

第1章 事前調査の概要

1 - 1 要請の背景

マラウイ共和国（以下、「マラウイ」と記す）政府は、1994年に初等教育（1～8年）の無償化を実施した。これにより、初等教育の就学者数は、1996年までに1.5倍に増加した。1994年には、教育分野の政策と投資に関する計画（Policy Investment Framework：PIF）の策定を始め、世銀・DfID等の援助を得て、新規学校建設、教室増設、教員宿舎の建設、教員研修、教材開発等を進めてきた。しかし、就学者数の増加に施設や教員の数が追いつかず、初中等教育の退学率・落第率は高く、中等教育進学率は18%とPIF上の目標値30%に比べ依然低い状態にある。さらに、統一試験の成績も低下傾向にある。

1999年、マラウイ政府は、中期支出計画（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）を踏まえつつ、PIFの策定に本格的に取りかかり、各国ドナーの更なる支援の下、基礎教育の質向上を図るとともに、教育行政機能の地方移管、住民参加型の教育推進を打ち出した。また、地域間格差への対処、及び女子教育の強化が急務とされている。そのためには、各地方の教育の現状を正確に把握するためのスクールマッピング、及び県レベルの教育計画を策定するマイクロプランニングが極めて重要であると位置づけられた。

これを受けて、CIDA、DANIDA、DfID、NORAD、USAID等を含むドナーグループが、1999年7月より、全国33県におけるスクールマッピングを実施、2002年に完了した。また、スクールマッピングと並行し、JICAが2000～2002年に実施した開発調査「マラウイ国全国スクールマッピング・マイクロプランニング」において、全国33県にて県レベルの教育計画（District Education Plans：DEPs）の策定が行われた。

本DEPsを実施に移し、地方主導のDEPs策定制度を定着させるためには、本DEPsに基づきつつ貧困削減戦略文書（Malawi Poverty Reduction Strategy Paper：MPRSP）、PIF、MTEFと整合性のある国家レベルの地方教育支援計画を策定・実施する必要がある。また、DEPsを実行に移していく際の実施上の困難・問題点に対処すること、及び全国地方教育支援計画を作成し、教育行政を効率的に運営するためにも中央・地方の教育行政官及び教育行政組織の能力向上も欠かせない。このような状況の下、マラウイ政府は、2002年我が国に対し、DEPsの実施促進及び地方教育行政強化のための全国地方教育支援計画策定を目的とした開発調査の実施を要請してきた。

1 - 2 事前調査の目的

前項に記した要請の背景を確認したうえで、調査方針等についてマラウイ側と協議を行い、本格調査の範囲等を確定することなどを目的として、2002年9～10月に事前調査を実施した。事前調査の具体的な目的は以下のとおりである。

- (1) 先方政府の要請内容及び意向の確認
- (2) 本格調査実施に必要な情報収集、既存データの確認
- (3) 先方受入体制・実施体制の確認
- (4) 現地踏査（教育現況調査）
- (5) 実施細則（S/W）、協議議事録（M/M）への署名取得
- (6) 本格調査実施方針・内容の協議・検討

1 - 3 調査団構成

氏名	担当	所属
牟田 博光	総括 / 教育行政	東京工業大学教授（団長）
Robin Ruggles	教育計画 / ドナー調整	CIDA / JICA交換職員
甲斐 健太郎	調査企画 / 事前評価	JICA社会開発調査部社会開発調査第一課
石橋 徹	教育現況調査	役務コンサルタント (Applied Management)

なお、全行程を通じ、JICA専門家、教育科学技術省教育行政アドバイザーの中山 嘉人氏が同行。

1 - 4 事前調査日程

日順	月日(曜)	調査行程	宿泊地
1	9月22日(日)	東京発	機内
2	9月23日(月)	Lilongwe着 ・JICAマラウイ事務所との打合せ	Lilongwe
3	9月24日(火)	・大蔵省との協議 ・地方自治省との協議 ・教育科学技術省とのS/W、M/M協議	Lilongwe
4	9月25日(水)	・教育科学技術省とのS/W、M/M協議 ・DfID、USAIDとの協議	Lilongwe
5	9月26日(木)	・Central West州教育事務所との協議 ・現地視察(Mchinji) ・小学校1校及び中学校1校視察 Nkhata Bayへ(牟田、中山、甲斐) Mangochiへ(Ruggles、石橋)	Mzuzu Mangochi
6	9月27日(金)	(牟田、中山、甲斐) ・Nkhata Bay県教育事務所との協議 ・小学校3校、中学校1校視察 (Ruggles、石橋) ・Mangochi県教育事務所 ・小学校1校、中学校3校視察 Lilongweへ	Mzuzu Lilongwe
7	9月28日(土)	(牟田、中山、甲斐) Lilongweへ (Ruggles、石橋) 資料整理	Lilongwe
8	9月29日(日)	団内打合せ	Lilongwe
9	9月30日(月)	・教育科学技術省とのS/W、M/M協議 ・DfID、GTZとの協議	Lilongwe
10	10月1日(火)	・S/W、M/M署名取得・交換 ・JICAマラウイ事務所への報告 Lilongwe発(牟田) ・CIDAとの協議(Ruggles、甲斐)	Lilongwe Johannesburg
11	10月2日(水)	Lusaka(ザンビア)(Ruggles、甲斐) ・マラウイ南部教育現況調査(石橋)	Lusaka Zomba
12	10月3日(木)	・日本大使館報告(Ruggles、甲斐) Lusaka発(甲斐) ・マラウイ南部教育現況調査(石橋)	Zomba
13	10月4日(金)	Lusaka発(Ruggles) ・マラウイ南部教育現況調査(石橋)	Johannesburg Blantyre
14	10月5日(土)	東京着(甲斐) ・マラウイ南部教育現況調査(石橋)	Blantyre
15	10月6日(日)	東京着(Ruggles) ・マラウイ南部教育現況調査(石橋)	Blantyre
16 17	10月7日(月) 10月8日(火)	・マラウイ南部教育現況調査(石橋)	
18	10月9日(水)		
19	10月10日(木)	Lilongwe発(石橋)	機内
20	10月11日(金)		
21	10月12日(土)	東京着(石橋)	

1 - 5 主要訪問先リスト

面談者については付属資料3及び付属資料4を参照のこと。

(1) 政府機関

- The Ministry of Education, Science and Technology
- Debt and Aid Management Department, Ministry of Finance and Economic Planning
- Ministry of Local Government and District Administration
- Central West Division Education Office
- Shire Highlands Division Education Office
- District Education Office in Mchinji, Nkhata Bay, Mangochi and other each district

(2) 他ドナー

- DfID
- USAID
- CIDA
- GTZ

(3) 小学校

- Kamuzu Primary School (Mchinji)
- Kalambwe Primary School (Nkhata Bay)
- St. Maria Goretti Primary School (Nkhata Bay)
- Chinguluwe Primary School (Nkhata Bay、UNICEF・世銀のMASAFによる校舎整備)
- St. Augustine I Primary School (Mangochi)
- その他各県の小学校

(4) 中学校

- Magawa Secondary School (Mchinji、JOCV提案で草の根無償による机供与)
- St. Augustine Community Day Secondary School (Nkhata Bay)
- Mangochi Secondary School (Mangochi)
- Nansega Community Day Secondary School (Mangochi)
- As-Salam Boys Secondary School (Mangochi、イスラム系)
- その他各県の中学校

1 - 6 事前調査の概要

(1) 先方政府の要請内容及び意向の確認

本調査のフェーズにあたる、全国スクールマッピング・マイクロプランニングで作成した33県のDEPsが初中等教育を対象としていたことから、本調査においても初中等教育を対象とすることで合意した。また、本調査は、初中等教育の質及びアクセス改善のため、パイロットプロジェクトによるDEPs実施の推進、地方分権化のなかでのDEPs実施のための中央・地方政府行政官のキャパシティービルディング、DEPsとPIF及び各種Strategic Plansに基づいた全国地方教育支援計画（National District Education Development Plan）の作成という3つのコンポーネントから構成されることを確認した。

なお、先方要請のタイトル“Study on Strengthening of Operationalization System of the District Education Plans and Development of National Education Development Plan”が冗長であり、今後引用もしづらいことから、タイトルを“The National Implementation Program for District Education Plans”（NIPDEP）とすることで合意した。

(2) 本格調査実施に必要な情報収集、既存データの確認

当方クエスチョネアーに対する回答として各種データを受領した。また、その他に地方分権化の進展状況、DfID、USAID、世銀など他機関の援助動向等についても情報収集を行った。また、DfID及びUSAIDと行った協議において、本調査の主旨を説明し、本調査で策定される全国地方教育支援計画については、マラウイにおける教育セクターの上位計画であるPIFや、各ドナーのサポートの下で教育科学技術省（Ministry of Education, Science and Technology：MoEST）が作成している各種Strategic Plansと重複するものではなく、パイロットプロジェクトの実施から得られる知見を基にDEPsの作成、実施、評価、アップデートを円滑に行うために、中央政府及び地方政府が行っていくべきことをまとめた計画であり、DEPsと上記上位計画との間を埋めるものであるとの説明を行い、各ドナーから理解を得た。

(3) 先方受入体制・実施体制の確認

MoESTがカウンターパート機関、MoEST内の教育計画局と本調査用に設置されるステアリングコミッティーが調査実施上の各種調整を行うことを確認した。なお、ステアリングコミッティーとしては、全国スクールマッピング・マイクロプランニング実施時のステアリングコミッティーが継続して担当することとなった。また、カウンターパート要員をMoESTから選出すること、パイロットプロジェクトの円滑な実施のため、必要に応じ、州・県の教育機関、各学校等からもカウンターパート要員を選出することに合意した。さらに、ステアリングコミッティーには他ドナー等も必要に応じ参加すること、ステアリングコミッティーの下

に、より実務レベルのテクニカルコミッティーを必要に応じ設置することも確認した。

(4) 現地踏査

Mchinji、Nkhata Bay、Mangochi、Dedza、Zomba Rural、Zomba Urban、Blantyre Rural、Blantyre City、Mulanje、Thyolo、Nsanjeの11県において現地踏査を行った。詳細については1 - 7を参照されたい。

(5) S / W、M / Mへの署名取得

2002年10月1日午前9時、LilongweのMoEST内にて、MoEST事務次官Charlie M. Gunsaru氏及び大蔵省Debt and Aid Management Department, Deputy DirectorのM.M. Sibande氏と当方団長牟田教授との間でS / W、M / Mへの署名・交換を行った。

(6) 本格調査実施方針・内容の協議

本格調査は、既存の国家開発計画・教育計画・DEPs等のレビュー、初中等教育の現状分析・問題抽出、パイロットプロジェクトによる実証検証、全国地方教育支援計画策定の合計約26か月間の工程で行うことについて先方政府と合意した。パイロットプロジェクトの対象県は、各州から1県ずつの計6県とし、このうちNkhata Bay及びMchinjiについては、DEPsにおいて述べられている項目をできるだけ多く、総合的に実施するため、他4県よりも多くのリソースを投入することで先方と合意した。他の4県については、当方が提示したクリテリアを参考にしつつMoEST側が選定を行い、Ntchsi、Machinga、Thyolo、Nsanjeを対象とすることとした。調査団では、本事前調査での各方面からのインタビュー及び1 - 7で述べる現地踏査の結果から、パイロットプロジェクトは各県のDEPsに基づきつつ、以下のような項目について行うべきと考えている。

- 1) 教室・教員宿舎、トイレ等の新規建設・メンテナンス
- 2) 机・椅子等の教育資材購入
- 3) 教員の現職教員再訓練システムの改善と実施
- 4) 学校運営能力の改善
- 5) 地方教育行政能力の改善

6県のうち、Nkhata BayとMchinjiについては、1)～5)のすべてをカバーすることを目標とし、DEPsを総合的に実践することで、教育の質の改善をめざす。その他の4県については、主に3)～5)のコストがそれほどかからないものから厳選してインターベーションを行い、低コストでいかに教育の質を向上させるかについて検討する。なお、3)から5)のインターベーションの例としては、以下の項目を想定している。

- 3) クラスターシステムを活用し、教師相互の教授能力向上研究会を設立し、更にドマシ教員養成学校や初等教育アドバイザー（Primary Education Advisor：PEA）からのそれらに対するサポートシステムを確立する。
- 4) School Management Committee及び校長のキャパシティービルディングを通し、学校を活性化するための活動を提案させ（自製教材の作成、コミュニティーによる施設整備、父兄による授業監視、運動会などイベントの実施等が考えられる）それらへの技術的・資金的支援を行う。
- 5) 中央政府・地方政府行政官のキャパシティービルディングを通し、DEPsのなかの優先順位付、実施、評価、改訂が確実に行われるようにする。
詳細については、本格調査のなかで、DEPs等のレビュー、それぞれの県の教育の現状を考慮しつつ決定する。

1 - 7 教育現況調査

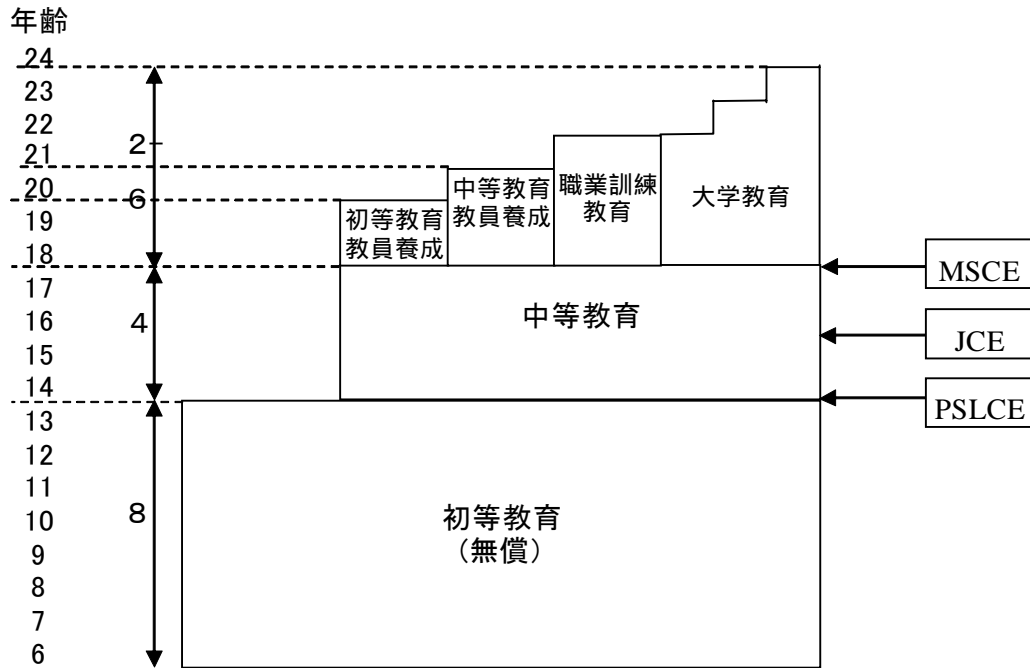
1 - 7 - 1 教育概況

マラウイの教育制度は8年間の初等教育、4年間の中等教育、2～6年間の高等教育から成っている（図1 - 1参照）。1994年から初等教育無償制度（Free Primary Education）が導入されたことにより、初等教育の就学者数は1994年の190万人から2000年には300万人に急増した（表1 - 1参照）。また、中等教育については女子に限り無償である。これはUSAIDの実施しているGirls Attainment of Basic Literacy Education Program（GABLE）が資金提供しているためである。

このように、マラウイ政府による初中等教育の拡充努力に加え、各国ドナーの協力により、過去10年間の就学者数の年間増加率は、初等教育で8.6%、中等教育で17.6%、教員養成学校で15.3%となっており、量的には確実に成果があがってきている（表1 - 1参照）。これは初等教育無償制度の導入による1995年以降の初等教育就学者数の急増、それらの卒業生の増加に伴う中等教育就学者数の拡大、更に初中等教員の不足の深刻化による教員養成学校就学者数の急増という現象が連鎖的に起こったためと思われる。

マラウイのほとんどの学校¹は、Malawi School Certificate Examination（MSCE）に定められたカリキュラムに沿った教育を行っている。生徒は全国统一試験に合格することが進学条件となっており、初等教育終了時（スタンダード8）にPrimary School Leaving Certificate Examination（PSLCE）、中等教育2年終了時（フォーム2）にJunior Certificate Examination（JCE）、中等教育4年終了時（フォーム4）にMSCEが実施される（図1 - 1参照）。また、学校で使用される言語はスタンダード4まではマラウイの国語であるチェワ語で行われるが、スタンダード5以降はすべて英語で行われる。

¹ 一部の優良な私立学校はイギリス式の教養課程履修証（General Certificate of Education：GCE）のOレベル・Aレベルの定めるカリキュラムを使用している。



MSCE: Malawi School Certificate Examination
 JCE: Junior Certificate Examination
 PSLCE: Primary School Leaving Certificate Examination

出所：事前調査団

図 1 - 1 マラウイの教育制度

表 1 - 1 教育サブセクターごとの就学者数の推移

年度	初等教育	中等教育	高等教育		
			教員養成学校	職業訓練教育	大学教育
1990	1,325,453	48,922	2,909	762	2,685
1991	1,400,682	59,715	3,239	788	3,117
1992	1,662,583	68,956	3,345	840	3,247
1993	1,795,451	72,329	3,544	863	3,251
1994	1,895,423	88,752	3,624	1,007	3,684
1995	2,860,819	105,841	3,085	1,080	3,601
1996	2,887,107	139,386	2,954	1,054	3,872
1997	2,905,950	179,605	3,112	1,290	4,739
1998	2,805,785	192,091	9,401	1,308	3,179
1999	2,896,280	242,740	9,401	1,305	3,527
2000	3,016,972	247,156	12,129	1,504	3,977
平均年間 増加率	8.6%	17.6%	15.3%	7.0%	4.0%

出所：Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

1 - 7 - 2 初等教育

8年間の初等教育は無償であり、実際には不十分ではあるが、政府から教科書・ノート・文具が支給される。にもかかわらず、経済的理由・親の無理解・結婚（特に農村部の女子）等の理由により中退する生徒が多く、80万人のスタンダード1の就学者数に比べ、スタンダード8の就学者数は15万人である。男子は低学年の中退率が高く、女子では低学年も高いが高学年でも高くなっている。また、全体では女子の中退率が男子に比べ高い。教室・机・トイレがないなど劣悪な教育環境が、女子の中退率を高めている一因ともなっている。全体では男女の就学比率に大きな差異はない（表1 - 2参照）。

表1 - 2 初等教育の就学者数と中退率（2000年）

学年	初等教育在学者数			中退率（%）		
	男子	女子	合計	男子	女子	合計
1	399,647	404,665	804,312	13.5	12.4	12.9
2	274,813	272,644	547,457	11.3	10.6	11.0
3	239,452	232,885	472,337	9.3	8.7	9.0
4	181,366	172,608	353,974	8.6	8.6	8.6
5	169,455	132,955	302,410	6.4	8.6	7.4
6	113,212	100,943	214,155	6.9	9.0	7.9
7	91,796	76,809	168,605	6.5	9.8	8.0
8	88,321	65,401	153,722	6.3	10.5	8.1
計	1,558,062	1,458,910	3,016,972			

出所：Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

国全体では、生徒数 / 教科書数比は教科・学年により異なるものの1.2から2.5である。CIDAによるプロジェクトが、現在全生徒に教科書を配布中とのことであり、今後この指標の改善が期待される。ただし、聞き取り調査でも配布に漏れた地域や学校が存在するとのことであり、教科書はまだ不足している可能性がある。なお、教科書は生徒の所有になるのではなく、学年終了後に返却し次の学年が使用する。クラスのたびに配布・回収する学校もある。これらの過程で教科書が紛失することも少なからず起こるようである（表1 - 3参照）。

表1 - 3 初等教育の生徒数 / 教科書数比（2000年）

学年	生徒数 / 教科書数比		
	英語	数学	チュワ語
1	1.7	1.8	1.9
2	2.0	2.0	2.5
3	2.2	2.2	2.5
4	2.2	2.1	2.3
5	1.8	1.8	2.0
6	1.4	1.4	1.6
7	1.3	1.3	1.5
8	1.2	1.2	1.2

出所：Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

全教員数は4.8万人であり、生徒数 / 教師数比は全国平均で63となる。しかし、無資格教員が半数近く存在するため、有資格教員に限ると生徒数 / 教師数比は123となり非常に高い。38%が女性教員である。聞き取り調査によると、都市部では教員が余っているところもある一方、農村部では全く不足しているという状況が一般的のようである。特に女性教員は、家庭の事情などで都市部への配属を強く希望することに加え、地方赴任手当のようなインセンティブがないこともその要因となっている（表1 - 4参照）。

表1 - 4 初等教育の生徒数 / 教員数比(2000年)

	有資格者	無資格者	計	
男性教員	15,595 53%	14,092 47%	29,687	62%
女性教員	8,971 49%	9,182 51%	18,153	38%
計	24,566 51%	23,274 49%		
総計	47,840			
生徒数 / 総教員数比	63			
生徒数 / 有資格教員数比	123			

出所：Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

スタンダード8の終了時に実施されるPSLCEの2000年の合格率は男子79.3%、女子77.1%で男女間に大きな差はみられない。また、都市部と地方の差も少ない¹。PSLCEは英語・数学・総合理科は必修で、更に社会又はチェワ語のどちらかを選択し、計4教科を受けることになっている。公立学校のなかには、PSLCEの合格率を上げるため、通常の授業と別に、8年生に対し受験用に早朝と放課後に特別授業を毎日無料でしているところもあった。このような学校は、遠方から通学してくる生徒も多くコミュニティーからの評判も良いため、様々な協力が得られやすいようである。

1 - 7 - 3 中等教育

4年間の中等教育は有償である。中等学校には公立学校と私立学校がある。公立学校は、National Conventional Secondary School (NCSS)、Grant-Aided Secondary School、Government Boarding Secondary School、Government Day Secondary School、Community Day Secondary School(CDSS)の5つのタイプに分類される。NCSSは全寮制である。前4者が以前から正規の中等学校であるのに対し、CDSSは数年前にマラウイ遠隔教育学校 (Malawi College of Distance Education) から一般の中等学校に格上げされた。一般的に施設や教科書整備等の学習環境は従

¹ Table 22.3, Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

来からのSecondary Schoolの方が整っており、卒業試験等の結果等から評価されるいわゆる名門校はConventional Secondary Schoolに属し、そのなかでもミッション系をその母体としているGrant-Aided Secondary Schoolである。

一方、私立学校は2つのタイプに分かれるようである。キリスト教系の教育レベルが高く授業料も高額で裕福な家庭の子女が通うもの（一部キリスト教系ではないものもある）と、公立学校に行けなかった学生が行く教育レベルのあまり高くないものである。近年イスラム教系の学校で、授業料はそれほど高くないが良質の教育を行っている中等学校も出始めた。

2000年の就学者数の統計では、公立一般中等学校のシェアは18.8%、CDSSは71.6%、私立は9.6%である¹。PSLCE合格者のうち、成績最優秀者はMoESTにより各地のNCSSに振り分けられる。その他は県教育事務所により、より優秀なものからGrant-Aided Secondary School、Government Boarding Secondary School、Government Day Secondary School、CDSSの順に振り分けられるようである。

中等教育も初等教育と同様中退は多い。2000年の統計では、8万人のフォーム1の就学者数に比べ、フォーム4の就学者数は5万人である。女子学生の比率は、USAIDの無償プログラムにもかかわらず、40%である（表1 - 5参照）。

表1 - 5 中等教育の学生数

学年	学生数			女子学生比率
	男子	女子	計	
1	47,758	33,685	81,443	41%
2	50,193	32,368	82,561	39%
3	36,717	23,481	60,198	39%
4	30,549	20,198	50,747	40%
計	165,217	109,732	274,949	40%

出所：Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

中等教育の大きな問題のひとつは教科書不足である。学生数/教科書数比は12.8に達する学科もある。多くの場合、クラスでは教員だけが教科書を持っており、学生は黒板に書かれた講義内容を写し、教科書はあとで図書室で見るといような具合である（表1 - 6参照）。

表1 - 6 中等教育の生徒数/教科書数比（2000年）

学年	学生数/教科書数比								
	チュワ語	数学	英文法	英語	生物	物理化学	地理	歴史	農業
1	2.9	5.5	12.8	5.0	10.9	8.5	8.9	10.3	10.1
2	2.8	7.4	8.5	6.4	9.2	8.9	9.8	9.9	12.3
3	2.9	6.3	4.4	5.2	6.9	7.5	5.0	7.6	9.2
4	2.2	4.7	3.5	4.3	5.1	6.1	4.1	6.4	7.6
平均	2.7	5.9	6.2	5.2	7.8	7.8	6.5	8.6	9.8

出所：Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

¹ Table 23.1, Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

全教員数は5,900人であり、生徒数 / 教師数比は全国平均で47となる。しかし、無資格教員が65%存在するため、有資格教員に限ると生徒数 / 教師数比は134となり非常に高い。20%が女性教員である¹。

フォーム2の終了時に実施されるJCEの2000年の合格率は、平均で男子31%、女子61%であった。学校のタイプによる差異はあまりなく、すべて42%から49%の間にある。一方、フォーム4の終了時に実施されるMSCEの2000年の合格率は、平均で男子23%、女子14%と低い。学校のタイプによる差も大きく、全寮制学校が32%と高く、次いで私立と全寮制でない一般の公立学校が29%と28%であるが、CDSSは9%弱と非常に低い。Night Schoolは高校に入学できなかった者が入学できるもので、一部の公立高校に開設されている4年生のコースであるが、その合格率も13%と低い(表1-7参照)。

表1-7 JCEとMSCEの合格率(2000年)

学校のタイプ	合格率					
	JCE			MSCE		
	男子	女子	計	男子	女子	計
Government Day	33.7%	60.5%	46.3%	33.1%	16.6%	27.5%
Government Boarding	18.4%	77.3%	44.7%	37.1%	20.2%	31.8%
Community Day	32.7%	56.0%	42.3%	10.8%	4.3%	8.5%
Private	28.8%	72.8%	49.4%	35.3%	20.9%	28.9%
Night School	53.0%	33.1%	43.5%	16.1%	8.3%	12.9%
計	31.0%	61.0%	43.8%	23.4%	14.3%	20.0%

出所: Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

MSCEでは、各学生は8~9科目を選択し、英語を含む6科目にパスしなければならない。成績は1から9でつけられ、1~3は最優秀(Distinction)、4~6は優秀(Credit)、7~8は合格(Pass)、9は不合格となる。大学に進学するには、大学の進学希望学部が要求している学科にすべて合格していることが必要条件である。しかし、場合によってはその必要条件を満たしていても、成績により受験できないこともある(いわゆる足切り)。さらに、入学許可を得るには、各大学の学部が実施する入学試験に合格しなければならない。

1-7-4 教員養成教育

初等教育の教員になるには、MSCEを取得していること、JCE取得後、初等教員養成学校を卒業することの2つの方法がある。初等教員養成学校は全国に6校(Karonga, Kasungu, Lilongwe, St. Joseph, Blantyre, St. Montfort)あり、現在1万2,000人が就学している。従来の就学

¹ Table 28.1, Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

者数は3,000人程度であったが、1998年以降急速に増加した（表1 - 1参照）。しかし、深刻な有資格者教員不足を補うため、更にドマシ教員養成大学、マラウイ教育研究所、MoESTの特別プログラムなど様々なスキームでも教員研修が実施されている。

中等教育の教員養成機関には、マラウイ大学教育学部、ムスズ大学中等教員養成コース、ドマシ教育大学の3校がある。マラウイ大学教育学部とムスズ大学はBachelorを出している。ドマシ教育大学は中等教育の教員養成が目的の単科大学で、Diplomaを出している。ドマシ教育大学では3つのプロセスでDiplomaを所得し、中等教育の有資格教員になることができる。中等学校卒業後、ドマシ教育大学で3年コースを終える、2年の教員養成学校を終了後、2年以上の教員経験を積み、ドマシ教育大学の3年コースを終える、CIDAのSecondary School Teacher Education Project (SSTEP)で2年の教員養成学校を終了後、教員の経験を積みCIDAの試験に合格し、3年のPart-timeコース（遠隔教育）を終えるという3つのプロセスである。

現在8,000人の中等教育の教員が不足している。それに対し、ドマシ教育大学の新規受入容量は180人であるが、実際の卒業生数は1999年157人、2000年161人、2001年125人である。希望者は全員公立中等学校の教員として採用される。

1 - 7 - 5 教育行政

MoESTは、基礎教育局、中等教育局、高等教育局、人的資源局、教育計画局、教育手法開発局、総務局、会計局の7つの局から成り、職業訓練教育を除くマラウイの教育セクターすべての計画・運営・財政管理・人事管理を担っている。特に教育計画局は、初等・中等・高等教育の計画、調査及び評価、予算計画、情報統計管理を担当しており、国際機関やドナーとの協力調整の窓口となっている。

マラウイは6州の教育行政区域に分けられており、各州に州教育事務所（Division Education Office）があり、州内の県教育事務所（District Education Office）の管理と中等学校の管理・運営を担当している。県教育事務所は全国に33か所あり、更にその管轄地域は学区（Zone）に分かれている。県教育事務所は学区内の管理と初等学校の管理・運営を担当している。各学区には10～15程度の初等学校がある。

県教育事務所は地方分権化が進むにつれ、今後更に重要になると思われる。県教育事務所は一般に、県教育責任者（District Education Manager：DEM）、副県教育責任者、初等教育アドバイザー調整官（Coordinating Primary Education Advisor：CPEA）、PEA、各種補助スタッフにより構成されている。PEAは各学区に1名配置されており、CPEAが全PEAの調整を担っている。各学区には教員開発センター（Teacher Development Centre：TDC）が設置され、PEAの事務所となっており、教員再訓練のためのセミナーやコース、各種会合に利用されている。

1 - 7 - 6 教育財政

アフリカサブサハラ諸国等の周辺国と比較して、マラウイの教育セクターへの投資は堅調に推移している。同レベルの経済発展段階にある国のなかでは、ケニヤ・ガンビアについて高い教育支出 - GNP比を維持してきている（表 1 - 8 参照）。特に初等教育無償制度の導入後は、政府予算に占める教育セクターの割合は1989年の11%から増加し、2002年には21%、約59億MK（マラウイクワチャ）（リカレントコスト43億MK、開発予算16億MK）となっている。2000年のデータによれば、教育予算のうち、75%が初等教育、15%が中等教育、3%が教員養成、配分されている。生徒1人当たりの年間予算配分は、初等教育で706MK(1,052円)、中等教育で1,716MK(2,557円)である¹。

表 1 - 8 GNPに対する教育予算比率の各国比較

Country	GNP per capita in 1995	% of Public Spending on Education to GNP					
		1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sub-Saharan Africa							
Ethiopia	110	3.4	3.1	3.4	4.2	4.6	4.0
Burundi	150	3.4	3.5	3.8		4.6	5.1
Malawi	180	3.4	3.2	4.8	4.4	4.3	5.4
Niger	190	3.2	3.1	4.1	2.9	2.9	2.9
Nigeria	210	1.0	0.5	0.5	0.9	0.9	0.7
Burkina Faso	220	2.7	2.9	3.0	1.5	3.5	1.4
Madagascar	240	2.2	2.7	2.3	2.2		
Uganda	250	1.5	2.0			2.2	2.6
Mali	250						2.2
Kenya	260	7.1	6.7	6.7	6.5	7.1	6.7
Sudan	300	0.6	0.4				1.4
Zambia	350	2.6	3.1	2.3	2.1	2.1	2.2
Benin	350						3.2
Gambia, The	350	4.1	2.7		5.1	5.3	5.6
Ghana	370	3.3		4.5	4.3	4.3	4.8
Mauritania	450		4.9	4.9	5.1	5.2	5.1
Guinea	540		2.1	2.1	2.2	1.9	2.0
Senegal	550	4.1		4.3	4.4	4.0	4.0
Zimbabwe	630	8.0	6.8	7.4	7.1		
Congo, Rep.	640	6.0	8.9	9.6	9.1	7.5	6.1
Cote d'Ivoire	670			7.7	7.9	5.8	5.3
Lesotho	670	3.7	6.2	6.6	5.4	6.7	
Morocco	1,120	5.5	5.2	5.8	6.0	5.6	5.8
Swaziland	1,380	5.4	7.2	7.3	6.7	7.7	6.3
Namibia	2,220	7.5	9.1	9.8	9.4	9.1	8.5
Botswana	3,360	6.9	7.3	7.1	7.8	8.2	8.6
Mauritius	3,420	3.5	3.8	3.7	4.1	4.4	4.2
South Africa	3,740	6.5		7.0	7.1	7.3	6.8
Gabon	3,860			3.2		2.8	2.9
Seychelles	6,460	8.1	6.7	8.4	6.2	9.3	8.0
Asia							
Thailand	2,710	3.6	3.6	4.0	4.1	3.8	4.1
Malaysia	3,890	5.4	5.7	5.5	5.2	5.2	4.7
Korea, Rep.	10,240	3.5	4.0	4.2	4.4	3.7	3.7

出所：World Development Indicators 2000, World Bank

¹ Table 33.2, Education Basic Statistics, Malawi 2000, Ministry of Education, Science and Technology

1 - 7 - 7 現地調査結果

本予備調査期間中に 8 県の県教育事務所、10の初等学校、14の中等学校を訪問しインタビューを実施した。以下にその現地調査結果をまとめる。

(1) 県教育計画 (DEPs)

フェーズ で開発されたDEPsはDEM、CPEA、Planning Director of District Assemblyの3人で2か月程度で作成されたものである (Pilot Districtsは除く)。ただし、その間に質問票等の手段により、多くの関係者の意見をDEPsに取り込んでいるので、現場のニーズを反映している。そのあと、DEPsは県議会 (District Assembly) で承認されているので公式なものとなっている。さらにそのあと、県開発計画の教育セクター部分の計画に盛り込まれた。各ドナーはDEPsを参考に各県での協力分野・案件を計画している。

フェーズ で計画・訓練・実施された生徒数や出席表等の基礎データ収集・分析はそのまま続けられているということであったが、訪問時には、現在もJICAから供与した出席表が使用されている学校と十分に使用されていない学校とが見受けられた。持続性のある組織制度改革と実施スキームの確立が必要である。

(2) 初等・中等学校の実情

1) 施設状況

初等・中等学校ともに教育環境は都市部と地方、また学校間でも様々である。初等学校は農村部では一般に劣悪だが、それらとほとんど大差ない都市部の学校もある。初等教育へはこれまでDFID、USAID、世銀、CIDA、UNICEFなど多くのドナー及びNGOが支援を実施してきたこともあり、これらドナーの支援で建設された教室、職員住宅、トイレなどを有する初等学校も多かったが、それでも教室が足りず、屋外授業を行っていたり2部制をとっていたり、また1クラス100名以上で授業を行っていたりする。既存の施設についても、梁が痛んでいたり煉瓦造りの壁が崩れかかっていたりと、メンテナンスがきちんとは行われていないようである。一般に机や椅子はない場合が多い。世銀の支援の下MoESTが行った調査によれば、初等教育において1教室当たりの生徒数は91人、1机当たりの生徒数は15人と施設の不足は明らかである。中等教育においても例えばNkhata Bay県のDEPsによれば、1教室当たりの生徒数は71人とPIF上の目標である50人に比べ改善の余地が大きい。

2) 学習教材

CIDAの教科書配布プロジェクトによりすべての初等学校に十分な教科書があるはずであるが、配布漏れなどから必ずしも教科書が十分とはいえない。ノートや筆記用具

等の消耗材も不十分である。2000年時点の初等教育における教科書1冊当たりの生徒数は約2名であり、CIDAのプロジェクトにより、この数値が改善しているものと考えられるが、実状については、十分調査する必要があるものと思われる。

3) 教員の質

PEAによる学校運営状況を対象とした定期的な巡回指導や現職教員訓練などが行われているものの、1-7-2で前述のとおり、依然として無資格教員が多く、教員による教授内容の質が低いという問題は解決できていない。中等学校においても、一部の宗教系の私立学校等を除くと初等学校同様、施設不足に加えて、有資格教員不足の問題が深刻する。図書室等の施設があってもあまり活用されていないなど、施設や教材の整備に加え、教員の質及び教授法の改善等による施設・教材の有効な運用を行うことも同様に重要となっている。

中等学校の学生の最終目的はMSCEに合格することである。しかし、教員の質が低く、自分がよく理解していない点については教えないという者が多いためか、その合格率はCDSS、Night School、低質な私立学校は10%以下のところも多い。

4) 教育現場の状況

初等・中等学校とも退学率の高さは深刻で、初等学校は8年生まで修了する生徒は入学者数の25%から50%にすぎない。退学の主な要因は、経済的理由、5年生から英語での授業が始まりついていけなくなる、女子の場合は結婚等のようなものである。中等学校の退学の主な要因は、経済的理由、フォーム2でのJCE不合格、女子の場合は妊娠等のようなものである。

中等学校の授業料は学期ごと(年間3学期ある)にMK500、全寮制学校は更にMK1,500~2,500が必要となる。生徒側からの中等学校に対する需要は高く、一部はNight School(昼間のコースのあと、15:30から17:30で4年で修了)を実施している。授業料は学期ごとにMK700である。教員は昼間のコースを担当している教員のなかで希望者のみNight Schoolの授業を担当し、その賃金分は給料に追加される。なお、Night Schoolへは初等教育でPrimary School Leaving Certificate (PSLC)を取得していて、授業料を払える者ならば、誰でも入学できる。

前述のとおり、中等学校の学生の最終目的はMSCEに合格することであるが、その合格率は10%以下と低い。それがにもかかわらず、やはり中等学校に4年間通ったということで、一定レベルの英語の能力をもっているとみなされるなどの理由で将来的に就職しやすいという事実はあるようである。そのため、MSCEをとれる確率は少なくとも、劣質な私立学校に対する需要はあるとのことである。

(3) 学校レベルでの改善努力

初等・中等学校ともに多くの問題を抱えているが、学校レベルでは改善努力がみられる学校もあった。例えば、 コミュニティー参加による校舎建設、 コミュニティーメンバーによる教員の授業モニタリング、 奨学金のスポンサーを募る、 合格率を上げるため特別授業を無料で実施する、 Night Schoolを実施する、 校内の空地を利用し野菜などを栽培し寮の食事の改善をする、 2シフトによる施設の有効利用する、 午前は初等学校、 午後はCDSSで教室をシェアして利用する、 DANIDAの援助がなくなったあとモクラスター内で教員間の勉強会をするなどである。

(4) まとめ

学生やJOCVへのインタビューでは教員の怠慢による授業放棄が相当存在するようである。また、研修手当がないと研修に参加しないという教員も多いようである。フェーズIでは生徒の出欠をとる制度は導入したが、同時に教員の出欠をとることも重要である。まず、現在の状況のなかで実施できることを最大限実施し、それを正当に評価することにより教員の昇進査定をし、教員の意欲を向上させることが重要である。前述の改善努力にみられるように、これらはすべてトップマネジメントであり、MoEST、州教育事務所、県教育事務所、学区、学校のそれぞれのレベルでのマネジメントの強化により改善できる部分は多くあると思われる。

フェーズIIでは、マラウイ側のオーナーシップは尊重するものの、持続性が確保できるもの、自助努力のみられるもの、緊急性の高いもの、明確な効果が期待できるものをパイロットプロジェクトの選定クライテリアとし、限られた実施予算のなかで最大限の効果が得られることを念頭にパイロットプロジェクトを選定・実施することが重要である。

1 - 8 Other Donors Activities and Possible Coordination

British Department for International Development (DfID)

DfID has one of the largest bilateral donor support programs (25 million £ over 3 years) for education in Malawi. DfID is supporting the Ministry to implement the Policy and Investment Framework and specifically supports elements of the PIF relating to basic education, with an emphasis on standards 1 to 4.

There is both national level programming and district level programming, the latter being focused on the following 6 districts:

- Mzimba South
- Ntchisi
- Ntcheu
- Mangochi
- Chikwawa
- Phalombe

DfID worked with the Ministry of Education to develop the criteria for profiling the various educational districts. These criteria included poverty indicators (based on household surveys), educational indicators and the district capacity (Dept. of Planning and Dept. of Finance etc) to manage development funds. The objective was to ensure each of the 6 divisions was represented when the pilot districts were identified. DfID expects that all the zones from the 6 pilot districts will be involved in the programming. Criteria will be established for selecting schools within a zone. DfID will be working at both the school level and the district education office.

The DfID education sector support program consists of:

- Teacher education (support for teacher development centers, training in school management, classroom improvement)
- Learning environment (an estimated 1,660 primary classrooms will be constructed)
- Teaching and learning (support for the reformed primary curriculum and classroom-based assessment procedures)
- Community participation (through support to the National Strategy for Community Involvement in Primary Education)
- District Management
- Central management and PIF support
- HIV/AIDs

Previous primary school construction costs for DfID projects in Malawi averaged £10,000 per block (consists of 2 classrooms) or £5,000 per classroom.

With respect to implications for the JICA Phase 2 project, there will be coordination issues should any of the 6 pilot districts identified by the Ministry for JICA be the same as the pilot districts for DfID support.

Canadian International Development Agency (CIDA)

CIDA is the main donor supporting the primary school textbook project. This is a second phase of the project and has corrected some of the problems from the first phase including delivery to the schools and preventing resale of the books.

These textbooks were designed by Malawi educators and based on the curriculum of the mid-1990s. The new curriculum won't begin until 2005 at the earliest and in any case will be phased in with changes first being introduced for Standard one; followed by new curriculum for standard two etc.

CIDA used the primary education advisers to survey 4,700 primary schools and developed a database, now available to the Ministry and other donors, which provides reliable information on the number of students by grade from Standards 1 to 8 for 4,300 schools. The form also specified the number of existing textbooks in good condition for each subject and grade. This enabled CIDA to estimate the additional textbook requirements needed at each school to accommodate the stated enrolment.

The books were printed in Canada (considerably cheaper than local commercial printing), packaged for each school, and delivered by commercial means in late 2001 and 2002. A consultant did a spot check of 10% of the schools to ensure that delivery had been made.

In principle, there should be one textbook per student in each of the government schools. In cases where there have been newly constructed schools, increased enrolment from transfers or where there have been omissions when the original forms were completed, there may be some shortages of books resulting in students having to share textbooks until the shortages have been addressed.

An overprinting of 10% provides some surplus that can help schools that did not fill out the forms. The textbooks have an estimated life of 3 years depending on usage. The books carry an HIV/AIDS awareness message on both the front and back covers and are stamped "not for resale." Cabinets were provided to the schools to protect the books against damage from termites and theft during vacation periods.

Each school sets its own policy concerning the use of the textbooks at home (normally for the initial grades, students do not take the books home).

An estimated 11.4 M primary school textbooks have been distributed and 12,000 metallic storage

cabinets. Teacher guides were also prepared and distributed.

The CIDA textbook project has some implications for the JICA Phase 2 project in that the database is considered up-to-date for 4,300 schools and may be useful when designing JICA program activities in the 6 pilot districts. It would also serve as a useful tool for district level training in the management of learning materials (the entries for the years 2000, 2001 and 2002 can even provide estimates for loss rates by school for the textbooks thus identifying priorities for taking corrective action).

The Ministry has indicated it would be useful to have some training to encourage the teachers to use the textbooks with the new teaching/learning methodology (the books at some schools are kept on the shelves as the teachers still rely on a traditional classroom management style based on a somewhat authoritarian approach).

CIDA is also supporting a major Secondary School Teacher Education Project (SSTEP) with the Domasi College of Education. Teachers of the community day secondary schools are the main beneficiaries. Utilizing distance education, SSTEP provides one program to acquire the qualification for teachers in secondary education and to learn about some specific academic and professional areas such as science, gender, HIV/AIDS sensitisation.

GTZ

Germany is supporting Malawi in 3 main sectors (basic education, health, decentralization). In education, GTZ is supporting:

- Primary school teacher training
- Curriculum reform
- Basic education options that provide for students who will not continue on to secondary level education

GTZ has emphasized the need to consider support for both the external (e.g., poverty, malnutrition) and the internal factors influencing educational performance. For example, malnutrition leads to absenteeism which, in turn, leads to repetition and eventually to dropouts. Sometimes the external factors are more important than the traditional factors such as the quality of teachers in terms of qualifications or the distance the student needs to walk to school.

There is an estimated one million HIV/AIDS orphans and this will require some form of community based care.

The malnutrition problem is especially severe during certain months of the year and some NGOs working with local communities are supporting school feeding programs.

GTZ noted that there is a MOU involving GTZ, World Bank, USAID and DfID in which the various partners pledge to cooperate in basic education. It is expected that there will be a mini-pool of funding from GTZ and DfID to support the Ministry's curriculum reform process but all the partners recognize that not all donors can join pooled funding and budgetary support so there will continue to be opportunities for project support. JICA is invited to join the MOU.

Teacher training is apparently a major concern since there is really very little "pre" service training. Unqualified teachers are currently hired and then return for training which may consist of a 2 year program made up of 8 months practice training and then some classroom based instruction at one of the 6 primary teacher training colleges. There is a large gap between the number of teachers requiring training each year and the capacity of the colleges to provide that training.

GTZ support for teacher training focuses mainly on the initial training whereas DfID support is more for the continuing professional development of teachers.

Both GTZ and the World Bank were supporters of the Malawi Integrated In-Service Teacher Education Project (MIITEP) implemented by the Ministry from 1997. This was a crash program designed to certify unqualified primary school teachers over two years through a combination of four months in a residential college and 20 months teaching under supervision while studying at a distance.

A study on primary school teachers has estimated that the annual attrition rate in Malawi is between 6 and 8% which includes an estimated 3% death rate (due primarily to HIV/AIDS) and the rest of the attrition due to transfers (e.g. to better paying positions in countries like Botswana, moving to the private sector, retirement, marriage etc).

GTZ is working in the following 6 districts:

- Zomba Rural

- Zomba Urban
- Mchinji
- Lilongwe Urban
- Lilongwe Rural East
- Lilongwe Rural West

It can be seen that the GTZ educational support thus focuses on primarily two divisions (Central West, South East).

Once the Ministry has identified the 4 remaining districts (in addition to Nkhata Bay and Mchinji) for the pilot projects in the JICA Phase 2 project, these can be compared to the GTZ districts of focus, in order to see what coordination is required and whether a holistic approach to improving educational quality within a district based on various donor interventions linked to the district education plans is possible.

USAID

USAID has been supporting the Ministry since the early 1990s in the development of the Educational Management Information System (EMIS). The EMIS is based on the annual school census.

There has been training for the district officers, the primary education advisers and the division planners. Computers were provided to the various districts. Staff were sent to both UNESCO's Institute of Educational Planning in Paris as well as to US universities (e.g., Harvard). Capacity is being strengthened at the national, division and district levels to develop indicators, targets, data collection and analysis, and reporting to support the management, monitoring and evaluation of the implementation of the Program Investment Framework.

With decentralization, the analysis of the data was supposed to be done at the division level and this occurred in 1999 but subsequently the analysis has reverted to the Ministry.

USAID also supports the Improving Educational Quality Project. This is part of a multi-country initiative of USAID being implemented through the American Institute of Research. The latter chose the Malawi Institute of Education to do a school analysis in partnership with the NGO "Save the Children" in the districts of Mangochi, Balaka and Blantyre. The objective is to assist the Government of Malawi to promote quality primary education through targeted classroom research and learner assessments.

These organizations monitor if there has been an improvement in learning outcomes based on Standard 3 and 4 (1999) baselines in English, Mathematics and Chichewa.

The Quest (Quality Education through Supporting Teaching) project in Mangochi involves construction of 33 schools; the provision of in-service teacher training; and the training of school committees in school management.

An integrated curriculum is being tested in schools in Mangochi, Balaka and Blantyre Rural. Mentor teaching is being encouraged where an experienced teacher is identified by other teachers and serves as a mentor.

USAID is supporting a continuous assessment feasibility study in Ntcheu district. Interviews have been conducted with students, teachers, head teachers and primary education advisers. Questionnaires assess student performance in literacy, numeracy and Chichewa. This is being coordinated through the Centre for Educational Research and Training and the Malawi Examination Board. There is data collection in February and October. The results of the continuous assessment have shown the mentor teaching approach to be effective.

The Quest approach will be applied to 4 more districts (Mzimba South, Kasungu, Balaka and Machinga).

The experience of USAID in working with local Malawi educational organizations to build a continuous assessment capacity for monitoring educational outcomes at the school level is very relevant to the JICA Phase 2 project. JICA and the Ministry intend to support a holistic multi-factor approach in two key districts, Mchinji and Nkhata Bay.

It will be important at the end of Phase 2 to demonstrate that there has been an improvement in educational quality in the zones and schools where JICA has supported some of the recommendations from the district education plans.

By working with some of the same Malawi institutions to conduct these assessments as are used by USAID, there will be hopefully some economies as well as a strengthening of the assessment capacities of the organizations themselves.

World Bank

The World Bank is supporting a secondary education project (1998–2003) with the following components:

- Constructing 20 new day secondary schools
- Providing teaching and learning materials in all Government and grant-aided conventional secondary schools
- Strengthening school-based management through training of methods advisors, deputy heads and heads of departments and new head teachers in all conventional secondary schools
- Developing and distributing HIV/AIDS teaching and learning materials.
- Strengthening the capacity for monitoring and evaluation.

With the Free Basic Education policy in 1994, there has been increased pressure to expand access to secondary education. In 1998, the Ministry made a policy decision to convert the distance education centers to community day secondary schools.

In 2000, the Ministry, in conjunction with DANIDA, initiated the concept of clustering of secondary schools (e.g., 12 to 20 schools per cluster with each cluster consisting of at least one conventional secondary school). Training was provided to the lead cluster school which, in turn, would provide training to other schools within the cluster.

The transition rates from primary to secondary were only 11% in the late 1990s. The World Bank estimated that 49% of the primary school teachers were unqualified in 2000 and 68% of the teachers in secondary education were unqualified. The most qualified teachers are at the conventional secondary schools, then grant aid schools and the least qualified teachers are at the community day secondary schools.

The World Bank has noted that there is still an equity issue associated with female enrolment at the secondary level (girls account for 40% of the total secondary enrolment in 2000). There are a variety of reasons for the lower female enrolment including teenage pregnancy; lack of school dorms for female students; and cultural expectations for girls to stay at home.

The pass rate for the Malawi School Certificate Examination has been declining from a high of 65% in 1992 to the current low level of around 28%.

Both the World Bank and CIDA's project for support of secondary education have implications for the JICA Phase 2 project, especially for the 2 districts (Nkhata Bay and Mchinji) which have been targeted for a more holistic approach to improving secondary education. Since some of the JICA interventions for these two districts may at the secondary education level, it will be important to coordinate with both the World Bank and CIDA to ensure synergy for the various donors' investments.

Donor Coordination Mechanisms for Education in Malawi

There is an annual meeting of donors, bilateral and multilateral, with the Ministry of Education. This year, the meeting is in November and the theme will be on educational financing issues.

In the case of the JICA Phase 2 project, it is anticipated that there will be donor coordination mechanisms similar to those used in Phase 1. It is planned in Phase 2 to have:

- A Steering Committee chaired by the Principal Secretary of Education and involving senior representatives from various sections of the Ministry of Education, Science and Technology and from donor agencies
- A Technical Committee involving professional staff from the Ministry, donor agencies and possibly some of the pilot districts.

1 - 9 The Process and Current Situation of Decentralization

The lead for this initiative is being taken by the Department of Local Government. There are 27 district development plans (3 year rolling plans). In future, the Ministry of Finance will transfer funds through the National Government Finance Commission to the district assemblies.

Decentralization Policy

The Malawi Government in 1998 approved a National Decentralization Policy whose aim is to devolve central government functions and responsibilities to district assemblies. The main objectives of the Decentralization Policy are to promote democracy, good governance and public participation in local development.

Legal Framework

Parliament passed in December 1998 the Local Government Act based on the Decentralization Policy. This Act provides the basic legal framework for implementing decentralization in Malawi.

A Program Implementation Plan for 2001 to 2004 has been presented to stakeholders and donors for their support.

Need for Institutional Development

One of the major difficulties for implementing decentralization in Malawi is the weak administrative capacity of the District Assemblies. The Government has identified a need for training of assembly members in specific areas of the service committees including finance, education, development and planning, health.

Three institutions have been identified for capacity development with respect to provision of courses for local governments. These institutions are the Malawi Institute of Management, Chancellor College of the University of Malawi and the Staff Development Institute.

At the district level, a new integrated financial management system is being implemented. A computerized version is being used in 3 districts (Thyolo, Dedza and Mchinji) while a manual version is used in the other 30 districts. Computers have been provided to each district assembly as has training of the district assembly directors of finance and accounts assistants.

Assemblies are required to produce district development plans. These are a synthesis of the various sector plans at the district level. Education was one of the first sectors in most districts to have prepared a district plan as this was supported through Phase 1 of the JICA development study for microplanning in Malawi.

In the case of education, training will be needed not just for district assembly staff but also for parent teacher associations and school management committees.

Sectoral Devolution Guidelines

The Decentralization Secretariat has prepared and distributed the guidelines (August 2001). There

appear to be many areas where there is no mandatory or suggested timetable nor is there much guidance on how ministries re-organize internally to perform their enhanced roles in policy formulation, standard setting and monitoring.

Sector Devolution Plan : Ministry of Education, Science and Technology

In 2002, the Ministry of Education, Science and Technology prepared a sector devolution plan for discussion. There are many areas which still require clarification, consensus and in some cases legislative amendments.

The initial functions to be devolved to the district assemblies are:

- primary schools
- distance education centers

It should be noted that kindergartens are a responsibility of the Ministry of Gender, Youth and Community Services and are not addressed in the Ministry of Education sector devolution plan.

Secondary education will not be devolved until a future phase and no target date has been set. The district education plans currently address both primary and secondary education. The Community Day Secondary Schools (formerly distance education centers) are considered part of secondary education.

The Ministry of Education, Science and Technology retains responsibility for the functions of:

- policy formulation and enforcement
- inspectorate
- establishment of service and performance standards
- minimum requirements for certificates and the authority to give certificates to candidates in the national exams (Junior Certificate Exam for Form 2–Junior Secondary Completion , Malawi School Certificate Exam for Form 4–Senior Secondary completion)
- training
- curriculum development
- international representation.

Some of the issues that have not yet been resolved in respect to the decentralization of education include:

- relationship between the divisions and the assemblies/ district education management. In Malawi, the Ministry of Education has divided the country into 6 divisions, 33 districts and 315 zones. Division education managers are Ministry employees whereas district education managers are employees of the district assembly.
- Role of the Teaching Service Commission in the devolved arrangement. The Act for this Commission allows for some delegation of powers. At present, disciplinary powers are delegated to the Ministry but it is unclear whether this will be delegated to the 33 districts. In addition to disciplinary issues, there are issues related to recruitment, transfers and promotion that need to be clarified. Will assemblies be able to hire and fire teachers?

At present, Treasury provides a total authorized number of teachers by district to the Ministry but there are no establishment control numbers that are assigned to individual schools. The Ministry wants such school-based authorized establishments in order to ensure that transfers are made to schools where there are only real vacancies. This would help alleviate the surplus of teachers in urban areas and deficit of teachers in rural areas. There are devolution issues related to the transfer of teachers both within and between assemblies (the Ministry does not want transfers of salaries between assemblies).

There is a major unresolved issue on terminal benefits and pensions. At present, teachers are employees of the Ministry. Will they remain employees of the Ministry and be seconded to the districts or will they become district employees?

- Policy on local languages. At present, lower primary grades are sometimes given in Chichewa but English is used after Grade 4. In Malawi, there are many local languages. Will districts want to offer instruction in other local languages and what are the implications in terms of curriculum materials, inter-district mobility of teachers etc?
- Legal implications of devolution. The devolution of certain education responsibilities has implications for legislation including the Education Act, the Teaching Service Act and the Local Government Act but there is no time frame on when the powers for certain functions will be clarified and the legislation amended. This includes powers related to the registration of schools; the ownership of institutions and responsibilities for maintenance; licensing and de-licensing of

teachers; and the relationship between the Ministry, assemblies and private institutions.

- Teacher Development Centers. Teacher development centers are frequently attached to a centrally located school in a zone and serve a cluster of schools. Training of teachers is considered a Ministry function. The responsibility for the management of the teacher development centers requires clarification. Will they be managed and financed by the assemblies or by the Department of Teacher Education and Development?
- Educational Advisory Services and Inspection. Inspectors will likely be based at the Division level and will be Ministry employees whereas primary education advisers will be district employees working at the zone level. The areas of monitoring teaching performance and student achievement of standards require further discussion as to the respective roles and the Ministry will need to provide resources to the division and district offices to fulfil these functions.

Most of the above issues will be resolved by the Ministry in due course. What is important in the planning of the JICA Phase 2 of the development study (National Implementation Program for District Education Plans) is that there will be some capacity development needs at the district assembly level that can be supported especially for the 6 pilot districts. The selected consultant will need to do a training needs assessment for district level staff from these 6 pilot districts in order to identify those capacities that are considered the highest priority for strengthening.

1 - 10 団長所感

フェーズ の目的は、フェーズ で作ったDEPsの一部を実施することにより、実際に教育効果を高め、計画の有効性を確かめるとともに、結果のフィードバックを計画改善に生かすことを通じて、教育行政官の能力向上を確かなものにするることである。

MoESTの責任者、県教育事務所の担当官、学校の教員、他ドナー等との協議の結果、フェーズで行ったDEPsの作成（マイクロプランニング）はこれまでどのドナーも手掛けてこなかった分野であり、立派な計画ができたということで高く評価され、JICAのプレゼンスも高まったことが理解でき、大変うれしく思った。最もこの成功には、機を同じくして、地方分権化の動きを受けて、県開発計画（District Development Plan）が作成され、DEPsも重要なコンポーネントとされたこともあったかと思われる。タイミングが良かったわけだが、そのときの重要な課題をうまく国際協力に結びつけられたという点で、開発調査のような足の速い国際協力の利点が表れたと考えられる。

我が国のこれまでの国際協力は、要請主義とはいいいながら、現実には日本の得意な、できることだけをするという、いわば供給の論理が先にあり、しかも協力内容はほとんど1つに限られていた。協力の効果を高めるなら、相手の需要がどこにあるかに重点を置き、必要な複数のコンポーネントを同時に実施することが効果を高めることにつながる。その点、開発調査はそのスキームがフレキシブルであり、需要重視の観点から、真に効果的な国際協力を自由に工夫することができる点で、他の協力スキームを凌駕している。

今回の交渉で最も困難であったのは、当方が少数の県、できれば2地方を選んで集中的に協力することによって、効果を確かなものにしたいたいというのに対し、マラウイ側は政治的な配慮から、6つの州からそれぞれ1県ずつ、計6県でプロジェクトを実施することを希望したことだった。プロジェクトを実施する地域が多くなればそれだけマネジメントが困難になり、更にマネジメントのための費用がかさむ。実際の教育改善に使えるお金が減るのだが、なかなか理解してもらえない。もちろん、マラウイ側には、ドナーが勝手に県を決めて、いろいろなプロジェクトを自分たちだけで決定することに対する批判もある。

最後の日に、6県を選ぶものの、2県についてはコンポーネントを包括的に組み合わせる重点的にプロジェクトを実施し、予算も重点配備すること、重点県はMchinjiとNkhata Bayとすることで合意できて、当方の最低限の希望は満たされた。残りの4県については、JICAが条件を示して、それを基にマラウイ側で選ぶようにした。オーナーシップをもってもらうためにも、ある程度はマラウイ側の意見に配慮する必要があった。条件とは、県教育事務所のマネジメント能力、DEPsのできればえ、県開発計画に占める教育の重要性、各州のなかの代表性、州教育事務所からのアクセスの容易さである。このJICAの示した基準に沿って選択してくれれば、全く問題はない。県の選定に関しては、中山専門家も加わっていただくようお願いしたので、JICAの意図に沿った選択がなされるものとする。4県の決め方について、フェーズ 1の県から2、新しい県から2を選ぶ案もマラウイ側から示された。最終的には、そのような結果に近い結果が得られると考える。これで懸案事項はすべて解決した（そのあと、マラウイ側により、Ntchisi、Machinga、Thyolo、Nsanjeが選出された、このうち、Thyolo、Nsanjeはフェーズ 2のパイロットプロジェクト県でもある）。

今後は、選ばれたDEPsのどのコンポーネントをどの範囲で協力するかを決めなければならない。県単位で行う県教育事務所職員の研修、校長研修などは予算の範囲であれば問題なく実施できるが、学校に関する協力については、施設のリハビリテーション、教材配布、教員訓練、親への啓蒙活動、学校運営委員会のキャパシティビルディングなどが考えられる。Mchinji、Nkhata Bay県に関しては、コンポーネントを複合的に組み合わせる予定である。他の4県に関しては県ごとにコンポーネントを変えることになる。地域による偏りがないと仮定すれば、どのコンポーネントのインターベンションが教育効果を最も高めるか、費用当たりの効果はどうかをみるこ

できる。一方、複合的なコンポーネントの場合、組み合わせによる効果を測ることができる。

教育の効果を高めるために、教員の現職訓練を行う協力がよくある。では、現職教員の訓練を行えば、教育の質が上がるかといえば、通常そうはいかない。まず、訓練によって教員の教育力が向上するためには、訓練内容が適切でなければならない。何でも訓練すればよいというものではない。訓練内容が適切で、教員の教育力が上がったとしても、教員は現場の教室でその能力を発揮しようとしなないかも知れない。学校の雰囲気、新しい教授方法の適用を阻害するかもしれない。校長研修や校内研修の充実により、効果的な教授法を適用することを勧める風土をつくる必要がある。

しかし、教員が新しい教育方法を適用したとしても、子供が教科書を持たず、ノートもなく、床に座って授業を受けているとすれば、教えられる内容は十分理解できないであろうことは容易に想像される。必要な教材教具を準備し、机・イスなど最低のインフラ整備が必要であろう。学校の勉強は何とかできて、家に帰って家事手伝いばかりさせられては、教育内容が身につかないだろう。父兄に対する啓蒙活動も必要である。

このように、教員訓練という1つのコンポーネントだけではなく、多くのコンポーネントを複合して支援しなければ、教育効果として具体的にデータを得ることは困難である。様々なドナーが行っているそれぞれの活動との協調も課題である。今回の開発調査によって、このあたりの関連が明らかになれば、マラウイに限らず、発展途上国における効果的な教育支援のありかたの大きな示唆を与えてくれると期待される。もちろん、単にやってみて効果をあげるだけではなく、それが定着できるような仕組みをつくることが重要で、全国的な実施計画策定の課題である。

本格調査団は上記のような視点を念頭に置き、慎重な調査計画を策定しなければならないが、複合的なコンポーネントによる支援は内容が多岐にわたることから、マネジメントが容易ではない。予算の制限もあり、多くの学校を対象にすることは不可能である。これまでの経験では、200前後がマネジ可能な数かと思われるが、いずれにしろ、県のすべての学校を対象にすることはできない。特定の学区(Zone)を選んでその中の学校はすべて支援するか、何らかの基準を設け、順位をつけて順に採用するか、ランダムに選ぶか、入札形式をとり、アプリケーションを書かせて評価し、上位からとっていくか、いずれにしろ、こんどは学校選択の問題が浮上する。

今回の事前調査は、予定どおりの成果をあげることができたが、フェーズのパイロットプロジェクトの結果を基に、DEPsをまとめあげて、自立発展可能な全国的教育計画実施計画をどのように作り上げるかということ視野において、本格調査団派遣前に、様々な検討と準備を行うことの必要性を強く感じさせられた。

第2章 本格調査への提言

2 - 1 本格調査の実施方針

2 - 1 - 1 調査目的

JICAが2000年から2002年に実施した開発調査「マラウイ国全国スクールマッピング・マイクロプランニング」(フェーズ)において全国33県のDEPsが策定された。本DEPsを実施に移し、参加型によるDEPs策定・実施制度を定着させるためには、MPRSP、PIF、MTEFなどと整合性のある全国地方教育支援計画(フェーズ)を策定・実施する必要がある。また、DEPsを実施していくうえでの様々な問題点・制約要件に対処し、教育行政を効率的に運営するためには、中央・地方の教育行政官及び教育行政組織の能力向上が不可欠である。さらに、マラウイの現状を正確に捉えより実行可能なものにするには、パイロットプロジェクトの実施を通し、これらの問題点・制約要件を十分に把握し、マラウイ側と一緒に検討した対応策を十分取り入れた全国地方教育支援計画を策定することが重要である。

このような背景を踏まえ、フェーズ では、各州から1県ずつ選んだ計6県(うち2県が重点県として選ばれた)で、それぞれのDEPsに基づきパイロットプロジェクトの実施促進をする。また、これらの活動を通じ、地方分権化をめざした教育行政制度・機構を運営維持するためのキャパシティ・ビルディングを行う。さらに、パイロットプロジェクトの終了後評価と分析を踏まえ、初中等教育の質を改善するためPIFの基本方針に合致しつつ、DEPsを実施するための全国地方教育支援計画を策定する。

なお、フェーズ でのパイロットプロジェクトの成功は、全国地方教育支援計画に沿ったDEPs実施の全国展開の必要条件となるため極めて重要である。

2 - 1 - 2 調査基本方針

マラウイの教育セクターは世銀、DfID、USAID、GTZ、CIDAなど多くの国際機関・ドナーが協力しつつ活動している。我が国はコモンバスケット方式への直接的な参加はできないが、これらの援助機関と協力しつつ本件を実施することが期待されている。特にパイロットプロジェクトの地域・活動内容の選定クライテリアに、他援助機関の活動とのシナジー効果などを取り入れる。

また、マラウイでは多くの援助機関の協力の下、地方分権化が進行中である。現時点ではどのような内容になるのか明確ではないが、本開発調査は地方からの教育ニーズをベースにした教育改革の実施を目的としており、地方分権化にまさしく合致したものである。よって、地方分権化の動きを視野に入れつつ本件調査を実施することが重要である。

本調査はフェーズ で開発されたDEPsの活用と実施のフォローが基本である。パイロットプ

プロジェクトは原則としてDEPsから選択することとする。投入資金が限られているので、実施項目と対象地域を限定することにより集中的にパイロットプロジェクトを実施し、明確な効果が得られやすい実施計画とする。

パイロットプロジェクトの対象県は、Nkhata Bay、Mchinji(以上2県が重点県)、Ntchisi、Machinga、Thyolo、Nsanjeの6県である。各DEPsの項目を分析すると、おおむね以下の5グループに分類できる。

- (1) 教室・教員宿舎・トイレ等の新規建設・メンテナンス
- (2) 机・椅子等の教育資材購入
- (3) 教員の再訓練システムの改善と実施
- (4) 学校運営能力の改善
- (5) 地方教育行政能力の改善

Nkhata BayとMchinjiは重点県であり実施予算枠も大きいので、(1)から(5)のすべてをカバーしDEPsを総合的に実践することで教育の質の改善をめざす。その他の4県は、主に(3)から(5)の比較的低コストで効果が大きいと思われるものを厳選すると同時に、集中的な資金投入により効果を確認しやすくする。

パイロットプロジェクトの結果を評価・分析し、持続性のある実施可能な全国地方教育支援計画を策定する。また、パイロットプロジェクトの実施時に判明した問題点・制約要件を十分に解明し、全国地方教育支援計画にフィードバックする。

2 - 1 - 3 調査項目とその内容・範囲

マラウイの教育政策・行政及び教育の現状を把握し、パイロットプロジェクトを実施したうえで全国地方教育支援計画を策定する。本調査の過程を通し、教育行政機関・行政官の能力向上を図ることとする。主な調査項目は以下のとおりである。

(1) 現状把握

1) 既存の国家開発計画・教育計画(PIF、MTEF、MPRSP等)のレビュー

本調査におけるパイロットプロジェクトや全国地方教育支援計画との整合性を保つため、PIF、MTEF、MPRSP等の教育計画・国家開発計画の内容について十分に把握し、本調査の調査方針を必要であれば修正する。

2) DEPsのレビュー、アップデート

フェーズ で作成されたDEPsのうち、パイロットプロジェクト対象県のDEPsについて、策定後1年以上経過しているところ、現地調査を通じて内容を見直し、必要であれば改訂を行う。

3) 教育行政システム、組織・財政、地方教育の現状調査

マラウイの教育行政の現状・今後の変化を把握し、教育分野における州レベル、県レベルでのアクターとその役割を確認する。また、教育の現場である小中学校の現状を把握するとともに、地方分権化の教育現場へのプラス・マイナスの影響を調査する。

(2) パイロットプロジェクトの実施

1) 実施計画策定

パイロットプロジェクト実施のための実施体制を確立し、調査対象地区の決定、パイロットプロジェクト実施方針及び実施主体となる人々への説明用マニュアルの作成、及び対象地域のベースライン調査を行う。

2) 中央、地方行政官に対するトレーニングの実施

パイロットプロジェクト対象県教育事務所職員に対し、予算書・決算書作成能力強化、教育活動・事業の実施・監理・評価、評価を踏まえたDEPsの改訂等に係る研修を実施する。

3) プロジェクトの実施及びモニタリング

地方行政官及び各学校の校長・School Management Committeeのメンバーに主体性をもたせつつ、パイロットプロジェクトを実施する。実施内容のモニタリング・助言は、再委託契約を行ったローカルコンサルタントが行うものとする。

4) プロジェクトの評価

パイロットプロジェクト1年目終了時、及び2年目終了時に、ベースライン調査と同様な内容・手法の調査を行い、成果の分析・評価を行う。

5) セミナーの開催

プロジェクト実施主体となった教育行政官、校長、教師を集め、それぞれのパイロットプロジェクトの実施状況につき報告し合うセミナーの開催を行う。

(3) 全国地方教育支援計画の策定

パイロットプロジェクト実施前に、地方分権化のなかDEPsの実施・評価・改訂が継続的に行われ各県の初中等教育の量・質が改善されることを目的とした、以下の項目を含む全国地方教育支援計画のドラフトを作成する。

1) 基本方針の策定

2) 施設整備への提言

3) 教員研修、教材改善への提言

4) 教育行政システム及び予算配分への提言

5) 全国地方教育支援計画のアクションプランの策定

6) コスト積算 / 経済分析

7) 資金計画

パイロットプロジェクト実施後に、プロジェクトによって得られた知見を上記のドラフトに反映させ、全国地方教育支援計画を策定する。

(4) 総合評価と提言

2 - 1 - 4 調査実施上の留意点

(1) 教育計画に関する基本的留意点

マラウイの初中等教育は従来量的拡大に重点が置かれてきたと思われる。同国の経済状況を考えると、量的拡大を基本として教育政策をこのまま維持し続けることが同国の経済発展に最適とは考えにくいという議論がある。8年間の初等教育無償制度はこのまま維持する価値があるのかという議論もある。初等教育に部分的なコストシェアリングを導入し、競争原理を取り入れつつ持続性を高めることも考えられる。さらに、従来の理論中心の教育から社会・産業ニーズを重視した教育内容への変換を求める声は強い。

このように、教育計画は経済・産業等の関連セクターの現状を考慮に入れて策定されなければならない。すなわち、教育改善の阻害要因として内部要因のみならず、外部要因をも考慮した全国地方教育支援計画の策定が必要である。

(2) 持続性確保に関する留意点

持続性の確保はマラウイ国教育セクターの最大の関心事である。現時点では、援助機関なくして教育セクターの管理・運営は困難な現状にあると思われる。例えば、DEPsを毎年修正できるための中央政府・地方教育行政の組織制度・人材・資金はどう開発・開拓するのか、研修手当がなくても教員訓練等の活動を推進できる制度・環境をどう整えるのかなどがあげられる。

短期的な解決策を見出すことは困難であろう。しかし、カイゼン・5S・生産性向上運動など自発的な教育改善運動の導入、出欠表や合格率など教員の実績による昇進制度導入と意欲向上、教育訓練が活かさせる制度・環境、コミュニティー参加による学校経営の透明性確保、Night schoolや特別入試対策授業等の実施による資金源確保など、関係者の知恵と努力で長期的な解決策を見出すことは可能であろう。

本開発調査では、このような持続性確保のための様々なアイデアを検証するためパイロットプロジェクトを実施し、マラウイ側と経験を共有することにより、全員参加による持続性のある教育セクターの構築をめざすものである。このような観点からもパイロットプロジェクトを実施することが重要である。

(3) パイロットプロジェクト実施上の留意点

本開発調査の成果はパイロットプロジェクト実施の成否に大きく関係する。よって、パイロットプロジェクトの実施計画は、教育の質・量の改善が判定できる評価指標を設定し、パイロットプロジェクトの前後と実施中にデータを測定し、評価指数を定期的にチェックしつつ実施できる体制にしておくことが重要である。また、パイロットプロジェクトの選定にあたっては、例えば、研修手当の削減などコスト意識をもったパイロットプロジェクトを優先するなど、先方の意欲と持続性を選定のクライテリアに加える。また、他ドナーとの協調によるシナジー効果が得られる活動を優先する。

教育省、州、県、ゾーン、学校の各レベルからの参加による組織・能力強化が重要なので、多くの関係者が参加でき経験をシェアできる体制でパイロットプロジェクトを実施する。

パイロットプロジェクト実施資金使用上の透明性確保のためのスキームと使用基準を明確に設定し、参加者全員に説明責任の意味を周知徹底させると同時に、資金管理のスキルを教える。例えば、コミュニティーに予算使用計画を公開し、コミュニティーにモニタリングしてもらうことにより不正防止システムを構築することも考えられる。

2 - 2 業務指示書案

第2. 調査の目的・内容に関する事項

1. 調査の背景

マラウイ国(以下「マ」国)政府は、1994年に初等教育(1 - 8年)の無償化を実施した。これによって、初等教育の就学者数は、1996年までの2年間で1.5倍に増加した。しかし、初等教育の就学者数の増加に施設や教員の数が追いつかず、初等教育の中途退学率・落第率の悪化といった教育の質の低下が起こっている。また、中等教育においても、初等教育就学者の増大に伴う中等教育への需要増に量的・質的な対応が不十分であり、依然として低い中等教育進学率(18%)、無資格教員の増加、中途退学率・落第率の悪化等の問題点が指摘されている。更に、これら、教育の質の低下により、統一試験での成績低下等も招いている。このような状況に対し、「マ」国政府は、教育セクターの政策と投資に関する計画(Policy Investment Framework : PIF)に基づき、初中等教育の質向上、教育行政機能の地方移管、住民参加型の教育推進を図るため、DFID、USAID、CIDA、GTZ、世界銀行等ドナーからの支援を利用しつつ、校舎建設、教科書の配布、教育の基礎データ整備、スクールマッピングの実施等の各種事業を行っている。しかしながら、支援の量は未だ十分ではなく、上記の各課題は依然として深刻な問題であり、今後とも引き続き初中等教育の質・量の改善を図っていくことが急務とされている。かかる状況に対し、当事業団においても、教育行政機能の地方移管、住民参加型の教育推進の観点から、2000年～2002年に「全国スクールマッピング・マイクロプラン

ニング」において、全国33県の県レベルの教育計画（District Education Plans：DEPs）の策定を行った。本DEPsは様々なステークホルダーの意見を取り入れつつ、教育分野における各県のニーズを的確に把握していると評価されている。昨今の地方分権化が進捗する中で、各県が策定する県開発計画の教育セクター部分の計画としてDEPsが採用されている例もあり、DFID等他ドナーも本DEPsを今後の援助内容を策定する上で活用する旨表明している。今後は日本としても、本DEPsの実施推進及び策定制度の定着を図ることが求められている。今後、本DEPsに基づき各県で効率的に教育行政が運営されるためには、中央・地方の教育行政官及び教育行政組織の能力の向上、及び国家レベルの地方教育支援計画の策定により、DEPsの策定・実施が支援・促進される必要があるところ、「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」の後継案件として、本案件が要請された。

2．調査の目的

本調査は、初中等教育の量的拡充及び質改善に資するため、1) DEPsの実施促進、2) 地方分権化の中での、中央、地方レベル行政官及び行政組織の教育計画策定能力及び実施能力の向上、3) DEPs及びPIFに基づいた全国地方教育支援計画の策定を目的とする。DEPsの実施のためには、各県で対応するだけでなく、中央レベルでも直接または間接的に各県への支援を行わなければならない。昨今の「マ」国における地方分権化は、未だ確固とした地方と中央の役割分担を打ち出している訳ではなく、教育分野においても、各県、州政府と中央政府とで、どのような体制がDEPsの実施促進に適しているか検討する必要がある。また、前回の「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」においては、評価の高いDEPsが33県全てにおいて策定されたことから、各県の計画策定能力は一定の向上が見られたとされている。しかしながら、DEPsの各県の実施能力については未知数であり、本調査のパイロットプロジェクトを通して実際にDEPsを実施していく上で、中央、地方レベルの行政官及び行政組織の能力向上を図る必要がある。その際には特に、DEPsの中での優先順位付け、事業の詳細計画策定、実施、モニタリング、評価、DEPsのアップデート、資金透明性の確保などの能力向上が求められる。更に、DEPsの実施促進を全国規模で図っていく上で地方・中央政府の役割分担、適切な行政体制、キャパシティビルディングが必要とされる行政官の能力等の今後の改善点等をパイロットプロジェクトからの知見も踏まえつつ、全国地方教育支援計画として策定する。

3．調査対象地域

(1) 地理的対象：項目 6 - 9、6 - 10を参照

ア) パイロットプロジェクト

パイロットプロジェクトの対象県はNkhata Bay、Mchinji、Ntchisi、Machinga、Thyolo、

Nsanjeの6県とする。このうち、Nkhata BayとMchinjiへは、DEPsの内容をより多く、全体的に実施するという包括的なアプローチをとるべく、他の4県に比べ、資金を傾斜的に配分することで、「マ」国政府と合意している。他の4県については、DEPsの内容の一部を限定的に実施することにより、限られた予算の中でいかに教育の質向上を図っていくかを検討することとする。

パイロットプロジェクト実施にあたっては、その実施によって得られるアウトプット（プロジェクト目標）、アウトカム（上位目標）をあらかじめ明確に想定し、それぞれを測定する指標を定める。これらはDEPsに書いてあるが、それで十分か再度検討する。そして、それらがプロジェクト実施（インターベンション）によってどのようなロジック（セオリーor因果関係）で向上するかを考え、インプットからアウトプット、アウトカムに至るまでの必要な中間指標を定める。ベ スライン、および最終調査ではこれらの指標を測定する。包括的アプローチをとる2地域においては、ロジック（セオリー）は特に重要である。

1) 全国地方教育支援計画

本計画は「マ」国全地域を対象とする。

(2) 対象サブセクター

初中等教育を対象とする。対象学校は、公立学校のみならず私立学校も、またConventional Secondary SchoolのみならずCommunity Day Secondary Schoolも対象とする。調査対象となる小中学校数は、本格調査の中で決定する。

4．調査業務の範囲

本調査は、2002年10月1日に合意されたS / W及びM / Mに基づき実施されるものであり、「6．調査業務の内容」に示す事項を行うものとする。

5．パイロット活動の内容

パイロット活動の内容は各県のDEPsの内容に則して決定するが、以下の5つのコンポーネントを組み合わせて実施することになると考えられる。現時点でパイロットプロジェクトの活動内容につき、具体的なアイデアがあれば、プロポーザルにて提示されたい。その際には、プロジェクト内での実施のみならず、プロジェクト後の持続性（維持管理あるいは制度化）をいかに担保するかといった観点も含めて活動内容を提案されたい。

- 1) 教室・教員宿舎、トイレ等の新規建設・修復
- 2) 机・椅子等の教育資材購入

3) 教員の現職教員再訓練システムの改善と実施

4) 学校運営能力の改善

5) 地方教育行政能力の改善

3)から5)の具体的な内容の一例としては下記を想定している。

3) 学校群（初等教育ではゾーン制、中等教育ではクラスター制）を活用し、教師相互の教授能力向上研究会を設立し、更にドマシ教員養成学校やPrimary Education Advisor（既存の初等教育巡回アドバイザー）からのそれらに対する支援体制を確立する。

4) School Management Committee及び校長のキャパシティービルディングを通し、学校を活性化するためのActivity（自製教材の作成、コミュニティによる施設整備、父兄による授業監視、運動会等イベントの実施等）を提案させ、それらへの技術的・資金的支援を行う。

5) 中央政府・地方政府行政官のキャパシティービルディングを通し、DEPsの中の優先順位付け、実施、評価および改訂が確実に行われるようにする。また、財政運営能力の向上も図る。

なお、パイロット活動内容の決定方法及び実施方法の詳細は、「6．調査業務の内容」に示す通りとする。

6．調査業務の内容

第一年次では、教育政策、行政組織及び教育現場の現状を把握し、パイロットプロジェクトの実施方針を策定する。第二年次ではパイロットプロジェクトを実施するとともに、DEPs実施上の問題点と解決策という観点から全国地方教育支援計画のドラフト策定を行う。第三年次では引き続きパイロットプロジェクトを実施し、そこからの知見を踏まえつつ、全国地方教育支援計画を取り纏める。

〔第1年次〕

【国内準備作業】

6 - 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。その上で、国内において入手し得る資料に基づき、DEPsの実施促進、中央・地方教育行政組織・行政官の能力向上、といった本調査の主要テーマを整理し、調査の範囲、内容、手法、工程ならびに技術移転の手法などを予備的に検討する。その際には、2002年8月に完了したマラウイ国「全国スクールマッピング・マイクロプランニング」(以下「フェーズ1」とする。)最終報告書を参考とすること。ただし、現在「マ」国内で進捗している、地方分権化の動向、他ドナーの動向に十分留意しつつ、調査方

針の検討を行うこと。

6 - 2 インセプションレポートの作成

6 - 1を踏まえて、インセプションレポートとして取りまとめる。インセプションレポートの内容は以下の項目を含むこととする。現地再委託調査がある場合は、作業内容、工程を作業計画に記載する。

- 1) 調査の背景・経緯
- 2) 調査の目的
- 3) 調査の実施方針
- 4) 調査の内容と方法（作業項目、手法、結果及び全体概念図）
- 5) 作業計画（作業工程フローチャート、日程など）
- 6) 調査団の構成と各団員の担当作業及び作業期間
- 7) 調査実施体制（カウンターパート機関、国内支援体制）
- 8) 提出する報告書
- 9) 便宜供与依頼事項
- 10) 技術移転実施方針及び計画（ワークショップ、セミナーを含む）
- 11) 付属資料（S/W、M/M）

【第1次現地調査】

6 - 3 インセプションレポートの説明・協議

「マ」国側にインセプションレポートを説明・協議し、合意を得る。

6 - 4 インセプションレポートセミナー開催

「マ」国側にインセプションレポート記載の調査内容等の理解を得た上で、「マ」国側関係者（教育科学技術省、地方教育行政機関、他ドナー等、可能であれば一部校長、教員等も含む）に調査内容の周知及び意見交換のためのセミナー（50名～100名程度）を開催する。セミナーでは、併せて、調査実施における姿勢、方法論等の説明を行い、理解を促すものとする。

6 - 5 既存の国家開発計画・教育計画等のレビュー及び関連プロジェクトのレビュー

「マ」国には、貧困削減戦略（Malawi Poverty Reduction Strategy Paper：MPRSP）、中期支出計画（Medium Term Expenditure Framework：MTEF）、PIF等の教育セクターにおける上位計画が存在する。フェーズ1にて作成されたDEPsはこれら上位計画との整合性を保ちつつ策定されており、本調査でのパイロットプロジェクトの実施や全国地方教育支援計画においても、上

位計画との整合性が求められるところ、これらの内容について十分に把握し、本調査の調査方針を必要であれば修正する。なお、「マ」国教育科学技術省は各国ドナーの支援を得つつ、これらの上位計画に基づいたより具体的な教育戦略ペーパーの作成を行っているところ、これらの内容と本調査の全国地方教育支援計画が大幅に重複或いは矛盾しないよう留意すること。

また、教育科学技術省及び他ドナーが実施している関連プロジェクトについてもレビューを行い、その内容を把握するとともに、「lessons to learn」を抽出する。現時点での他ドナーの活動内容については、本調査の事前調査報告書（ドラフト）を参照されたい。

6 - 6 DEPsのレビュー及びアップデート

フェーズ1で作成されたDEPsのうち、パイロットプロジェクト対象県のDEPsについては、策定から1年以上時間が経過しているものもあるところ、現地調査を通じて内容を見直し、変更点につき必要があれば改訂を行う。

6 - 7 教育行政組織及び地方教育現場の現状把握

「マ」国全国において、地方分権化に伴う中央政府レベル、州レベル、県レベルの政策及びその執行、組織・人事の改編、財源・予算配分等、教育行政の現状・今後の変化を把握すると共に、各レベルの役割分担についてDEPsの策定・実施の推進・恒常化といった観点から整理・分析する。特に、教育分野における州レベル、県レベルでのアクターとその役割を確認し、それらの妥当性、今後の改革ポイントについてまとめる。また、教育の現場である小中学校の現状を把握するとともに、地方分権化の教育現場へのプラス・マイナスの影響を調査する。特に、中等教育におけるクラスター制度（DANIDAが制度確立のため支援していたもの。DANIDAは支援完了前にマラウイへの援助を中止、撤退した。）については、現状、本調査への活用可能性、今後の制度化の必要性等の分析を含むこととする。これらを踏まえて、第二年次でドラフトを作成する全国地方教育支援計画へ反映させるべく課題と展望を分析する。また、パイロットプロジェクトにおける各種キャパシティービルディングの内容を決定するために、対象にすべき主体と向上すべき能力についても検討する。なお、本項目の調査フレームワーク・方法等についてはプロポーザルにて提案されたい。

6 - 8 パイロットプロジェクト実施のための実施体制の確立

上記6 - 7に基づき、本調査のパイロットプロジェクト実施のための実施体制を確立する。すなわち、中央・地方教育行政関係者に関し、その役割等を特定し、パイロットプロジェクト実施のための組織体制（指揮命令系統と監査まで含めた資金フローを含む）を確定する。

6 - 9 調査対象地区の決定

パイロットプロジェクトの対象県は前述の通りNkhata Bay、Mchinji、Ntchisi、Machinga、Thyolo、Nsanjeの6県である。各県において、どのゾーン及びどの学校を対象にするのか、6 - 10の各県におけるパイロットプロジェクトの具体的内容を踏まえつつ決定する。

6 - 10 パイロットプロジェクト実施方針の作成及びマニュアルの作成

各県DEPsの内容、「5.パイロットプロジェクトの内容」を踏まえつつ、パイロットプロジェクトの範囲（目的、内容、手法、適正規模、工程等）を、同国側の実施体制（項目6 - 8で確立したもの）及び現地再委託業務を受託し得る機関の能力・費用を踏まえて、州・県教育行政職員と共同して検討し、その結果をパイロット活動実施方針としてまとめる。その際には、Nkhata Bay、MchinjiにおいてはDEPsの内容をできるだけ多く全体的に行うこと、他の4県については限られた予算でいかに教育の質・アクセスを向上させるかといった観点から、各県DEPsの内、限られた内容を行うという枠組みの範囲内で実施方針を決定すること。また、他ドナーが行っているプロジェクトとの連携可能性、及び、教育科学技術省派遣JICA専門家とも協議の上、現在ドマシ教員養成学校にて行われている中等理数科教育現職教員再訓練システム構築パイロット事業との連携可能性も検討すること。

なお、パイロットプロジェクトの実施規模については、資金の効率的利用の観点から、その有効性を実証する上で最低限必要な水準に設定する。具体的なパイロットプロジェクトの計画をこの時点で策定することにより、パイロットプロジェクトの所要経費を概略算定し、第2年次の契約金額に反映することとする。また、パイロットプロジェクト所用経費算定時には、パイロットプロジェクト所要資金の各県・コミュニティ・学校による受益者負担の可能性等も検討しつつ、JICA負担分金額を定める。

パイロットプロジェクト活動方針（実施体制の解説等も含む）は、パイロットプロジェクト実施主体となる人々（州行政官、県行政官、校長・教員、School Management Committeeのメンバー等）への説明用に別途、英語及び可能であればチェワ語のパイロットプロジェクトマニュアル（冊子）として取りまとめる。マニュアルの作成については、第2年次に行っても構わない。

6 - 11 対象地域のベースライン調査

パイロットプロジェクト対象地域に置いて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プロジェクト実施後の評価時に、パイロットプロジェクト実施前の情報として活用される。この点を考慮し、調査の範囲、項目、深度、調査手法および解析手法を設定した上で実施する。データ収集における質問表作成においては、質問項目をなるべく簡潔で簡易なも

のとなるよう工夫すること。また、記入者が正しく記入するとは限らないので、重要な項目については後でクロスチェックできるよう調査方法を設定すること。なお、本項目については、第1年次だけではなく第2年次に行っても構わない。また、必要であれば、再委託契約による実施も認めることとする。

6 - 12 プロGRESSレポート1の作成・説明・協議

項目6 - 4から項目6 - 11までを取りまとめて、PROGRESSレポート1を作成する。また、内容について「マ」国側に説明し、協議した上で、合意を取り付ける。なお、「マ」国側との協議については、第2年次に行っても構わない。

〔第2年次〕

【第2次現地調査】

6 - 13 パイロットプロジェクト対象県教育行政職員の研修

パイロットプロジェクト対象県教育行政職員に対し、予算書・決算書作成能力強化、教育活動・事業の実施・監理・評価、評価を踏まえたDEPsの改訂等に係る研修を実施する。

なお、予算書作成能力強化に当たっては、該当県の現状に則した教育予算作成マニュアル(各学校運営費の算出方程式の開発を含む)を作成し、それに基づいて研修を実施する。決算書作成能力強化に当たっては、県から学校への交付金だけではなく学校運営費全体を管理する方法をマニュアルとして取りまとめた上で研修を行う。また、事業の評価結果と最新の地域情報を取りまとめてDEPsの改訂に反映させる手法のマニュアルを作成し、研修を行う。

これにより、適切・公平で透明性が高い教育行政、教育計画策定、学校運営監理の実施を支援・促進する。

6 - 14 ローカル・コンサルタントの雇用・訓練

パイロットプロジェクトの確実な実施及び促進のために、ローカル・コンサルタントを雇用する。まず、ローカル・コンサルタントのTORを確定し、それに基づいて選定する。また、ローカル・コンサルタントの業務実施マニュアルを作成し、それを忠実に実行させられるようにするために、ローカル・コンサルタントを訓練する。ローカル・コンサルタントの人数は、1県につき2～3名程度とする。なお、ローカル・コンサルタントの雇用については、マラウイ側関係者の意見も十分に考慮の上、発注者の承認の上で決定する。

6 - 15 全国地方教育支援計画ドラフトの作成

上記6 - 5の既存国家開発計画・教育計画のレビュー、6 - 6のDEPsのレビュー、および6

- 7の教育行政組織及び地方教育現場の現状把握に基づき、地方分権化の中DEPsの実施・評価・改訂が継続的に行われ各県の初中等教育の量・質が改善されることを目的とした全国地方教育支援計画のドラフトを作成する。本ドラフトでは、中央と地方の行政組織の役割分担等の観点を含めつつ、以下の項目を含むこととする。

- 1) 基本方針の策定
- 2) 施設整備への提言
- 3) 教員研修、教材改善への提言
- 4) 教育行政システム及び予算配分への提言（資金フローを含めた組織体制と国・州・県レベルの各機関の権限及び役割分担）
- 5) アクションプランの策定
- 6) コスト積算／経済分析
- 7) 資金計画
- 8) 総合提言

なお、各提言・資金計画においては、各ドナーによる有償・無償資金協力・技術協力スキームの特徴も念頭に置きつつ、それらの利用についても検討すること。特に、本開発調査後、当事業団の技術協力プロジェクトまたは無償資金協力において、如何なる支援が可能かについても提言内容に含むこと。

6 - 16 パイロットプロジェクトの実施（1年目）

軽微な準備で実施可能なものについては、2003年の第二学期（2003年4月末から5月初旬より開始）からパイロットプロジェクトを実施する。周到に準備すべきものについては、2003年の第三学期（2003年8月末頃より開始）から実施する。パイロットプロジェクトの実施は、地方行政官及び各学校の校長・School Management Committeeのメンバーに主体性を持たせつつ実施させ、再委託契約を行ったローカルコンサルタントに実施内容のモニタリング・助言を行わせる形で、円滑なパイロットプロジェクトの実施を図る。

パイロットプロジェクト資金は、可能であれば、JICAと地元コミュニティの双方の負担とする。コミュニティ負担の可能性を探る上でも対象学校の地元コミュニティに対して、本調査及びパイロットプロジェクトについての説明を行い、理解を得る。なお、1年目のJICA負担割合については、現地の状況を踏まえて受注者が決定し、発注者の承認を得る。

6 - 17 プログレスレポート2の作成・説明・協議

項目6 - 13から項目6 - 16の一部までを取りまとめて、プログレスレポート2を作成する。また、内容についてマラウイ側に説明し、協議した上で、合意を取り付ける。

6 - 18 パイロット活動の中間評価

2003年の第3学期終了時(2003年11月頃)に、項目6-11で実施したベースライン調査と同じ調査の範囲、項目、深度、調査手法および解析手法で、中間調査を実施する。中間調査の結果をもとに、1年目のパイロット活動終了後の成果を分析・評価する。なお、中間調査もベースライン調査同様、受注者の監督指導の下、現地再委託調査により実施しても構わない。

6 - 19 パイロットプロジェクト中間評価セミナーの実施

調査の対象となった県教育事務所、学校より、主体となった教育行政官、校長、教師(50~100名程度)を集め、それぞれのパイロットプロジェクトの実施状況に付き報告し合うセミナーの開催を行う。その際には、成功例・改善点などを協議しつつ、情報共有の場となるよう工夫する。

6 - 20 パイロットプロジェクトの再開

2004年第一学期(2004年1月頃より開始)からパイロットプロジェクトを再開する。パイロットプロジェクトの実施方法は、項目6-16と同じとする。ただし、可能であれば、パイロットプロジェクト資金に係る再開後のJICA負担割合をこれまでより小さくし、それによりパイロットプロジェクトの持続可能性を検証する。なお、教育予算は本来であれば「マ」国側から支出されるべきものであり、パイロット活動終了後の事業の継続性を考慮すれば「マ」国側の教育予算が増額されることが望ましい。受注者は、地域コミュニティにおいて、教育予算増額の機運を盛り上げる。なお、第二学期以降のパイロットプロジェクトの見積もりについては、第一学期中に行い、契約更改時の契約金額に含めることとする。

6 - 21 パイロットプロジェクト結果報告書第1年次の作成

パイロットプロジェクトの実施主体となった県教育事務所は、ローカル・コンサルタントの指導のもと、対象学校校長・教師・生徒・School Management Committeeのメンバーから情報を収集しつつ、パイロットプロジェクト結果報告書を2004年3月までに作成し、受注者に提出する。受注者は、パイロットプロジェクト結果報告書の内容を審査した上で、適切な内容であれば受領する。もし、報告書に不備があれば州または県教育事務所を指導して修正させる。さらに、州または県教育事務所は、受注者の支援・指導を得て、この報告書をもとにパイロット活動結果をDEPsの内容、全国地方教育支援計画ドラフト及び項目6-10で作成したパイロットプロジェクト実施方針にフィードバックする。

なお、この報告書には、活動費用に係る決算書も含まれる。この決算書は、内部監査のみならず、項目6-8で確立した本プロジェクトの実施体制に基づいた外部監査を義務づける。

6 - 22 プログレスレポート3の作成・説明・協議

項目6 - 16から項目6 - 21 (項目6 - 17を除く)までを取りまとめて、プログレスレポート3を作成する。また、内容について「マ」国側に説明し、協議した上で、合意を取り付ける。「マ」国側への説明は第3年次に行っても構わないこととする。

〔第3年次〕

【第3次現地調査】

6 - 23 パイロットプロジェクトの実施継続

項目6 - 20と同様の要領で、パイロットプロジェクトを継続する。

6 - 24 DEPsの改訂

現DEPsは2002年から2005年を対象としたものであるところ、本調査終了時までには、フェーズ1時と同様、33各県の県行政官をトレーニングし、次期3年度を対象とし、33各県のDEPsを改訂する。

6 - 25 パイロット活動の事後評価

2004年の第三学期終了後、項目6 - 11で実施したベースライン調査及び項目6 - 18で実施した中間評価と同じ調査の範囲、項目、深度、調査手法および解析手法で、事後調査を実施する。事後調査の結果をもとに、2年目のパイロット活動終了後の成果を分析・評価する。なお、事後調査も、中間調査、ベースライン調査同様、受注者の監督指導の下、現地再委託調査により実施しても構わない。

6 - 26 パイロット活動結果報告書(2)の作成

パイロットプロジェクトの実施主体となった県教育事務所は、ローカル・コンサルタントの指導のもと、対象学校校長・教師・生徒・School Management Committeeのメンバーから情報を収集しつつ、パイロットプロジェクト結果報告書(2)をパイロットプロジェクト終了時に作成し、受注者に提出する。受注者は、パイロットプロジェクト結果報告書の内容を審査した上で、適切な内容であれば受領する。もし、報告書に不備があれば州または県教育事務所を指導して修正させる。さらに、州または県教育事務所は、受注者の支援・指導を得て、この報告書をもとにパイロットプロジェクト結果をDEPsの内容、全国地方教育支援計画ドラフトにフィードバックする。

なお、この報告書には、活動費用に係る決算書も含まれる。この決算書は、内部監査のみならず、項目6 - 8で確立した本プロジェクトの実施体制に基づいた外部監査を義務づける。

6 - 27 全国地方教育支援計画の策定

項目6 - 15で作成した全国地方教育支援計画のドラフトに、パイロットプロジェクトで得た知見を反映し、同計画をファイナライズする。

6 - 28 ドラフトファイナルレポートの作成

項目6 - 27までの調査結果をドラフトファイナルレポートとして取りまとめる。

6 - 29 ドラフトファイナルレポートの説明

「マ」国側に対して、ドラフトファイナルレポートの内容を説明し、コメントを得る。

6 - 30 ドラフトファイナルレポートセミナーの開催

Lilongwe及び複数のパイロットプロジェクト対象県において、セミナーを開催し、パイロットプロジェクトの事後評価結果、パイロットプロジェクトの結果に基づき策定された全国地方教育支援計画の内容等、本調査の成果を効果的に広範な関係者に提示する。特に、全国地方教育支援計画の内容については、カウンターパートを中心とする「マ」国側関係者の間で合意が形成されるよう配慮する。

【国内作業】

6 - 31 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「マ」国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。

