に詳細に検討する必要がある。

表2 - 2

	分析の焦点(例)	分析の指標(例)
機会/量(アクセス)	就学率・退学率の動向とその要因 経済危機の影響 性差や社会集団間の機会の差(公正度) 私立学校の動向	就学率 学校/教室数 教員数 通学距離
質	外部効率 教員の能力と養成制度の妥当性 カリキュラム、教科書、教材の妥当性 教員の受け持ち教科と専攻のマッチング 教員の資質・性別 生徒の家庭学習時間	教科別卒業試験結果(平均・分散) 卒業後の進路 生徒/教員比率 教科書/生徒 図書館の整備状況
マネージメント	内部効率 制度・組織面の問題点 教職員・行政官の計画立案能力と志気 PTA等を通じた地域のコミュニティの関与 時間割	単位コスト 卒業率 予算額 受益者負担額 生徒の出席率 教師の出勤率 学納金

(2) 前期中等教育と取り巻く環境

両モデル州における前期中等教育の「与件」としてこれを規定したり、影響を与える外生的な因子とその影響の度合いを概略的に分析する。具体的には、以下に例示する諸項目等について、現況及び動向を把握したうえで、前期中等教育の拡充との関係で生じている影響を分析する。これらの作業にあたっては、同国全体における両モデル州の相対的な位置づけとともに、両モデル州内における多様性に留意し、地域固有の要因を明らかにする。

- ・社会的因子(人口分布、人口動態、人口年齢構成、文化、慣習、宗教等)
- ・経済的因子(域内総生産、産業あるいは生業の構成、雇用形態等)
- ・制度的因子(地方行政制度等)
- ・自然条件的因子(地勢、気候等)

4 - 5 住民参加型開発事業及び地方分権化事業の現状分析

政治・行政改革の一環として検討されている地方分権化に関する動向を把握するとともに、本調査と同様な目的を有する住民参加型開発事業及び地方分権化事業の事例を広く収集したうえで、その実施状況を分析する。これらの作業の結果に基づき、前期中等教育に関する地方行政機関や学校への分権化や地域コミュニティの役割について、基本的方向性を予備的に検討する。本作業の対象事例は両モデル州を中心としつつも、必要に応じて他の州の事例を含むものとし、教育分野以外の事業も対象とする。

4 - 6 就学率低下防止のための緊急対策に関する改善案及び提言の作成

経済危機対策の一環として実施されているものなど、就学率低下防止のために同国政府が実施している既往事業の実施状況を分析し、当該事業の改善やこれらの既往事業が充足して居ないニーズに対応した新規事業の実施などについて、改善案及び提言を取りまとめる。第1フェーズの時間的制約から、本項は項目4 - 4の現状分析と並行して実施するものとする。

(1) 奨学金及び学校補助金プログラムの分析・評価

経済危機に対応した「社会的セーフティーネット・プログラム」の一環として1998/99年に開始された奨学金及び学校補助金(ブロック・グラント)プログラムの初年度の実施状況を、以下2)に示す留意事項を念頭において、1)に示す側面などから分析、評価する。これらの作業は、1999年6月に予定される同国総選挙の関係で、モデル両州において実査等の作業を行える機関が1か月から1か月半程度に限定されることから、効率的に行うよう特に留意する。

1) 分析・評価の側面

実効性(実施可能性)、透明性、公正性、効率性、有効性等の多角的視点から分析・評価を行うものとする。分析・評価項目の事例は以下のとおりである。

- ・奨学金・補助金の執行手続きと執行結果
- ・受給者・校の選定手続と選定結果
- ・奨学金・補助金の使途
- ・奨学金・補助金インパクト

2) 留意事項

本項のデータ収集、分析・評価の方法は、同様の目的で既に開始されている同国政府のモニタリング・プロジェクト(アジア開発銀行等の技術援助により、コンサルタント等から構成される「Independent Implementation Review Team」が設置され、1999年1月から実質的作業が開始されている)の枠組みと整合を取りつつ行うものとするが、調査団が適切と判断する場合には、同国側の承認を得たうえで、調査項目、調査手法などを追加又は修正するものとする。

本項の分析・評価作業の対象は両モデル州とする。奨学金受給者や補助金交付学校のサンプル数、対象とする県又は郡の数、収集データの範囲等の実査の規模については、第1次現地調査開始後速やかに、前述モニタリング・プロジェクト関係者等と協議の上、調査期間に関する制約を勘案しつつ適性な水準を決定する。

本項の分析・評価作業は、現象面を定性的に分析するにとどまらず、その背景に存在する因果関係を定量的に分析する。

前項で示した「インパクト分析」については、事前にベースライン調査が実施されておらず比較対象が存在しない点や、成果の発現に相対的に時間を要する教育分野の特性などから、実効的な分析は必ずしも容易ではないものと考えられる。よって、既往プログラムのインパクト分析は、必要に応じて、第2フェーズのパイロット調査の一環として、あらためて詳細に行うものとするが、この段階においては、同国関係者と調査手法等を協議の上、予備的に行う。

(2) その他の就学率低下防止事業の評価

前項の奨学金・学校補助金プログラム以外のもので、就学率低下防止を明示的に目的とするか、結果的に寄与している事業(原則として両モデル州において実施されているもの)を把握したうえで、前項と同様な方法により分析・評価を行う。

(3) 既往事業の問題点の抽出と新学年に向けた改善案及び提言の作成

項目(1)と(2)の分析・評価結果から、両モデル州における就学率低下防止事業の問題点を抽出し、既往事業の改善案や新事業や制度改革に関する提言を取りまとめる。このうち、奨学金・学校補助プログラムについては、既述のアジア開発銀行等による技術援助とも調整しつつ、1999年7月に始まる次学年のプログラムに対する改善案を、インドネシア側が直ちに実行に移させる具体的なアクションプランとして取りまとめる。中長期的に取り組むことが必要とされる新たな事業や制度改革については、第2フェーズにおいてさらに検討を加えることとし、この段階においては基本的方向性をまとめるにとどめるものとする。

4 - 7 前期中等教育の拡充に関する基本方針案の作成

以上のモデル両州を対象とした現状分析の結果に基づき、他州における既往の調査結果等をも踏まえ、既往の政策を見直したうえで、同国の前期中等教育の拡充に係る基本方針案を作成する。これにあたっては、現状分析において同定された問題(イシュー)について論理的に改善のための方策を導くなど、現状分析に依拠し、客観性を重視することとし、この作業過程を通じて、カウンターパートを中心とする教育文化省関係者の間でコンセンサスを形成できるよう、必要な手順を踏まえる。本項で作成する基本方針案は、パイロット調査の実施方針やモデル州の基本方針の基礎と位置づけられる。

なお、基本方針を構成する主要テーマを次のとおり例示する。

- ・ 前期中等教育サブセクターの教育セクター及び経済社会開発全体における位置づけ
- ・ 前期中等教育のための行政的枠組み
 - * 国と州政府の間の役割分担/教育文化省内の州以下の教育事務所への分権化
 - * 地域固有の要因への対応の方針
 - * 教育文化省と他省庁の役割分担
 - * 地方教育行政機関の機能強化
 - * 教育財政の基盤強化、効率化
- ・ 地域コミュニティ・受益者の役割
 - * 政府と受益者及び地域コミュニティの役割分担
 - * 地域コミュニティの役割を促すうえでの行政の関与のあり方
 - * 地域コミュニティの組織化・活性化の方策
- ・ 量/機会(アクセス)の改善の優先領域
- ・ 質の改善の優先領域

4 - 8 パイロット調査の実施方針等の検討

同国の前期中等教育を量と質の両面から改善するための有効な方策として、教育文化省は、教育行政の権限を国や州から県や郡レベルに委譲するとともに、地域コミュニティの積極的参加を得て学校単位で改善計画の立案、実行を進める制度的枠組みを新たに構築することを検討している。これを受け、事業団は事前調査において、これらの新たな政策の具体化を支援するために、本調査の第2フェーズにおいていくつかのモデル地区を対象にパイロット調査を実施することを同国側と合意している。パイロット調査においては、基本的に、調査団が現地再委託調査の枠組みにより様々な改善事業を実施し、その結果を同国側とともに評価する。本項においては、これまでの現地調査作業の結果を踏まえ、パイロット調査について以下を行う。

(1) パイロット調査実施方針案の作成

前項4 - 7において設定された基本方針を具体化し、その実行可能性を検討するとの観点から、パイロット調査の業務範囲(目的、内容、手法、適性規模、工程等)を、同国側の実施体制及び現地再委託業務を受託することができる機関の能力・費用を踏まえて検討し、その結果をパイロット調査実施方針案として作成する。なお、パイロット調査の実施規模については、モデルを実証するうえで最低限必要な水準に設定し、所要経費を概略算定する。

(2) パイロット調査実施対象県の選定

パイロット調査を実施するモデル県を、一定の客観的選定基準を設定したうえで、両モデル州から選定する。選定結果は、事前に事業団の承認を得たうえでインドネシア側に提示し、M/Mにおいて確認する。

原則として、パイロット調査は中学校10校程度から構成される学校群(スクールクラスター)を基本単位として実施する。事業団は事前調査において教育文化省側との間で次の手順で合意している。

両モデル州から合計5から7県程度のモデル県を選定する。

選定されたモデル県においてベースライン調査を実施する。

ベースライン調査の結果に基づきモデル県全体の合計で10から15程度の学校群を選定し、パイロット調査を実施する。

なお、学校群の概念は同国においては教員養成など一部の既往事業に取り入れられているが、まだ一般的ではなく、郡や県の教育行政の制度上も明確に位置づけられていない。事前調査においては、前期中等教育のアクセス、質及びマネージメントを改善するための手段として、学校群の概念を活用することが妥当と判断されたが、第2フェーズのパイロット調査においては、学校群制度の妥当性についてもあらためて確認するものとする。

4 - 9 第2、第3フェーズの調査実施計画案の作成

前項までの調査作業を踏まえ、第2、第3フェーズの実施方針をあらためて検討し、調査範囲、調査方法、調査工程等の調査実施計画案を詳細に作成する。

4 - 10 第2、第3フェーズの調査実施計画の決定

項目4 - 9で作成した調査実施計画案について、事業団の指示に基づき必要な修正を行う。

4 - 11 インテリムレポートの作成

第1次現地調査の結果及び第2、第3フェーズの調査実施計画をインテリムレポートとして作成する。

< 第2フェーズ >

4 - 12 インテリムレポートの説明

4 - 13 技術移転セミナー(1)の実施

就学率低下防止のための緊急対策について本調査で実施した現状分析及び提言を材料として、現状分析手法及び計画策定手法を紹介する。また、パイロット調査について、既往の経験を整理したうえで、双方の調査手法を調整する。

4 - 14 ベースライン調査の実施

項目4 - 8で選定されたモデル県を対象にベースライン調査を実施する。ベースライン調査は、パイロット調査を行う学校群の選定の材料として、また、パイロット調査の結果を分析する際の比較対照として活用される。この点を考慮し、項目4 - 8で検討したパイロット調査の実施方針を踏まえ、調査の範囲、項目、深度、調査手法、解析手法等を設定したうえで、項目4 - 4で収集したデータを有効に活用しつつ、調査団の監督指導の下、現地再委託調査により実施する。なお、エフェクティブ・スクール分析、社会ジェンダーなどの専門性を有する調査について、受当な再委託先を確保し得ない場合は、調査団が直接行う。これらのベースライン調査の実施方針は第1次現地調査の結果を踏まえて詳細に検討する。

4 - 15 スクールマッピングの実施

GISシステムを活用することによりモデル県全体を対象とする教育情報地図(スクールマップ)を作成する。

本項目については、第1次現地調査期間中に、デジタル白地図の有無、既存地形図のデジタル化の可能性、安全保障等の理由による地図利用の制約要因などを確認するとともに、ベースライン調査の結果などのGISシステムに入力する属性データの範囲や、地形図の縮尺等の基本仕様を検討したうえで、実施計画案を作成する。

スクールマッピングの実施計画案の検討にあたっては、同国側が独自に実施できる技術的、経費的水準にまとめるよう特に配慮するとともに、作成過程を通じてカウンターパートに技術移転が行われるよう必要な措置を検討すること。なお、データ収集、システム設計、データ入力等の作業については現地再委託により行うことを認める。

4 - 16 前期中等教育に対する需要予測

ベースライン調査の結果等に基づき(必要な場合は両モデル州の社会経済フレームを設定したう

えで、モデル両州における前期中等教育に対する需要を中期的観点から分析する。予測作業の目標年次は2010年とするが、予測の精度などの観点から同国側と協議の上あらためて設定するものとする。また、前期中等教育に投入される公的財源(海外からの援助を含む)の動員見込みについても需要と併せて推計する。

4 - 17 両モデル州における前期中等教育に関する基本方針案の作成

項目4 - 7で作成した前期中等教育の基本方針を基に、ベースライン調査及び需要予測の結果を踏まえ、両モデル州における前期中等教育の拡充のための基本方針案を作成する。

4 - 18 パイロット調査実施方針の作成

前項4 - 17において作成した州レベルの基本方針案を踏まえ、項目4 - 8において検討したパイロット調査実施方針案を見直し、実施方針を確定する。この作業にあたってはパイロット調査において検証する「仮説」を前述の基本方針から論理的に導くとともに、仮説を可能な限り定量的に検証するために、適切な検証手順及び評価指標を検討する。

4 - 19 パイロット調査対象地区(モデル地区)の選定

ベースライン調査の結果に基づき、パイロット調査対象地区(モデル地区)を選定する。選定の際には事前に客観的な選定基準を設定し、同国側の了解を得る。なお、パイロット調査がモデル開発を目的とすることから、モデルの設定条件が多様性を有すること、また、比較可能性が担保されていることに留意し、適切なモデル地区を選定する。

4 - 20 パイロット調査実施計画の策定

後述4 - 24参照

4 - 21 パイロット調査の実施・モニタリング(1)

後述4 - 24参照

4 - 22 プロGRESSレポートの作成

第2次現地調査の成果をPROGRESSレポートとして取りまとめる。

4 - 23 パイロット調査の実施・モニタリング(2)

後述4 - 24参照

4 - 24 パイロット調査の評価

項目 4 - 18において検討した実施方針に基づき、各モデル地区単位でパイロット調査の実施計画を策定したうえで同調査を実施し、その結果を評価分析する。なお、パイロット調査の実施・進捗管理(及び計画策定及び評価の一部)は、調査団の指導・監理の下で現地再委託により行う。詳細については、後述項目 2 - 3 を参照。

4 - 25 前期中等教育の拡充に関する基本方針の見直し及びガイドラインの作成

両モデル州における前期中等教育の拡充について項目 4 - 17で作成した基本方針案を、パイロット調査の評価結果に基づき修正する。また、確定した基本方針に基づき実務的な見地から両モデル州における前期中等教育行政のガイドラインを作成する。

4 - 26 前期中等教育の拡充に関する中期計画の策定

両モデル州における前期中等教育の拡充について、前項で確定した基本方針に基づき、目標年次を2010年とする中期計画を策定する。中期計画は以下の項目を含むものとするが、それらの深度は概略的なものにとどめるものとし、個別プログラム・プロジェクトについて詳細な内容は検討しない。

- ・計画目標
- ・プロジェクト/プログラム(概略のみ)
- ・制度改革プラン
- ・財政計画(地域コミュニティの負担分も含んだ計画とする)
- ・経済分析
- ・段階的实施計画

4 - 27 前期中等教育の拡充に関する短期優先計画の選定及び策定実施方針の検討

中期計画にもりこまれたプロジェクト/プログラム群から、2005年前後までに実施すべき優先案件を選定する。この作業にあたっては、両モデル州における世界銀行及びアジア開発銀行の既往関連事業の進捗状況を踏まえ、これら既往の事業に本調査の成果が活用される蓋然性や、我が国の有償資金協力の動向を見極めたうえで、具体的な資金ソースを念頭に案件を選定する。なお、世界銀行等の他の援助機関が支援する事業との連携については、調査団において関係機関に対する情報収集や教育文化省主管部局側の意向確認を適切な手順で行い、その可能性、妥当性、形態、条件を予備的に検討する。

4 - 28 短期優先計画策定方針の作成

項目4-27において予備的に検討した資金ソースについて、想定される資金ソースを具体的に念頭において短期優先計画の調査範囲、深度を検討し、策定方針として取りまとめる。

4 - 29 インテリムレポート2の作成

第2次現地調査及び第2次国内作業の結果をインテリムレポート2として取りまとめる。

<第3フェーズ>

4 - 30 インテリムレポート(2)の確定

インテリムレポート(2)をインドネシア側に説明のうえ、必要に応じて加除修正したうえで確定する。

4 - 31 短期優先計画の策定

項目4 - 27において選定された短期優先計画の各々について、以下の作業を行う。なお、複数の短期優先計画を制度や組織面の改革プログラムと併せてパッケージ・プログラムとして取りまとめることも検討する。

(1) 事業計画

前期中等教育のアクセス及び質の改善や行政機能の強化をアウトプットとし、具体的な計画として取りまとめる。特定の資金ソースを念頭におく場合は、調達条件など当該資金ソースの固有の制約要因に留意し、実行可能性が十分担保された計画とする。また、地域コミュニティの参加を必要とするプログラムなど、計画の実施や監理面で新たに制度や組織を構築する必要があるものについては、パイロット調査の成果を十分に活用して現実的かつアカウンタブルな計画を具体的に取りまとめる。

(2) 事業費積算

前項の事業計画について個別計画単位又はパッケージ単位で事業費を積算する。

(3) 経済財務分析又は評価指標の設定

策定した事業計画の妥当性を評価するために、個々の事業計画単位又は複数の事業計画のパッケージとして、適切な手法により評価を行う。評価手法としては経済的内部収益率などの費用便益分析や費用対効果分析等の手法を広く検討して、個々の事業計画の内容に応じて適切

な評価手法を使い分けることも検討する。また、事業評価や進捗監理の手段として教育分野のプロジェクト/プログラムにおいて国際的に広く取り入れられつつある「パフォーマンス・インディケーター」の活用も検討する。

(4) 事業実施計画

個々の事業計画及びそのパッケージを具体的に事業化するための実施体制、手順などを検討し、具体的な実行計画として取りまとめる。特にプログラム案件については、事業実施体制が焦点となるので、実行可能かつアカウンタブルなプランを可能な限り具体的に作成する。

4 - 32 総合提言

本調査を総括するとともに、短期優先計画の具体化やパイロット調査において開発されたモデルから導かれた制度・組織面の改革を促進するために、同国側が実施すべき行動計画又は行政オプションを作成する。

4 - 33 ドラフトファイナルレポートの作成

4 - 34 ドラフトファイナルレポートの説明

4 - 35 技術移転セミナー(2)の実施

パイロット調査の結果に基づき開発された前期中等教育拡充のためのモデルや、GISを利用したスクールマップ等、第2及び第3フェーズの成果を効果的に広範な関係者に提示する。特に、モデルとそれに基づく政策オプションについて、カウンターパートを中心とする同国関係者の間でコンセンサスが形成されるよう配慮する。

4 - 36 ファイナルレポートの作成

ドラフトファイナルレポートをインドネシア側のコメントに基づき適宜修正し、ファイナルレポートを作成する。

4 - 37 技術移転プログラムの実施

本調査は政策支援の要素が強く、通常の開発調査案件よりも共同作業に重きをおき、同国側の明確なオーナーシップの下に調査作業を進めることが肝要である。また、教育行政の計画面での技術移転のニーズを明確に把握し、的確に対応する必要がある。例えば、教育文化省研究開発総局をはじめとする同省関係部局の局長、課長及び実務レベルの主要スタッフの多くが米国を中心とする欧米の大学において学位を取得しており、教育行政や教育工学等の領域に関する理論面については熟知しているものの、地方教育行政の実態面の経験は限られている。このような背景から、我が国の地方教育行政の実務面に関する技術移転を特に強く期待している。

以上を踏まえ、技術移転プログラムの範囲、手法等を十分に検討し、同国固有の事情を踏まえ、プログラムが実効的なものとなるよう特に留意する必要がある。

(1) 技術移転セミナー

調査期間を通じて2回の技術移転セミナーを開催し、調査・計画策定手法について技術移転を行うとともに、開発されたモデルなどの計画の実現に向けて関係機関の間における合意形成を促進する。

(2) ワークショップ

カウンターパートが調査の進捗状況や焦点を随時把握し、また、調査の方向性について主体的に判断する場として、隔週程度の頻度で継続的にワークショップを実施する(モデル州における開催頻度は別途現地の実情を踏まえ検討する)。ワークショップは、本調査において導入される新たな調査・計画手法について、広範囲の関係者に習熟する機会を与えるとの観点から、本調査の直接のカウンターパートに限定せず、教育文化省他部局や他省庁の関係者、学術関係者が参加できる枠組みを検討する。なお、ワークショップは特定テーマについて調査の結果や手法などを取りまとめた「ワーキングペーパー」を主たる教材として行うものとするが、ワーキングペーパーについては、カウンターパートの主体的関与を促す観点からも可能な限り彼らとの連名により作成する(研究業績として扱い得る水準のワーキングペーパーを作成することにより、カウンターパートのインセンティブとすることができると考えられる)。

ワークショップのテーマは、既述のとおり、本調査の策定手法や内容のみならず、既述のとおり我が国もしくは第三国の教育行政の実務面の経験などの技術移転の側面も含める。

(5) 報告書作成手続き等

次の成果品を事業団に提出する。記載事項、部数及び提出時期は以下のとおりである。

なお、インテリムレポート(1)以降の報告書については、第1フェーズ後に内容、提出時期などを見直すこととする。

5 - 1 調査報告書

(1) インセプションレポート

- ・記載事項：調査方針、調査内容、手法、工程、要員計画等
- ・部数： 英文40部(うち先方政府へ30部)
- ・提出時期：平成11年4月上旬

(2) インテリムレポート(1)

- ・記載事項：第1フェーズの調査結果
- ・部数： 英文40部(うち先方政府へ30部)
- ・提出時期：平成11年8月下旬

(3) プロGRESSレポート

- ・記載事項：ベースライン調査、スクールマッピング、中等教育基本方針案、パイロット調査の途中経過他
- ・部数： 英文40部(うち先方政府へ30部)
- ・提出時期：平成12年3月中旬

(4) インテリムレポート(2)

- ・記載事項：第2フェーズの調査結果
- ・部数： 英文40部(うち先方政府へ30部)
- ・提出時期：平成12年12月上旬

(5) ドラフトファイナルレポート

- ・記載事項：第3フェーズを含む全調査結果
- ・部数： 英文40部(うち先方政府へ30部)
- ・提出時期：平成13年3月中旬

(6) ファイナルレポート

- ・記載事項：全調査結果
- ・部数： 主報告書 英文80部(うち先方政府へ65部)
英文要約 英文80部(うち先方政府へ65部)
和文要約 和文30部
- ・提出時期：平成13年5月下旬

5 - 2 その他の成果品

項目 4 - 14及び 4 - 15において既述のとおり、本調査の結果を必要に応じて同国側において更新し得るよう、以下のデータベースを作成する。作業環境、仕様、成果品の体裁等は同国側と協議のうえ確定するものとする。その際には、今後同国側が独自にシステムを更新すること、及び本調査で開発されたシステムを他の州にも普及可能なものとするを念頭に、技術及び経済の両面からの制約条件とシステムの有用性とを比較衡量し、妥当な水準の仕様などを設定するよう留意する。なお、データ収集、システム設計、データ入力、マニュアル作成などの作業については現地再委託により行う。

- 1) ベースライン調査の結果に関するデータベース
- 2) スクールマッピングに関するGIS(ベースライン調査データベースに連動したシステムとして作成すること)

5 - 3 ワーキングペーパー

項目 4 - 37において述べたとおり、本調査においてはカウンターパート・チーム他の実務レベルの同国側関係者を対象としてワークショップを随時実施する。この際に使用するワーキングペーパーを当該テーマを担当する調査団員及びカウンターパートの連名により共同作業で作成する。ワーキングペーパーのテーマ、体裁、作成時期などはインセプションレポートの協議時に可能な限り確定する。

(6) 調査工程のモデル案

表 2 - 3

[illegible]

凡例

- IC/R : インセプションレポート
IT/R : インテリムレポート
PR/R : プログレスレポート
DF/R : ドラフトファイナルレポート
F/R : ファイナルレポート

表 2 - 4 調査工程のモデル案

項目	工 程	99.3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	0.1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1.1	2	3	4	5
4-1	調査方針の検討	□																										
4-2	インパルボート案の作成	□																										
4-3	インパルボートの確定		▲																									
4-4	前期中等教育の現状分析		■	■																								
4-5	住民参加事業・地方分権化事業分析		■	■																								
4-6	就学率低下防止緊急対策提言		■	■	■	■	■																					
4-7	前期中等教育の改善の基本方針案の作成					■	■																					
4-8	パ・ロツ調査実施方針の検討						■																					
4-9	第2/3フェーズ実施計画案の作成						■																					
4-10	第2/3フェーズ実施計画の決定						□																					
4-11	インパルボートの作成						□																					
4-12	インパルボートの確定							■																				
4-13	技術移転ミケ（1）							★	■	■	■																	
4-14	ベ・スウ調査の実施							■	■	■	■																	
4-15	ス・ル・ミ・ソウの実施							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-16	ミ・ル・州の中等教育の需要予測							■	■	■	■																	
4-17	ミ・ル・州前期中等教育基本方針案の作成							■	■	■	■																	
4-18	パ・ロツ調査実施方針作成							■	■	■	■																	
4-19	パ・ロツ調査ミ・ル・地区選定							■	■	■	■																	
4-20	パ・ロツ調査実施計画の策定							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-21	パ・ロツ調査実施・モニタリング（1）							■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-22	ア・ル・ミ・ソウの作成														▲	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-23	パ・ロツ調査実施・モニタリング（2）														■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-24	パ・ロツ調査の評価														■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-25	ミ・ル・州前期中等教育基本方針案見直し														■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-26	ミ・ル・州中等教育中期計画の策定														■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
4-27	短期優先計画選定/実施方針の検討																						■	■	■	■	■	■
4-28	短期優先計画策定方針の作成																						□	■	■	■	■	■
4-29	インパルボート（2）の作成																						□	■	■	■	■	■
4-30	インパルボート（2）の確定																						▲	■	■	■	■	■
4-31	短期優先計画の策定																						■	■	■	■	■	■
4-32	総合提言の作成																							□	■	■	■	■
4-33	ドラフトパルボートの作成																							□	■	■	■	■
4-34	ドラフトパルボートの説明																								■	■	■	■
4-35	技術移転ミケ（2）の実施																								★	■	■	■
4-36	パルボートの作成																									■	■	■

(7) 業務量の目途

1) 業務量の目途

表 2 - 5

	現 地	国 内	合 計
第 1 年次	約 17.0	約 1.0	約 18.0
第 2 年次	約 12.5	約 0.0	約 12.5
第 3 年次	約 23.5	約 1.5	約 25.0
第 4 年次	約 0.0	約 0.5	約 0.5
総 計	約 53.0	約 3.0	約 56.0

2) 調査分野

本調査には以下の分野を担当する団員を参加させることを基本とする。以下の団員のうち、地方教育行政担当団員及び学校運営/エフェクティブ・スクール担当団員が中心的な役割を果たすものと考えられる。

総括/教育開発計画

地域コミュニティ開発(住民参加)

地方教育行政

学校運営：エフェクティブ・スクール

教育財政/経済財務評価

カリキュラム・教材・授業改善/教員研修

教育統計/スクール・マッピング

教育施設/資機材計画

2 - 3 パイロット調査の実施方法

(1) パイロット調査の目的

1) 何を開発又は確認するためにパイロット調査を実施するのか

同国の前期中等教育の主要な課題は、行政の分権化と地域コミュニティの主体性の増進の 2 点に集約される。換言すれば、「現場主導型立案(pianning)」と分散化された計画策定(programming)及び執行管理」ということになる。もちろん、同国の教育の機会、質、管理に関する問題には、従来どおりの中央主導の立案、計画策定によるべきものも多い。例えば、教員の養成、新設校の建設、カリキュラム・教科書・教材の改訂等については、国又は州レベルにおいて集中的に行うことが妥当な領域が少なくない。

他方で、同国では従来の中央主導型アプローチでは適切に対処できない課題が顕在化しており、教育文化省及び援助機関の間では冒頭に述べた 2 点が新たな課題として認識されている。例えば、個々の教育現場や地域社会(親)のにニーズを反映せずに、上位下達式に一律に実施される改善事業の場合は、教育現場の主体性やモラルが高まらず、当該事業の効率も高まらないことが経験的に把握されている。また、厳しい財政事情の下で、地域住民に負担を

求めつつ、就学率を向上させることは、従来のトップダウン型のアプローチでは行い得ない。

よって、本調査においては、これまでの同国の教育開発の過程において、十分に組み込まれてこなかった領域である「現場主導型立案(pianning)」と分散化された計画策定(programming)及び執行管理」に焦点をあて、学校及び地域コミュニティのイニシアティブを引き出し、地方教育行政にそれらを的確に取り込むための教育行政の枠組み(制度・組織等)の開発を主要な目的としている。パイロット調査は、第1にそのような新たな枠組みの実施可能性及びその条件を見極めるとともに、第2に、その新たな枠組み前期中等教育に実際に与えるインパクトを分析するために実施する。また、第1の点に関連し、新たな枠組みを実施する場合に必要な行政側の負担内容及び規模を把握する。

2) 新たなアプローチの実施可能性及び実施条件

パイロット調査の目的は、前項で述べた新たなアプローチが、同国の与件の下で、いかなる条件であれば持続的に実行可能かを明らかにすることである。この検証作業は、おおむね以下の4つの柱に基づき行われる。

制度及び組織

事務及び技術的能力

受益者負担能力及び財政負担

具体的には以下に例示する諸点を行う。

- ・学校及び地域コミュニティが主体的に自らの負担で教育の改善に取り組む状況が実現する条件の確認
- ・地域コミュニティの負担の限度とその条件(インセンティブ)及び動機づけの方法
- ・学校関係者のインセンティブと動機づけの方法
- ・学校及び地域コミュニティの計画立案過程における実務的、技術的隘路とその改善策
- ・学校及び地域コミュニティによる計画立案過程における地方教育行政機関の関与のあり方
- ・地方教育行政機関の計画審査、立案能力の強化の方策
- ・地方教育行政機関担当者のインセンティブと動機づけの方法
- ・モデル改善事業の各オプション(コンポーネント)を実施するうえでの、学校及び住民側における技術的隘路と、行政側の支援の範囲

3) 行政のインターベンションに対するニーズ

新たなアプローチにおける行政側の主要な役割は、学校及び地域コミュニティが主体的に行う改善事業に対する行政の財政的、技術的支援である。本調査においては行政側の支援を「インターベンション」を呼ぶ。これは、事業の主体が学校及び地域コミュニティの側に

あることを示すものである。インターベンションの詳細については別項を参照されたいが、基本的に学校及び地域コミュニティの側におけるイニシアティブと負担に対応して、行政側が補完的に行う活動で、校舎の修復用建設資材の供与から教員研修会への教材費の補助まで幅広いオプションから構成される。

パイロット調査においては、行政のインターベンションに対する学校及び地域コミュニティ側のニーズを、様々なオプション(コンポーネント)間の優先順位及び規模の両面から把握する。これにより、両モデル州全体において特定の目標年次に至るまでの間に、どのコンポーネントについて、どれだけのニーズがあるのかを推計することができ、中期計画又は短期計画として具体的な事業に取りまとめることができる。

4) 新たなアプローチの効果

これまでの述べてきた新たなアプローチが実施できるか否かと、それが実際に有為なインパクトをもち得るかは別次元の問題である。パイロット調査においては、実施前後の指標を比較分析することにより、個々のインターベンションあるいは新アプローチ自体が、前期中等教育の改善に効果を有するか否かを確認する。この検証作業は可能な限り定量的に行うものとし、ベースライン調査実施前に指標を慎重に設定するものとする。また、親の教育に対する態度など、定量的に把握することが困難な成果についても把握し、総合的にインパクトを評価する。

(2) パイロット調査の実施条件

1) モデルの抽出率

本調査の対象として選定された両モデル州の中学校の総数は中部ジャワ州が2,513校、北スラウェシ州が519校である。他方、予備調査においては、パイロット調査の対象とするモデル地区(学校群)の総数は15を上限とすることを、インドネシア側と合意している。1つの学校群を構成する学校数の平均を10校とすると、パイロット調査の対象校は150校となり、両モデル州の全中学校約3,000校の5%となる。

モデル地区の選定にあたっては、残る95%に適用できるモデルを開発するとの本調査の目的を踏まえ、可能な限り多様な条件を反映させるよう留意する必要がある。

2) 両モデル州間のバランス

前項に関連し、抽出率を5%を自動的に適用すると、モデル地区の数は、中部ジャワ州の12から13地区に対して、北スラウェシ州は2から3地区にとどまることになる。他方、北スラウェシ州は宗教的に多様な背景を有しており、それを的確に反映するためには、2から3のモデル地区数では不足するものと考えられる。また、同州はジャワ島外のモデル開発の場としての重要性を有する。よって、両州間のモデル地区数の配分にあたっては、機械的に行

うものではなく、これらの点を考慮して妥当な配分を導く必要がある。

なお、北スラウェシ州については、COPCER(個別専門家派遣)において、ニーズ調査や現場レベルの計画策定に関するモデル開発を既に行っており、この成果を活用することにより、北スラウェシの調査規模を効率化することも考えられる。

3) 学校群(スクールクラスター)の妥当性

学校群とは、教育改善事業の基本的受け皿の単位として、10校程度の一定数の学校をグループとしてまとめたものである。各学校群においては拠点校が選定され、同校を中心として、様々な改善事業が実施される。例えば、現職教員の講習会の場合は、構成校の教員が拠点校に定期的に集まり、郡や県の教育事務所が派遣する講師の講義を受けるというケースが想定される。

このように、学校群制度は行政側のイニシアティブを効率的に各学校に伝えるうえで有効と考えられるが、さらに、学校相互の横のつながりを確立することにより、各学校が互いの経験を共有したり、自発的に改善に取り組む機運を高めることも考えられる。このような学校群制度のツールとしての有効性を踏まえ、地方教育行政機関が個々の学校を直接指導、監督する能力を十分に有していない開発途上国において、援助機関はこれを積極的に導入してきた。

同国においては、学校群制度は、非公式な形で一部の教員研修に取り入れられているのみで、地方教育行政の制度においてまだ明確に位置づけられていない。本調査のパイロット調査は学校群を前提として実施するが、ボトムアップ・プランニングの基盤として学校群制度が同国の与件の下で機能できるか否かを客観的に分析する必要がある。

なお、学校群単位で試行するモデル改善事業は、講習会型事業は学校群を1つのパッケージにまとめて実施できるが、校舎修復や家具などの物の供与は10校全部に同一のパッケージを実施することが必要となり、それだけ経費がかさむ。パイロット調査全体の事業規模を見込んで各モデル地区の事業内容のバランスをとることが必要となる。

4) 焦点となる地方教育行政機関

現在の地方教育行政は、州教育事務所が中核となり、県及び郡教育事務所の機能は連絡調整業務に限定されている。パイロット調査は、学校/地域コミュニティにおける「現場主導型立案(pianning)」とともに、それに対応する「分散化された計画策定(programming)及び執行管理」のための行政の仕組みを開発することを目的としており、県又は郡レベルの教育行政機能の抜本的強化の方策を実証的に検討する。ただし、県と郡のいずれが新たな地方教育行政の拠点となるべきかについては、教育文化省においても明確な整理はなされておらず、今回のパイロット調査を実施する前段階で、教育文化省側と両機関の関係を明確に設定する必要がある。

5) 既往事業の成果の活用

今回のパイロット調査において開発を試みる領域については、既に事業団が実施したCOPCEPにおいて同様の目的により北スラウェシにおいて計画策定までのモデル開発が行われている。また、UNDPが実施したCOPLANERにおいて、同様の試みがなされている（行政とは切り離された地域コミュニティー完結型の事業として実施されている）。よって、パイロット調査の実施計画を策定する際には、これら既往の経験を十分に活用する必要がある。

(3) パイロット調査の実施手順案

パイロット調査の実施手順のモデル案を以下のとおり示す。これらの手順を整理したものが図2 - 1である。図中の番号は以下の手順の項目に対応している。

1) パイロット調査実施方針の作成

調査団/カウンターパート(以下、調査団と略称する。)は、第1フェーズにおいて作成し、事業団の承認を得たパイロット調査実施方針(案)に基づき、第2フェーズ冒頭で実施したベースライン調査等の結果を踏まえ、パイロット調査実施方針を作成するとともに、同調査の対象モデル地区(学校群)を選定する。以上については、事業団の承認をもって確定する。

2) パイロット調査実施計画の作成

調査団は、前項で確定した実施方針に基づき、パイロット調査の基本的枠組み(対象モデル事業範囲、事業規模、受益者負担比率、工程、監理手順、評価指標等)を検討し、パイロット調査実施計画を作成する。同計画は事業団の承認をもって確定する。

3) パイロット調査の実施促進業務の現地再委託

調査団は、パイロット調査の円滑な実施のため、「実施促進業務」を適切な業者などに対して現地再委託する。現地再委託契約にあたっては、仕様書及び選定方法と、選定結果及び契約書案について、それぞれ事業団の承認を得る。

実施促進業務は以下の業務等を含むものとする。再委託業者の選定にあたっては、業務の地理的発注区分(一括発注、州単位の発注、県単位の発注等の区分)を十分に検討すること。

■パイロット調査の実施促進業務の範囲案

教育行政関係者、学校及びPTA関係者を対象とするオリエンテーションの企画、実施
学校及びPTA関係者のイニシアティブを引き出すことを目的とするリーダーシップ研修等の企画、実施
教育行政関係者の計画・管理能力を向上することを目的とするマイクロプランニング研修等の企画、実施
学校・地域コミュニティのレベルにおけるモデル改善事業の立案作業の進捗管理、技術支援
教育行政機関におけるモデル改善事業の審査作業の進捗管理、技術支援
モデル改善事業の実施に必要なインターベンション・プログラム案の取りまとめ、及び同プログラムの調達関連業務のT/R作成
モデル改善事業の実施状況の進捗管理
モデル改善事業の結果の分析及び評価

4) 各モデル地区におけるオリエンテーション及びエンパワーメント研修の実施

現地再委託先は調査団の指導監督の下、各モデル地区において、県・郡教育事務所関係者と中学校関係者及び地域指導者等を対象に、パイロット調査のオリエンテーションを行う。この過程を通じて、選定された学校群の構成やパイロット調査の前提条件の妥当性をあらためて確認する。

また、オリエンテーションと併せ、中学校関係者等を対象としてリーダーシップ研修(後述5)関連)を行うとともに、教育事務所関係者を対象として行政能力向上に関する研修(後述6)関連)等を行う。

5) モデル改善事業計画案の作成

モデル地区に指定された学校群は地域コミュニティとともに、試行するモデル改善事業の内容や事業規模、実施条件(地域コミュニティ側の負担内容等)を検討し、モデル改善事業計画案を作成する。これにあたっては、学校群及び地域コミュニティ側が、自らの負担を勘案の上優先事業を選定し、その内容を検討するという過程を重視するものとし、これらの一連の作業は、学校群及び地域コミュニティ側の主体性を損なわない限りにおいて、調査団の適切な監督指導の下、現地再委託先が技術的かつ実務的に支援するものとする。

なお、以上のアプローチによることにより、モデル地区間で計画案の作成のスケジュールにばらつきが生じるものと予想されるが、ボトムアップ型プランニングのモデルを開発するとこの本調査の趣旨を踏まえ、作成期限に可能な限り余裕を持たせることとする。また、モデル

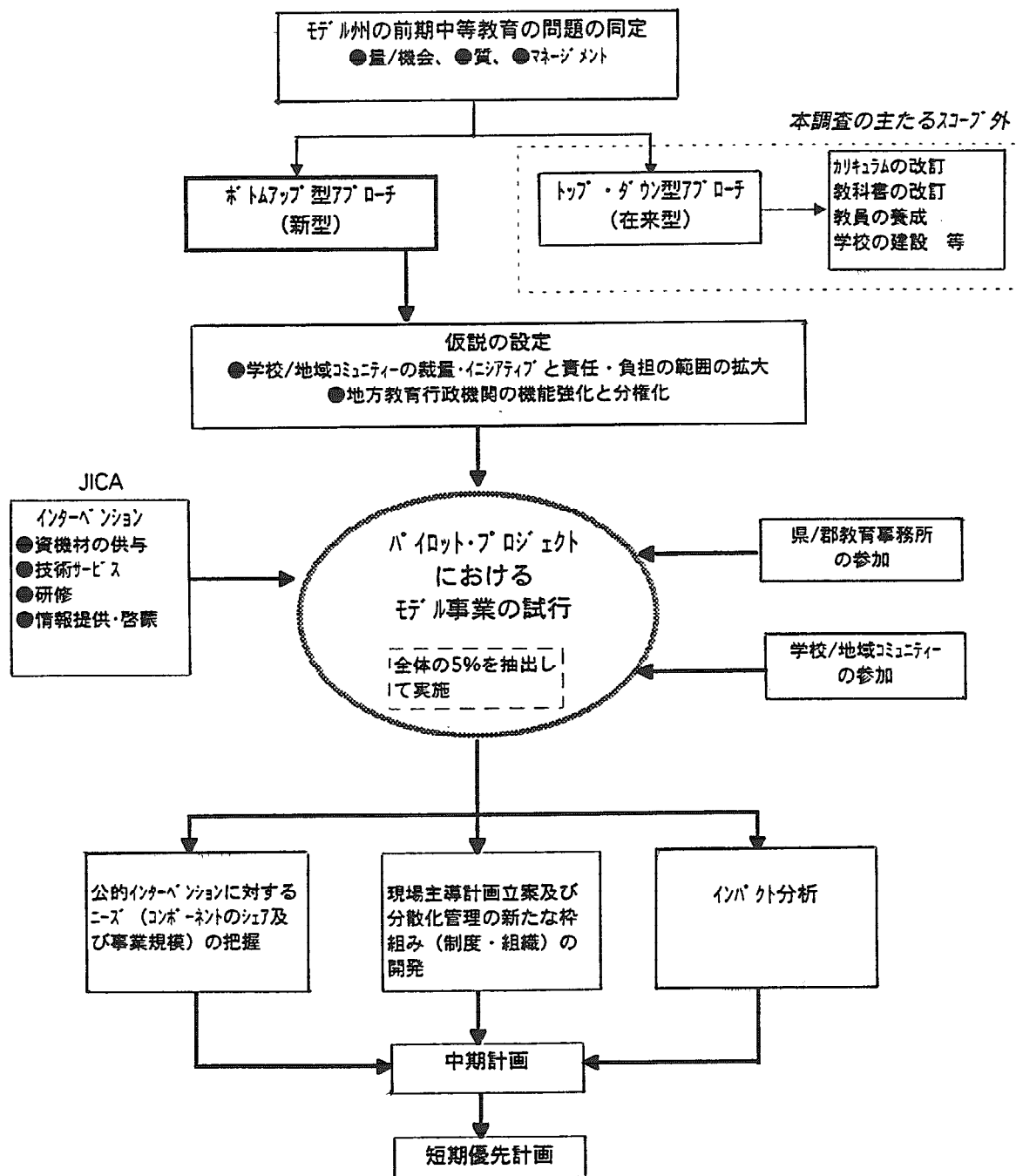


図 2 - 1 パイロット調査の概念図

事業の具体的な内容や事業規模、住民負担比率等については、「２）パイロット調査実施計画」において設定したものをガイドラインとするが、学校及び地域コミュニティの自発性を損なわないよう留意する。

これらの事業計画案の作成作業は、学校及び地域コミュニティが、教育行政の分権化の一環として、事業の立案や、費用の負担の面でいかなる役割を果たすことができるかを検証するために試行するものであり、調査団及び現地再委託先は一連の計画案作成過程をモニターし、リーダーシップ研修等のモービライゼーションのための能力開発・動機づけや行政側の関与のあり方について分析すること。

６）モデル改善事業計画案のスクリーニング

各モデル地区が作成したモデル改善事業計画案について、県又は郡教育事務所は、あらかじめ事業団から割り当てられた事業予算の範囲内で優先順位を検討しつつ、各地区の事業内容を審査、検討し、県又は郡単位のモデル改善事業計画案として取りまとめる。各モデル地区の計画案のスクリーニングの過程においては、県/郡の担当者は、学校/地域コミュニティ側の負担範囲と行政側によるインターベンションのバランスの確認、インターベンションの実施手順の検討を重点的に行うものとする。

なお、このスクリーニング作業自体が、地方教育行政の機能強化のためのモデル開発として実施される。この点を念頭において、調査団及び現地再委託先は、各モデル地区が提案してきた学校校舎の改修、研修会の実施等の個々のモデル改善事業に対して、県又は郡教育事務所の担当者が行政側のインターベンション・プログラムの内容を詳細に検討する過程を、的確にモニターし、マイクロプランニング等の能力開発研修のニーズや組織・制度面の改善の必要性を分析する。

７）モデル改善事業計画の確定

調査団は、県/郡教育事務所から提出されたモデル改善事業計画案について、州教育事務所等とともに妥当性を審査し、県/郡単位でモデル改善事業計画を作成する。同計画は事業団の承認をもって確定する。なお、前項に示したように、モデル地区レベルでの当初計画案の作成スケジュールに幅を持たせる結果として、県/郡単位の計画の作成作業にも時間的な差が生じることが予想される。その場合には、モデル改善事業計画の確定は県/郡単位で行い、順次、次段階に移行するものとする。

８）インターベンションの実施の現地再委託

前項において個々のモデル改善事業の内容とその実施に必要なインターベンションの内容が確定したことを受け、調査団は、インターベンションの実施について適切な手順で現地再委託先を選定し、委託契約を締結する。現地再委託契約にあたっては、仕様書及び選定方法と、選定結果及び契約書案について、それぞれ事業団の承認を得る。インターベンションの

内容は、建設資材や教材などの資機材の供与から、未就学者を対象とする特別学級(Open SLPT等を含む)の実施や教員研修会に必要な財及びサービスの供与、また、臨時教員の雇用など、様々な形態が想定される。一般論として調査の円滑な実施の観点からは、実施促進業務の再委託先との間で、インターベンション業務に関する随意契約を締結することが適当と考えられるが、技術的、経済的理由などからそれが妥当と判断されない場合には、新たに再委託先を選定するものとする。

9) モデル改善事業の実施

項目7)で確定した計画に基づき、モデル地区単位でモデル改善事業を実行する。学校/地域コミュニティが主体的に取り組む事業活動に対して、調査団は所定の手順により現地再委託先を通じて、様々なインターベンションを実施するとともに、技術及び事務の両面から事業の進捗を監理する。また、学校/地域コミュニティ負担分が動員できないなどの問題が発生した場合には、速やかに事業団に報告する。

10) モデル改善事業の評価

調査団は、現地再委託先による予備的な分析結果に基づき、インドネシア側関係者とともに、個々のモデル地区におけるモデル改善事業の実施結果を多角的に分析し、前期中等教育の改善のための新たなアプローチの実行可能性や実施条件を検証する。そのうえで、パイロット調査全体の評価結果を取りまとめる。また、調査団は当該モデル地区に対するモデル改善事業のインパクトを把握するために、あらかじめ設定された評価指標について、現地再委託先を通じて当該地区及び比較対象となる地域のデータを収集し、可能な限り定量的にインパクトを分析する。

11) 新たなボトムアップ型アプローチに関するモデルの設定

これまでの同国の教育開発の過程において十分に組み込まれてこなかった領域である「現場主導型立案(pianning)」と「分散化された計画策定(programming)及び執行管理」を具体的な政策、制度改革及び事業として実現するとの観点から、パイロット調査の成果として、学校及び地域コミュニティのイニシアティブを引き出し、地方教育行政にそれらを的確に取り込むための制度・組織的な枠組みをモデル改善事業の評価結果に基づき設定する。

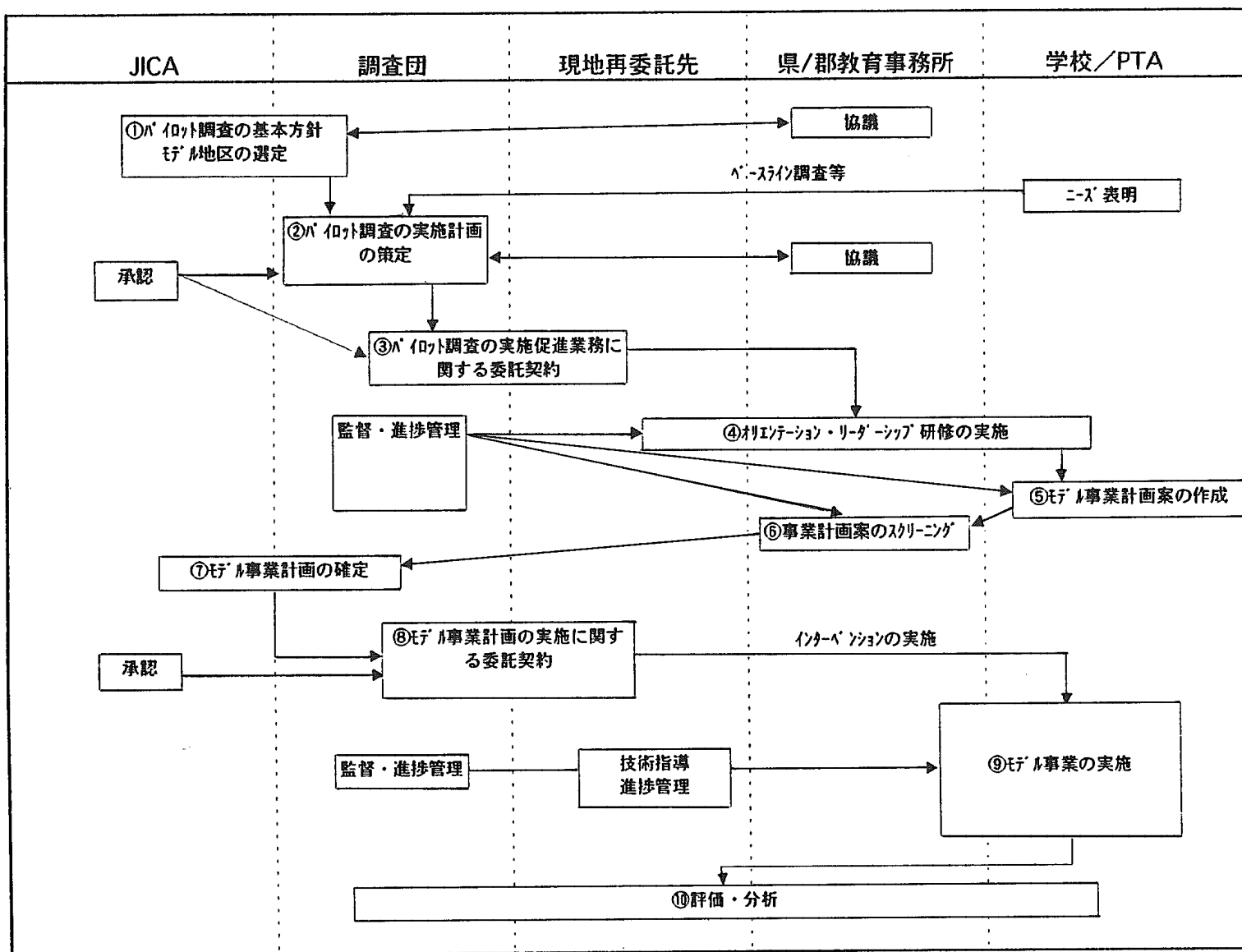


図 2 - 2

2 - 4 新アプローチに関する予備的考察

(1) 地方教育行政システムの強化に関する予備的考察

地方教育行政システムとは、図2 - 3に示す各教育行政の主体の間の階層的な関係と定義できる。同国の場合、州から下位のシステムが整備されておらず、県以下のイニシアティブが教育計画に反映されていない。

本調査では州から学校までの間の指示・報告、申請・予算示達 の関係をレビューし、改善案を取りまとめるとともに、県以下の各段階における受け皿としての能力、すなわち、計画の策定、執行、評価の能力の強化を図るプランを作る。

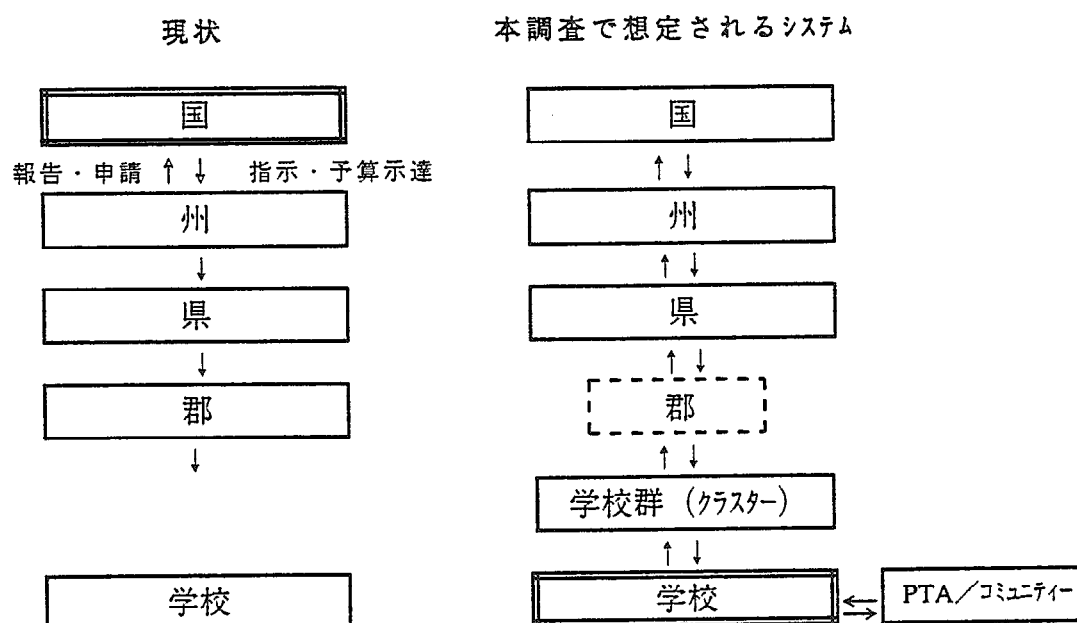


図2 - 3

以上の作業の具体的な焦点は、現時点では次の項目あると想定される。

- 1) 決裁権者及び合議先の見直しと合理化
- 2) 予算要求、配賦の手続きの見直し
- 3) 学校群(クラスター)制度の導入
- 4) 教育計画情報システム(EMIS)の導入

▼学校群(クラスター)制度

地域教育行政の末端レベルを機能させるうえで有効なアプローチ。学校単位で計画の策定や実施を担わせるよりも、近隣の学校をグループ化することにより、経験の共有や上位行政機関への提案、事業の実施がよりの確に行われる。多くの途上国で既に導入されており、本調査においても学校と郡レベルをつなぐ有効な制度として導入を検討する意義がある。

▼教育計画情報システム(EMIS)

下位機関の有する情報や提案を上位機関の教育計画に効率的に汲みあげるとともに、上位機関の方針を下位機関に的確に伝達する仕組み。手書き台帳方式からオンライン化されたシステムまで様々なレベルのものが、その国の実状に即したシステムを導入することが鍵となる。下位機関が現在課されている膨大で雑多な報告義務を整理することも併せて行われる。

(2) 学校レベルの計画策定

1) 基本コンセプト

校長、教師、保護者代表から構成される学校運営委員会が、学校教育の質とアクセス(就学率、留年・退学率)を改善するために、インプットとプロセスの両面において、最適な方法を検討し、コンセンサスを形成すること。

例えば、ある学校で男子生徒の退学率が高い場合には、学校単位で、その要因を分析し、その効果的な対策を、インプット(奨学金、寄宿舎等の整備、補講のアレンジ、教員の新規雇用や研修、教員による家庭訪問、複式学級等)と、プロセス(教科内容、教授法、期末試験の時期・内容等)の両面から検討する。そのうえで、上位機関に予算申請するもの、受益者負担などにより学校単位で対処するものを判断する。

2) 計画策定手法の一例

基礎データ収集(家庭訪問調査、ワークショップ、ベースライン調査)

コーホート分析

問題抽出、問題解決策立案(PCMなど)

スクール・マッピング(学校の位置や周辺条件の分析、研修や啓蒙プログラムの立案用)

予算計画

コミュニティ活性化()

()コミュニティを意思決定プロセスに参加させることを通じて、組織化、活性化し、ひいては学校の改善に向けコミュニティからの資源動員を促進するアプローチ。コミュニティと行政のインターフェイスの確立も主要課題のひとつ。

3) 学校や県・郡レベルの教育機関に裁量権を与えることの意義

自ら計画を策定し、実施し得る権限を下位機関に付与することは、下位機関の職員のモラルを高め、業務を改善するうえで、金銭的なインセンティブ以上に効果的に機能する側面があることが、官民を問わず経験的に認識されている。

例えば、UNICEFの拡大予防接種計画が効果的に運営されている背景には、第一線のフィールド・レベルが計画策定、実行面の権限を大幅に与えられていることがある。

県より下位の教育行政機関や、学校(又は学校群)に、計画策定、執行管理の権限を与えることにより、教育の質及びアクセスの両面で大きな改善効果が期待される。

なお、当然、権限委譲に伴い、権力の乱用、公金の不正使用などに対するチェック・アンド・バランスのメカニズムをも作る必要がある。

同国におけるコミュニティ参加による教育計画の立案については、UNDP/UNESCOがモデルを開発しているが(1991～1995年)、同モデルは政府との接点を欠く自己完結的なものであった。この残された課題を受け、本調査においては、コミュニティの情報を行政側の計画策定に反映させることを目的とする。

(3) 学校・地域レベルの教育計画を促進するために想定されるインターベンション

学校教育のアクセスと質を改善するためには、当然のことながら国のインターベンションが不可欠となる。学校を中心とするボトムアップ型の計画立案の枠組みを確立されることにより、公的資金によるインターベンションのコストパフォーマンスが向上する。本調査においては、以上のような仮説に基づき、パイロットプロジェクトとして、様々なインターベンションを実施することにより、それらインターベンションの有効性と学校を中心とするボトムアップ型計画立案の枠組みの実施可能性を検証する。なお、インターベンションの内容は基本的に学校及びコミュニティのイニシアティブを優先するが、現在のところ想定される事例は次のようなものである。

■ インターベンションのオプションの事例

・ 学校校舎増設

→ 建設・改修にかかる直接経費、住民参加を動員するための経費(ワークショップ等)、ローカルコンサルタントによる計画、監理経費等を要する。

・ 教科書の供与(10校から構成されるクラスターの不足教科の所要量)

・ 備品一式の供与(黒板、机、椅子等)

・ 教員研修会の実施

例えば、クラスター構成各校から3名ずつ(合計30人)集めて、6回のプレゼンテーション・スキル向上の研修を行うとすれば、教材費、講師謝金、参加者の日当・交通費、通信連絡費などが、元締め of ローカルコンサルタントの管理運営経費とともに必要となる。

・ 教員ガイドの作成

例えば、算数の教員用のガイドブックをクラスターで開発し、簡易製本するような場合には、原稿料や印刷料などを供与することも一案となる。

・ 課外活動の実施

PTAが主体となって家庭菜園や農産品加工などの技術を生徒に教えるような場合には、活動に要する資材費などを助成することが考えられる。

例) 学校校舎増設コンポーネントの場合

- 1) 建設にかかる直接経費
- 2) 住民参加を動員するための経費(ワークショップ等)
- 3) ローカルコンサルタントによる計画、監理経費(所用M/M及び諸経費)
- 4) 報告書作成費

【前期中等教育のアクセスの拡大と質的向上のための「インターベンション」の事例】

ア ク セ ス の 改 善	物理的 アクセスの改善	・学校校舎の増設・改修 ・新校の建設 ・施設維持管理費の確保 ・複式学級の導入 ・生徒用寄宿舎の設置 ・教員の増員 ・代用教員制度の導入 ・教員用住宅の設置（教員の確保） ・教科書配給制度の改善
	経済社会的 アクセスの改善	・奨学金の給付 ・保護者の意識変革 ・夜間学級の開設 ・教科書の無償化 ・学校給食の導入 ・進級・卒業試験制度の改善 ・カリキュラム及び教科書の改善（文化、宗教、経済等地域固有の事情の反映） ・課外活動の導入（生活と密接に関連したテーマ） ・現地語による授業の導入
	女子の アクセスの改善	・女性教員の増員 ・女子寄宿舎の設置 ・女子専用トイレの設置 ・保護者の意識変革
	退学者の アクセスの改善	・退学者の意識変革（学校復帰） ・退学者用学校復帰プログラムの導入
質の向上		・カリキュラム及び教科書の改善（教育工学的見地の反映） ・カリキュラム及び教科書の改善（地域固有の事情の反映） ・教材・教具の開発、導入 ・現職教員の研修（教授法の改善） ・地元出身の教員の採用、配属 ・課外活動の導入（生活と密接に関連したテーマ） ・補講プログラムの導入 ・進路別学級制度の導入 ・各種コンテンツの実施（作文、理科教材発明など）

- なお、以下に示す2つの事例のように、上記のそれぞれの「インターベンション」の内容も多様である。マスメディアによるキャンペーンのように国や州レベルで一律に取り組んだり、一定のガイドラインを作ることが必要なものもあるが、その地域、学校の条件に適したものを地域のイニシアティブで選択、組み合わせることが必要となる場合もある。

【「インターベンション」のバリエーション】

保護者の意識改革	・保護者自身による討論会 ・マスメディア（ラジオ、テレビ）によるキャンペーン ・視聴覚メディア（ビデオ、映画、紙芝居等）や演劇による巡回講演会 ・テーマソングの普及 ・学校関係者による家庭訪問 ・保護者による学校訪問 ・宗教団体との連携
現職教員の研修	・学校群単位の定期的研修会 ・マスメディア（ラジオ、テレビ）による通信教育 ・世紀の教員訓練施設における研修コースの履修 ・自己啓発用テキストの配布

