

独立行政法人 国際協力機構
社会開発調査部

「教育開発プロジェクト実施・評価体制改善」のための プロジェクト研究

「教育開発調査の経験と今後の教育開発プロジェクト」別冊

統合型技術協力による 教育開発プロジェクトの方向性と留意点

- これまでの教育開発調査の経験から -



2004年3月

財団法人 国際開発センター
株式会社 コーエイ総合研究所

社調一

J R

04-36

独立行政法人 国際協力機構
社会開発調査部

「教育開発プロジェクト実施・評価体制改善」のための
プロジェクト研究

「教育開発調査の経験と今後の教育開発プロジェクト」別冊

統合型技術協力による
教育開発プロジェクトの方向性と留意点

- これまでの教育開発調査の経験から -



2004年3月

財団法人 国際開発センター
株式会社 コーエイ総合研究所

統合型技術協力による教育開発プロジェクトの方向性と留意点

目次

本報告書の目的と内容	1
本報告書の構成	2
1. 基礎教育分野における JICA の教育開発協力の目的とその範囲	3
1.1 基礎教育分野における教育開発協力の目的とその範囲	3
(1) 基礎教育分野における教育開発協力の目的	3
(2) 基礎教育分野における教育開発協力の範囲	6
(3) JICA の教育開発協力の実績範囲のシフトならびに拡大	8
1.2 日本による教育開発協りに占める JICA の協力の位置	10
1.3 JICA の教育開発協力スキームの改編・統合化の流れ	11
1.4 統合型技術協力プロジェクトへの展開による教育開発調査の方向性	13
(1) 統合型技術協力プロジェクト（統合型技プロ）のイメージ	13
(2) 教育開発調査の今後の方向性	14
1) 教育開発協力プロジェクトの枠組み	
2) 教育開発調査の責任範囲（スコープ）の拡大	
3) 教育開発調査の事実上の技術協力プロジェクト化	
1.5 基礎教育分野への協力における一般的優先順位	18
2. JICA の教育開発調査アプローチの類型	19
2.1 調査スコープおよび重点の違いに基づくアプローチの類型	19
(1) 各アプローチ類型の背景ならびに各類型の有効性	19
(2) 今後想定される調査アプローチの類型	20
2.2 各アプローチ類型の特徴	21
(1) 計画策定支援型	21
(2) 参加型	21
(3) 実証型	22
(4) 技術協力型	22
(5) セクタープログラム支援型	23
2.3 開発調査アプローチの類型を検討する上での前提条件	23

3.	教育開発プロジェクトの形成・実施に関する留意事項	26
3.1	教育開発プロジェクトを検討する上での6つの側面	27
	(1) 教育開発に効果のある協力を効率的に実施するために	27
	1) 開発の状況	
	2) 需要主導型 (Demand-driven)	
	3) 現場主導型 (Bottom-up)	
	4) 戦略性	
	5) 総合性	
	6) 柔軟性	
	7) 人的リソース	
	(2) リスクを軽減するために	31
	(3) 持続性を高めるために	32
	(4) レプリカビリティを高めるために	33
	(5) 調査分析・計画策定支援から事業実施支援への継続性ある円滑な移行のために	34
	(6) 協力の範囲を拡大するために	35
3.2	教育開発プロジェクトの形成・監理に関する留意点	38
	(1) 事業実施体制	38
	(2) 案件形成	40
	(3) 調査実施	41
4.	これまでの教育開発調査の分析から得られた教訓	42
4.1	案件形成段階に関する教訓	42
4.2	案件計画段階に関する教訓	48
4.3	案件実施段階に関する教訓	53
4.4	有償案件との比較分析から得られた留意事項	59
5.	統合型技術協力による教育開発プロジェクト実施案	62
5.1	実施段階の概要	62
5.2	実施段階の意義	63
5.3	実施段階のプロセス	64
5.4	「事業計画策定」段階	65
	5.4.1 長期的スコープを持った案件初期計画の作成	65
	5.4.2 目的に応じた調査内容の組み立て	67
	5.4.3 ステークホルダーとの現状分析	69
	5.4.4 実証調査の実施	71
	5.4.5 事業計画の作成	74
	5.4.6 事前評価の実施	75
	5.4.7 調査内容に応じた実施体制	76

5.4.8	技術移転	78
5.4.9	モニタリング	79
5.4.10	「事業計画実施」段階への準備	81
5.5	「事業計画実施」段階	82
5.5.1	事業計画実施用初期計画の作成	82
5.5.2	現地実施体制の確立	83
5.5.3	詳細な事業実施計画の作成	84
5.5.4	事業実施に対するモニタリング	85
5.5.5	中間評価、終了時評価	87
5.5.6	事業を通じたキャパシティビルディング	88
5.5.7	事業終了後の実施体制とフォローアップ	88

Box 記事

Box. 1.1	基礎教育の定義	3
Box. 1.2	ダカール行動の枠組みで示された目標と JICA における基礎教育の開発戦略目標	4
Box. 1.3	教育開発協力における具体的な協力目標設定に関する難しさ？	5
Box. 1.4	JICA の基礎教育分野への協力の範囲と開発課題体系図	7
Box. 2.1	教育開発調査実施の前提となる条件の項目案	25
Box. 4.1	ヨルダン国デジタル教材開発調査における案件形成	43
Box. 4.2	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1)での 財政的リソースの把握	44
Box. 4.3	動機づけのための要素	56

本報告書の目的と内容

本報告書は、JICA による教育開発協力がより戦略性・総合性を重視したものへと変わりつつある中で、基礎教育分野における教育開発プロジェクトの担当者がプロジェクトを形成・企画・監理するに際し理解しておくことが要求される基本的な事項に関し、その方向を示すとともに参考となる情報を提供することを目的として作成されたものである。現在の JICA における調査（計画策定）とプロジェクト（事業実施）の統合化の流れの中で、今後統合化された形式による実施が想定される教育分野の技術協力プロジェクトのための参考として、現在の開発調査を起点としながら事業実施を視野に入れた内容となっている。

本報告書の作成にあたっては、検討委員会（委員長 牟田博光 東京工業大学教育工学開発センター長・教授）を設置し、1998 年に作成された教育分野における開発調査ガイドラインならびに同ガイドラインを踏まえて実施された 12 の教育開発調査に関する分析を中心としながら、関連するスキーム（旧プロジェクト方式技術協力¹・有償資金協力など）ならびに他ドナーによる協力を調査分析した結果を活用した。

JICA の基礎教育開発プロジェクトの目的ならびに重点、対象とする範囲、プロジェクト枠組みの設計、実施プロセスの設計などに関し、プロジェクトに携わる方々が共有すべき事項を中心に基本的な方向を述べるとともに、JICA がこれまでに蓄積した教訓を留意事項・配慮事項としてまとめている。

JICA による本格的な基礎教育分野への協力は緒に就いたところであり、今後更に経験と教訓が蓄積され改善が進められていく分野であることから、本報告書はその途上における経験をまとめ、現段階において今後の協力への参考となることを狙いとしている。協力の進展とともに今後更なる改訂がなされることを期待したい。

¹JICA では 2002 年度に「プロジェクト方式技術協力（プロ技）」を「技術協力プロジェクト(技プロ)」として定義し直しているが、本報告書では便宜上「プロジェクト方式技術協力」と現在の「技術協力プロジェクト」に当たるものを「旧プロジェクト方式技術協力（旧プロ技）」と記載することとした。

本報告書の構成

本報告書は、以下の5章で構成されている。

1. 基礎教育分野における JICA の教育開発協力の目的とその範囲

ここでは、基礎教育分野に関する JICA の教育開発協力についてその目的を示すとともに、今後開発調査と旧プロジェクト方式技術協力（現技術協力プロジェクト）を統合し、総合的に教育開発協力を推進しようとする動向に鑑み、今後計画、実施されるプロジェクトを仮に「統合型技術協力プロジェクト（統合型技プロ）」と呼び、その対象とする領域や優先順位を述べる。

2. JICA の教育開発調査のアプローチの類型

統合型技プロとしての教育開発プロジェクトを形成・企画する上で、相手国の教育開発ニーズならびに協力の目的に基づきプロジェクトデザインを行うために参考となるこれまでの教育開発調査のアプローチの類型をまとめる。

3. 教育開発プロジェクトの形成・実施に関する留意事項

教育開発プロジェクトを形成し実施していく過程で生じる種々の問題を念頭に、JICA ならびに他ドナーのこれまでの経験から得られた教訓を基にして、プロジェクト形成・実施上の留意事項をまとめる。

4. これまでの教育開発調査の分析を通じて得られた教訓

統合型技プロの実施において参考となるよう教育開発調査の分析から得られた教訓をまとめる。

5. 教育開発プロジェクトの実施案

--計画策定部分および事業実施部分--

従来開発調査として実施されてきた計画策定部分と従来の旧プロジェクト方式技術協力（旧プロ技）に代表される協力事業実施部分が統合されることをにらみ、計画策定部分を起点としつつ、事業実施部分まで、その実施体制および実施方法をどのように設計・実施・評価し、将来の協力への反映するかに関し、実施案を順を追って述べる。

1. 基礎教育分野における JICA の教育開発協力の目的とその範囲

1.1 基礎教育分野における教育開発協力の目的とその範囲

JICA が 2002 年に作成した「開発課題に対する効果的アプローチ - 基礎教育 -」は、基礎教育の重要性について、「教育は万人の基本的権利であり、平和で健全な安定した世界を構築するための基礎となる」と記している。教育は、個人の全人的な成長を促すばかりでなく、人類の社会的・経済的・文化的な繁栄を永続的なものにし、また、各国の自助努力による開発を可能として、貧困撲滅の有効な手段となる。このような観点から国際社会が現在協調して取り組んでいる喫緊の課題が、「万人のための教育 (Education for All : EFA)」であり、中でも特に「基礎教育の拡充」が中心的な課題となっている。

Box. 1.1 基礎教育の定義

基礎教育は、1990 年にタイのジョムティエンにおいて開催された「万人のための教育世界会議 (The World Conference on Education for All : WCEFA)」で採択された「万人のための教育世界宣言 (The World Declaration on Education for All)」の中で「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義されている。基礎教育とは、就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育 (地域社会教育、成人教育、識字教育など) の総称である。

(1) 基礎教育分野における教育開発協力の目的

国際社会において基礎教育分野における教育開発協力の目的は、世界共通の目標である「すべての人々に教育を (EFA)」を実現することであり、2015 年を目標年次とする国連ミレニアム目標 (MDGs) にも取り込まれている。我が国の同分野への教育開発協力の目的も、国際社会の掲げる目的と一致しており、前出の JICA の基礎教育に対する効果的アプローチには、2000 年に「世界教育フォーラム (World Education Forum : WEF)」で採択された「ダカール行動の枠組み (The Dakar Framework for Action)」に示された 6 つの目標を踏まえて、基礎教育の課題 (開発戦略目標) が設定されている。

JICA の開発戦略目標は、Box. 1.2 に示す通り、5 つから構成されているが、教育開発の目標をもう一段絞り込むとすれば、教育の量的拡大、質的向上、公正度の向上の 3 点ということができる。

Box. 1.2 ダカール行動の枠組みで示された目標と JICA における
基礎教育の開発戦略目標

2000 年 4 月にセネガルのダカールで開催された「世界教育フォーラム」において合意された「ダカール行動の枠組み」に示された 6 つの目標ならびに JICA の基礎教育に対する効果的アプローチに示された開発戦略目標は、以下の通りである。

ダカール行動の枠組みで示された目標：

- (1) 就学前教育の拡大と改善
- (2) 2015 年までの初等教育の完全就学と修了の達成
- (3) 青年と成人の学習ニーズの充足
- (4) 2015 年までの識字水準（特に女性）の 50%改善
- (5) 2005 年までの初等中等教育における男女格差の解消と
2015 年までの教育における男女平等の達成
- (6) 基礎教育の質の向上

JICA における基礎教育の開発戦略目標：

- (1) 初等中等教育の拡充
- (2) 教育格差の是正
- (3) 青年及び成人の学習ニーズの充足
- (4) 乳幼児のケアと就学前教育の拡充
- (5) 教育マネジメントの改善

Box. 1.3 教育開発協力における具体的な協力目標設定に関する難しさ？

初等中等教育は近代学校教育制度の中心であり、人格的に調和のとれた人間形成を行うとともに、国民が共通の言語や価値観や行動様式などを有することで国家の主権維持と統一を図るという意味からも基礎教育の核となる²。初等中等教育は国民の価値観や行動様式を左右することから、平和教育の促進、民主主義や健全な市民社会の形成を図る上で、国際社会においても非常に重要視されている。ただし、想定される対象国の初等中等教育に対するニーズが非常に多様であるということもあり、基礎教育に対する課題別アプローチの開発戦略目標等において、教育開発の具体的な内容に踏み込んだ普遍的な目標を立てることには困難が伴う。

しかし、対象国を特定し対象地域を特定した上で実施される個別の教育開発プロジェクトにおいては、単に「初等中等教育の拡充」あるいは「教育マネジメントの改善」をプロジェクトの目標に据えてみても、具体性がなく何をどこまで達成したらよいのか目標に関する客観的基準が見えにくい。

勿論、初等教育であれば、どの国にもある程度共通する普遍的な「育成すべき人材像（例えば読み書き計算ができるなど）」が存在するということではあるが、「教育の質の向上」を目標とする上でも、「どのような人材を育てるか」をより明確にして目標を設定しなければ、生徒が期待したレベルにまで達したかどうか、期待した人材と成りえたかどうかを判断する際の基準が明確にならず、教育の質の高低を評価することが困難となり得る。個別プロジェクトの目標が単に「教育の質の改善」という示し方で止まっている場合は、目標の明確化として不十分とも考えられる。例えば、学力の向上にとどまらず、創造力の高い生徒を育成することが重点なのか、問題解決能力・実行力のある生徒を養成することが重点なのか、あるいは、規律性が高く指示を的確に理解し遂行できるような生徒を育てることが大切なのかによって、プロジェクトが目指すべき「求められる教育の質」にも違いがあるはずである。この点で、個別プロジェクトを考える際には、教育開発の一般的な方向性と具体的な目標とを意識して区別することが必要ではないかと考える。具体的な到達目標について相手国政府と十分話し合い合意をした上で、目標をできる限り具体的に記す必要があるだろう。ただし、どのような人材を育成するか、人材像を設定することは先進国においても難しい問題である。

² JICA 国際協力総合研修所「開発課題に対する効果的アプローチ - 基礎教育 - 」2002年5月。

(2) 基礎教育分野における教育開発協力の範囲

基礎教育が、就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育（地域社会教育、成人教育、識字教育など）の総称であることは、Box. 1.1 で触れた。基礎教育分野における教育開発協力の範囲（基礎教育分野に含まれるサブセクター）もこれに沿うが、ノンフォーマル教育については、「青年および成人の識字教育」と「青年および成人の生活に必要な技能の習得」を範囲としている。

基礎教育分野における教育開発協力の範囲

就学前教育

初等教育

前期中等教育

ノンフォーマル教育

- ・青年および成人の識字教育
- ・青年および成人の生活に必要な技能の習得

また、JICA における基礎教育の開発戦略目標には、上記の基礎教育分野のサブセクターという括りとは別にサブセクター横断的な観点からみたまとめ方も含まれ、「教育格差の是正」、「教育マネジメントの改善」が挙げられている。「教育格差の是正」には、「男女格差の是正」、「都市 - 農村間の地域格差の是正」、「特別な配慮を要する児童への教育機会の保障」が該当する。「教育マネジメントの改善」には、「政治的コミットメントの確立」、「教育行政システムの強化」が該当する。

サブセクター横断的な目標

教育格差の是正

- ・男女格差の是正
- ・都市 - 農村間の格差の是正
- ・特別な配慮を要する児童への教育機会の保障

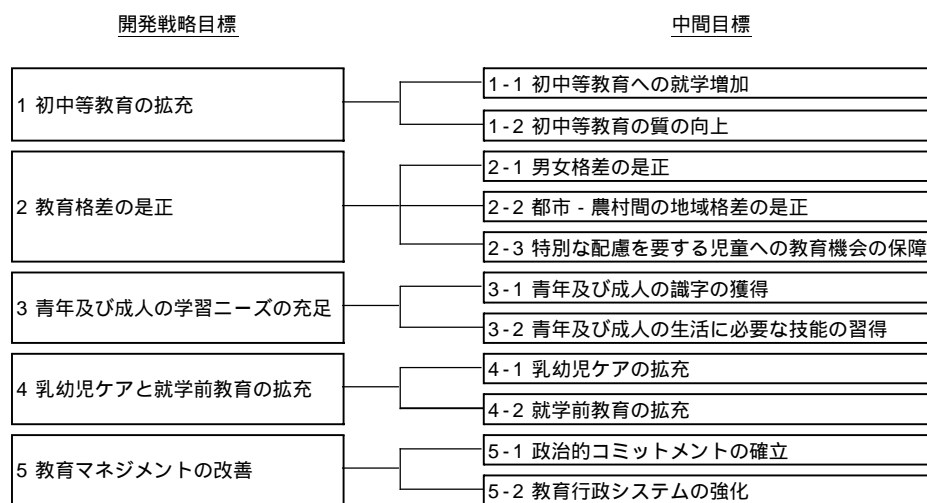
教育マネジメントの改善

- ・政治的コミットメントの確立
- ・教育行政システムの強化

Box. 1.4 JICA の基礎教育分野への協力の範囲と開発課題体系図

JICA による基礎教育分野における協力の範囲は、その開発課題体系図に示されている。5つの開発戦略目標をさらに具体的に示したのが中間目標である。開発課題体系図を整理する際には、通常「中間目標」は「開発戦略目標」を達成するための手段として位置付けられるが、JICA の基礎教育分野の開発課題体系図においては「開発戦略目標」と「中間目標」の関係は「目的 - 手段」の関係ではなく、「中間目標」は「開発戦略目標」の内容（範囲）を具体的に示したものとなっている（図 B1.1）³。

図 B1.1 基礎教育の開発課題体系図



JICA の教育開発協力の範囲という面では、現在までのところ、体系図に含まれる全ての領域に関して JICA に実施実績があるという訳ではなく、開発課題対系図は、JICA が今後協力を実施する可能性のある範囲を示している。

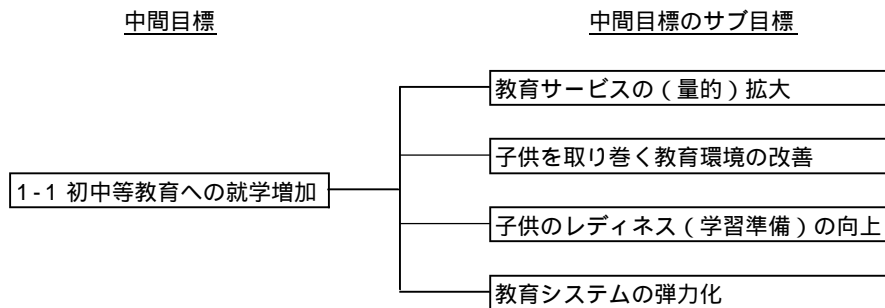
なお、JICA の基礎教育の開発課題体系をプログラムとしての観点で捉える場合、開発戦略目標は、目的別に中間目標を大きく括り直した形で示されていることから、実質的には個々の中間目標がそれぞれ一つのプログラムを構成することになると考えることができる。そしてプログラム（中間目標）は、複数のコンポーネント（中間目標のサブ目標）を含んでいる。一例を挙げれば、「中間目標 1-1 初中等教育への就学増加」は、図 B1.2 に示す通り、4つのコンポーネントを含んでいる。これらの各コンポーネントを達成するためにプロジェクトが実施されるということになる（他の中間目標のサブ目標に関しては、基礎教育に対する効果的アプローチに掲載されている開発課題体系図を参照）。

³ 「開発課題に対する効果的アプローチ - 基礎教育 - 」の基礎教育の開発課題体系図を参照。

(Box. 1.4 続き)

そして、一つのコンポーネントにまとめられる協力目標（あるいは課題）を達成するために必要なプロジェクトは一つとは限らない。むしろ複数のプロジェクトが必要となる場合も多い。したがって、プロジェクトは、中間目標のサブ目標実現に向けてのインプットという位置付けになる。また、プロジェクトの内容とそのプロジェクトが達成しようとするコンポーネント（中間目標のサブ目標）とが必ずしも一対一の対応関係にあるわけではなく、多くの場合、同一のプロジェクトが複数のサブ目標に貢献するという関係になっている。

図 B1.2 中間目標 1-1 初中等教育への就学増加



(3) JICA の教育開発協力の実績範囲のシフトならびに拡大

現時点で JICA が方針とする基礎教育協力がカバーすべき範囲は、上記の通りだが、その範囲内で、これまでの JICA の協力の実績は様々な変遷を遂げてきた。プロジェクトの内容をおおまかにまとめて協力実績を概観すると、表 1.1、表 1.2 の通りである。なお、表 1.2 では、プロジェクトの内容を、以下の 6 つの括り方でまとめている。

- ・教育政策立案の向上への協力
- ・教育行政運営の向上への協力
- ・学校運営の向上への協力
- ・教育方法の改善への協力（教育内容・教育技術・教授法など）
- ・教育人材の育成への協力
- ・教育資機材・施設の整備への協力

ここで用いた 6 つの括りは、それぞれ中間目標のサブ目標の実現に向けてのインプットとなる要素の内容を表している。これらの括りは、一部にインプット志向の括りととれる部分もあるが、従来のプロジェクトの範囲を見る上では適している。また、これらは、協力の規模やコストなどの定

量的な側面からの実績集計に基づいたものではなく、過去の協力案件を内容面から分類し案件数実績が多い領域を中心に示したものである。

表 1.1 JICA の教育開発協力実績の概観

中間目標	JICAの実績内容
1-1 初中等教育への就学増加	教育サービスの量的拡大のための無償資金協力による学校建設が主であったが、学校建設も実質的には、既存の学校教室の増改築が多い また、農村部よりも都市部における実績が比較的多い 教育サービス拡充計画や就学前教育の拡充計画等の開発調査も試行的に数件実施された
1-2 初中等教育の質の向上	主として旧プロ技や専門家派遣等による理数科教員訓練の改善と無償資金協力による学校施設の増改築が行われてきた
2-1 男女格差の是正	協力実績が少ない
2-2 都市 - 農村間の地域格差の是正	協力実績が少ない 一部の無償資金協力による農村地域での小学校建設（無償資金協力の多くは都市部周辺） 小規模な協力として、青年海外協力隊の教員隊員派遣や開発パートナー事業による僻地教育施設整備が行われたのみ
2-3 特別な配慮を要する児童への教育機会の保障	協力実績が少ない
3-1 青年及び成人の識字の獲得	協力実績が非常に少ない 協力隊の識字隊員による協力も少なく、散発的であった
3-2 青年及び成人の生活に必要な技能の習得	協力実績が非常に少ない 協力隊の村落開発隊員による協力も少なく、散発的であった
4-1 乳幼児ケアの拡充	協力実績が少ない 協力隊の保育士 / 幼稚園教諭隊員による協力が少数あった
4-2 就学前教育の拡充	開発調査で2001年度から「子供の生活環境改善計画調査」が初めて開始された
5-1 政治的コミットメントの確立	教育のマネジメントに踏み込んだ協力は少なかった 1998年度から開発調査で対応が始まった
5-2 教育行政システムの強化	

(注)「教育サービス」とは、相手国が提供する教育を公共サービスの一つとして捉えたもの。

出所：「開発課題に対する効果的アプローチ - 基礎教育 - 」を基に作成。

表 1.2 JICA の教育開発協力実績の概観

	政策・行政・組織運営面への協力			教育内容・手段面への協力		
	教育政策立案の向上	教育行政運営の向上	学校運営の向上	教育方法の改善	教育人材の育成	教育資機材・施設の整備
開発調査						
旧プロジェクト方式技術協力						
無償資金協力						
専門家派遣						
青年海外協力隊						

凡例
 : 協力の中心としての内容
 : 協力の範囲に含まれた内容

出所：JICA 資料を基に調査団が作成。

JICA の協力実績内容の変遷について、1990 年以前からの取り組みを概観すると表 1.3 のようになる。

表 1.3 JICA の協力実績内容の変遷

時期	開始された協力
1990年以前から	青年海外協力隊教師隊員の派遣
1990年頃から	無償資金協力による小学校施設建設
1995年頃から	旧プロ技・専門家派遣による理数科教育改善 教育行政アドバイザー型専門家による支援 研修員受入れによる教育行政官への研修
1998年頃から	開発調査による教育開発計画策定支援やセクタープログラム支援、 就学前教育支援、教育行政・学校運営支援 開発パートナー事業等によるノンフォーマル教育支援

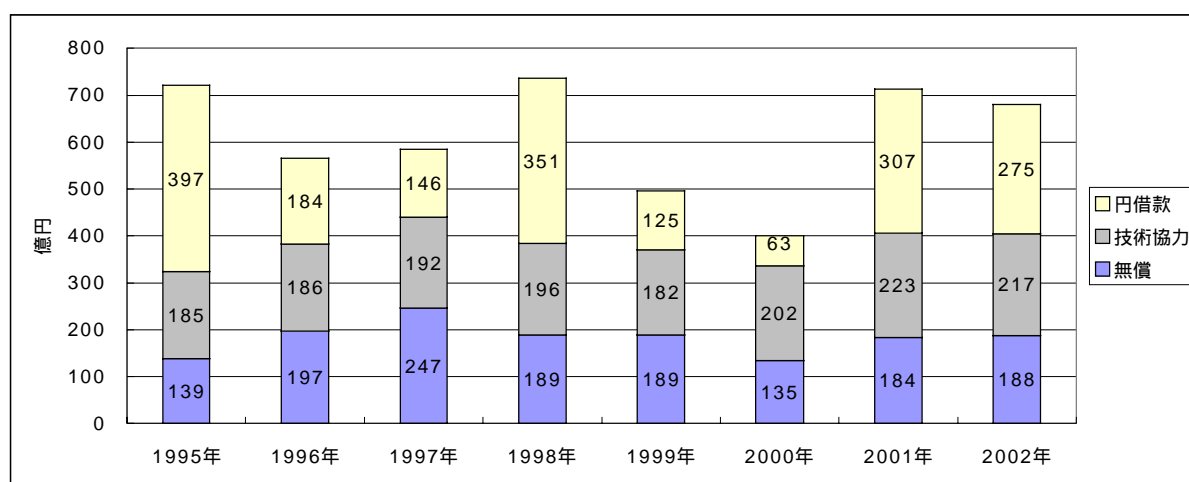
出所：JICA 社会開発協力部萱島信子氏ならびに佐久間潤氏作成の資料を基に作成。

ここに示した通り、JICA による教育開発協力を全体として見た場合、過去の実績としては、教育内容・手段の面への協力が多かった。そして、95 年頃から徐々に行政・組織運営面への協力（特に教育行政運営の向上への協力）が始まり、98 年頃開発調査が開始されるようになるとともに、政策・行政・組織運営面への協力が少しずつ進み始める等、協力の範囲が拡大されてきた。

1.2 日本による教育開発協りに占める JICA の協力の位置

JICA の教育開発協力が日本の教育開発協力全体に占める位置付けを確認する意味で、教育分野の無償資金協力、技術協力、円借款（承諾額）の実績額の推移を見たものが、図 1.1 である。教育分野の無償資金協力のうち、基礎教育分野の割合は、5 割程度である。技術協力の金額は JICA の人的資源分野への協力の実績合計を示しているが、基礎教育分野への協力はその 3 割程度となっている。したがって、基礎教育分野への JICA による技術協力と無償資金協力を合計した協力は 150 ～ 200 億円程度であるといえる。なお、このグラフには、文部科学省の留学生受入対策関係の 400 ～ 500 億円程度の予算などが含まれていない。

図 1.1 日本による教育分野への無償資金協力、技術協力、円借款の推移



注：技術協力に関しては、「人的資源」の項目全ての合計額
 文部科学省の留学生受入関係施策の予算は含んでいない

出所：JICA 年報、JBIC 年報.

1.3 JICA の教育開発協力スキームの改編・統合化の流れ

ここまで、JICA による基礎教育分野への協力の範囲と日本の協力に占める位置付けの推移を概観してきた。他方、JICA の協力スキームは、2003 年 10 月 1 日の独立行政法人化に伴う改革の一環として、現在再編の過程にある。特筆すべき点は、「開発調査」、「旧プロジェクト方式技術協力（旧プロ技）」及び「専門家派遣」が各課題部において一元的に所掌され、かつ「開発調査」と「旧プロ技」の予算が技術協力関係費として統合されたことである。このことにより、これまでスキームごとに実施していたプロジェクトをより有機的に関連させ相乗効果により高次の開発効果を発揮させるべく、より総合的な「技術協力プロジェクト」⁴（本報告書では仮に「統合型技術協力プロジェクト（統合型技プロ）」と呼ぶ。）を実施していくことが期待されている。以下に簡単に JICA における教育開発協力スキームの再編に関連する状況に触れておくこととする。

まず、開発調査を振り返ってみると、教育開発調査自体実施されるようになったのが教育開発調査実施ガイドラインの策定された 1998 年頃とまだ日が浅いが、今回の統合化の動きとは別に、当初から他分野における開発調査と比べても斬新な取り組みが積極的に取り入れられてきた。調査の中でパイロット的に事業を実施する案件が多くなっており、案件によっては、例えば、インドネシアにおける「地域教育開発支援調査」のように、開発調査のパイロット事業を通じて、事業の現場

⁴ 注 1 で述べた通り、プロジェクト方式技術協力（プロ技）は、既にそのスキームが一部改善されており、既に「技術協力プロジェクト（技プロ）」という名称で呼ばれるようになっているが、開発調査との統合がなされていない点で、今後新たなスキームとして用いられるようになる予定の統合型技プロと便宜上区別している。

レベルでの実施主体である各学校や地域に、彼らの作成したプロポーザルに基づいてブロックグラントの形で資金を提供するような工夫が行われるようになってきているものもある。更に、ヨルダンの「デジタル教材開発調査」やミャンマーの「基礎教育改善計画調査」などのように、計画策定よりもむしろ旧プロ技的な開発事業を実施する比重が大きい性格の調査もある。これらを見ると、開発調査は、現在に至るまでに、従前の計画策定支援のみを行うものではなくてきていたと言える。

次に、旧プロ技を見てみると、こちらも統合化の動きが始まる以前からスキームの改善の動きが始まっていた。例えば、旧プロ技は、近年、派遣する専門家を公募や競争入札により民間から選定することを実施し始めている。また、それ以外にも昨今は提案型技術協力プロジェクトの制度が発足し、NGO や大学も教育開発に直接参画し易くなっているところ、今後教育開発におけるアクターの多様化が期待される。こういった動向は JICA にとって、より適切な人材のリクルートといった観点から望ましいものであり、今後とも直営型の事業実施以外の手段も最大限活用していくことが期待される。

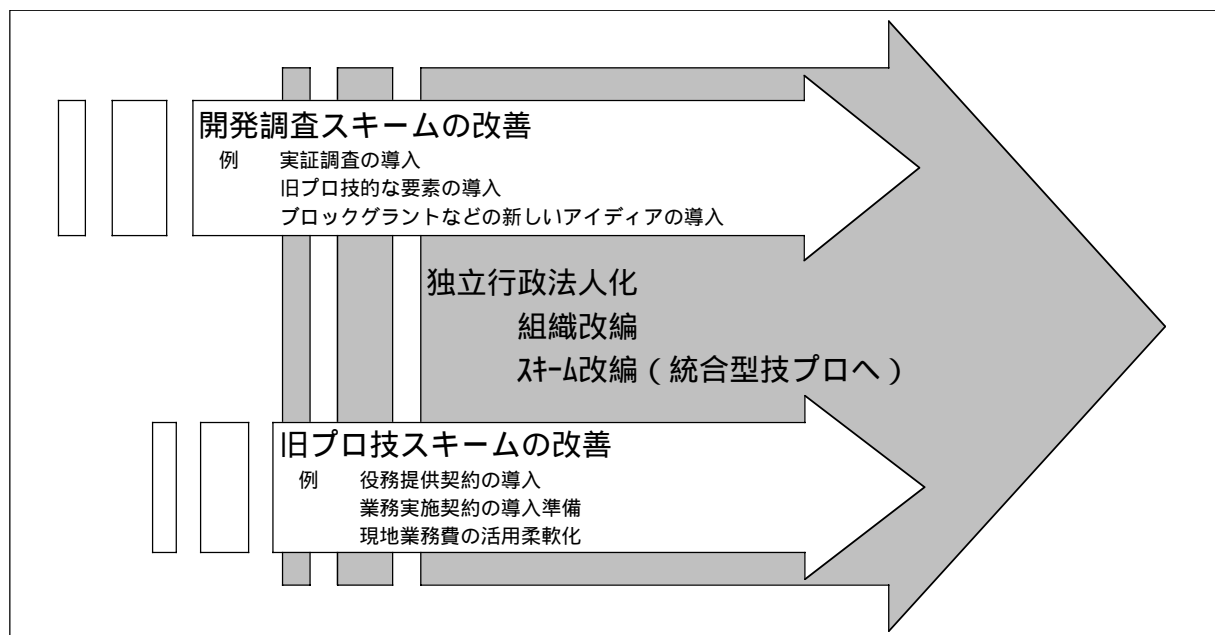
旧プロ技の改善は人材の選定に関してばかりではなく、プロジェクトにおける専門家の現地活動を充実させるため、現地業務費の柔軟な活用が可能になってきている。

これらは改善の一部に過ぎないが、開発調査、旧プロ技とも、どちらもスキーム改善への努力がなされてきたことがわかる。

今回の両スキーム統合化の動きは、上記のようなスキーム改善の流れが進む中、JICA 独立行政法人化による業務の改善・効率化、また JICA 内におけるプログラムアプローチの推進の一環として生じている。統合化の主な目的は、これまで主として開発調査が担ってきた各種の計画策定支援と、主として旧プロ技を中心に実施してきた開発事業の実施支援とを、円滑かつ迅速にそして効率よく結びつけることにある。これまでは、たとえ同じ国の同じ教育サブセクターの開発に対する協力として、JICA の開発調査で策定したマスタープランの中の優先プロジェクトの一つを、旧プロ技で実施する場合でも、そのマスタープラン策定支援の開発調査と旧プロ技とは、全く別々の案件として扱われてきた。そのため、マスタープランで提言されたプロジェクトが実施に結びつくかどうかは、マスタープランを活用する相手国側の判断に委ねられており、そこで提言された優先プロジェクトを相手国政府が日本に要請した場合でも、マスタープランが策定されてから提案されたプロジェクトが JICA の旧プロ技案件として実現されるまでに、2~4 年程度の時間を要することもあったとされている。実際、2001 年 12 月に完了したガーナの「技術教育計画開発調査」において提言されたプロジェクトの一つも、漸く 2003 年後半から 2004 年にかけて実現化に向けて動き出したということである。開発調査と旧プロ技の統合化は、このような開発計画策定支援と開発事業実施支援の間の不連続性を改め、協力に投入するリソースを少しでも効率的にそして効果的に活用し、より高次の開発効果を得るための取り組みということができる。

ここまでの記述からわかる通り、両スキームそれぞれの改善への取り組みにおいてなされてきたスキームの変更と、今回の統合化とは、もともとは必ずしも一つの「統合化のための戦略」に沿って進められてきたものではなかったが、実態としてどちらも業務の効率化と協力効果の拡大を目指したものであり、結果的には、スキーム改善の内容面に関しても整合性のあるものとなっていたと言える（図 1.2）。

図 1.2 開発調査・旧プロ技のスキーム改善と独立行政法人化に伴うスキーム改編



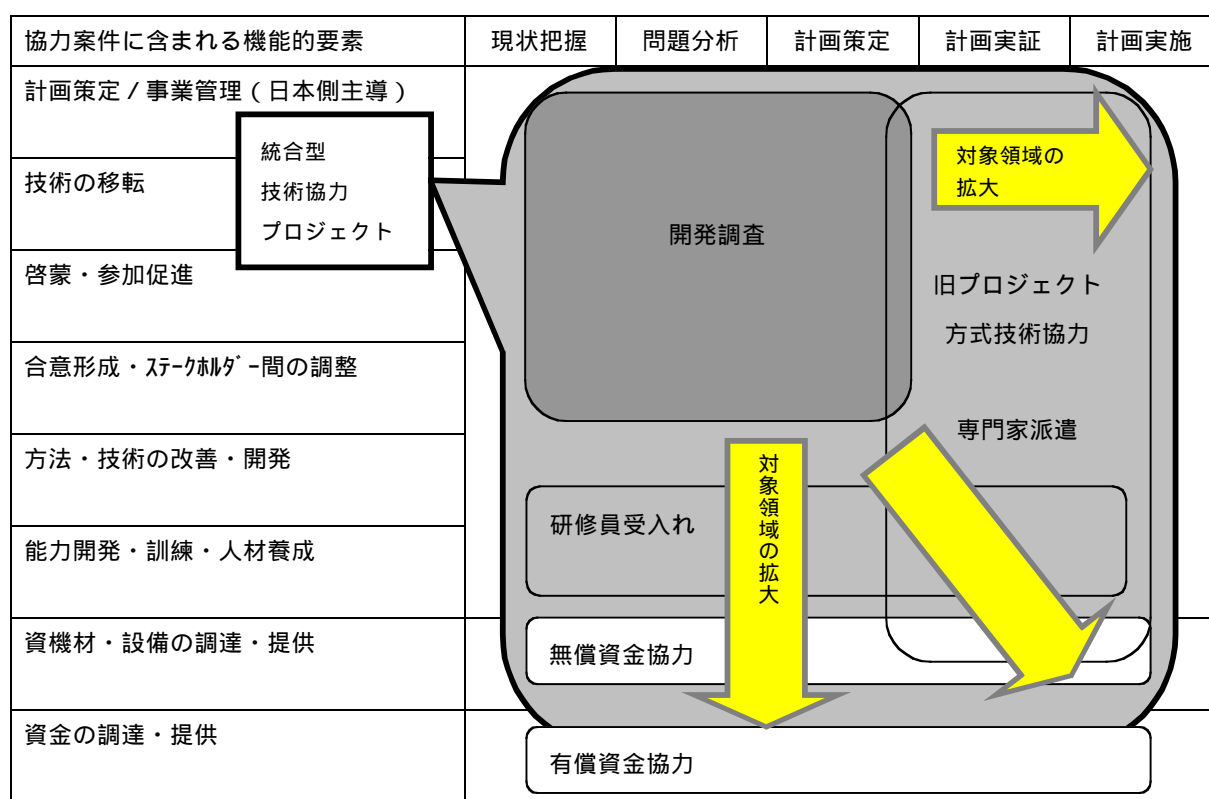
出所：調査団作成.

1.4 統合型技術協力プロジェクトへの展開による教育開発調査の方向性

(1) 統合型技術協力プロジェクト（統合型技プロ）のイメージ

統合型技プロとして、開発調査と旧プロ技が一体化されることにより、当然ながら、どちらのスキームもこれまでのそれぞれ切り離された形での運営から一貫性を持たせた運営に変わらざるを得ない。統合後のスキームの詳細に関しては、未だ具体的な内容が定まっていない部分があるが、現時点で得られた情報を基に、教育開発調査の側からスキームの変化の方向性をまとめると図 1.3 のようなイメージとなる。

図 1.3 統合型技プロと開発調査の関係



出所：調査団作成。

(2) 教育開発調査の今後の方向性

以下に、教育開発調査の側から見た変化の方向性を、順を追って説明する。

1) 教育開発協力プロジェクトの枠組み

まず、教育開発協力プロジェクト（教育分野における統合型技プロ）の枠組みを整理しておきたい（表 1.4）。本枠組みでは、便宜上、協力案件を事業段階（現状把握 問題分析 計画策定 計画実証 計画実施）と機能的要素の二つの観点から整理することとした。機能的要素は表 1.4 にある通り 10 の要素に分類し、後述するように、教育開発調査において果たす機能の高次化に沿った順に整理している。もちろん、本枠組み以外に、教育政策、教育行政、学校運営、教育手法（教育内容・教育技術・教授法等）、教育人材育成、教育資機材・施設の整備といった教育開発のどの領域（What）を対象としているか、といった観点からの分析も可能ではあるが、調査による計画策定の機能と、旧プロ技による計画実施の機能とが統合されて統合型技プロとなること等から、プロジェクトが果たす機能（How）の観点から整理した本枠組みでの分析が有用と考えられる。

旧プロ技は、この枠組みでは、主に「計画実証」と「計画実施」の2列を責任範囲として担当してきたと想定できる。ただし、資機材・設備の調達・提供は、多くの場合、パイロット用ある

いはデモンストレーション用が中心であり、プロジェクトが相手国で本格的に普及・展開されるために必要なだけの資機材・設備の提供は、ほとんど行われなかった。勿論、資金の調達・提供に関しては、スコープの外であった。

表 1.4 教育開発協力プロジェクトの枠組み

協力案件に含まれる機能的要素	現状把握	問題分析	計画策定	計画実証	計画実施
計画策定・事業管理（日本側主導）					
技術の移転					
啓蒙・参加促進					
合意形成・ステークホルダー間の調整					
方法・技術の改善・開発					
能力開発・訓練・人材養成					
資機材・設備の調達・提供					
資金の調達・提供					

出所：調査団作成。

2) 教育開発調査の責任範囲（スコープ）の拡大

振り返って、教育開発調査を見ると、こちらは、もともと「現状把握」「問題分析」「計画策定」までが主な対象であった。ただし前述した通り、開発調査もこれまでの経験から学び、改善が加えられてきており、相手国の状況に応じて、選択肢としての「協力案件に含まれる機能的要素」が広がっている（図 1.4）。最も初期的な開発調査は、その機能として「計画策定」作業を行い、調査手法に関する「技術の移転」を行うというタイプである。これは、従来からマスタープラン策定のための調査として、行われてきた典型的な調査のタイプということができる。しかし、調査を重ねる毎に、相手国の状況によって、オーナーシップ醸成等のために「啓蒙・参加促進」を行う必要がある場合や、参加促進のみでは事足らず、「合意形成・ステークホルダー間の調整」までを行う必要のある場合もある（実際にはこれらは不可欠と言ってもよい）ので、これらの機能を含めた開発調査も実施されてきた。また、近年のパイロット事業を取り込んだ調査では「方法・技術の改善・開発」やパイロット事業を通じた「能力開発・訓練・人材養成」までもが、その機能を加えられている場合がある。更に、インドネシアの「地域教育開発支援調査」(REDIP1&2)やマラウイの「全国地方教育支援計画策定調査」(NIPDEP)などでは、パイロット事業の実施主体への「資機材・設備の調達・提供」「資金の調達・提供」までも小規模ながら実施している。したがって、開発調査は、「現状把握」「問題分析」「計画策定」の列を、上の 2 行（「計画策定」と調査手法に関する「技術の移転」）に関してカバーするというスコープから出発して、今では、上記枠組みの一番下の行（「資金の調達・提供」）を一部そのスコープとする場合もある状況となっている。また、パイロット事業を伴う調査は、策定する計画の一部を実証する「計画実証」の機能をスコープに含む。した

がって、「計画実証」の列もスコープに加わっている。開発調査は、このような過程を経て、その対象を拡大させているといえることができる。

図 1.4 教育開発調査の対象の拡大

協力案件に含まれる機能的要素	現状把握	問題分析	計画策定	計画実証	計画実施
計画策定・事業管理	計画			→	→
技術の移転					
啓蒙・参加促進	参加			実証	実施
合意形成・ステークホルダー間の調整					
方法・技術の改善・開発	開発・訓練			→	→
能力開発・訓練・人材養成					
資機材・設備の調達・提供	機材・資金				
資金の調達・提供					

出所：調査団作成。

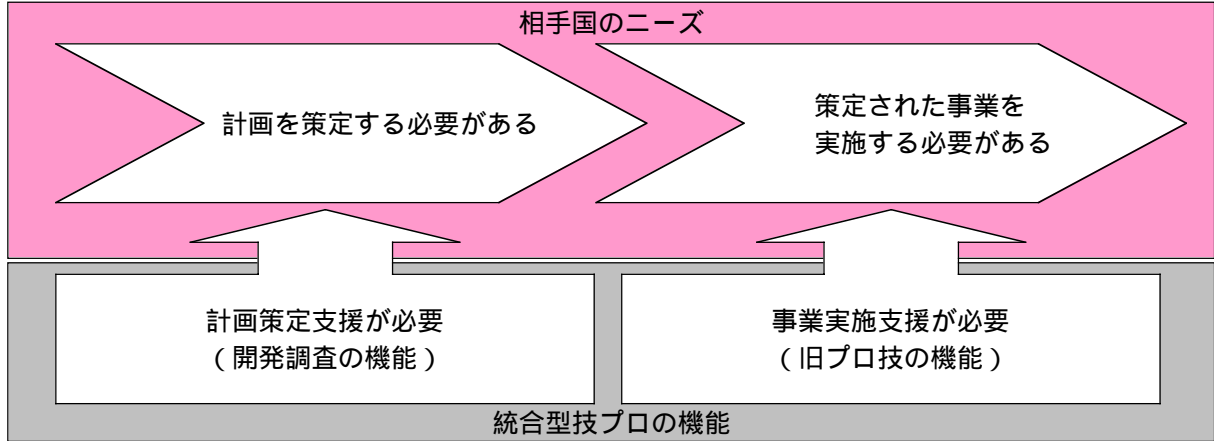
3) 教育開発調査の事実上の技術協力プロジェクト化

統合型技プロという形で開発調査と旧プロ技との統合化が進む中、教育開発調査は、既に一部、統合型の教育開発プロジェクトとしての性格を有しつつあると言える。中でも、ヨルダンでの「デジタル教材開発調査」やミャンマーにおける「基礎教育改善計画調査」などは、「調査」という枠組みの中でも、実態として、旧プロ技とほぼ同様の内容に大きく比重が置かれている。このことにより、途上国の開発課題に対しより柔軟かつ的確に対応できると考えられ、今後とも教育開発調査の内容は調査業務のみならず、実証・実施も視野に入れた統合型技プロとして発展していくことが期待される。

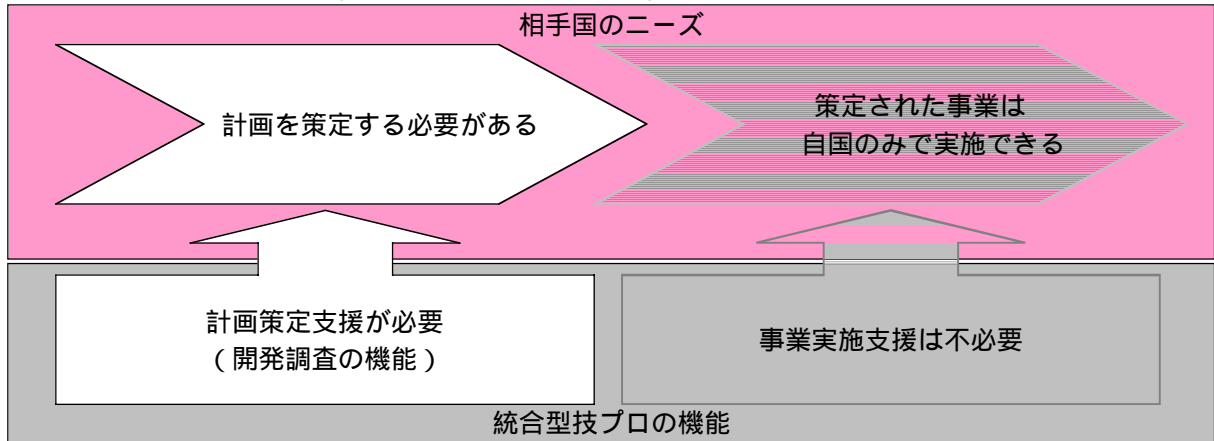
つまり、「スキーム」としての開発調査と旧プロ技とが統合化されるところにより、ひとつのプロジェクトの中で、計画策定機能から事業実施機能までを対象とできるようになり、計画策定への協力のみが必要な場合にはその部分に協力をし、計画策定ばかりではなく実施支援まで必要な局面では実施までを一体的に連続して支援するという具合に、必要な時に必要な機能を、相手国の状況に応じて柔軟に支援することができることになると考えられる。(図 1.5)

図 1.5 統合型技プロにおける計画策定支援と事業実施支援の組合せパターン

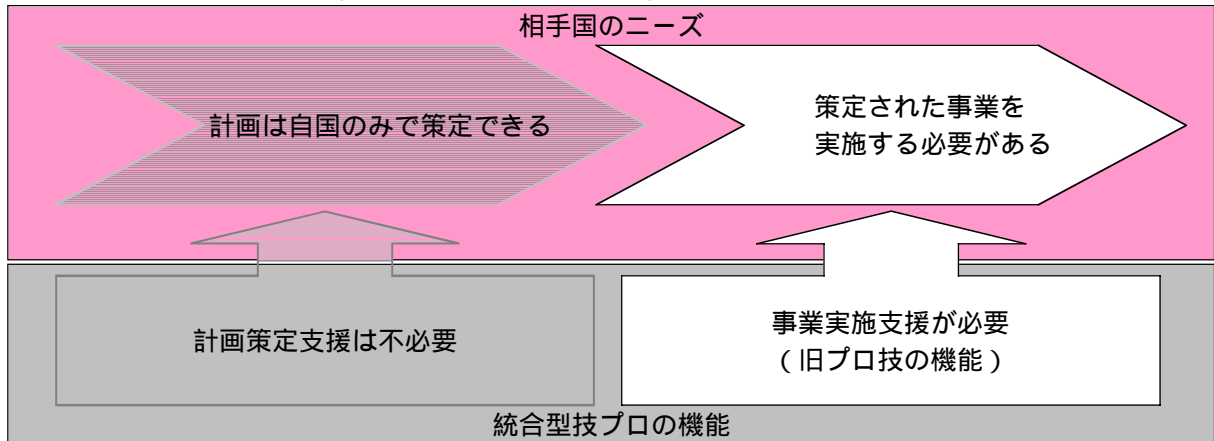
統合型技プロのパターン1（計画策定支援と事業実施支援の両方を行う）



統合型技プロのパターン2（計画策定支援のみを行う）



統合型技プロのパターン3（事業実施支援のみを行う）



出所：調査団作成.

1.5 基礎教育分野への協力における一般的優先順位

前節までで基礎教育分野における教育開発協力の目標と範囲ならびにスキームの統合化について述べてきた。協力の具体的なアプローチは、スキームを通じて具体化されるが、協力の対象は、対処すべき課題に応じて、第一に対象サブセクター（初等、前期中等、就学前、ノンフォーマル）あるいは横断的テーマ（格差是正、教育マネジメントの改善等）の特定、第二に対象地域の特定をすることにより、絞り込まれる。

基礎教育分野における開発協力においては、対象サブセクターに関しては、一般的な優先順位が存在する。既に JICA の開発戦略目標として触れた通り、基礎教育分野への協力は、就学前教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育というサブセクターにわたるが、まず、最初に重視されるのは、初等教育であると考えられる。「すべての人々に教育を」という観点に立てば、当然ながら、初等教育が十分なレベルまで普及していない国において、前期中等教育開発への支援への優先順位は下がる。そのような国においては、当面は初等教育が優先されるべきである。しかし、初等教育が一定程度まで普及した国であれば、前期中等教育への就学機会が準備されることにより、前期中等教育への進学の可能性の拡大が、初等教育課程の修了へのインセンティブにつながる一面もある。また、そこまで初等教育が普及している国においては、初等教育修了者に対する進学機会を提供すること自体が重要な課題となる。したがって、前期中等教育に対する支援の可否は、初等教育の就学率などをにらみつつ検討することが必要である。同様に就学前教育に関しても、初等教育への就学を効果的に促進するかどうかという観点が重要と考えられる。初等教育の普及の程度を見極め、就学前教育の拡充が、単に初等教育普及への支援のみを行うよりも初等教育の就学率の向上を効果的に促進するという状況であれば、就学前教育への支援の優先順位が高まる。

当然ながら、協力すべきサブセクターに関する優先順位は、協力対象となる国の他のセクターを含めた開発の状況の中で検討されるべきものであり、一般的な原則が必ずしも適用可能とは言えないが、ノンフォーマル教育を含めた場合も、初等教育の拡充を軸としつつ、優先サブセクターを検討することが重要と考えられる。

また、もう一つの観点として、昨今援助の効率性が重視されていることから、協力の効率を高めることが重要である。同じ資金量を投入するとして、当該国にとって非常に深刻な課題だが協力により対処するには非常に効率が悪い（あるいは難易度が高い）内容（例えば最貧困層に対する教育サービスの提供等）に対する協力と、課題の深刻度は無視すべきでない程度であり協力をすればかなりの確度で効率的に効果を上げることができる内容に対する協力と、どちらに協力すべきかについての判断は重要である。費用対効果の観点からは、当然、後者を選択すべきである。しかしながら、常に効率が優先されるとは限らないのも事実であり、状況に応じた判断が必要となる。対象地域の選定は、この範疇に入ると考えられる。特に地域格差の是正が検討課題である場合は、慎重な検討が必要である。

2. JICA の教育開発調査アプローチの類型

ここでは、教育開発プロジェクトを形成・企画する上で、相手国の教育開発ニーズならびに協力の目的に基づきプロジェクトデザインを行うために参考となる教育開発調査のアプローチの類型をまとめる。

なお、調査機能と事業実施機能双方を対象とする統合型技術協力プロジェクト自体の類型化に関しては、開発調査の経験に基づくばかりでなく、理数科教育分野を主な対象としてきた教育分野における旧プロ技の実施経験を活かし、開発調査ではなく旧プロ技を起点とした観点から技術協力プロジェクトの類型を検討することも必要である。特に、まさにプロジェクトの核心部分である「事業実施」に関わるアプローチの類型化という面では、本ガイドラインのベースとしている教育開発調査に関する分析のみではなく、旧プロ技の経験から学ぶ点が多いと考えられる。この点に関しては、企画評価部評価監理室が実施した「評価結果の総合分析（初中等教育／理数科分野）」において、理数科分野の旧プロ技が分析されているので、その結果も参考にされたい。

2.1 調査スコープおよび重点の違いに基づくアプローチの類型

計画策定と事業実施が統合化された教育開発プロジェクト(統合型技プロ)の枠組みは、既に「1.4 統合型技術協力プロジェクトへの展開による教育開発調査の方向性」で示した通りである。また、教育開発調査の対象範囲の拡大に伴い、実態として統合化技プロとしての性格を教育開発調査が一部有しつつあることも既に述べてきた通りである。このような認識を踏まえ、ここでは 12 案件の教育開発調査のレビューを踏まえてまとめた教育開発調査のアプローチの類型について、整理して示すこととしたい。

(1) 各アプローチ類型の背景ならびに各類型の有効性

基礎教育分野に限らず、これまでの開発調査の実施を通じて、相手国側の計画策定に対する単なる調査分析協力のみでは、調査によって策定された計画の内容が必ずしも実現に結びつくとは限らないことが経験的に明らかとなってきている。想定される阻害要因の中には、計画の実施に関わる当事者の意識の不足、事業運営実施能力の不足、計画内容の実現性の確認不足、事業予算の不足など様々なものがある。各種阻害要因を克服すべく、JICA の開発調査においては様々な試みがなされてきた。例えば、「参加型」アプローチ、「実証型」アプローチの導入などがそれである。また、近年、実証型を一步押し進めて、これまで旧プロ技により実施されてきたような、事業実施を中心とする「技術協力型」のアプローチを採る開発調査も開始されている。更に、援助協調が進む途上

国においては開発調査を通じて「セクタープログラム支援型」というようなアプローチも実施されている。

調査におけるこれらのアプローチの違いが生じた背景には、一つには、協力の対象となる相手国の当該調査に関連する「初期条件」の違いが影響していると考えられる。相手国側に、十分な初期条件（計画に対するオーナーシップが高い、予算措置が可能、合意形成・事業管理能力がある等）が整っていた場合には、調査のアウトプットとしての計画が策定されれば、計画が実施に移される可能性は高いと考えられる。しかし、綿密に調査案を練り上げて実施した調査においても、上述の通り、予期しなかった阻害要因が計画の実施を阻んだケースが少なからず存在する。現時点における開発調査の類型は、そのような事態に直面する度に教訓が蓄積され、調査の内容に新たなコンセプトや手法が取り入れられてきた中に見出すことができる。

(2) 今後想定される調査アプローチの類型

12 案件の分析に基づき、開発調査のアプローチの類型（案）を示せば、表 2.1 の通りである。なお、ここに示した類型（案）は、調査の性格を表す特徴を捉えて示したものであり、複数のアプローチ類型の要素を同時に満たす開発調査も存在する。実際、分析対象とした 12 案件は、複数のアプローチ類型の要素を持つ調査である。また、この類型（案）は、あくまでも例示的なもので、絶対的な類型ではなく、これ以外の類型を否定するものではない。適宜見直しをして適切な類型の追加や修正を行うことが必要である

表 2.1 教育開発調査のアプローチの類型案

類型	内容
1) 計画策定支援型	計画策定のスキルと方法ならびに計画策定に必要となる人的資源の提供を通じて支援するアプローチ
2) 参加型	受益者あるいは利害関係者の参加を取り入れ、調査における情報収集、現状把握・分析、計画策定、啓蒙、合意形成・利害関係調整などの一部あるいは全部を参加者と共に行うアプローチ
3) 実証型	調査で用いる、あるいは調査で提言しようとする概念・手続き・メカニズム・アプローチ・手法・投入などに関し、それらの有効性（Validity）や適切性（Appropriateness）を検証するアプローチ
4) 技術協力型	事業に用いようとする核となる概念・手続き・メカニズム・アプローチ・手法・投入などの有効性や適切性が既に相当程度確認されている場合の事業実施支援に軸足を置き、調査団の有する知見に加え現地の知識も活用・動員して、目標達成に必要な事業に対し支援を行うアプローチ

5) セクタープログラム 支援型	調査を通じて、相手国の教育開発全般における課題・問題点の整理作業を支援する、または、セクターワイドアプローチ（SWAP）を取り入れている国や援助協調が進んでいる国などにおいて、援助調整のための仕組みづくりや実際の調整活動への支援を行うアプローチ
---------------------	--

2.2 各アプローチ類型の特徴

各類型の特徴を、各類型の内容と当該のアプローチ類型を用いる調査に想定される案件形成・実施上の前提となる相手国側の状況としてまとめると、以下の通りである。なお、各類型の内容の記述は、ここに示した各類型のイメージを伝えるための例示的なものであり、厳密な定義とはなっていない。

(1) 計画策定支援型

教育セクター全体あるいはそのサブセクター、全国あるいは一部地域を対象として、相手国が開発計画を整備することを支援するアプローチ。計画策定のスキルと方法ならびに計画策定に必要となる人的資源の提供を通じて支援する。

前提となる状況：相手国側は、教育開発の必要性を十分に認識・共有しているばかりでなく、教育開発に向けての当事者意識を持っているが、人的・資金的・時間的リソースを含む各種リソースの面で制約されるため、計画策定を自国のみで実施することが困難な状況にある。したがって、相手国側の教育開発に関する計画策定を支援することで、適切な計画が策定されれば、相手国側は、その計画をもとに、教育開発を主体的に推進することができる。

(2) 参加型

調査を通じて策定される計画や実施される事業への相手国側の主体性・当事者意識を高めることを意図して、調査の過程に受益者の参加⁵を取り入れるアプローチ。受益者あるいは利害関係者の参加を取り入れ、調査における情報収集、現状把握・分析、計画策定、啓蒙、合意形成・利害関係調整などの一部あるいは全部を参加者と共に行う。

⁵ ここでは、「参加型」とは、当該調査により便益を受ける各種の受益者のうちの全体あるいは多くの構成員の参加を得る場合を指し、特定のカウンターパート（もちろんカウンターパート自身も受益者となり得る）のみを巻き込んで行うような技術移転については、参加とはみなさないこととした。

前提となる状況：相手国側は、人的・資金的・時間的リソースを含む各種リソースの面で制約されているばかりでなく、受益者を含む関係者間における教育開発の必要性に関する共通認識や、教育開発に向けての当事者意識も強いとは言えず、JICAが計画策定を支援し計画が策定されたとしても、関係者間で計画の意図を共有しつつ主体的に計画の実施をしていくことが困難な状況にある。したがって、相手国の受益者・関係者に調査の過程に参加してもらうことにより、問題認識の共有と当事者意識の醸成を図り、併せて、相手国側の教育開発に関する計画策定を支援することで適切な計画が策定されれば、相手国側は、その計画をもとに、教育開発を主体的に推進することができる。

(3) 実証型

調査を通じて相手国の教育開発を支援する上で、特に有効性（Validity）や適切性（Appropriateness）などを検証することが必要な調査実施上核となる概念・手続き・メカニズム・アプローチ・手法・投入などに関しての有効性や適切性などを検証するための活動（一般的にはパイロット事業の形態をとる）を、調査の中で実施するアプローチ。

前提となる状況：たとえ、相手国の受益者・関係者に調査の過程に参加してもらうことにより、問題認識が共有され当事者意識が醸成され、また、相手国側の教育開発に関する計画策定を支援することで計画が策定されたとしても、策定された計画内容の妥当性や有効性（Validity）は計画を実施してみなければ確認することが困難である。計画全体を試験的に実施することは出来ないが、一部のあるいは核となるアイデア・概念・手続き・メカニズムなどをパイロットとして実施し、その結果から検証・確認することで、最終的に取りまとめられる計画のValidityを確保・向上させることができる。ここにおける実証とは、単に論理の正当性ばかりではなく、それらを実施に移した際の実用性・実践性、計画の実効性を確認することである。

(4) 技術協力型

調査を通じて、相手国の教育開発に必要な特定の事業の一部あるいは全体を、実証目的の中心ではなく実施すること自体を中心の目的として支援するアプローチ。事業に用いようとする核となる概念・手続き・メカニズム・投入などの有効性や適切性が既に相当程度確認されている場合の事業実施支援に軸足を置き、調査団の有する知見に加え現地の知識も活用・動員して、目標達成に必要な事業に対し支援を行う。

前提となる状況：明示的であるか暗示的であるかはともかく、相手国側に実態として教育開発の計画が存在している場合においても、その計画を実施に移す際に直面す

るであろう種々の問題の特定と対処の仕方に関して、調査し実施を支援することで計画実現の可能性が高まる。その際には、計画の実施に必要な技術の発掘・開発や導入を支援することが必要である。このようなアプローチを用いる開発調査は、事業の実施を伴うので、少なからず参加の要素は含まれるが、内容によっては必ずしも最終受益者参加型をとらない場合もある。

(5) セクタープログラム支援型

調査を通じて、相手国の教育開発全般における課題・問題点の整理作業を支援するアプローチ、または、相手国において、ドナー間の援助協調が進展しセクターワイドアプローチ（SWAP）が採られようとしている（あるいは既に採られている）場合などにおいて、援助調整メカニズムや手続きの構築を支援する、あるいは援助調整活動自体を支援するアプローチ。

前提となる状況：相手国において、如何に教育開発に向けての当事者意識が高まり、開発へのコミットメントがなされ、個々の教育開発課題に対処するための計画が策定され、それら個々の計画がそれぞれのスコープにおいては妥当なものであり、計画が実施されたとしても、それらが総体として同国の教育開発という最終目標に向けた整合性のある調和のとれたプログラムとなっていなければ、個々の計画を実施したことによる成果（アウトカム）の集積が、同国の教育開発に向けて大きなインパクトを生まないというような事態も起こりうる。また、そこまで深刻な事態は想定しないとしても、少なくとも、様々な教育開発課題に対処するために有効な個々の計画を策定する際には、同国の教育開発コンテクスト（同国の教育開発が総体として向かう方向とその中心となっている流れ）を確認した上で、策定される計画がその中に明確に意味のあるかたちで位置付けられることが重要である。したがって、教育開発の種々の課題に対応する個別の計画が有効に機能するためには、その前提としての相手国の教育開発コンテクストの整理・確認がなされていなければならない。更に、教育開発が相手国のみの問題ではなく、諸ドナーが積極的に関与するものとなっている場合には、援助調整に軸を置いた協力（調査）も不可欠となる。

2.3 開発調査アプローチの類型を検討する上での前提条件

新たに形成される教育開発調査に用いるアプローチとして、これらの類型のどれが適切であるか、どの類型の要素を組合せるか、あるいはどのように修正するかに関する判断は、それぞれ相手国が置かれた教育開発調査実施に際しての初期条件の違いによることになる。また、当然ながら、途上国の初期条件ばかりでなく、各開発調査をデザインする際に担当者が持っている教育開発協力の枠組みに関する基本認識の違いも、調査アプローチの類型の選択に影響を与える。その意味では、用

いる類型を左右するもう一つの要素として、「教育開発協力に関する問題意識と協力内容の準備状況」を挙げることができる。具体的には、以下のような項目が含まれる。

教育開発協力に関する問題意識と協力内容の準備状況

- ・ 調査に際してどこまで協力ニーズが把握されているか、
- ・ どのような支援目標を設定しているか、
- ・ 調査で採用する方策や策定される計画の有効性がどこまで検証されているか、
- ・ 計画策定から事業実施までのどの段階までを取り込もうとしているか、
- ・ 協力しようとする教育サブセクターの中でプロジェクトが占める位置付けがどこまで明確になっているか など

これらは、調査に関わる主体がもつ問題意識であり、調査アプローチの類型に影響するのは当然のことと言える。Box. 2.1 に、教育開発調査実施の前提となる条件の項目案を示した。

協力の対象となる相手国が Box. 2.1 で示した前提としての初期条件をすべて整えているとすれば、協力の必要性は低いであろうし、日本ならびに相手側の問題意識と協力内容への準備状況に関しても、通常、ここに挙げた項目に対する対応をすべて済ませた状態で協力が開始されるという状況は期待できない。したがって、開発調査は、これらの前提条件の項目において、対応が不足している項目への対応を調査アプローチとして取り込むようにデザインされることが必要である。

基礎教育は、国際的にも EFA を達成すべく協力が推進されている。しかしながら、場合によっては、例えば、社会の合意形成能力や教育修了者の社会的な吸収力など、相手国において教育開発に着手する以前に解決されなければならない課題が存在しているかもしれない。これらの前提を整えることなく、基礎教育開発への協力をしたところで、受益者が教育を受けることによる個人としての利益の増加を実感できなければ、協力が効果を上げることは困難である。

当事者意識の無い相手に対しては、参加型の調査などを通じて当事者意識を醸成するようなアプローチを含んだ協力が必要となるであろうし、意識は高くでもスキルに欠ける相手に対する協力であれば、スキルを高めさせるためのトレーニングを重視した内容を協りに盛り込む必要がある。実行力や資源に関しても、同様の考え方により、協りに何が必要かを検討することが重要である。

Box. 2.1 教育開発調査実施の前提となる条件の項目案

相手国側の状況（初期条件）:

社会	社会の合意形成能力（社会制度の構築度合い（ガバナンス））
経済	教育修了者の社会的な吸収力（就業機会と教育の有無による処遇）
意識	社会開発への展望（ビジョン、基本政策、開発戦略） 危機や問題の認識 開発の当事者意識（オーナーシップ） 改善や向上の決意（コミットメント）
理解(知識)	現状把握・分析・評価の方法に関する理解 計画策定の方法に関する理解 計画実施・モニタリングの方法に関する理解 組織制度構築・運営・維持の方法に関する理解
実行力(スキル)	現状把握・分析・評価に関する実行力 計画策定に関する実行力 計画実施・モニタリングに関する実行力 組織制度構築・運営・維持の方法に関する実行力
資源	開発リソースの保有量 開発リソースの調達力
教育開発協力に関する問題意識と協力内容の準備状況：	
協力ニーズ把握	問題解決に必要な十分な方策の用意（フェーズ・スコープ・規模）
支援目標設定	支援分野（行政、施設・器材、教育内容、学校運営等）の選択と総合化
有効性実証	採用する方策・計画の有効性の確認・検証
効率性向上	計画策定支援と計画実施支援の違いの明確化と協力の一体化
持続性発展性確保	プログラムアプローチにおける当該プロジェクトの位置の明確化、教育開発のための資金の確保、行政による自律的な教育開発の実施

3. 教育開発プロジェクトの形成・実施に関する留意事項

教育開発プロジェクトは、形成段階からスタートする。ここでは、教育開発プロジェクトの形成段階について示す。本報告書においては、教育開発プロジェクトの形成段階とは、プロジェクトの芽・素案が発掘された段階からプロジェクトが開始されるまでを指すこととする。まず、はじめに、従来の開発調査ならびに旧プロ技の流れと、今後想定される統合型技プロの流れを比較しておきたい(図 3.1)。

図 3.1 従来の開調・プロ技と今後想定される技術協力プロジェクトの流れ

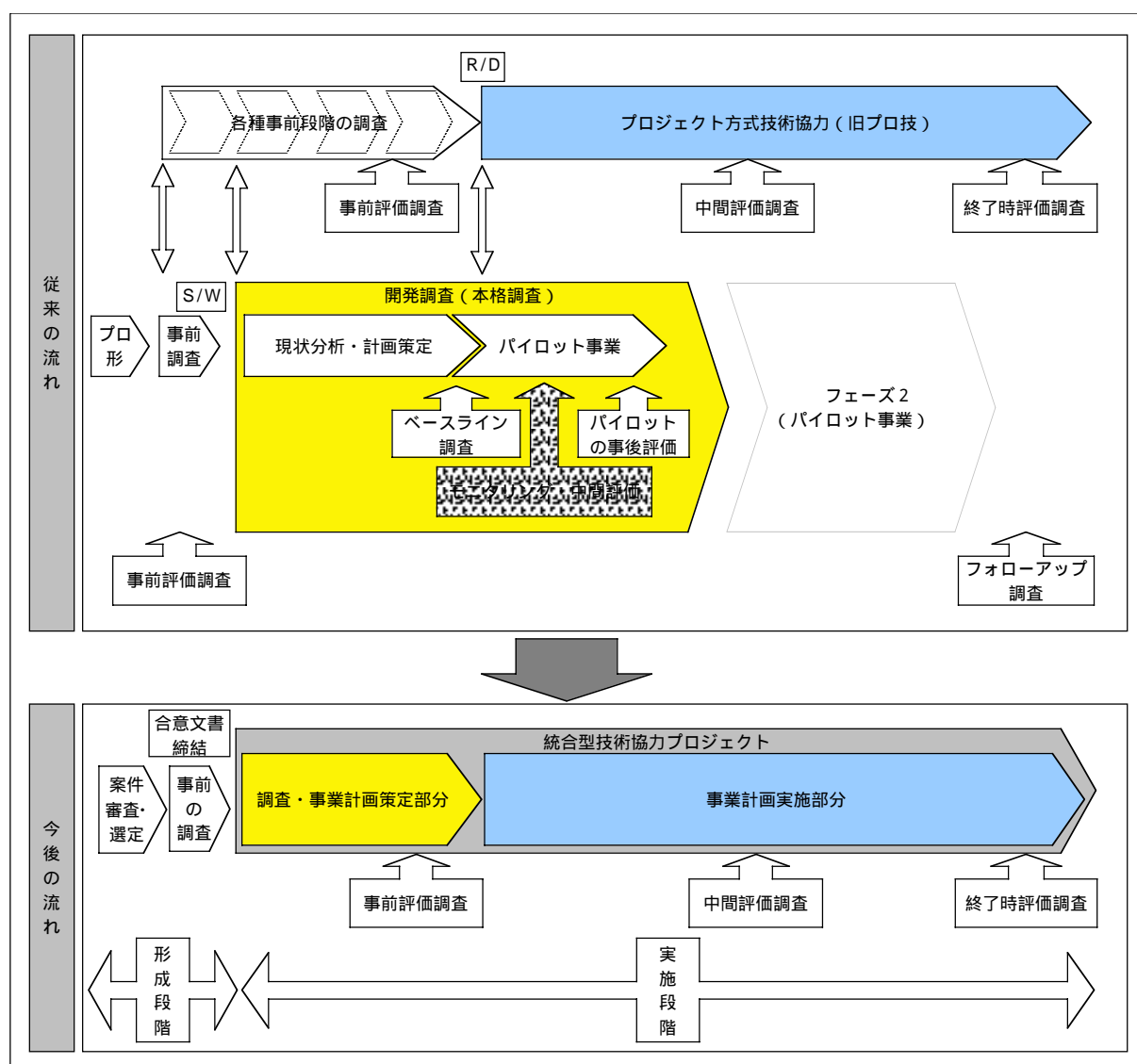


図 3.1 から明らかな通り、これまでの開発調査は統合型技プロにおいては主に前半部分にあたる事業計画実施部分を一部含んだものであったと考えることができる。したがって、今後の統合型技プロにおいても、教育開発調査を通じて得られた経験は有効に活用することができる。

このような認識にたつて、以下に教育開発プロジェクトの形成・実施に関する留意事項を述べる。

3.1 教育開発プロジェクトを検討する上での 6 つの側面

教育開発調査同様、教育開発プロジェクトを検討する上では、以下の 6 つの面に配慮することが重要と考えられる。

教育開発プロジェクトを検討する上での 6 つの側面

- (1) 教育開発に効果のある協力を効率的に実施するために
- (2) リスクを軽減するために
- (3) 持続性を高めるために
- (4) レプリカビリティを高めるために
- (5) 調査分析・計画策定支援から事業実施支援への継続性ある円滑な移行のために
- (6) 協力の範囲を拡大するために

各側面に対しては、これまでの教育開発調査でも意識されており、各案件において試行錯誤がなされてきた。今後も、個々の案件の実施に際して、状況に応じた対応は必要となるが、プロジェクトをデザインする上での検討事項をチェックリスト的に活用することができるようにまとめておくこととしたい。

(1) 教育開発に効果のある協力を効率的に実施するために

まず、協力を効果的・効率的に実施するという面では、以下の 7 つの観点を念頭に置くことが重要となる。

- 1) 開発の状況
- 2) 需要主導型
- 3) 現場主導型
- 4) 戦略性
- 5) 総合性
- 6) 柔軟性
- 7) 人的リソース

1) 開発の状況

教育開発協力は、他の分野への協力と同様、相手国の総合的な開発の状況の中で捉えられるべきものである。当該国の開発の流れと整合する協力を行わない限り、協力スコープ内での整合性や自己完結性が如何に高くとも、その成果が活かされない危険性がある。当該国の開発の現状と長期的な開発の方向性（長期の目標）とを踏まえ、策定される計画および事業の位置付けや期待される成果が開発の方向性の中で果たすべき役割を明確にすることが重要である。

特に、案件形成においては、相手国における教育開発を中心としながら、同国の社会経済ならびに開発全体の動向を把握することが不可欠である。これは、教育開発プロジェクトの形成ということから、とかく教育分野の枠内でプロジェクトの枠組みを完結させデザインしてしまう傾向があることに対する注意喚起でもある。例えば、アフリカなどの貧困国においては、教育開発を促進させるための支援は必ずしも教育分野のみへの支援で十分とは限らず、協力が経済開発支援を伴わない場合に十分な効果を発揮し得ないことも想定される。経済が停滞し、たとえ教育を受けても卒業後の就業が期待できない状況では、教育に付随して発生するコストを家計が負担してまで子供を学校に通わせるインセンティブは生まれないことも考えられる。また、当該国において、たとえ教育開発・基礎教育の拡充が不十分であったとしても、そのことのみをもって、同国における開発を効果的にすすめる上で教育開発が最優先課題であるとは限らない場合も想定される。他のセクターへの協力を敢えて先に進めることで教育開発協力を効率的に進めることができる場合もあり得る。また、相手国の開発の状況を理解する上では、相手国の社会経済開発の動向自体に加えて、他ドナーによる同国への協力の動向を把握することも重要である。特に援助協調が進んでいる国などにおいては、援助協調の進展状況の把握と開発目標の共有・協力内容の調整が欠かせない。更に、時代とともに変化する教育開発分野に関する国際社会における潮流を確認しておくことが必要である。特に、教育開発の目標に関する国際社会における合意事項や、新たに取り入れられる教育開発のアプローチなどがこれにあたる。

相手国の教育開発のみに焦点を絞っても、セクター開発の状況を理解する必要性は大きい。教育開発における相手国の優先順位が、基礎教育にあるのか高等教育にあるのか、基礎教育の中でも初等教育は十分なレベルまで普及しているのか、初等教育への就学率向上のために就学前教育の整備が必要か、初等教育の修了率向上のため前期中等教育の整備が効果的であるのかなど状況を分析することで、同国の教育セクター開発の全体像を把握しておくことが必要である。その上で、教育セクター開発全体を大きなプログラムとして捉えた場合に、形成すべき教育開発プロジェクトがどのような位置を占めるのか、目標とすべきものは何かを分析し、調査分析・事業内容のイメージを少しずつ絞り込むことになる。

2) 需要主導型 (Demand-driven)

如何に完成度の高い自己完結型の開発のモデルであっても、それがうまく当てはまらない状況において機械的に適用した場合には効果は期待できない。したがって、定型の協力デザインをどの国にもどの地域にも適用するというような供給主導型 (Supply-driven) のやり方ではなく、原理・

原則を共通のものとして、状況に応じて処方を変える需要主導型（Demand-driven）の協力が必要である。

教育開発プロジェクトも、必要なところに必要なタイミングで必要な投入を行うということが重要である。同国の実態に即し基礎教育の現場で何が求められているかを把握し、（それが、ビジョンであるか、情報であるか、分析手法であるか、戦略であるか、能力開発であるか、意識改革であるか、単に人・モノ・資金などのリソースであるかにかかわらず）求められているものを可能な限り適切なところに適切なタイミングで、（予算の制約からの不足は仕方がないとしても）極力必要な量を提供するような協力案件を形成すること、そして、その必要性を相手国側としっかり共有することが求められる。

3) 現場主導型（Bottom-up）

学校を起点とする基礎教育の改善には、現場主導（Bottom-up）のアプローチが重要である。基礎教育の中心は学校であり、個々の学校の置かれている状況は非常に多様である。学校に対し、中央集権的にトップダウンで一律の制度を当てはめて整備し管理運営を画一化しようとするよりも、学校自体と学校が位置するコミュニティの考え方に基づいて、自分たちの学校づくり・学校運営に支援をすることで、より効果的に学校運営を改善することができ、自立発展性が高まるという認識が、学校ベースのマネジメントの基本となっている。また、個々の学校の問題点・改善すべき点は、その地域の人たちや校長をはじめとする教員たちが一番よく理解しているということも、学校ベースのマネジメントが重視されている理由と考えられる。（ただし、政府の教育政策や教育行政機構・組織などに関する問題への対処は、必ずしもこの限りではない。）

更に、既に運営が行われている学校の課題に対処するためには、理想を絵に書いて計画にし、計画に予算をつけるような PDCA（Plan-DO-Check-Action）のサイクルによる計画主導のアプローチではなく、現場で起きている問題の実態とその原因を的確に捉えて、現場の現実に即した実現性の高い対応策を検討し、実施するような CAPD（Check-Action-Plan-Do）あるいは DCAP（Do-Check-Action-Plan）によるアプローチが求められる。このようなアプローチは、机上では習得することが困難であり、現場で現実を前にして体験を通じて修得するほうが適している。問題は、現場の人々の当事者意識である。

4) 戦略性

成果重視のマネジメント（RBM）の流れの中で、ODA による教育開発協力にも、効率性の向上と効果の最大化の両面のバランスを保ちつつ、これまで以上に持続性の高いアプローチを志向していくことが求められている。しっかりした展望の下に、目標を明らかにし、目標達成のために必要十分なリソースを、適切なタイミングで投入するための戦略が不可欠となっている。戦略性と第2章で整理した開発調査アプローチの類型の関係について述べるならば、類型を適用できる協力を形成するのではなく、目標の達成に効果的な類型を適用することが重要であり、戦略性を重視するためには、既存の類型がそのまま適用できない場合には、類型にこだわるのではなく、ニーズにこだわって類型に修正を加えることが必要となる。

5) 総合性

戦略性を重視した協力を行うためには、戦略の内容に応じて、協力メニューやリソースの投入を組み替えることが必要である。実行される協力の内容が多岐にわたるほど、必然的に提供可能な協力メニューやリソースを充実させておくことが必要となる。つまり、総合性が要求されることになる。学校の教育現場においては、教育開発に不可欠な各種のリソースをバランスよく活用できるように、現場に不足する人的・物的な投入リソースあるいは教育スキルや教授法などを不足状況に応じて総合的に提供していくことが鍵となっている。

協力メニューの他にも、協力アプローチや協力スキームの総合性も重要である。アプローチの総合性に関しては、「調査分析・計画策定支援から事業実施支援への継続性ある円滑な移行のために」で触れる。協力スキームの総合性への取り組みについては、統合型技術協力プロジェクトとなることで提供できる機能が更に総合化されることになる。具体的には、調査分析機能に加えて、手法の改善・開発、人材養成、資機材設備の提供を行ったうえで、策定する計画や手続きの実証、更には、計画された事業の実施機能までがスコープに含まれるようになる。

6) 柔軟性

柔軟性は、プロジェクトのデザインよりも、運営に関する内容が中心だが、デザイン上も重要な点がある。これまでの開発調査においてもパイロット事業の内容は、調査が開始された後で、詳細が決定されていたが、今後の統合型技プロでは、まさにプロジェクトの計画策定部分を通じて、事業を計画することになる。これまでの開発調査では、柔軟にパイロット事業に対応するために、再委託調査の活用などが調査デザインに取り込まれてきた。統合型技プロにおいても、再委託の活用も検討しつつ、事業計画実施段階のみでなく、計画策定段階における柔軟性を確保することが重要である。

また、事業計画の実施に際しては、既存の行政との親和性を考慮した上で可能な範囲で極力シンプルなプロジェクトデザインを用いるよう配慮しつつ、事業実施中の様々な状況に対し柔軟に対応できる体制をとることが重要である。

7) 人的リソース

いかなる技術協力プロジェクトにおいても、鍵となるのは人材である。ここで言う人材とは、プロジェクトを担当する JICA チームのメンバーに限った話ではなく、調査や事業に中心的に関わる途上国側の人々を含んだ人材である。このうち、JICA が選択できるのは、JICA チームのメンバーと現地コンサルタントである。当然、他のグループは重要だが、選択の余地は少なく、また、多くの案件においては、JICA チームのメンバーが、これらのグループの理解を促進し、共に調査や事業を推進していくように参加してもらうことが必要となる。その際に、JICA チームのメンバーを支えるのは現地コンサルタントである。したがって、プロジェクトの運営上、如何に JICA チームのメンバーと現地コンサルタントが重要であるかは明らかである。

パイロット事業や本体事業を形成する上で制約となる可能性の最も高い人的リソースという面では、現地コンサルタントを挙げることができる。基礎教育分野の事業においては、現場主導型

(Bottom-up)の事業展開が必要な場合が多い。そのような場合には、対象となる学校を中心とした地域での事業活動を的確に指導・助言・技術支援・モニタリングし、その内容を JICA チームに確実に報告することができる現地コンサルタントが必要である。(ただし、本来なら、この現地コンサルタントの役割は、地方分権が進んだ国であれば自治体の教育行政担当職員が、また、中央政府が教育の末端まで管轄している場合は、出先事務所の担当職員が果たすべきものである。)このような役割を果たすことができる現地コンサルタント人材は、残念ながら現地に豊富に存在するとは言い難い。また、パイロット事業を通じて育成しようとしても、彼らが遂行すべき業務が総合的で状況に応じた判断を伴うような場合には、1~2年では養成することができない。したがって、有用な現地コンサルタント人材の調達の可能性が、協力の規模を検討する際の1つの制約要因となる場合がある。

また、たとえ現場での活動を現地コンサルタントに委託したとしても、JICA チームが彼らの活動を現場ベースで直接モニターすることが事業の品質管理上必要と考えられる。したがって、JICA チームの相手国内におけるマンパワーも、形成しようとするパイロット事業の規模に影響を与えるもう一つの制約要因となる。

JICA チームを構成するメンバーに関しても、触れるべき重要な点が1点ある。それは、JICA チームのメンバーとしての第3国コンサルタントあるいは、現地コンサルタントの起用である。教育分野における開発協力経験を有する本邦人材は未だ限られているのも事実であり、協力先の国によっては当該国での教育開発協力経験を豊富に有する第3国コンサルタントを起用することが可能である。更に、現地の教育事情に明るいという点では、現地コンサルタントも調査団のメンバーとしての起用の対象となりうる。実際に、マラウイの調査では、現地の人材を調査団員として起用している。

(2) リスクを軽減するために

統合型技プロが抱えるリスクとは、例えば、

- ・ 政策や経済状況の変化等により、プロジェクトで策定した計画が実施につながるかどうか不明な場合
- ・ プロジェクトで実施する活動内容・アプローチなどが現地の状況に適用可能かどうか不明な場合
- ・ プロジェクトで提言しようとする政策・制度改善の有効性が不明な場合

等が考えられる。これらのリスクに対応するために実証調査(パイロット事業)の活用が検討される。上記の3つのリスクが生じる原因の一つは、プロジェクト実施に際してアイデアやコンセプトの有効性が確認されていないことである。有効性を確認せずに策定された計画は先方政府によって実施に移されにくい。また、本格的に実施してしまった場合でも、もし、それらの活動内容・アプローチが有効でなかった場合に大きなロスが発生する危険がある。したがって、実証調査の形で、それらの活動内容・アプローチを小規模に実施して、その結果を基に検証し、リスクを軽減することが重要である。

実証調査において、活動内容・アプローチの有効性を検証すると共に、相手国政府の関心を惹起し、先方政府の政策と JICA プロジェクトで実施する活動内容あるいは政策・制度改善との関連性を構築することも、政策の変更等により計画が実施されない、プロジェクト後の運営・維持管理が行われなかったといったリスクを軽減する上で有効な方策と考えられる。

また、これも実証調査の変形とも考えられるが、プロジェクトでカバーする対象地域への介入を一度に開始せず、複数のバッチに分けるという対応も検討する余地がある。この場合、はじめのバッチをパイロットとして活用し、その結果を踏まえて、次のバッチにフィードバックすることになる。ただし、プロジェクトの実施期間は限られるので、あまり多くのバッチ分けは実現性が低い。

更に、もう一つのリスク分散の方法としては、対象地域を複数に分けるという方法が考えられる。プロジェクトが特に地域の多様性に対応した提言を行う必要がある場合には、これが重要となる。ただし、この場合には、対象地域が分散することによるコスト（現地コンサルタントの必要数の増加、複数の地域間を移動するための時間やそのための各種アレンジに要する手間の増加など）の増加を考慮する必要がある。特にプロジェクト予算が限られている場合には、予算的な制約から実行可能な範囲が限定されることも考えられる。

(3) 持続性を高めるために

教育開発プロジェクトによる活動の持続性を高めるためには、

- ・ 受益者のニーズを掘り起こす（プロジェクトを通じて計画・実施される事業が提供するサービスを求める人を増やす）
- ・ 人材を育成する（事業を実施する人材のキャパシティを高める）
- ・ 計画・実施される事業を動かすための制度や組織を構築する（組織・制度のキャパシティを高める）
- ・ 計画・実施される事業のための資金を手当てする
- ・ 相手国の政策との強い関連性を構築する

等が考えられる。

第 1 に、プロジェクトによる活動がどれほど意義のある活動であっても、それにより提供されるサービスが様々な理由（阻害要因）により実際に対象受益者に活用されないとすれば、そのようなサービスを持続させることは困難である。逆に、受益者ニーズがある限り活動が一度機能し始めれば、そのサービスに対する需要者（受益者）が活動によるサービスの継続を後押しして、結果として持続性を高めることになると考えられる。ただし、公共サービスに共通する傾向として、サービスを一度開始するとそのサービスにより便益を得るようになった受益者グループにとってそれが既得権益となってしまう、実際にはそのサービスが継続されなくても何ら問題が生じない（実質的に必要性の無い）状態に至っても、その受益者グループはサービスの継続を要望するようになることがあるので注意が必要である。実質的に必要性の無い（あるいは低い）サービスを敢えて継続させることは限られた資金の浪費につながるので回避しなければならない。ここ

で述べたいことは、あくまでも当該国の教育開発において実質的に必要性が高いにもかかわらず、ニーズが顕在化していない場合に、サービスについての受益者の潜在的なニーズを掘り起こすことが必要ということである。それにより、当該国にとって本当に必要なサービスが十分に活用されるようになり、活動の持続性も高めることができる。

第2に、活動によるサービス（事業）を提供（実施）する人材が相手国側に育っていなければ、プロジェクト（活動）において事業の形で何らかのサービスを提供する場合にも、プロジェクトの終了が、そのまま活動によりもたらされたサービスの終了となってしまいうので、相手国側に事業を実施することのできる人材を養成することが必要である。例えば、JICA チームが現状分析から計画立案まで全てを行い、日本側のみで計画を策定して終了してしまうようなプロジェクトを実施した場合には、プロジェクト期間を通じて実質的に相手国側の人材育成は行われぬ場合が多い。このような場合には、計画した事業を実施しようとしても、事業の持続性を確保することは難しいことが多い。

第3に、人材の育成は持続性を高める上で重要だが、特に事業を拡大して国内に広く普及させようとする場合には、人材の育成に加えて事業の運営に関する制度や組織の整備が必要となる。特に教育のような公共サービスの提供においては、公正度に配慮することが重要であることから、制度の構築による秩序の維持が必要となる。

第4は、事業のための資金を手当てすることによる持続性の確保である。教育開発プロジェクトに限ったことではないが、如何に人材が育成され、組織制度が整っても、それらを動かすための財務的な基盤が整わなければ、持続性を確保することは困難である。

これらのうちのどこまでをプロジェクトのスコープに取り込むかが重要となる。また、これら4点について、途上国側の教育政策（地方分権化、児童中心型学習の推進、学校運営の改善等）に深く関連した案件とすることにより、先方政府のオーナーシップや資金の確保等の面でより有利になる面も指摘できるところ、プロジェクト形成時の教育政策についての分析や途上国政府の支持獲得も欠かせない。

(4) レプリカビリティを高めるために

協力成果の普及を念頭に置くと、教育開発プロジェクトが提示する計画あるいは実施する事業のレプリカビリティ（他地域等への拡大・普及のし易さ）を高めることが重要である。そのためには、普及しようとする仕組みや概念などをできるだけ簡潔かつ普及対象者に理解されやすくすると同時に途上国の教育行政制度として採用可能なものとすることが重要となる。また、普及対象者にとって必要な投入リソースが入手可能でなければ、いくら解りやすい仕組みや概念であっても、普及することは困難である。特に、財政的に賄えるということが重要であり、その意味では、低コストで Affordable であることも必要と言える。さらに、上述した様に相手国の教育政策との関連が深い方が、事業を普及する途上国側のインセンティブが高まる傾向があることも重要な点である。

(5) 調査分析・計画策定支援から事業実施支援への継続性ある円滑な移行のために

調査分析・計画策定支援から事業実施支援へスムーズにつなげるためには、計画策定から事業実施までの間で必要となる活動およびインプットのうち「不足する部分」を協力案件を通じて補うことが有効であり、まず、「不足する部分」の見極めが重要である。このためには、必要な活動と投入を整理する枠組みが必要となる。そこで、本報告書の「1.4 統合型技術協力プロジェクトへの展開による教育開発調査の方向性」において提示した次の枠組みを利用する（表 3.1）。

表 3.1 教育開発協力の枠組み

協力案件に含まれる機能的要素	現状把握	問題分析	計画策定	計画実証	計画実施
計画策定・事業管理					
技術の移転					
啓蒙・参加促進					
合意形成・ステークホルダー間の調整					
方法・技術の改善・開発					
能力開発・訓練・人材養成					
資機材・設備の調達・提供					
資金の調達・提供					

出所：調査団作成。

相手国が教育開発を推進するために事業を実施するとして、その事業を行う上で、上記の枠組みのどの部分を実施することが困難であるかを把握し、それを補うようなプロジェクトをデザインすることが必要である。第 2 章では、教育開発調査のアプローチの類型として、以下の 5 類型を挙げている。

教育開発調査のアプローチの類型

- 1) 計画策定支援型
- 2) 参加型
- 3) 実証型
- 4) 技術協力型
- 5) セクタープログラム支援型

これらの 5 類型を表 3.1 の枠組みに当てはめると、図 3.2 のようになる。

図 3.2 教育開発調査のアプローチの種類とその範囲

協力案件に含まれる機能的要素	現状把握	問題分析	計画策定	計画実証	計画実施
計画策定・事業管理	<div style="border: 2px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 計画策定支援型 </div>			<div style="text-align: center;">➡</div>	<div style="text-align: center;">➡</div>
技術の移転					
啓蒙・参加促進	<div style="text-align: center;"> ↓ <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block; margin: 5px;">参加型</div> ↓ </div>		<div style="text-align: center;"> ↓ </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 実証型 </div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;"> 技術協力型 </div>
合意形成・ステークホルダー間の調整					
方法・技術の改善・開発	<div style="text-align: center;"> ↓ </div>			<div style="text-align: center;">➡</div>	<div style="text-align: center;">➡</div>
能力開発・訓練・人材養成					
資機材・設備の調達・提供					
資金の調達・提供					

(注) ただし、セクタープログラム支援型はこの枠組みでは表示が困難なため除いている。

この枠組みで示した場合、技術協力型が最もスコープが広いように見えるが、これはアプローチがカバーする活動やインプットの範囲を示したものであり、協力案件がカバーするテーマの大きさとは直接の関係がないことを、念のため誤解を生まないように書き添えておきたい。例えば、計画策定支援型のアプローチを採っていても、基礎教育全体のマスタープランを策定する場合もあるし、技術協力型のアプローチを採っていても、初等教員の教授法の開発とその INSET を実施する場合もある。各アプローチ類型の内容については、第 2 章を参照いただきたい。

こうして、5 つの教育開発調査アプローチの選択と組合せ、計画策定から事業実施までの間で必要となる活動およびインプットのうち「不足する部分」を見極め、その部分をプロジェクトを通じて補うことにより、計画策定支援から事業実施支援までを円滑に進めることができるような協力を設計することができる。

(6) 協力の範囲を拡大するために

途上国における教育開発の抱える課題は、対象各国において地域限定的な局所的なものではなく、全国にわたる場合が多いことから、教育開発プロジェクトを規模的に拡大して実施することも大きな課題である。その場合には、統合型技プロのみでは対応が困難な場合も予想される。そこで、他の協力スキームとの連携を視野に入れる必要が生じる。

連携により効果が期待できるのは有償資金協力との連携が一例として挙げられる。有償資金協力は途上国側が事業の実施主体となるため、連携することは範囲の拡大のみならず、上記の「(3) 事業の持続性を高めるため」、「(4) レプリカビリティを高めるため」という観点からも有用であると考えられる。さらに、「(5) 調査分析・計画策定支援から事業実施支援への継続性ある円滑な移行のため」にも有効である。今後連携を図る際に想定される連携方法は主に以下の3つが考えられる。

統合型技術協力プロジェクトと有償資金協力との連携案

- 1) 統合型技術協力プロジェクトにおいてパイロット的に協力を実施し、そこで有効性を確認したアプローチを有償資金協用に適用して拡大を図る
- 2) 有償資金協力で教育案件を実施し、それと同時並行的に統合型技術協力プロジェクトを実施して、有償資金協用の対象地域の中でも特に技術協力を必要とする地域あるいは分野を統合型技術協力プロジェクトが対象として、例えば、学校ベースのマネジメント推進や現職教員研修等に関して、補完的な協力を実施する。
- 3) 学校ベースのマネジメントを中心とした教育支援に関しては、規模の違いを除けば有償資金協用と統合型技術協力プロジェクトとがほぼ同様の協力内容を提供できることから、相手国あるいは地域の事情に応じて、対象地域の分担をする。

以下にそれぞれの連携案について、簡単に説明する。

連携案1： 教育開発調査においてパイロット的に協力を実施し、そこで有効性を確認したアプローチを有償資金協用に適用して拡大を図る

この連携案においては、統合型技術協力プロジェクトでパイロット的に実施する協用と有償資金協用により実施する協用とは、基本的に同じ内容のものあるいは同じコンセプトに基づくものである。統合型技術協力プロジェクトの側から見れば、予算的に制約があり大規模な協用を行うことが難しい中で、プロジェクトの意義を高めるためには、このような連携により有効性を確認したアプローチを有償案件につなげることは一つの方策と言える。有償案件により規模の拡大を図る際には、教育開発に関連する相手国の行財政組織制度への改善・構築を行い、持続発展のための基盤を整備することも同時に検討することが可能である。ただし、統合型技プロは日本側主導でプロジェクトが実施できるのに対し、有償資金協用は基本的には相手国側が実施主体となるところ、有償資金協用への移行の際には、相手国教育行政機関が運営可能なプロジェクトデザインであるか事前に先方政府との協議等を通じて十分確認する必要がある。特に、これまでの教育開発調査におけるパイロット事業は、モニタリングや資金供給を、途上国の行財政システムとは独立した形で（オフバジェットで）手厚く行う傾向がある点には留意が必要である。有償資金協用で広い地域に、途上国政府を主体として、途上国の予算に組み込みつつ（オンバジェット）行う際に、同程度の手厚い投入は困難であることに鑑みながらプロジェクト設計することが必要となる。

留意しなければいけない点の一例としては、技術協力と有償資金協力における、実施を担当する人材とその体制の違いが挙げられる。技術協力では、基本的に JICA の案件監理の下、日本人専門家あるいは本邦コンサルタントが中心となってプロジェクトの運営を担当し、相手国側の参画を促しつつ、調査と事業の内容の品質管理を直接行うのに対して、有償案件では、プロジェクトの運営監理は基本的に相手国政府の責任事項であり、資金を貸し出す機関が如何に実施促進を強化しても間接的な監理になる。そのため、それらの機関による案件の監理をコントロールする上では限界がある可能性がある。また、投入される資金も、有償案件においては、資金は後に返済を要する借り入れであることから、相手国側のコスト意識が非常に高まる。コスト意識が高まることは望ましいことであるが、反面コストを意識するあまり、人的・物的リソースの調達をコストの低い国内調達に頼ったり、案件監理に必要なコンサルティングサービスの金額を抑制したりする傾向があり、場合によっては、それがマイナスの影響を与えることもある。教育開発協力の規模を大きくした際に、その質の確保における難易度は高くなる傾向があることから、連携案 1 を活用する場合にも、この点を十分に認識しておくことが必要である。

連携案 2： 有償資金協力で教育案件を実施し、それと同時並行的に統合型技術協力プロジェクトを実施して、有償資金協力の対象地域の中でも特に技術協力を必要とする地域あるいは分野を統合型技術協力プロジェクトが対象として補完的な協力を実施する

この連携案においては、統合型技術協力プロジェクトは、技術協力としての強みを発揮することに注力し、広い対象地域をカバーすることに関しては、有償案件に委ねることとなる。有償案件においては、技術支援のために本邦の人材の派遣が必要と考えられる場合でも、有償案件自体としては本邦人材の調達・派遣を計画することが困難な場合がある。特に学校ベースのマネジメント推進や現職教員研修など現場レベルでの人材のキャパシティビルディングについては、通常有償資金協力では現地で教育研修機関などを通じて実施することで対応が図られるが、研修が形式的なものになるなど、それだけでは十分な対応がとれない場合もある。このような局面では、有償案件と並行して統合型技術協力プロジェクトを計画実施することにより、特に現場レベルのキャパシティビルディングなどを必要とする地域を特定して、集中的に技術協力を行うことが考えられる。当初から計画された連携ではないが、フィリピンにおける有償案件である貧困地域中等教育拡充事業（SEDIP）と JICA の旧プロ技案件の初中等理数科教員研修強化計画（SBTP）とは、SBTP が SEDIP と同じ地域を対象に現職教員研修を実施することで、このタイプの連携に近い協力を実質的に実施しようとしている。

有償案件と統合型技術協力プロジェクトがそれぞれの長所を活かして連携するという面では、この連携案も一つの方策であるが、実施に際しては、有償案件と統合型技術協力プロジェクトとの実施タイミングや進捗スピードの調整など JICA と JBIC の間での綿密な擦り合わせが必要となる。

連携案 3： 学校ベースのマネジメント促進を中心とした教育支援に関しては、規模の違いを除けば有償資金協力と教育開発調査とがほぼ同様の協力内容を提供できることから、相手国あるいは地域の事情に応じて、有償と統合型技術協力プロジェクトとで、対象地域の分担をする

この連携案においては、有償案件と統合型技術協力プロジェクトが対象地域を分担する。実質的には、同様の協力であり、しいて統合型技術協力プロジェクトが担当する地域と有償案件が担当する地域とに違いを見出すとすれば、人材のキャパシティビルディングが重点となっている地域を対象とする場合や短期間に目に見える学校ベースのマネジメント促進の成功例を提示することに重点がある場合には統合型技術協力プロジェクトを適用し、教育行財政制度の構築を伴う協力が求められている場合や規模の大きな協力となる地域を対象とする場合には有償資金協力を適用するなどが考えられる。

これら 3 つの連携案は、上の記述からも明らかな通り、どれも完全なものという訳ではなく、状況によって柔軟に連携方法を構築する必要がある。ここで記述した以外にも、統合型技術協力プロジェクトによる教育分野における政策・制度改善に対する提言と有償資金協力におけるプロジェクトを関連付けることによって、プロジェクトの効果発現と政策・制度改善の双方を推進するといった連携方法等これら以外の連携方法もあり得る。いずれにしても、統合型技術協力プロジェクトで実施可能な規模を超えた協力を行う際には、これらの連携案をプロトタイプとして、対応を検討することが必要である。

以上が教育開発プロジェクトを検討する上で考慮すべき 6 つの側面に関する留意事項である。

3.2 教育開発プロジェクトの形成・監理に関する留意点

教育開発プロジェクトの形成・監理に関する、これまでの教育開発調査の経験から得られる留意点を大きく以下の 3 つの項目について列挙する。

- (1) 事業実施体制（日本側）
- (2) 案件形成
- (3) 調査実施

(1) 事業実施体制

事業実施体制に関する留意点はほとんどが日本側の認識や情報の共有に関するものである。

協力案件に関する JICA 内部における関係部署間の認識と情報の共有を図っておくことが必要

現時点では、在外事務所と本部の間を含め、JICA 内部の関係部署間における事業に関する認識と情報の量にかなりの差がある。関係者間での事業に関する認識と情報量の差は、相手国側あるいは調査団と在外事務所との間での連絡ならびに報告過程において誤解を生じさせる原因となったり、事業に関する判断を誤らせる原因になったりする可能性がある。本報告書を作成するにあたり実施した質問票調査の結果からは、本部の案件担当者は、一般的傾向として、必ずしも現地の事情を総合的かつ詳細に把握しているという訳ではないが案件自体については深く理解しているのに対し、在外事務所の担当者は、現地の事情を把握している反面案件自体に関しては限られた情報しか持っていない場合があることが読み取れる。本部の案件担当者と在外事務所の案件担当者との間に温度差があると調査を円滑に進めることが困難となる場合があるので、認識と情報の共有を図っていくことが重要である。

特に案件形成段階から JICA の関係部署間での連携とすりあわせを行っていくことが重要

案件の実施プロセスの重要性もさることながら、戦略的で効果的・効率的な協力を行う上では、今後は一層案件形成段階の重要性が増すものと考えられる。

プログラムアプローチが進む中では、形成される個々の案件の位置づけを明らかにしつつ、最終的な目標に向かって期待される個々の案件成果を総合的かつ効率的に組み上げるように案件を形成することが重要である。ひとたび目標を定めて案件を実施しはじめてしまってから、他の JICA 案件あるいは他ドナー案件との調整のために、後づけで JICA の相手国への協力における案件の位置づけや目標を修正しようとする、実施中の案件における手戻りやロジックの矛盾が生じる場合がある。そのためには、案件形成段階において、予め関連が予測される関係部署間で十分擦り合わせをしておく必要がある。案件形成段階で案件間の擦り合わせができていないことで、実施プロセスにおける他案件との調整の労力を削減し、個々の事業における開発効果の充実に専念することができる。なお、必要な場合は JBIC との調整も事前に十分行っておく必要がある。

統合型技プロと他の派遣専門家との連携を図っていくためには専門家にも案件の背景を含む全体像を把握してもらうことが重要

質問票調査の結果からは、これまでの教育開発調査案件に関わった専門家の多くは、各案件をスナップショット的に把握しており、時系列的に案件の全体像を把握するに足る情報をもっていない場合があることが判明した。そのため、各案件の評価や改善のための助言につきアドバイスを得る際にも、どちらかという事実よりも認識に基づくコメントも見られた。現地に派遣されている専門家は、今後 JICA 内のプログラムアプローチの進展に伴い、統合型技プロの中に組み込まれていくことが想定されている。したがって、実施されている統合型技プロに関して専門家が、これまで以上に認識と理解を深めることも重要である。専門家は、貴重な人的リソースであることから、情報の共有と連携を深めることにより、これまで以上に案件形成・実施への大きな貢献につげることができる。

(2) 案件形成

統合型技プロの形成をする場合にも、十分な情報の把握が必要なことは言うまでもない。プロジェクトは枠組みが設定されれば、(現地の状況変化に対応するため変更される可能性はあるものの)基本的にはその枠組みに沿って実行することが求められるので、プロジェクトの枠組みを綿密に設計することは非常に重要である。内容的には、既に教育開発プロジェクトを検討する上での6つの側面の部分で触れた通りである。

相手国との案件実施に関する合意事項や調査分析や事業のデザインの適切性と具体性を高めるために事前調査(事前評価)を充実させることが必要

今後の統合型技プロの事前調査(事前評価)は、「計画策定部分で何を明らかにし、相手国において計画をどのような位置付けにするのか」について明確にした上で、必要であればそれに続く事業内容を可能な限り想定しつつ、計画策定部分についての枠組みと投入、事業実施次の投入を設定することとなる。その際には、事業実施部分についての詳細内容が計画策定後でないと決定できない場合も考えられるところ、計画策定の後に事業の枠組みと投入を柔軟に設定できる体制をとることも重要である(ex. 計画部分と事業実施部分で業務実施契約を分割する等)。

また、これまでの教育開発調査においては、時として多様に解釈できるスコープオブワーク(S/W、今後は呼称が変更される可能性がある)が途上国側と締結されている場合があった。これは、日本側が言外に調査スコープに様々な意味合いを含ませようとしたこと等が原因のことがあるが、日本側の意向を十分に相手側が理解していないということにもなりかねず、そのような場合には、プロジェクト開始後に、相手側とJICAの間で議論が生じる場合もある。その際、議論の焦点が双方互いに譲れない事項にある場合には、事業の進捗に悪影響が生じる懸念がある。従って、事前調査(事前評価)においては、相手側との十分な協議の上、双方にとって曖昧な点や疑義が生じそうな点を極力なくすことが必要となる。

協力の内容に応じた適切な協力期間と協力時期を設定することが重要

案件形成・計画段階で、形成される統合型技プロの期間や時期が決定されるが、プロジェクト期間や時期は日本側の事業年度などの制約に縛られ実質的に短くなる場合があることに加えて、相手側の理由で協力時期が遅れたりすることも考えられる。結果として、協力内容に対して無理なプロジェクトスケジュールとなってしまう危険性がある。これまでに実施された教育開発調査においても、パイロット事業の実施までの現状把握・計画期間の設定やパイロット事業の期間の設定などの点で、実施しなければならない活動の内容に比して期間が非常に短く設定されているという場合もあった。日本側の制約も相手側の事情も加味して調整を行い、その上で活動内容に対して必要十分な協力期間や協力時期を設定することに留意が必要である。

(3) 調査実施

今後の計画策定部分（これまでの開発調査に相当する部分）の役割はこれまで以上に後につながる事業実施を意識したものとなる。そのためには、提言の実施まで相手国と共に準備する計画策定を行っていくことになる。プロジェクトの計画策定部分の監理のためには、以下の点が重要である。

計画策定の際に、調査終了後における後継案件をスムーズに実施するための基盤づくりにも重点をおくことが必要

今後、計画策定部分は事業（いわゆるプロジェクト）を計画・準備するためのものという性格が強まる（あるいはそのような位置づけの開発調査が増加する）と考えられることから、計画策定部分の実施を通じて、計画策定部分に続く案件（後継案件）を意識した上で、提案する事業に関する啓蒙活動、合意形成、事業計画策定をするにとどまらず、そのような案件の実施に必要な（機材・施設の整備や人材育成を含む）キャパシティビルディングを行っておくこと、あるいは、必要となる組織制度整備支援を一部開始することなどが重要となる。

計画策定部分においてもキャパシティビルディングやパイロット事業を実施する場合にはロジックモデルを明確にして必要な活動を効率的に実施することが重要

調査分析と事業とは、機能の面から考えるとそれぞれ期待される成果が異なる。調査分析においては、分析結果を示し提言を行うことが求められるが、事業においては、活動を行い、対象あるいは状況に何らかの変化を起こすことが求められる。計画策定部分において、キャパシティビルディングやパイロット事業を実施する場合には、これらは、計画・提言策定のための実証・検証という位置づけに加えて、何らかの目標を目指して活動を行うことから、事業として捉えられるべき側面も有する。事業を効率的に実施するには、その事業のロジックモデルを検討して、それに沿って必要な活動を準備することが重要である。加えて、実施したパイロット事業の効果や効率性を説明するためには、そのパイロット事業によりもたらされた成果に関する評価が必要となる。

4. これまでの教育開発調査の分析から得られた教訓

これまでの教育開発調査分析から得られた教訓や課題は、案件形成段階に関するもの、案件計画段階に関するもの、案件実施段階に関するものに分けることができる。これら教育開発調査にとっての教訓は今後統合型技プロを行なっていく上でも有効と考えられるところ、得られた教訓を段階毎に順を追って示すこととする。また、有償案件との比較分析から得られた留意点に関してもまとめておくこととしたい。以下に順を追ってまとめる。

4.1 案件形成段階に関する教訓

案件形成段階に関する教訓は、以下の通りである。

教訓 1 . 案件形成・事前段階で協力ニーズや案件の目的・進め方・内容に関して十分に協議し、相手国政府と具体的に合意しておくことが必要

本調査の分析を通じて、12 の開発調査案件の中には、JICA 側が主体的に相手側のニーズの内容を修正・整理し直し開発調査を適用したと見られるケースや、相手政府との理解・合意形成が必ずしも十分ではなかったと考えられるケースが認められた。これらのケースでは、案件が実際に実施されてから、案件の進め方や実施内容について相手政府の理解や協力がなかなか得られないなどの事態に直面する可能性が高まることとなった。

案件形成においては、相手国の開発の状況の中で当該案件の位置付けを明確化し、その位置付けに適合するよう、協力ニーズや目的に応じた案件スコープの幅と深さの選択をすることが重要である。また、その際、案件を監理可能にするために、現実的な規模での対象（地域と内容）範囲の設定をすることも考慮に入れる必要がある。そして、現状認識や事業目的に関する相手側との本質的なレベルでの合意を取り付けることが不可欠である。十分な協議を行わずに合意文書を交換し、相手側と日本側双方がお互いにとって都合のよい解釈により事業準備・実施を進めるようなことがあると、双方が同床異夢の状態となりがちで案件の遂行に支障を生じる危険性が高まる。合意文書の文言や内容には、明確で具体的な記述が要求される（Box. 4.1）。

Box. 4.1 ヨルダン国デジタル教材開発調査における案件形成

当初、ヨルダン側は IT に関わる無償資金協力を想定していたため、プロジェクト形成調査団が初めに提案した本案件のスキーム（開発調査）や目的は必ずしも相手国の期待に沿うものではなかった。よって、最終的なプロジェクトの目的や内容の決定は、相手国政府の要望と JICA 側の調査スキーム、期間、予算などの制約とのすり合わせによって行なわれた。相手国側は、初め「LRC（Learning Resource Center）設立計画」を想定しており、要請書には LRC の機材整備の要望が色濃く出ていた。一方、日本側としては初めから無償資金協力の実施は考えず開発調査の導入を考えていたため、相手国からの要請書内容では開発調査の実施はほぼ不可能であることは明らかであった。

プロジェクト形成調査団は、LRC 構想の核となるデジタル教材自体が未整備であり、またヨルダン教育省自身がそれをどのように制作していくか具体策を持っておらず、更にデジタル教材作りのための仕様書を独自で作成できないという実態を把握したため、LRC 設立は時期尚早であると判断した。そのため、S/W 調査では相手国側に LRC 整備以前の問題としてデジタル教材の作成能力向上が必要であるとことを提案し、最終的に先方との合意に至った。

相手国側からのプロジェクト要請の背景には、国王が推進する IT 化の流れがあり、具体的な技術協力要素の組みみや実施内容について詳細を十分に検討せずには案件を要請してしまっている側面が見られる。また、JICA 側においては、プロジェクト形成において、JICA 地域部と調査担当事業部との情報共有が十分に行われる必要があった。S/W の段階で案件の方針修正を行うことに苦慮することとなった要因として、これらの点も影響していたと考えられる。但し、ニーズの把握という点では十分な調査がなされていたと判断される。

以下に本案件の目的と主要業務内容、開発調査（本格調査）の構成を簡単に示す。

目的：

ヨルダンにおけるデジタル教材作成能力を向上させる。

主要業務：

- 1) 高校 2 年・物理の 2 ヶ月分の教材をデジタル化し、他の教材のデジタル化のためのモデルとして提案する。
- 2) 作成したデジタル教材に対してパイロット・テストを行う。
- 3) 教材のデジタル化によって、教師中心の教授法から生徒主体の学習法への教育方法のシフトを図る。
- 4) 生徒の意欲を引き出し、生徒が学習内容をより深く理解できるようデジタル教材を活用する。
- 5) 他の教材をデジタル化する際に参照できるようなハンドブックを準備する。
- 6) C/P が他の教科をデジタル化できるように効果的・効率的に訓練する。

調査期間：2002 年 4 月～2003 年 7 月

調査人月：18M/M（現地 16M/M、国内 2M/M）

担当分野：

- 1) 総括 / 教育計画、2) デジタル教材開発（教育）、3) デジタル教材開発（技術）、4) 教科書分析（実質の作業は「デジタル教材開発（教育）」、「デジタル教材開発（技術）」の 2 名が実施）

教訓 2 . 形成しようとする案件（プロジェクトあるいは調査）に関わる相手国のリソースを十分に把握し、リソースが不足する場合には形成する案件によるインプットでそれらを補完するように準備することが重要

分析対象案件の中には、ニーズ把握に比べ人的・資金的・組織的リソースの把握が相対的に弱いような案件があり、リソースの把握があまり十分でない状況で見切り発車的に案件の実施に及ばざるを得ないケースや、相手国側が準備しなければならないリソースの手当ての見通しが十分立たないまま案件が実施されているケースがある。また、例えば、特にアフリカの場合、いずれのリソースも弱いことは明確であるにもかかわらず案件形成の段階でそれらを克服する仕掛けが案件に組み込まれない場合がある。そのような場合、案件の実施が困難に直面したり、無事に実施できた場合でも、案件終了後の持続性を確保することが困難となる場合がある。したがって、案件の実施に必要なリソースの中で本来相手国側の準備すべきリソースに関して、それを相手国側が如何に努力しても用意できないと考えられる場合には、案件の実施においてその部分をどのようにカバーするか日本側によるインプットを追加・拡充することの可否を含め具体的な方策を検討し、十分な見通しを立てた上で実施に臨むことが重要である。なお、ここでいう具体的な方策とは、必ずしも、日本の ODA による負担とは限らず、他ドナーや NGO などその他の関係者の有するリソースの活用も含めたものである。

Box. 4.2 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1）での
財政的リソースの把握

作業監理委員長からのコメント：

数多くの地方教育行政官を対象とした研修の実施によりキャパシティビルディングを図り、地方教育計画の策定を支援してきたが、それを実施に移すには財政的支援がどうしても必要になる。その場合、地方政府の財源だけでは限界があり、中央政府からの財政サポートが必要になってくるであろう。また、地方（県）教育計画を学校レベルの教育改善に結びつけるには、現場のニーズに合わせた工夫と資金が必要になってくる。本案件の終了後すぐに後継開発調査が実施され、前述した課題についてフォローする体制（予定）になっているが、最後はどこまで支援を続けるのかという自立発展性の議論になってしまう。

団員からのコメント：

今後、マラウイ側独自で必要に応じて研修を実施していくための予算や地方教育計画を実施していくための予算の確保は、現在の（同国の）経済状況に照らし合わせてみると非常に難しい。本案件は、地方開発計画および財政における分権化が不在の状況下で地方教育計画のみに焦点を当てているため、教育ニーズを重視したプライオリティ付けとなっており、現実的な予算編成を加味した計画策定については殆どアドバイスができていない。今後、財政における分権化が進んだ場合には、他セクターとの調整の上、全体の地方開発計画の下での教育計画の位置づけと予算割当てを明確にした上で財政的な自立発展性を加味した形に教育計画を修正していく必要がある。

（次のページに続く）

(続き)

JICA 本部案件担当者からのコメント :

サブサハラ以南のアフリカ諸国等に見られるような行政組織の能力が非常に低い国の場合、本調査のように先方政府側のアクターを主体とすることでオーナーシップの醸成やキャパシティビルディングを図ることが非常に重要であると考え。更に、このような地域で確実に効果を出し、持続性と拡大性を確保するには、短期間での自立を考えるのではなく 10 年、15 年という長い期間でプログラムを作成し、協力を行っていくことが肝要であると考えられる。また、コミュニティ等の参加を図る上でも、サブサハラ以南のアフリカ諸国など貧困国に対しては、アジア地域等に見られる比較的コミュニティに資金負担能力がある国とは異なるアプローチで協力を行う必要がある。教育への財源確保という観点からは、経済開発プロジェクトや徴税体制強化プロジェクトを行うことで税収の向上を図ったり、他ドナーや NGO から地方行政機関が資金を調達できるようなキャパシティビルディングも組み込む等の方法も考えていくべきではなかろうか。

出所：本調査における「分析対象調査案件に関する質問票調査」の集計結果とコメントから。

教訓 3 . 外部環境の把握に関しては、相手国の近い将来の政治・経済状況の見極めだけでなく、他のドナーの動きの把握とドナー間調整の動向の把握も重要

限られた援助リソースの効率的で効果的な活用が国際的に強く意識されるようになった現在、通常相手国への協力を行っているのは日本ばかりではないことから、新たに協力を検討する際には、他ドナーの動向やドナー間調整の動向の把握に基づいて、不必要な重複を回避すること、ならびに、他ドナーの協力の方向との整合性を保つことが重要となる。特にドナーが協調してセクタープログラムを推進しようとしているような国においては、少なくとも他ドナーとのある程度の協調はどうしても必要となる。

例えば、タンザニアで実施中の「地方教育行政強化計画」においては、スクールマッピング・マイクロプランニングを行うことについては、教育セクタープログラムの中でその重要性和高い優先順位が位置づけられていたものの、コモンファンドの活用が進んでいる中でプロジェクト型の支援を行っているために、ドナー間の調整が難航している点がある。そのため、開発調査の成果がどのようにセクタープログラムに取り入れられるようになるか不確実な部分がある。

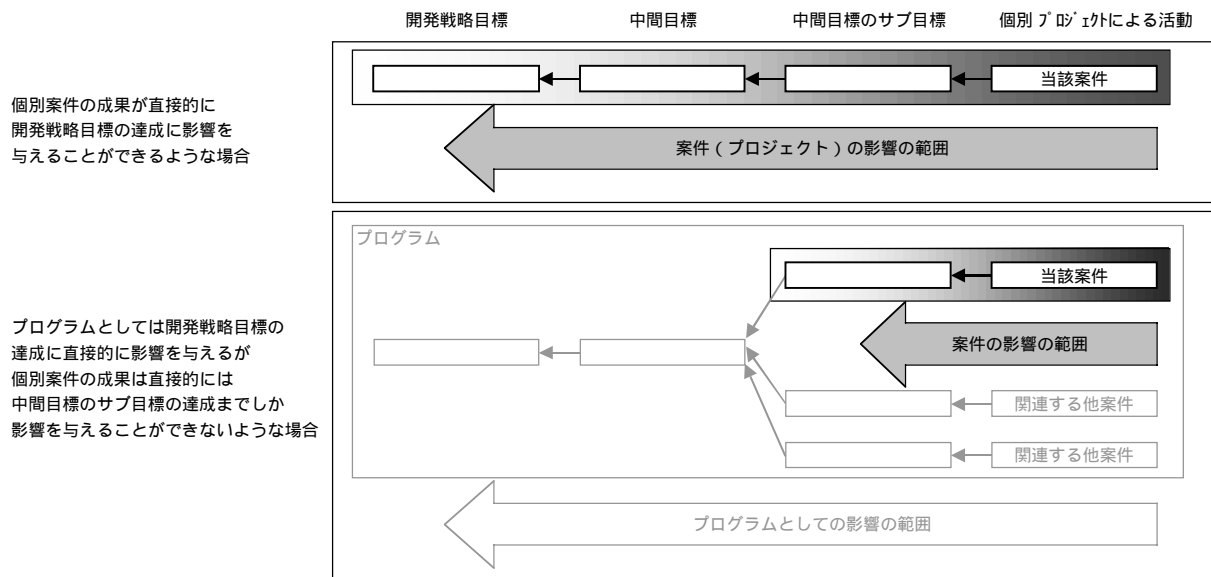
教訓４． 場合によって長期的な協力プログラムに基づく案件実施が必要

特にアフリカなどの貧困国を対象とする場合、協力を実施しても、投入リソースに対する課題の深刻さや規模の大きさのために、短期間には相手国の教育の量・質・公正度が改善されないというケースもある。このようなケースにおいては、教育開発協力もプロジェクト毎の短中期的な対応のみでは不十分である。また、特に成果重視の流れの中では、長期的に評価を行わなければ、これらの協力を正当に評価することが困難となる。

相手国の全対象受益者人口あるいは全対象地域（開発ニーズ）の規模に対し、実施する案件でカバーできる対象受益者あるいは対象地域の規模が限定的である場合には、協力案件の成果を当該案件において対象外とされていた人々あるいは地域にまで拡大・普及していくために、ドナー側相手国側を問わず別の追加的な開発リソースを投入することが必要な場合がある。加えて、協力案件終了後の案件成果の定着のために、当該案件の対象受益者・対象地域に対し何らかの継続的な支援や対策を行うことが必要な場合も少なくない。しかし、相手国が貧困国の場合、相手国側に自前での追加的な開発リソースの確保を期待することは困難な場合が多い。そのような状況に対応するためには、日本側でも長期的な観点にたつて個別案件の集合体としての協力プログラムを用意し、ステップバイステップで、関連するあるいは後継の案件（プロジェクト）を継続的に実施していくことにより、実現した成果を持続発展させるために必要なリソースの手当てを可能としておくことが必要である。そして、相手国に対する日本としての長期的な協力プログラムを用意する場合には、予算確保など日本の国内的な事情から完全なコミットメントはできないまでも、想定される協力プログラムの全体像をあらかじめ相手国側と共有し、日本の基本的な方針として、成果発現の状況をにらみつつ長期にわたって協力していくことが前提であることを相手国側に対し明らかにしておくことが重要である。

長期的な観点は評価においても重要である。成果重視の観点からみれば、当然ながら成果の持続・発展が期待できるような協力ほど一般的に評価は高くなる。また、相手国側による開発リソースの手当ての可能性を個々の案件単位でのみ検討することに加え、それら個々の案件が総体としてどれくらい有効かつ持続的に相手国の開発ニーズを満たすことができるのかを検討することで、協力を的確に評価することができるようになる。例えば、個々の案件が組み合わされて全体として相手国の教育開発に対する協力プログラムを構成している場合、個別案件単独では、相手国側の自立発展（開発戦略目標の達成）を確保するような自己完結的な案件スコープになっていないことも多い。そのような案件を個別案件レベルの視点のみから評価した場合、当該案件の果たすべき役割に対する認識を十分持たないままに、当該案件に対し過度な要求基準を適用した評価を行ってしまうような危険性もあるので長期的な協力における当該案件の果たすべき役割に関して留意する必要がある。

図 4.1 個別案件の役割・影響の範囲

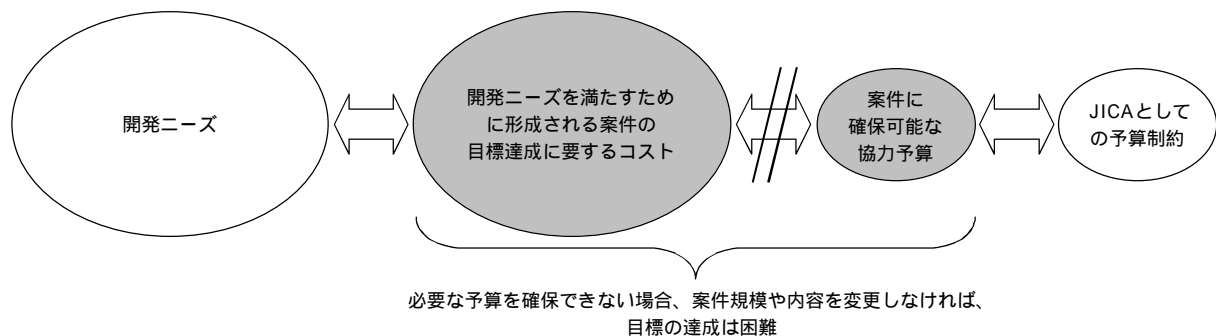


教訓 5 . 案件形成時には、協力予算と目標のバランスへの留意が必要

協力案件のデザインの善し悪しとは別に、設定された目標に対して、協力予算が少な過ぎる場合には、十分な協力プロセスを経ることができず、案件の効果が見えにくくなる可能性がある。したがって、案件形成、選定の過程では、目標と予算とを併せて検討する必要がある。

個別案件の目標設定は開発ニーズに応じて行い、一方、設定された目標を達成するための案件に充てられる協力予算は、目標の規模や内容にリンクするのではなく JICA としての確保可能な予算の制約に縛られるという形で、目標とそれに必要な予算とが整合していない場合、如何に的確な目標設定を行っても、実施プロセスにおいて十分な活動が行えないことになるので、目標と予算との整合性をとるために、案件形成過程において、確保可能な予算規模を意識して検討を行うことが重要である。

図 4.2 案件形成時に考慮すべき予算の制約



教訓 6 . 明確なニーズと将来の相手政府側からのコミットメント、特に財政的なコミットメント（あるいは日本・他ドナーからの支援）が期待できない場合においては、協力を実施しないという選択も含めて方針を検討することが重要

協力効果の持続性・自立発展性という観点からすると、敢えて協力を実施しないという選択肢も用意しておくことで、無理な案件形成を行うことがなくなり、合理性のある案件形成を進めることができる。案件形成を行うからには、何が何でも案件の実施につなげなければならないという考え方に立つと、相手側にあまりニーズが無く必要性が低いにもかかわらず案件が実施されることともなりがちで、案件を実施し始めてから何のために実施しているのかわからないという事態に陥る可能性がある。また、形成しようとした案件に対し相手側が積極性とコミットメントを示さないような場合には、案件の実施に際しても相手側のオーナーシップを期待することが難しい場合がある。そのような状況では、必ずしも「協力ありき」を前提に対応するのではなく、相手側の対応次第では、形成しようとした案件を断念することもありとして検討することで、協力ニーズの有無についてより中立的な観点に立って案件形成を行うことができる。

特に協力案件の実施にかかる財政面を考慮した場合、相手側ばかりでなく日本や他ドナーからの支援による予算の捻出を含めても、予算的に手当てをすることができないような案件を形成しようとしていることが判明した場合は、いずれにしても実施が困難となることが明らかであることから、スコープを再検討して規模を縮小するか、それができない場合には、費用を削減することが可能な別のアプローチによる案件を形成するか、あるいは、形成を断念することを検討することが必要である。

4.2 案件計画段階に関する教訓

案件計画段階における教訓は以下の通りである。

教訓 7 . 実証調査の計画と実施に絡んで案件計画時に以下の点に留意することが重要

- ・ 案件目的の本質を具体的に表現する指示書の作成（一般的な表現や多様な目的の併記の回避）
- ・ 協力案件における実証の位置付けと目的の明確化（何のための実証か、実証をどう活用するのか、特に開発計画策定と中での実証の役割の明確化）
- ・ 実証調査終了後のフォローアップの対応（中止・持続・普及拡大）の下準備
- ・ 「結果として」の総合性・柔軟性から「意図した」総合性・柔軟性への転換

案件（開発調査）に実証調査を含む場合には、上記の点などを案件計画段階から意識して、指示書を作成することが必要である。

まず、案件の計画内容はその実施に際して指示書としてまとめられることになる。その際、指示書に示される案件目的が、「住民参加型のスクールマネジメントの向上」など教育協力における一般的な記述となっていたり、様々な目的が関連性なく併記されていたりすると、それを基に提案書（プロポーザル）を作成するコンサルタントにとって、JICA の狙いの本質や軸足をどこに置くべきかなどについての的確に理解できず、的を外したプロポーザルが作成される危険性がある。コンサルタントによるよりよいプロポーザルの作成を促すためには、JICA にとっての狙いを的確かつ明解に示す案件目的の記述が必要である。

次に、案件（開発調査）とそれに含まれる実証調査の関係あるいは開発調査における実証調査の目的や位置づけ・役割が曖昧で、漠然と実証調査を行って開発調査を進めることを指示するような指示書となっていると、JICA が意図する内容に沿わない実証調査が提案される可能性が高まるので、実証調査の使い方を明確に示すことが必要である。

また、実証調査は、開発調査への何らかのインプットとなるとしても、それ自体がパイロット事業の形で受益者を巻き込んだ活動となっていることから、実証調査終了後も、パイロット事業に関わった人々に対する責任ある対応を用意することが必要である。もちろん、パイロット事業のパフォーマンスによっては、実証調査が終了した段階で中止することも選択肢の一つであるが、終了時点である程度の成功が認められた場合には、調査終了後にどのような後継案件につなげるか、当該事業の持続あるいは普及拡大を可能とするような支援を用意するための検討が重要である。

更に、これまでに実施された実証調査を含む開発調査においては、結果から見ると、総合性・柔軟性の高い案件が多いが、それらは、必ずしも当初から意図されたものばかりではなく、実証調査の最中に予期せずに起きた事態に対処するうちに、結果として総合的で柔軟な調査となったものもある。計画段階から意図的に総合性・柔軟性を発揮するような案件を計画することに留意することが重要である。

教訓 8 . 開発調査の調査目的は明確に指示書に記す一方で、調査デザインや方法については指示書であまり詳細に規定せず、ある程度自由度を持たせた内容で留めておくことが、結果的にデザインの適切性を高める場合もある。

調査の目的を明らかにすることは調査の発注者としての JICA の重要な役割だが、目的を果たすために有効な方法論を検討し提案するのは、コンサルタントの重要な役割の一つである。コンサルタントがその知見・経験を活かして創造的に方法論をまとめるよう努める一方で、JICA としても、指示書に調査デザインや方法を規定することによって、調査に応札するコンサルタントの知見・経験に基づく自由な発想を阻害してしまわないように留意することが重要である。

ただし、一方で JICA 側においても適切であるとする調査設計をした上で、コンサルタントのプロポーザルと照らし合わせ、両者の協議により最終的に案件の方法論を決定することが必要である。

また、上記に関連して、調査デザインに関する留意項目として以下の点を挙げることができる。

- ・費用対効果を高めるための協力実施時期と学校年度の同期化への配慮
- ・資金提供を梃子にしたグループあるいは組織間のダイナミクスの活用
- ・コストシェアリングの活用
- ・実証に関する評価メカニズムの事前段階からの組み込み
- ・参加する当事者に熟考と意思決定を促すプロポーザル方式のブロックグラントの活用
(一般にプロポーザル方式にも訓練型と競争型があるが、基礎固めには訓練型を活用)

後述するように、これまでの教育開発調査の実施経験から、協力実施時期と相手国の学校年度を同期化させることにより、調査の効率性を高めることができることが判ってきている。学校を中心に据えた実証調査を行う場合、特にこの点が重要となる。

相手側のグループや組織を動員したパイロット事業を実施する場合には、それらのグループや組織による事業実施に必要な資金を提供することにより、活動を促進することができるが、その際には、関係するグループや組織の間におけるグループダイナミクスがうまく働くように、資金提供の仕方を工夫することが重要である。例えば、学校ベースのマネジメントを促進するために、行政単位としての郡を活用し、郡に資金提供する場合にも、郡が郡内の学校に働きかけて地域ぐるみで活動を行うためには、郡内のすべての学校をパイロット事業の対象校として取り込んでおくことが効果的である。もし、郡内の一部の学校が対象校から外されているような場合には、郡内の学校間の結束力が弱まったり、活動が地域的な盛り上がりにつながらなかったりというようなことも想定される。

資金を提供する際には、パイロット事業にかかる資金をすべて JICA が負担するよりも、相手側にも応分の負担を依頼する方が、相手側のオーナーシップを高めることにつながると考えられることから、コストシェアリングを活用することが重要である。

実証調査においてはパイロット事業を評価することが必要だが、評価を行うには、中間評価、終了時評価のそれぞれの時点において確認される指標の実績値と比較することができるよう、パイロット事業を開始する(事前の)段階でベースラインを把握しておくことが必要となる。そのためには、実証調査に関する評価メカニズムを開発調査に組み込むことを開発調査の計画段階から視野に入れておくことが必要である。

JICA の教育開発調査においては、プロポーザル方式による学校や自治体などへのブロックグラントの提供を取り入れている。ブロックグラントを得るために各学校や自治体は、自分たちに何ができるかまた何をしなければならぬかを自ら検討するようになるとともに、提供されたブロックグラントの使用に際しては、必然的に資金の使い道に関する意思決定と管理を実地で行うことになる。プロポーザル方式によるブロックグラントの提供には、訓練を目的として対象とする全ての学校や自治体にグラントをつけるものと、学校間あるいは自治体間の競争の導入によるより効率的な資金の活用を目的としたものがある。前者は、全ての学校や自治体に意思決定や資金・事業の管

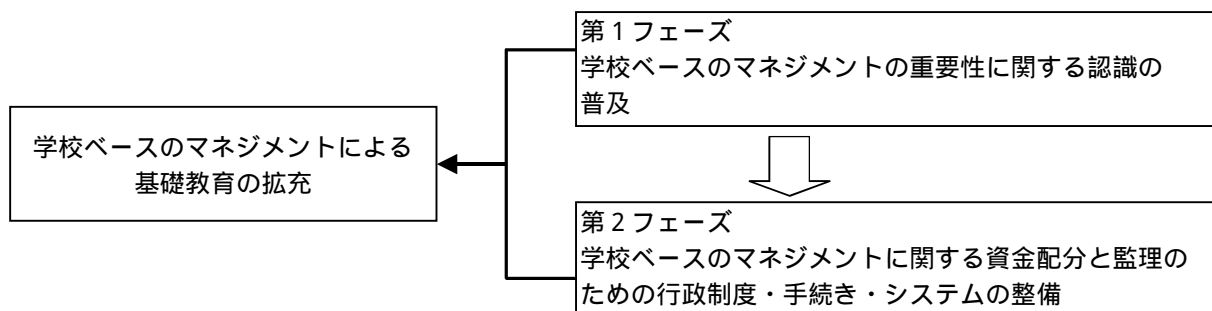
理の訓練機会を提供するものであり、的確なプロポーザルを作成して提出すれば全ての対象（学校や自治体など）に漏れなくグラントが与えられる。後者は、競争原理に基づき提出されたプロポーザルの中から優れたプロポーザルにグラントをつけるものである。教育開発調査の対象となる多くの国々の実情を踏まえると、現時点では、対象となる学校や自治体などの基礎的な能力を養成するという意味から、訓練を目的とするプロポーザル方式の方が適していると思われる。

教訓 9 . 開発調査のフェーズ分けにより段階的に調査の目的を設定して、確実に目的を遂行することが、限られた期間に実施する開発調査と協力全体の効果を高める

開発調査の実施期間は長くとも 2~3 年程度が一般的であり期間が限られることから、一度の開発調査で到達できる目標（成果）には限界がある。また、あまり消極的な目標を立てても協力の効果は期待できない可能性がある。この点では、第 2 フェーズを設けること、あるいは開発調査終了後の旧プロ技のような案件によるフォローアップ（継続支援）を念頭に置き、開発調査期間内に確実に達成できる目標を設定しながら、段階を経て着実に協力の最終目的に近づくような計画を立てることにより、協力全体の目標を達成することが可能となる。

例えば、初めのフェーズで、まず教育開発に学校ベースの活動が有効であるということを相手側に認識してもらうという点に重点おき、次のフェーズでそのような活動を支え拡大するために必要な行政システムの整備・構築にとりかかるなどという段階的な目標の立て方も想定できる。

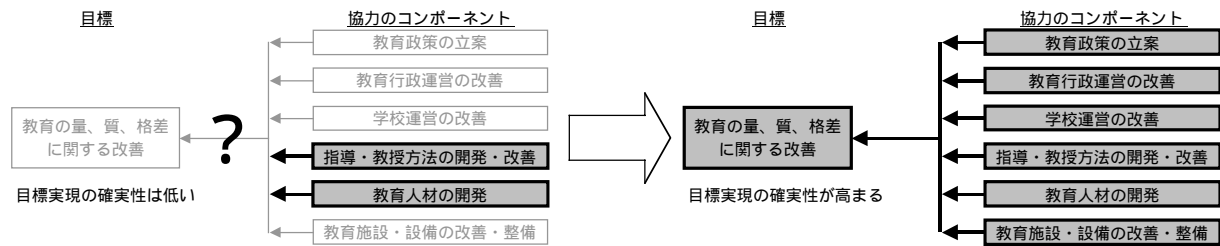
図 4.3 想定される開発調査のフェーズ分けの一例



教訓 10 . 教育開発は単純にコンポーネントで区切りながら実施できるものではなく、教育の量、質、格差の改善は、それぞれ、教育行政の向上、学校運営の向上、教授方法や人材、施設の改善を組み合わせる実施することが重要

教育開発を進める上では、特定の教育支援の要素を取り出してその要素（例えば、教授方法）のみの改善を支援したところで、その他の要素が十分に整っていないために、結果として協力の効果が発現しないということが起こる。したがって、実施する教育支援の内容をバランスよく組み合わせることが重要となる。

図 4.4 必要に応じた協力コンポーネントの組合せとバランスの確保



教訓 11．開発調査で必要となる要員の業務量については、過不足のない量を過去の案件例と個別の案件の状況から慎重に検討する必要がある。

分析視角に関する情報収集において殆どの案件調査団長から総人月数の不足が指摘されている。特に実証調査を実施する上で、パイロットプロジェクト管理・モニタリング要員は非常に重責であるにもかかわらず、人月数が不足しているために十分に現地に滞在することができず困難に直面している。これらの点に対する対応としては、契約更新時に人月数を追加するなどの工夫がなされているが、まだ十分とは言い難い面がある。過去の案件例と個別の案件の状況から、個々の案件の業務スケジュールを慎重に検討し、業務量を設定することが求められる。

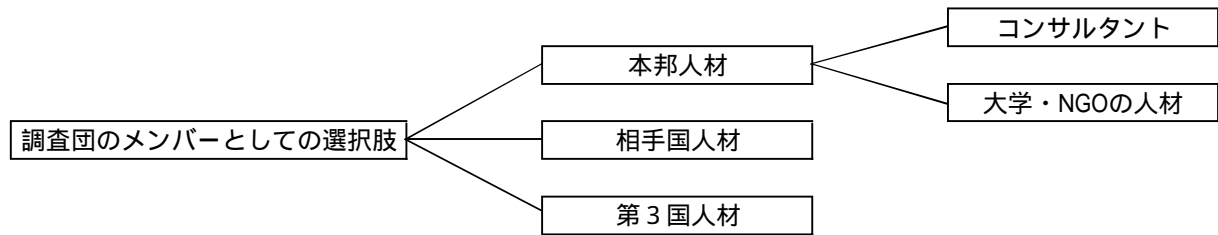
教訓 12．業務実施契約を通じて本邦以外のコンサルタントや専門的技術を備えた人材の活用を検討することも重要、また、調査の進捗により調査団のメンバー構成が調査業務の内容と合わなくなった場合は契約の変更によりメンバー構成を変更することが重要

人材の投入は、協力目的を達成するために行うものであり、目的に合った人材の投入を行うことが重要である。そのためには、人材活用の選択肢を広くすると同時に、状況に応じたメンバー構成の変更を行うなど、業務実施契約の長所を活かした案件計画を行うことが重要である。

業務実施契約においては、調査団に第3国ならびに相手国の人材をメンバーとして加えることが容易である。本邦コンサルタント人材を補完する人材の活用も視野に入れておくことで、調査の内容を充実させることができる。また、教育開発に関する専門的な技術を備えた人材という観点では、本邦人材に関しても、本邦コンサルタントに加えて、例えば、昨今、大学が調査を受注する動きも出てきていることから、大学教員などを調査メンバーとすることも一つの方策となる。

調査の進捗に応じた調査メンバー構成の変更に関しては、複数年次にまたがる開発調査では、これまでも既に契約更新時における当初計画からのメンバー変更が一部で行われてきているが、指示書で調査団に求められた担当分野の構成自体を変更するということはあまり一般的ではない。業務実施契約においては、契約変更を行うことが可能であることから、必要性が認められた場合には、協力目的の達成のために柔軟に調査団の構成を変更するなどの対応をとることも重要である。ただし、契約変更による柔軟な対応が可能であるからといって、当初計画の検討が不十分とならないよう留意することが併せて重要となる。

図 4.5 調査団のメンバーとしての人材の選択肢



課題 . 開発調査の計画段階において実証調査の実施時期を相手側の学校年度の切れ目の時期に合わせる必要がある

JICA と本邦コンサルタントとの契約年次の切れ目がパイロット事業の現地の学校年度の切れ目と合致していないことにより様々な非効率が発生するため、これを一致させていくことが今後の課題となっている。これは、実施段階で大きな問題となるため、計画段階からこの点に配慮しておく必要がある。

例えば、学校ベースのマネジメントに関する実証調査を実施する場合、パイロット事業の評価を行う必要があるが、学校を中心とした活動は、学校年度に基づき実施され各学年の生徒も年度で入れ替わることから、学校年度を跨いだパイロット事業を1年間実施しても、その開始時点と終了時点を取り上げて事業を評価することは難しい。実証調査の開始時期を学校年度に合わせることができれば、ほぼ1年間の実証期間を確保することができるが、開始時期がずれる場合、たとえ調査スケジュール上では実証期間を1年間確保したとしても、実質的な実証期間は学年の区切りに対応して短くならざるを得ない。実証期間が実質的に短くなると十分な実証を行うことができなくなる危険性も高まるので、学校年度に合わせた実証調査の実施が必要と言える。

4.3 案件実施段階に関する教訓

教訓 13 . 調査計画時点における入手情報の制約や現地の動向に関する不確実性の高さなどのために、案件実施途中において、調査デザインが不適切となったことが判明した場合、それに対応して調査デザイン変更を適宜行うことが重要

如何に調査計画段階までの現状把握を充実させたとしても、入手可能な情報には限界があり、また、刻々と変化する現地事情とその動向・将来見通しには常に不確実性がつきまとうことから、調査開始時の調査デザインが調査開始後にも必ずしも適切であるとは断言できない。現地の状況の変化により当初の調査デザインが適さなくなる可能性もある。当然ながら安易な調査デザインの変更は慎まなければならないが、デザインに関する問題が提議された場合には、できるだけ迅速にデザイン変更の必要性和妥当性を確認し、その上で、必要ならば積極的に対応することが重要である。それにより、最終的な目標達成度を高めることになる。調査デザインの変更が容易にできるような

仕組みになっていれば、調査途中での軌道修正により、最終的な調査の目的達成度を高い水準に保つことが可能である。

この点では、教育開発調査では、これまでも調査デザインの変更により効果的な協力を実施した実績のあるスキームである。実際、本プロジェクト研究における分析結果を見ると、例えばタンザニア 2 調査やミャンマー調査においては、調査開始時の調査デザインの適切性は比較的良かったものの、デザイン変更を行った結果、かなり高い調査目的の達成度を実現している。

教訓 14 . 効果的なキャパシティビルディングを実施する上では、以下の点が重要である。

- ・ 現場に近い行政単位の活用・重用
- ・ 調査団ではなく、カウンターパートを含め相手国側の人々が主体となって実施する事業や研修の機会を提供し、OJT を行うこと
- ・ 実地体験と成功体験の機会提供
- ・ 関係者間のつなぎ役としての調査団の活用
- ・ 不足する行政人材の補完人材ならびにファシリテーションの専門家としての現地コンサルタントの有効活用

ほとんどの教育開発調査は、キャパシティビルディングを伴う調査となっており、効果的なキャパシティビルディングを実施することが非常に重要である。一般的にキャパシティビルディングの対象となるテーマが高度で複雑あるいは抽象的なものになるほど、内容を一度の座学研修で修得するのは困難となり、ある期間にわたる継続的・反復的な訓練により、体験的に修得することが有効と考えられる。キャパシティビルディングの方法にもさまざまなものがあるが、特にキャパシティビルディング参加者によるスキルの修得を目的とする場合には、OJT 的な要素を加えたキャパシティビルディングが有効と考えられる。座学的な研修に加え、協力案件を通じた相手側の人々自身による案件の運営管理や事業実施の中で、OJT の形で継続的なキャパシティビルディングを行うことにより効果が期待できる。

そのためには、調査の実施を通じて、カウンターパートを含め相手側の人々が主役となって実施する事業や研修の機会（実地体験の機会）を提供することが重要である。その際にも、はじめは、調査団が相手側の人々と共同で活動を実施し、見本を示すとともに相手側の背後でしっかりと活動を見守り（シャドウイング）必要に応じて助言・提案を行うことが重要である。そして、徐々に相手側に責任と事業の運営管理を任せていくことにより、無理のないキャパシティビルディングを行うことができる。この過程で実地体験を通じて成功体験を得ることにより、相手側の人々の当事者意識も更に高まると期待される。

キャパシティビルディングを必要とする教育開発に関わる相手側のステークホルダーは、中央政府とその出先機関の職員、地方政府（自治体）職員、学校の位置するコミュニティの人々、校長などの学校管理者と教員、生徒の保護者、生徒など多岐にわたる。ステークホルダー間で、教育開発におけるそれぞれの利害が一致しない場合やお互いに他のステークホルダーに対して先入観を持っている場合などもあるので、効果的にキャパシティビルディングを行うためには、ステークホルダー間のコミュニケーションを密にし、相互の理解と認識の共有を図ることが重要であ

る。それには、ステークホルダー同士による対話が重要であることはもちろんだが、その際、中立的な立場をとることができる外部者である調査団がファシリテーターとなってコミュニケーションを促進するきっかけを提供することが効果的であると考えられる。

キャパシティビルディングを実施するレベルにも様々なレベルがあるが、まず、目に見える成功体験をつくるという意味では、より現場に近いレベルでの活動が有効であることから、キャパシティビルディングも教育の現場に近いコミュニティレベルあるいは地方行政・自治体レベル（地域的なまとまりを考慮すると郡レベル）などでの実施から着手することも考えられる。特に地方行政・自治体レベルにおける活動を学校レベルでの活動と併せて実施する場合には、インドネシアにおける教育開発調査の例などでも明らかな通り、地域ぐるみの教育開発に対する取り組みが促進され高い効果を期待することができる。

教育開発調査におけるキャパシティビルディングを、政府省庁レベルではなく、より教育の現場に近いレベルで実施する際には、調査団が直接ファシリテーションを行うよりも、より現地の事情に詳しい者がファシリテーションを行う方が効果的である場合やより効率的である場合もある。その場合に、最も望ましいのは、地方の行政官や地域のリーダー的な立場にある人々がファシリテーションを行うことだが、それらの立場の人々自身もファシリテーションスキルに欠けていてキャパシティビルディングを必要としている場合も少なくない。そのような場合には、短期的には、現地事情に明るくファシリテーションスキルと教育開発に関するある程度の知識を有する現地コンサルタントをファシリテーターとして活用することが有効と考えられる。そして、時間をかけて、徐々に現地コンサルタントから地方行政官にファシリテーターの役割を移していくことが必要である。

キャパシティビルディングの対象者を動機づけするためには、様々な角度から働きかけることが必要である。動機づけのために着眼すべき、キャパシティビルディング対象者の立場から見て重要と思われる要素を Box. 4.3 に示す。

Box. 4.3 動機づけのための要素

1. 問題の共有と陳情窓口の確保（私の辛さを理解して欲しい）
2. 背景・必要性の理解・認識（そもそもこういうことが問題だ）
3. 追従逆転可能な範囲の相対的比較劣位（頑張れば追い付けるぞ）
4. 対策の方向・枠組みの理解・認識（ああやればよいのか）
5. 成功例（見本）の把握（是非ああ成りたいし、私にもできそうだ）
6. 圧倒的な問題例（失敗見本）の把握（何が何でもああは成りたくない）
7. 対策実施に必要なスキルの所有（必要なスキルはもっている）
8. 意思決定に参画（人に命令されず自分の考えで行動することができる）
9. 参加者間の連帯意識の醸成（仲間と一緒にやらせて仲間のためなら頑張れる）
10. 対策実施に必要なリソースの確保（必要なリソースは手当てできる）
11. 対策実施に必要な技術支援の確保（やり方が解らないときは直ぐに教えて欲しい）
12. 実地を通じた成功体験（やればできるじゃないか）
13. 対策実施成果の体感（裨益体験）（確かに実利もある）
14. 対策実施結果としての相対的比較優位（結果的に優越感に浸れた）
15. 対策実施成果に関する他者からの認知・称賛（注目され羨ましがられるのも悪くない）
16. 対策実施成果に応じた制度的な優遇措置の適用（業績がよいと優遇してもらえる）
17. 対策実施に関する持続性確保の見通し（このまま行けばどんどん良くなる）
18. 持続性確保が困難な場合の安全網の用意（万が一失敗しても助けてもらえる）
19. 他者への指導を通じた優越感（私が教えてあげる、こんなの簡単じゃないか）
20. 対策実施の結果としての更なる問題発見（対処すべき新しい問題を見つけた）

教訓 15. 成果重視への対応としての成果の確認とそのためのデータ収集が必要

開発調査が調査結果をまとめた報告書の作成を中心とするものであれば、報告書自体が成果となっているため、敢えて成果を示すためのデータを収集することは必要なかったが、成果重視の流れの中で、開発調査においても、投入と活動の結果、対象者あるいは地域の状況がどのように変化したかを示すことが求められる。そのためには、成果を確認できるデータの収集が必要となる。

成果とは、教育開発調査に当てはめた場合、調査の実施を通じてその投入（インプット）と活動（アクティビティ）により、結果として生み出されるものでアウトカムにあたる。これに対し、アウトプットはインプットの裏返しであり、成果と同義ではない。例えば、「1年間に1000人の教員に研修を実施する」という場合、そのための講師（費用）、教材（費用）、会場などの施設（費用）、付随する事務管理（費用）などはインプットである。これらを用いてどれだけ研修したか（例えば、「1100人の教員に研修を実施した」など）というのは、アウトプットということになる。アウトカムとは、例えば、その研修の結果として「教員がどのように能力を向上させたか」、「指導方法がどのように変わったか」などを指す。

教育開発調査においても、実証調査を実施しパイロット事業という形で教育開発のための事業を行うようになってきている。実証調査とは、何らかのアイデアや仕組みについてその有効性を確認するための調査であるが、そのために実際に資金を投入して事業を実施することから、単

に調査団自体が有効性を確認しさえすればよいというだけではなく、説明責任として、これらの事業に関しては、実際にどれだけの投入と活動を行って、どれだけの成果があったのかをできる限り具体的かつ客観的に示すことが必要となる。

そのためには、成果を客観的、具体的に示すためのデータが必要である。データを用いてどのように成果を示すかに関する基本的な考え方は、パイロット事業の実施の有無でどれだけの違いが生じているかを示すことである。しかし、実際の教育開発調査においては、パイロット事業の対象グループと対象としない統制グループを設定して比較することが現実的でない場合も多い。そのため、統制グループのデータにあたる部分に関しては、代用可能なデータを用いて比較することも検討することが重要である。また、実施の有無による違いは確認できないまでも、パイロット事業の実施を通じて対象グループにどのような変化が生じたか、事業実施に先立ち前もっていくつかの指標を定めておいて定期的にモニター・記録することにより、確認することも必要である。これらを行うことで、実施したパイロット事業によりどれだけの成果があがったのかを示すことで、説明責任を果たすことができる。

教訓 16．持続発展性の向上に向けて対応すべき事項として、以下の点は重要である。

- ・ 協力案件による事業の相手側への移譲メカニズムの構築
- ・ 実証調査を通じた成功モデルの提示による相手国政府の取り込み・予算獲得
- ・ 既存情報の活用等によるローコストの協力
- ・ 相手国における協力案件の政策的位置付けの明確化とセクター開発の中への取込み
- ・ 政府から学校へのフィードバックや双方向のコミュニケーションを含む参加の促進

協力案件は最終的には相手国側に移譲されなければ持続性を持つことにならない。したがって、協力案件の実施の中で、案件の管理運営を相手側に移譲することができるようなメカニズムを構築していくことが必要である。具体的には、開発調査の形成・計画段階から案件の管理運営を段階的に移譲するためのスケジュール案を相手国側に提示するとともに、それに沿った予算措置について働きかけることが必要である。また、インドネシアの教育開発調査の結果に現れている通り、実証調査におけるパイロット事業が目に見えて成功すれば相手側からパイロット事業の内容に興味を示す場合もある。相手国側の中央・地方政府の教育予算の増額につなげるためには成功モデルを提示することも重要である。

開発調査では、全国を対象とせずの一部の地域を取り扱うようなアプローチを採り得るが、開発調査で実施したパイロット事業が用いている手法やメカニズムを相手国政府が全国展開しようとする場合には、それに伴って新たな行財政上の制度や手続きの整備・構築が必要となる場合がある。パイロット事業の成否ならびに相手国側の全国展開の意志の有無を見極めつつ、相手国政府に対し必要となる制度手続きの整備・構築を働きかけることも協力効果の持続性を高める上で重要である。

しかしながら、いくら相手国政府に案件の管理運営を移譲しようとしても、管理運営のコストが相手国にとって負担困難なほど大きい場合には、協力案件の持続性は期待できない。したがって、持続性を高める面からもローコストの協力を心がけることが重要である。そのためには、例

えば、協力案件に用いるデータの入手のために新規にデータ収集を行うよりも、可能な限り既存データを有効に活用することを検討することなどが必要である。

また、協力の開始に際して、相手国の教育セクター開発における協力案件の役割を明確にして、協力案件が相手国の教育セクター開発の中にしっかりと取り込まれるようにすることで、協力内容の将来的な発展が期待できる。教育開発調査は協力期間が限られており、協力期間内に到達可能な目標が、最終目標にまで届かないようなデザインとなっている場合も多いことから、協力の成果が活用されるためには、協力案件の政策的位置づけを明らかにしておくことが重要である。

持続性を高めるために参加を促進する場合、学校関係者等ボトムレベルの参加者は、情報提供面では参加を求められても、提供した情報がどのように取りまとめられそれがどのような結果につながったかをフィードバックされていないケースもあるようである。参加者の当事者意識を高めるばかりでなく、収集された情報に基づいて整理された統計データが個々の学校においても活用されるようになるためにも、スクールマッピングに協力する学校関係者など参加者へのフィードバックを行う必要がある。

教訓 17．研修を実施する場合、直接方式とカスケード方式とでは、カバーできる規模の面と研修内容の質の面でトレードオフが生じる可能性が高いので、状況に応じた使い分けが必要

調査団あるいは現地コンサルタントなどが全ての研修対象者に直接研修を実施する直接方式と、一度研修に参加した参加者が次の研修においては講師となって順々に研修を実施していくカスケード方式とでは、どちらが絶対に良いということはないが、カバーできる規模の面と研修内容の質の面でトレードオフが生じる可能性がある。直接方式では、内容をよく理解した講師が全ての研修対象者に対して研修を実施するので、研修の質は確保することが比較的容易だが、講師となる人的資源の制約からカバーできる規模はどうしても小規模となる。一方、カスケード方式を用いる場合、研修場所まで参加者を集めるために研修費用が莫大なものになったり、現場から離れたところで研修することなどから、一過性の研修事業で終わってしまう危険性がある。また、研修により伝えたい内容が、カスケードを一段下るごとに、変化して伝わっていつてしまう可能性もある。しかし、広い範囲（地域と対象者）をカバーすることができる。したがって、研修を実施する場合には、ここに示したトレードオフの関係を認識した上で、どのような研修方式を採るか検討し、2つの基本的な研修方式の考え方を、状況に応じて使い分けることが必要である。

4.4 有償案件との比較分析から得られた留意事項

教育開発調査（REDIP2）と有償案件（TEEP、SEDIP、DBEP）との比較分析を通じて、開発調査案件にも有償案件にも共通する案件実施上の留意点をまとめた。できるだけ広範囲をカバーし、かつ OJT を重視して学校ベースのマネジメントを軸とした教育開発を行っていくためには、以下の7の事項を満たすことが重要と考えられる。

学校及びコミュニティの自主性・主体性・独自性を重視すること

学校ベースのマネジメントの当事者である学校ならびにコミュニティが自主性・主体性を持ち、独自性を発揮することにより、活発で効果的な地域に適した学校ベースのマネジメントを実現することができる。ただし、学校ベースのマネジメントの行財政面の持続性と対象範囲の面的な広がり重視すると、案件の実施に関連する相手国の行財政組織制度の構築が必要となり、どうしてもトップダウン（中央政府 地方政府 学校）の要素が入ってくる。その際にも、調査・事業実施上できる限りボトムアップ（学校 地方政府 中央政府）の志向を取り入れた柔軟な対応が可能な実施体制を築くことが必要である。その一つの手法として、学校レベルならびに地域レベルの Demand に応じて必要な資金を直接提供するブロックグラントのような方法が有効と考えられる。

現場レベルで学校運営改善を支援できる人材（多くの場合は、現地コンサルタントであり、望むべくは地方行政官の役割になると考えられる）を必要十分数確保すること

開発調査の調査団、あるいは有償案件事業実施機関（多くは相手国中央政府）のプロジェクトチームのメンバーが直に現場レベルで網羅的に学校ベースのマネジメントをファシリテートすることは、投入できる人的リソースの面から不可能である。したがって、調査団あるいはプロジェクトチームのメンバーの監理・助言の下に、対象地域全域を網羅し現場レベルのファシリテーションを行う相当数の人材が必要となる。多くの場合は、これらの人材は、現地コンサルタントあるいは地方行政官の役割になると考えられる。行財政面からの持続性を考慮すれば、最終的には、現地コンサルタントよりも、地方行政官がこの任にあたることが望ましい。ただし、地方の行政官がファシリテーション能力を有していない場合や、マンパワー的に不足している場合などで、できる限り早く学校ベースのマネジメントの効果を学校やコミュニティの人々に示し、彼らを動機づけたい場合には、まず、現地コンサルタントを活用して、彼らに一定期間ファシリテーターを担当してもらうことが有効である。

対象地域を広げるためにモニタリング要員を育てる上でカスケード方式を採る場合でも、現場のモニタリング要員の活動を現場で直接かつ確実に監理することができる人材（多くの場合は、国際コンサルタントであり、望むべくは教育行政官の役割になると考えられる）を必要十分数確保すること

現場レベルでのモニタリング要員の活動の質が学校運営の質とその効果を大きく左右することになるので、モニタリング要員による指導・助言の品質管理は非常に重要である。全てのモニタ

リング要員の活動を 100%直接管理することは不可能としても、個々のモニタリング要員が現場でどのような指導・助言を行っているかに関して、調査団ないしは相手国の中央のプロジェクトチームのメンバー（多くの場合は、国際コンサルタントや中央政府の行政官）が十分な現場視察を通じて的確に把握しておくことが重要である。そして、各モニタリング要員による指導・助言に問題がある場合には、問題を指摘し、対策を講じなければならない。もちろん各モニタリング要員の間での横の情報交換を活用し、自分たちで指導・助言のベストプラクティスを共有してもらうようにすることも重要だが、モニタリング活動の品質管理・監督を行うためには、その任にあたるに足る十分なスキルを持った人材を確保することが必要である。また、協力案件の規模が大きくなればなるほど、モニタリングの善し悪しによる案件成果全体に対する影響（リスク）も大きくなることから、規模の大きな案件ほど、本来は現場のモニタリング要員の活動を現場で直接監理することが重要となると考えられる。

学校現場とコミュニティの人々がプロジェクトを十分理解し納得して活動できるように、プロジェクトのデザインと必要な手続きをでき得る限り簡素なものにすること。ただし、その際には持続性を確保するための既存行政制度との親和性も十分考慮する。

これは現場レベルでの活動に限らず、行政制度に関しても当てはまることだが、協力案件を通じて新たな制度手続きを導入する場合に、複雑で難解な制度手続きほど一般的に導入が困難となる。そして、そのような制度手続きの運用に直接携わる人々にとって実質的に適応可能なものでなければ、実践性の面で支障をきたす場合がある。また、プロジェクトのデザインやそれに必要となる手続きが単純明解で、その運用に直接携わる人々に十分納得のいくものである場合には、彼らの積極性を引き出す上でも、プラスに作用すると考えられる。したがって、プロジェクトのデザインをはじめ、それに必要となる手続きについては、可能な限り簡素化することが望ましい。ただし、持続性を確保する上で、最終的に相手国側行政に事業を委譲していくためには、既存の行政システムとの親和性を考慮することも必要である。

学校単位ならびに学校横断的な活動を促進するために、複数の学校をカバーする地域（例えば郡など）レベルにおける教育開発を、地域主導で行うこと。なお、その際には地域単位の活動が促進されるように地域内の学校全てを対象とすること

学校ベースの活動を側面から支援する上で、例えば、郡レベルなど地域ぐるみの活動の重要性は大きい。地域内の学校を集めたイベントを開催することなどを通じて、学校間の競争（Competition）、協力（Cooperation）、協調（Coordination）関係を強化促進することができる。そのためには、学校およびコミュニティベースの活動に加えて、それよりも一段上のレベルで郡などの地域ベースの活動（教育開発支援メカニズム）を活用することが有効と考えられる。実際、インドネシアの教育開発調査においては、ブロックグラントを用いてコンテストや競技会、教科別の教員の勉強会の開催などを含む郡レベルの活動を支援することにより効果を上げている。

なお、地域単位で、行政的にその地域に属する学校の活動を支援・促進するためには、地域内の同一サブセクターの学校すべてを案件による協力の対象に含めることが重要である。もし、地域において、協力案件が対象とする学校と対象とならない学校とが混在している場合には、地域の行政の立場から見た場合、全ての学校を一律に取り扱うことができず、活動を活発化させることが難しい。また、個々の学校の立場から見た場合にも、同じ地域内で一部の学校が協力案件において差別的な扱いを受けているように見える可能性があり、その場合には、結果として域内の学校間の協力・協調を促進する際にマイナスの影響が出てくる危険性があるので留意する必要がある。

プロポーザルを作成するための事前の研修はオリエンテーション的な位置付けとして、ファシリテーターの活動を通じた OJT による密着型の指導プロセスを充実させること

各学校あるいは各地域にブロックグラントを要請するためのプロポーザルを提出してもらう際には、プロポーザル作成のために事前の研修を行う必要がある。しかし、実際にプロポーザルを作成してもらう上では、研修での演習に加えて、ファシリテーターを活用して、プロポーザル作成者の実地における個別具体的な疑問に対し相談にのり、適宜助言を行うとともに、コミュニティの利害関係の調整に関しても、OJT により密着型の指導を行うことが不可欠である。

校舎建設自体を学校運営の中に敢えて取り込まない、あるいは校舎建設は別コンポーネントとして明確に分けることも円滑な事業実施上有効である可能性がある。その上で、校舎の維持管理と活用に関しては学校運営に組み入れることが重要

学校ベースのマネジメントを行う上では、必ずしも校舎建設をその中に含まなければならないというものではないが、校舎の補修・維持管理・活用はどの学校のマネジメントにおいても必要である。また、当然ながら学習環境を整えるためには校舎建設も有効であり、新たな校舎を必要としている学校が対象に含まれることは多いと考えられる。今回調査の対象とした有償案件を見ると、基本的には校舎建設は、学校ベースのマネジメント（ソフト部分）とは別のコンポーネントとして扱われており、学校への予算配分上も明確に分けられていた。これは、校舎建設に関しては、必要となる予算が他の活動コンポーネントとは異なり非常に大きくなることと、建設の施工監理には技術的に学校ベースのマネジメントをファシリテートするファシリテーターとは別のスキルや知識が要求されることによるものと考えられる。したがって、校舎建設を取り込む場合にも、コンポーネントは分けて設置し、的確な施工監理を行うことができる体制（単に建築設計を監理できる調査団員を置くだけでなく監理に必要な人数を配置するなど）をしくことも有効であると考えられる。（実際、校舎建設は、REDIP2 には含まれておらず、また、TEEP や SEDIP では、独立したコンポーネントあるいはプログラムとして取り扱われて、比較的順調に進捗している。）

5. 統合型技術協力による教育開発プロジェクト実施案

本章では、前章までに取りまとめたこれまでの教育開発調査案件からの経験、教訓に基づき、今後統合型技術協力によって行なう教育開発プロジェクトの実施方法を提案する。統合型技術協力プロジェクトの実施方法については現在 JICA 内で様々な議論が行なわれており、確定されたものは存在しない。本章での記述はこれまでの議論を踏まえつつ検討されたものであり、従って統合型技プロの実施方法、本章で用いている用語等は JICA 内において共通理解を得たものではないことに留意されたい。本章は今後統合型技術協力プロジェクトを行なっていく上での「たたき台」として位置付けられるものである。

5.1 実施段階の概要

統合型技プロは、「案件形成段階」と「実施段階」から構成される。「案件形成段階」は、主に相手国政府及び実施機関側（JICA）関係者によって行われ、「実施段階」は相手国政府及び JICA に加えて専門家や民間コンサルタント、公益法人、NGO 等によって実施される。

「案件形成段階」の具体的手順は下記の通りである。

「案件形成段階」の具体的手順

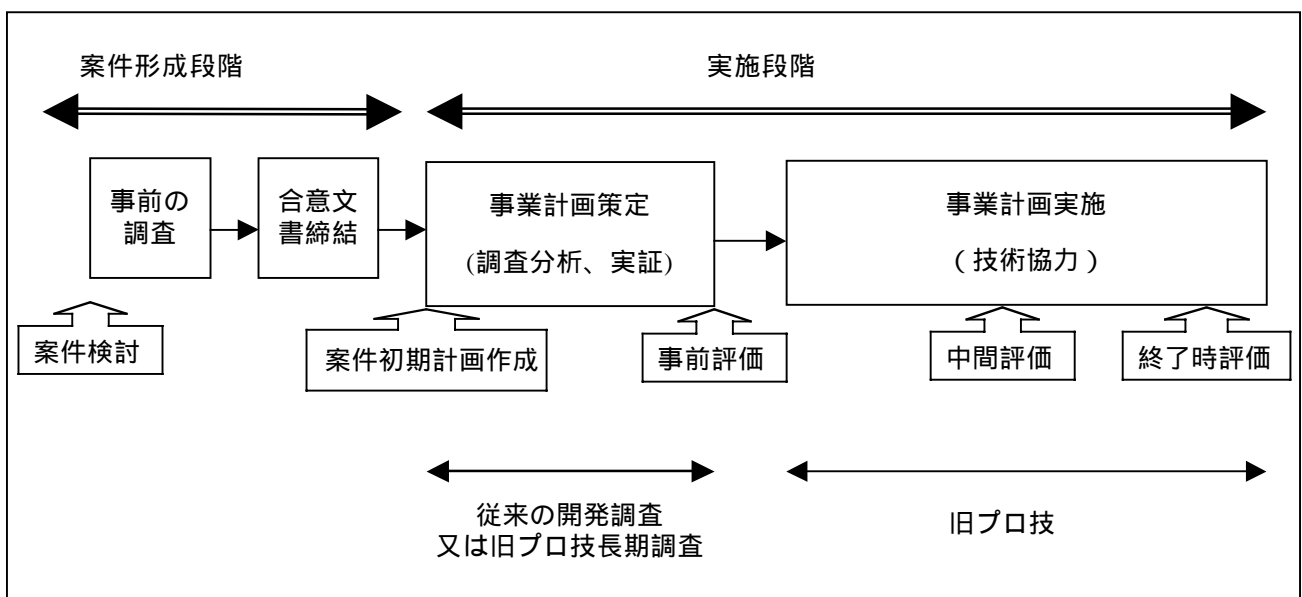
案件形成が行われる。
相手国政府から要請書が提出される。
案件検討が行われ、採択が決定される。
事前調査（事前評価）が実施される。
S/W あるいは R/D が締結され案件の内容が概定される。
JICA により TOR（業務を委託する場合は業務指示書）が作成される。
専門家やコンサルタントの選定の後、必要に応じ業務実施契約等を締結した上で事業実施者が派遣される。

以上の手順を経て、「実施段階」へ入る。

「1.4 統合型技術協力プロジェクトへの展開による教育開発調査の方向性」で述べた通り、統合型技プロは相手国のニーズと状況に応じて「事業計画策定」と「事業計画実施」の双方を行なう場合、「事業計画策定」のみを行なう場合、「事業計画実施」のみを行なう場合があると考えられる。ここでは、図 5.1 にあるように、「事業計画策定」と、「事業計画実施」から構成される案件を想定する。「事業計画策定」段階で、各種調査分析と必要に応じて実証調査が行われ、計画が策定された後、「事業計画実施」段階で、技術協力を中心とした支援事業が行われる。ただし、事前調査内

で、事業実施が可能な程度計画が策定できる場合には、「事業計画策定」段階を経ずに直接「事業計画実施」段階に移行することも想定される。なお、事前評価のタイミングについては、合意文書締結の後、「事業計画策定」段階の前で行う場合、「事業計画実施」の前に策定された計画に基づいて事前評価を行う場合、および両方のタイミングで行なう場合が想定され、今後 JICA 内で方針が決定されることが考えられる。本報告書内では、2004 年 2 月に改訂された JICA 事業評価ガイドラインが、事業実施前に事前評価を行うことを想定して作成されていることから、「事業計画策定」段階から「事業計画実施」に移る際に事前評価を行うケースを便宜上採用している。

図 5.1 統合型技プロの実施プロセス



5.2 実施段階の意義

統合型技プロの実施段階を、上記のように「事業計画策定」と「事業計画実施」の二段階から構成する意義は以下の通りである。

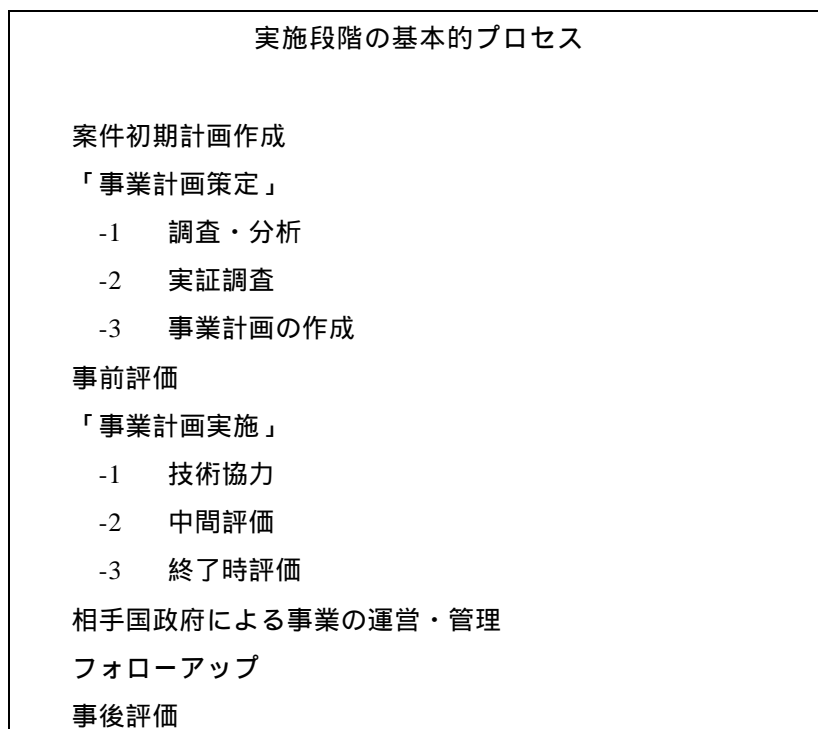
実施段階が「事業計画策定」と「事業計画実施」から構成される意義

- (1) 当該国の教育開発に対して、当初より 10 年或いは 20 年と長期的な目標と展望を持った教育開発案件を実施する。
- (2) 「事業計画策定」において、従来の開発調査の利点を生かし、焦点を絞り明確な目的を持った調査分析・実証調査を行い、適切なプロジェクトの形成・実施につなげる。
- (3) 「事業計画策定」では、実証調査でパイロット事業やキャパシティビルディングを通して、実際に使える事業計画を作成し、プロジェクトの実施体制を整備する。

- (4) 「事業計画実施」では、「事業計画策定段階」からの継続性を重視し、長期的目標へ向かって、専門性が高く、コミットメントの強い実施体制で技術協力を行う。
- (5) 「事業計画実施」は技術協力を主体とした事業展開とするが、限られた資源を有効に活用するため、有償資金協力、無償資金協力、或いは教育分野以外の農村開発、基礎インフラ整備、保健分野等でわが国が実施している支援事業、さらに他ドナー案件等との連携を積極的に進める。このため、「事業計画策定」時より必要に応じて他の援助形態や他分野の案件との連携について具体的に検討を行い、調整活動を進める。

5.3 実施段階のプロセス

実施段階は、以下の ~ の基本的プロセスから構成される（図 5.1 参照）。



「事業計画策定」は、従来の開発調査（又は旧プロ技の長期調査）に相当する。ここでは、1）現状分析及びニーズ把握、2）対象サブ・セクター或いは対象地域に対する事業計画の作成、3）相手国政府への技術移転、そして必要に応じて 4）実証調査を実施する。実証調査は、事業計画の有効性を検証するためのパイロット事業の実施、事業実施へ向けての相手国関係者のキャパシティビルディング等を目的として実施される。

「事業計画策定」の実施期間は、これまでの開発調査の経験からすれば半年から 2 年程度と比較的短期間に限定して行われる。わが国民間コンサルタントあるいは公的機関等から派遣される専門家等が、専門技術と経験を駆使して調査分析、計画作成、技術移転、実証調査等を実施し、事業計

画を作成すると共に、実施段階への準備を行う。事業計画には、具体的な活動内容、実施スケジュール、人材や施設建設、資機材調達、資金等の投入計画が含まれる。

「事業計画実施」は、前段階で作成された事業計画に基づいて人材や資金を投入し、技術協力が実施される。なお、ここで実施される事業計画には、研究事業や研修、技術指導に止まらず、施設建設、資機材調達等も含まれる。また、規模に応じて、無償資金協力、有償資金協力との効果的な連携も考えられる。

「事業計画実施段階」は、目標レベルに応じて実施期間は様々であるが、民間コンサルタント、公的機関、大学等の専門家が、3年～5年、或いはそれ以上の長期に亘って現地に張り付いた形で技術協力をを行う。

なお、一旦決定した活動内容やスケジュール、或いは予算にこだわるのではなく、技術協力の成果がより有効で持続性の高いものとなるよう、柔軟に対応し、常に工夫することが重要である。

「実施段階」に想定される具体的な作業内容を、「5.4 事業計画策定」と「5.5 事業計画実施」に分けて以下に示す。

5.4 「事業計画策定」段階

5.4.1 長期的スコープを持った案件初期計画の作成

事業計画策定業務の開始時に作成される案件初期計画には、事業計画策定段階の具体的な業務内容とスケジュール、投入計画を盛り込んだ詳細計画を示すとともに、今後実施が想定される技術協力プロジェクトの長期的イメージをも示しておくことが必要である。

つまり、案件初期計画において、相手国の要請内容、案件形成段階のアウトプットに基づいて、これからの調査分析を経て作成される「事業計画」の長期的目標と活動の方向性を概定する。ここで概定する目標と活動の方向性は決して固定的なものではなく、事業計画策定段階で調査が進められるに従って、必要に応じて変更される。

開始時から対象案件に対して長期的スコープを持つことによって、相手国政府の教育開発における同案件の位置付けが明確になる。また、実施段階における無償資金協力案件や有償資金協力案件との連携、他分野の開発事業との協力、或いは他ドナーとの連携の可能性を、事業計画策定段階より検討して、必要であれば早期に対策を講じていくことが必要である。

ただし、前述の通り、「実施段階」のコンポーネントの流れは固定的なものではなく、柔軟な対応が求められる。図 5.1 の流れが基本となるが、統合型技プロ自体の長期的目標達成のためには様々なオプションが考えられる。「事業計画策定」実施の目的、つまり事業計画策定のみか、キャパシティビルディング等の実証調査を含むか等によっても、実施段階の流れが異なる可能性がある。また、「事業計画策定」プロセスの経験や教訓に基づいても変更が必要となる。

例えば、「事業計画策定」時で調査分析を行う過程で、後継案件の効果的実施のためには相手国の実施体制強化の必要性が明らかとなった場合、或いは実証調査で当初計画どおり行われたキャパシティビルディングから十分な成果が得られなかった場合には、目的や活動内容を調整して「事業

計画策定」の継続も検討する必要がある。或いは、「事業計画実施」と並行して各種キャパシティビルディングを行うことも可能である。

また、「事業計画策定」段階で、後継案件において新たな手法研究・開発とそのパイロット事業実施が必要と判明することも考えられる。この場合も、「事業計画策定」を継続して、集中的かつ専門的な研究・開発業務を行うということも考えられる。また、「事業計画策定」の次に、事業計画の一環として、行政官の能力向上やファシリテーター養成のための技術協力と、具体的な事業展開のための有償資金協力が並行して行われる可能性もある。

以上のような背景から、案件初期計画では、事業計画策定段階の業務内容と統合型技術協力プロジェクト全体の長期的スコープを規定する必要がある。従って、これまで以上に案件初期計画の役割が重要となり、その充実を図らなければならない。

案件初期計画の目次例としては、以下が考えられる。下線部分がこれまでの一般的な開発調査案件の案件初期計画（インセプションレポート）と比較し、新たに追加された項目である。

事業計画策定用 案件初期計画目次例

1. 当該プロジェクト要請の背景
 2. 当該プロジェクトの長期的方向性（長期的目標と展望）
 3. 事業計画策定業務の位置付けと目的、基本戦略
 4. 事業計画策定業務の調査内容、手法・手順、作業スケジュール
 5. 要員計画と実施体制
 6. 技術移転計画
 7. 技術協力とわが国の他の援助形態、或いは他分野の支援事業との連携の可能性
 8. 他ドナーとの連携の可能性
 9. 想定される事業計画の概要
 10. 想定される事前評価の手法と手順
 11. 成果品
- 付属資料：必要なデータと入手状況、実施細則協議議事録（M/M）等

案件初期計画では、「事業計画策定」段階における調査目的と、その目的を達成するための基本戦略を明示することが重要である。「事業計画策定」の目的は、統合技プロ案件の長期的目標からして明らかであり、抽象的な表現ではなく、具体的に、「どのような対象セクター或いはサブ・セクター」に関して、「どの対象地域」における、「どの対象グループ」の現状を「どのように改善」していくための「事業計画」を作成するのかを明確にし、「事業計画」作成の意義と目的を明示する。

また、他ドナーとの連携重視や、参加型重視によるステークホルダーの意識改革、調査業務を通じた相手国政府行政官への技術移転、実証調査を通じたプロジェクト実施体制の強化や相手国政府のオーナーシップ向上等、調査目的を達成するために必要不可欠な基本戦略を明示する。

以上、案件初期計画では、短期的には「事業計画策定」の具体的目標と活動内容を示し、長期的には統合型技プロ案件全体の方向性を示す。実施案件の目的と位置付けを明らかにして共有するために、案件初期計画の内容について、JICA 内の他、相手国政府の合意を得るだけでなく、他ドナーの理解を得ることも重要である。

5.4.2 目的に応じた調査内容の組み立て

「事業計画策定」の調査業務内容は、目的に応じて効果的に組み立てられる必要がある。主な調査業務コンポーネントとしては、マクロ・レベルの現状分析、教育現場レベルの現状分析、ステークホルダーとの現状分析、実証調査の実施、事業計画策定、事前評価が挙げられる。その流れを次ページの図 5.2 に示す。また、具体的な調査項目例は以下が考えられる。なお、これら項目はあくまで一例であり、相手国の現状、プロジェクトの内容に応じ、案件毎に構成されるものである。

「事業計画策定」のための具体的調査項目（例）

マクロ・レベルの現状分析（既存資料、統計データ中心）

- 1 対象セクター及びサブ・セクター概観
- 2 社会・経済状況
- 3 同国の開発投資計画、教育計画、貧困対策等の関連政策
- 4 教育制度、教育行財政、組織体制、人的資源、教育統計
- 5 地方分権政策、地方行財政

教育現場レベルの現状分析（現地視察、インタビューや質問表調査を含む）

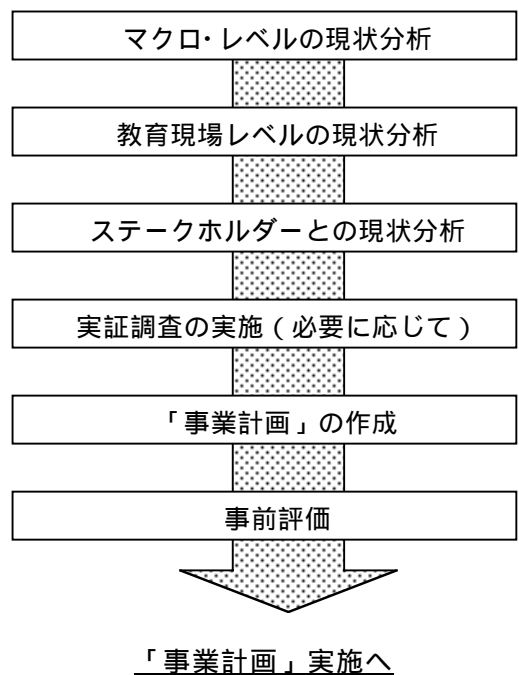
- 1 中央・地方行政官の行政能力（計画作成、実施、管理、モニタリング、評価等）
- 2 カリキュラムの現状、見直し・改定システム、普及方法
- 3 学校の施設・機材
- 4 教材・教科書
- 5 校長、教員の配置、資格、技術レベル、研修体制、動機付け
- 6 学校運営、住民参加
- 7 住民による教育の重要性への理解度
- 8 ジェンダー

ステークホルダーとの現状分析（5.4.3 参照）

- 1 中央・地方行政官、関連政府機関との協議、ワークショップ
- 2 教育関係者（校長、教員等）とのワークショップ
- 3 生徒、父兄、住民とのワークショップ
- 4 他ドナー、NGO とのワークショップ

- 実証調査の実施（5.4.4 参照）
- 1 実証調査の計画作成
 - 2 ベースライン調査
 - 3 実施
 - 4 モニタリング
 - 5 実証調査に対する中間評価及び終了時評価
 - 6 教訓の作成
- 事業計画策定（5.4.5 参照）
- 1 現状分析の整理（問題点、ニーズ、利用可能なリソース等）
 - 2 目標と戦略、具体的活動、投入内容と規模、指標、成果品の設定
 - 3 実施スケジュール
 - 4 実施体制（監督機関、実施機関及び実施者、モニタリング体制）
 - 5 予算計画、資金調達計画
- 事前評価（5.4.6 参照）
- 1 ベースライン調査の実施
 - 2 収集データの整理・分析
 - 3 活動計画、予算計画と留意点及び提言の作成

図 5.2 事業計画策定段階の調査業務フロー（例）



当該分野或いは当該地域におけるわが国や他ドナーによるこれまでの調査実績や成果、作成予定の事業計画の長期的目標や方向性に基づいて、上記の調査コンポーネントの中から調査項目を選択し、必要に応じて新たな調査項目を追加して、調査業務内容を決定する。

一般的な流れとしては、現状分析のために上記調査項目 から が行われ、その結果に基づいて、必要に応じて を実施し、さらにそれらの成果を踏まえて 事業計画を実施し、 事前評価を行って、「事業計画実施」へつなげていく。その流れは図 5.2 の通り。

については、JICA 現地事務所或いは他ドナーにデータの蓄積があれば、それを活用することにより調査の効率化を図ることができる。 についても同様であるが、対象地域が限られている場合は、既存データの活用のみならず、深度のある調査が必要となる。

から のステップについては、以下で概説する。

5.4.3 ステークホルダーとの現状分析

教育開発案件のステークホルダーは、対象国や地域によって異なると共に、基礎教育、高等教育、技術教育、ノンフォーマル教育等、対象とするサブ・セクターによっても範囲や優先度が異なる（表 5.1 参照）。事業計画の対象グループ、或いは責任機関、実施体制、さらには資金源や予算の流れ等を設定していくためには、関係するステークホルダーの全体像を掴み、重要なステークホルダーの現状を的確に把握することが必要である。

ここでは、例えば、PCM 手法のステークホルダー分析を行って、相手国カウンターパートとともに関係する機関やグループ、個人を洗い出し、事業計画を実施する際の「受益者」、「責任機関」、「実施機関及び実施者」、「支援機関或いはグループ」、「資金源」等の候補者ごとにグループ分けしてみることも有効と考えられる。各グループの重要なステークホルダーを選び出して、それぞれの問題点、ニーズ、潜在能力、改善・強化が期待される（可能な）項目等を、同じくカウンターパートとともに分析する。当該グループとともにワークショップを行って、自分たちの問題点やニーズ、潜在能力を分析してもらうために SWOT 分析や PRA 分析を行うことも有効であろう。同時に、客観的なデータとして、社会・経済統計や教育統計、世帯調査等の定量データの分析も必要である。

教育開発案件では、教育現場である学校レベルの活動強化が一つの焦点となる。また、地域住民の教育に対する理解と学校運営及び開発事業への参加も不可欠である。一方で、国内の限られた財源、人的資源を活用して、より効果的で、持続性の高い開発事業を展開するためには、中央及び地方行政機関である教育省、地方教育事務所の果す役割は大きい。他ドナーや国際或いは現地 NGO も重要なステークホルダーであり、彼らの援助方針や実施案件、現地での組織体制、技術レベルも明らかにし、効果的連携の方策を探ることも必要である。

表 5.1 に、教育開発案件のステークホルダーとして考えられる機関、グループ、個人、並びに彼らと共に現状分析や計画作成を行う場合の手法例を示す。

個々の案件で、事業の直接的或いは間接的な対象グループや、責任機関、実施機関、或いは支援を必要とするグループなどを想定して、事業計画策定時に優先的に働きかけるステークホルダー・

グループを選定する。同時に、彼らの技術レベル、理解度などに基づいて、調査活動の手法も決定する。

表 5.1 には基本的なものを含めるのみで、前述の通り対象国や対象地域、対象サブ・セクター等によってステークホルダー・グループや調査手法を追加、変更することが必要である。

表 5.1 教育開発案件のステークホルダー（例）

サブセクター及び対象レベル	ステークホルダー・グループ	現状分析及び計画策定のための調査手法
基礎教育サブセクター		
学校レベル	校長、教頭	質問票調査 フォーカス・グループ・インタビュー 授業視察
	教員	
	児童、生徒	
	PTA、スクール・コミッティ	
地域レベル	地方自治体、地方議会	ヒアリング 質問票調査 PRA ワークショップ フォーカス・グループ・インタビュー
	村長、青年会リーダー	
	女性グループ・リーダー	
	政治家、有力者	
	地域 NGO	
	住民	
高等教育サブセクター 技術教育サブセクター		
学校レベル	学長、副学長	ヒアリング フォーカス・グループ・インタビュー
	教員、学校職員	
	学生	
地域レベル	地方自治体、地方議会	
	地元企業	
ノンフォーマル教育サブセクター 特殊教育サブセクター		
地域レベル・学校レベル	ドロップアウト児童及び生徒	質問票調査 PRA ワークショップ フォーカス・グループ・インタビュー
	未就学の成人又は成人女性	
	身体障害者	
	孤児	
	正規学校教員、退職教員	
行政機関		
中央レベル	教育省	ヒアリング 参加型ワークショップ (PCM 手法等) フォーカス・グループ・インタビュー SWOT 分析
	財務省、女性省等の関係政府機関	
	大学、政府研究機関等	
地方レベル	地方自治体、地方議会	
	地方教育事務所、視学官	
	地方教育委員会	
援助機関		
中央レベル	国際機関	ヒアリング
	二国間援助機関	
	国際・現地 NGO	

5.4.4 実証調査の実施

これまでの教育分野の開発調査の経験から、「事業計画策定」段階では、作成する「事業計画」をより実際の、効果的なものとするために、実証調査を行うことが有効と考えられる。実証調査を行う目的とその活動内容は、相手国政府の能力と技術レベル、「事業計画策定」の目的と業務内容、統合型技プロ全体の長期的目標、対象グループ、他ドナーの活動状況等に応じて様々なものが考えられる。

教育開発調査で実践されてきた「実証調査の目的」と「その活動事例」を表 5.2 に示す。これらを参考として、「事業計画策定」期間中に実施することが有効と考えられる実証調査の形態を検討し、案件形成を行う。

なお、実証調査とは、基本的には「よりよい事業計画を作成すること、そして、事業計画を効果的に実施するための体制整備を行うことを目的とし、そのために計画の一部を試行的に実施したり、計画を実施するために必要なキャパシティビルディングを行なうこと」と考えられる。相手国側のオーナーシップ醸成のために、実証調査の案件形成、詳細計画の作成に際しては日本側が一方向的に進めることは避けたい。「事業計画」は、相手国政府を中心とする教育分野のステークホルダーが、自国の教育分野を改善していくために作成し、運用していくものでなければならない。従って、「事業計画」は、ドナー又は日本側から押し付けられたものではなく、自分たちが作ったもの、自分たちが実施していくものであることを自覚してもらうことが必要である。

こうした相手国ステークホルダーの意識改革は、時間がかかるものであり、「事業計画策定」時から徹底して行う必要がある。実証調査では、ステークホルダーは、分析や計画作成を行うだけでなく、自分たち主導で教育改善のための事業を計画し、実施するという小規模であっても一連の完結した活動を経験することができる。彼らの意識改革を進める上でも、さらに「JICA の作った事業計画 (JICA's Project Plan)」ではなく、「自分たちの事業計画 (Our Plan)」という表現が使われるように導いていくよりよいアプローチを見出すためにも、実証調査は有益なツールである。

表 5.2 これまでの教育開発調査における実証調査の目的と活動事例

目的	活動内容	実施済み或いは実施中の開発調査
作成した事業計画の妥当性検証	1) 早期に事業計画のフレームワーク作成 2) フレームワークに沿ったパイロット事業の形成と実施 3) 事業計画の効率性、効果、持続性を高めるために教訓の抽出 4) 事業計画の確定	<ul style="list-style-type: none"> ・ スリランカ ・ セネガル ・ マラウイ・フェーズ1
技術協力で展開予定の事業活動或いは実施体制・手順の妥当性検証	1) 事業計画のコアとなる活動案と実施体制・手順の早期形成 2) 同活動案と実施体制・手順に基づくパイロット事業の実施 3) パイロット事業の評価 4) 実施体制・手順の確定と事業計画の確定	<ul style="list-style-type: none"> ・ インドネシア・フェーズ1 ・ インドネシア・フェーズ2 ・ セネガル
相手国政府、他ドナーと連携して、教育開発案件の手法・手順開発とその検証	1) 手法・手順の確定、マニュアル開発 2) 実施体制の確立 3) 対象地域での活動展開 4) 活動のモニタリングと評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ タンザニア・フェーズ1 ・ タンザニア・フェーズ2
作成した事業計画の試験的实施	1) 事業計画の早期作成 2) 詳細事業計画の作成 3) モニタリングと評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ ヨルダン ・ ミャンマー
相手国実施機関の事業実施能力検証	1) 地域レベルの教育開発計画の作成 2) 同計画に基づくプロジェクトの実施 3) モニタリングと評価の実施 4) 予算の運用と管理 5) 地域ステークホルダーの参加推進	<ul style="list-style-type: none"> ・ マラウイ・フェーズ2
作成した事業計画への中央・地方政府のオーナーシップ強化	1) 相手国政府と共同で事業計画策定 2) 相手国政府主導のパイロット事業実施とモニタリング・評価	<ul style="list-style-type: none"> ・ マラウイ・フェーズ2 ・ スリランカ

実証調査を計画するに当たっての主な検討事項は以下が考えられる。

実証調査を計画する上での主な検討事項（例）

- 1) 実証調査の目的：何のために行うのか。どんなアウトプットを期待するのか。
- 2) 対象地域：パイロット地域で行うのか。パイロット地域の選定基準は。
- 3) 対象グループ：誰を受益者グループとして行うことが実証としてより有効か。
- 4) 案件形成と実施計画：誰がどんな手法・活動によって実証調査の案件形成と計画作成を行うか。
- 5) 実施機関：実証調査全体の実施は、中央・地方政府等相手国政府を主体とするか、或いはローカル・コンサルタントを主体とするか。或いはプロジェクトチーム主体で実施するか。
- 6) 事業実施単位：個々の活動は、地域（県や学区）、或いは学校を単位として行うのか。
- 7) プロジェクトチームとの契約体制：実施機関（例 学校、地方教育事務所、NGO 等）への再委託契約とするか、プロジェクトチームが現地専門家を活用する直営体制とするか。
- 8) 実施のタイミング：実証調査の目的によって異なる。事業計画策定期間の全体を通して実施するか、早い時期に実施するか、或いは後半で実施するか。
- 9) 実施スケジュール：相手国の予算年度、教育年度に基づいて実施すべきである。1 サイクルではなく、できれば2 サイクル実施することが望まれる。
- 10) 住民参加：住民参加を実証調査の計画・実施・モニタリング・評価のどこかに組み込むか。その場合、目的は何か。
- 11) 事業規模：個々の事業規模はどの程度か。何件ぐらいの事業を同時に行うか。
- 12) リスク及びコスト便益：計画した事業にリスクはないか。コスト便益を見る必要があるか。
- 13) 予算：同国の教育予算に比して、どの程度の規模のとすることが適当か。
- 14) 資金の流れと予算管理：事業実施のための資金の流れはどのような体制とするのか。予算管理は誰が行うのか。実証調査におけるコスト・シェアはどのように行うか。
- 15) モニタリング：モニタリング・指導は誰が行うのか。教育行政官により実施可能か、ローカル・コンサルタント或いはNGOを雇用するのか。
- 16) 評価：ベースライン調査、中間評価、終了時評価はどのタイミングで行うか。指標の設定。評価は再委託契約とするのか、プロジェクトチームの直営体制とするか。
- 17) 成果品：実証調査のプロセスと成果はどのように取りまとめ、誰に報告するか。
- 18) 広報活動：実証調査の目的や活動内容、成果をどのように外部に伝えるか。ホームページや、スタディツアー、ニュースレター等をどのように活用するか。
- 19) 他案件或いは他ドナーとの連携：わが国の他の援助形態（海外青年協力隊や専門家等）や他分野の援助案件（村落開発案件、保健・衛生案件、道路・通信網整備・水供給等の基礎インフラ整備案件等）、又は他ドナーとの連携はどのように行うか。
- 20) 事業計画との関連性：事業計画にどのように反映させるか。事業計画で拡大展開を考える場合はどのような体制とするか。

5.4.5 事業計画の作成

技術協力の意義、特性、制約要因等を踏まえ、収集したデータの分析結果や、実証調査からの教訓に基づいて、事業計画を作成する。

事業計画のフレームワークとしては、以下が挙げられる。

事業計画のフレームワーク（案）
背景
対象地域及び対象グループ、その現状、問題点、ニーズ、優先課題等
目標と目標達成のための基本戦略、アウトカムとアウトプット、活動計画、投入計画、指標等（PDM 作成）
実施スケジュール（事業計画全体、年度別）
年度別詳細実施計画（活動項目、活動ごとの責任者、実施者、期待される成果、実施スケジュール、投入、モニタリング体制等）
実施体制（相手国政府と日本側との役割と責任、責任・報告体制、技術移転・指導・普及体制等、住民参加の体制等）
要員配置（日本側投入構成と必要人月、相手国カウンターパートと要員の配置、ローカル・コンサルタント或いは NGO の活用等）
施設・機材整備計画（プロジェクト事務所、施設建設又はリハビリ、資機材調達、消耗品購入計画等）
予算計画（事業費及び運営費）
資金調達計画、資金フロー、運用・管理計画、コスト・シェア
モニタリング・評価体制、実施計画
報告書等の成果品
広報活動
わが国支援の他案件及び他ドナーとの調整及び連携

事業計画策定上の主な留意点は以下の通りである。

- 1) 日本側メンバーのみならず、相手国政府カウンターパートとデータの収集・分析から計画作成までを共に行い合意を得ながら進める。これにより、技術移転を図るとともに、事業計画に対するオーナーシップを高め、実施段階での彼らの積極的な参加につながる。
- 2) 地域レベルのステークホルダーである学校関係者や住民等とのワークショップを行って、その声を計画作成に反映し、作成した計画を彼らにフィードバックし、事業への協力を求める。
- 3) 必要な技術レベル、要員、予算、施設・資機材整備については、相手国政府の現状と潜在能力に基づいて、事業終了後の持続性にも十分配慮した計画とする。

- 4) 社会・経済、伝統・文化・習慣、宗教、ジェンダー、環境等に配慮した計画内容とする。
- 5) 指標の設定、モニタリング・評価については、実用性及び具体性の高い計画を作成する。

5.4.6 事前評価の実施

事前評価の概要は以下の通りである。

事前評価の概要

1) 事前評価の目的：

対象地域、対象グループの事業計画実施前の状況を把握する（ベースライン調査の実施）、作成した事業計画の妥当性、社会・経済的なリスク、持続性等を確認し、事業計画の実施を確認する。

事業計画の中間評価、終了時評価、さらには事後評価のフレームワークを確定する。

2) 業務内容：

PDM に基づいて事業計画の目標とアウトプット、アウトカムの指標を確認する。

既存統計データ分析、質問票調査、フォーカス・グループ・インタビュー等、指標入手のための情報源、手法・手順を検討する。

質問票調査、フォーカス・グループ・インタビュー等のサンプル数を決定し、対象グループを選定する。

指標入手のための調査業務を実施する。

入手したデータをチェック、整理の上、コンピュータに入力し、指標に関するデータベースを開発する。

対象地域、対象グループの現状を明らかし、事業計画の妥当性を確認する。

以上を報告書に取り纏める。

3) 実施時期：事業計画の作成後、「事業計画策定」段階のほぼ終了時に実施する。

4) 実施体制：JICA が直営で行なう。或いはプロジェクトチーム及び相手国政府カウンターパートが中心となり、ローカル・コンサルタントを活用して実施することも想定される。その場合、プロジェクトチームの直営か、或いはローカル・コンサルタントへの再委託によって実施する。5) 成果品：指標データベース及び事前評価（ベースライン調査）報告書

事前評価の手法・手順、留意点は、「JICA 基礎教育開発プロジェクト評価ハンドブック」に示す。

5.4.7 調査内容に応じた実施体制

「事業計画策定」段階では、民間コンサルタントや公的機関から派遣される専門家がプロジェクトチームとして中心的な役割を果たすものと想定される。

プロジェクトチームには、必要に応じて、外国人コンサルタントが登用される。チームの内民間コンサルタント等可能な者については、JICA との契約の下、調査業務を行なう。プロジェクトチームは、現地では、ローカル・コンサルタントや NGO、或いは大学などの学術機関等所属の専門家を活用して調査、計画策定業務を行う。

プロジェクトチーム構成は、対象サブセクターや対象グループ、想定される技術協力の目標や範囲によって異なるが、これまでの開発調査の状況から以下のような構成（例）が考えられる。

表 5.3 これまでの教育開発調査の目的別調査団構成（例）

地方分権政策を背景に学校レベルでの教育開発事業の実施体制強化 (インドネシア案件)	地方分権政策を背景に中央・地方教育行政の計画作成、実施能力の強化 (マラウイ案件)	カリキュラム及び教授法の改善 (ミャンマー案件)	特定教科（理数科）の成績向上 (スリランカ案件)	職業教育のマスタープラン作成 (ガーナ案件)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 総括 / 教育開発計画 ・ 地方教育行政 / マイクロプランニング ・ 教育財政 / 経済財務評価 ・ 教育統計 / インパクト評価 ・ 地域コミュニティ開発 ・ 学校運営 / Effective school / カリキュラム・授業改善 ・ 教員研修 (計 7 名) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総括 / 教育計画 ・ 教育行政・マネジメント ・ 研修計画・研修教材計画 ・ 校舎施設整備 ・ 学校運営 / コミュニティ参加 ・ 教育カリキュラム / 教育手法 ・ ジェンダー / 社会配慮 (計 7 名) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総括 / 教育開発計画 ・ 副総括 / 教育評価 ・ 初等理科教育 ・ 理科実験教育 ・ 初等社会科教育 1 ・ 初等社会科教育 2 ・ 初等総合学習教育 ・ 教員養成・研修計画 1 ・ 教員養成・研修計画 2 ・ 教育施設計画 ・ 小学校整備事業実施計画 (計 11 名) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総括 / 教育行政・教育計画 ・ 教育計画 ・ 改善運動モデレーター ・ 教育カリキュラム / 教育手法 1 ・ 教育カリキュラム / 教育手法 2 ・ 教員訓練 / 人材育成 ・ 学校運営 / コミュニティ参加 ・ 校舎施設整備 ・ IT 学習 (計 9 名) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 総括 / 教育政策 / 経済・地域開発 ・ 副総括 / 技術教育開発 ・ カリキュラム開発 1 ・ カリキュラム開発 2 ・ 実施・運営計画 ・ 労働市場分析 ・ ノンフォーマル教育 / 社会制度 ・ 経済・財政分析 ・ 技術教育（インフラ開発） ・ 技術教育（設備開発） ・ 業務調整 / 製造工業製品市場分析 (計 11 名)

総括は、大部分が教育計画或いは教育行政の専門性を持つことが求められる。地方分権政策を背景として教育案件の計画策定及び実施体制の強化を目的とする案件の場合は、教育行政、教育財政、学校運営等の専門家が配置される。特定教科の教授法や教育の質の改善を目指す案件では、教育評価、特定教科の専門家、カリキュラム専門家、教員訓練専門家が配置される。また、想定される実証調査の内容に従って、学校運営、教育手法、授業改善、校舎建設、教員訓練の専門家が必要となる。職業教育の場合には、経済・地域開発や労働市場分析、技術教育の専門家も重要となる。

「事業計画策定」段階のプロジェクトチームの構成を考える場合、以下の留意点が挙げられる。

「事業計画策定」のためのプロジェクトチーム構成の留意点（案件共通）

総括は援助事業のプロジェクト管理、教育開発の専門性を持ち、総合的な調整能力を有する人材であることが望まれる。

相手国政府と長期的な教育政策について協議を行う必要があることから、教育行財政の専門家の配置が望まれる。

教育や事業への住民からの理解と支援を強化するため、住民参加推進、住民啓発、広報推進の専門家の配置が望ましい。

モニタリング・評価の専門家の配置が望ましい。

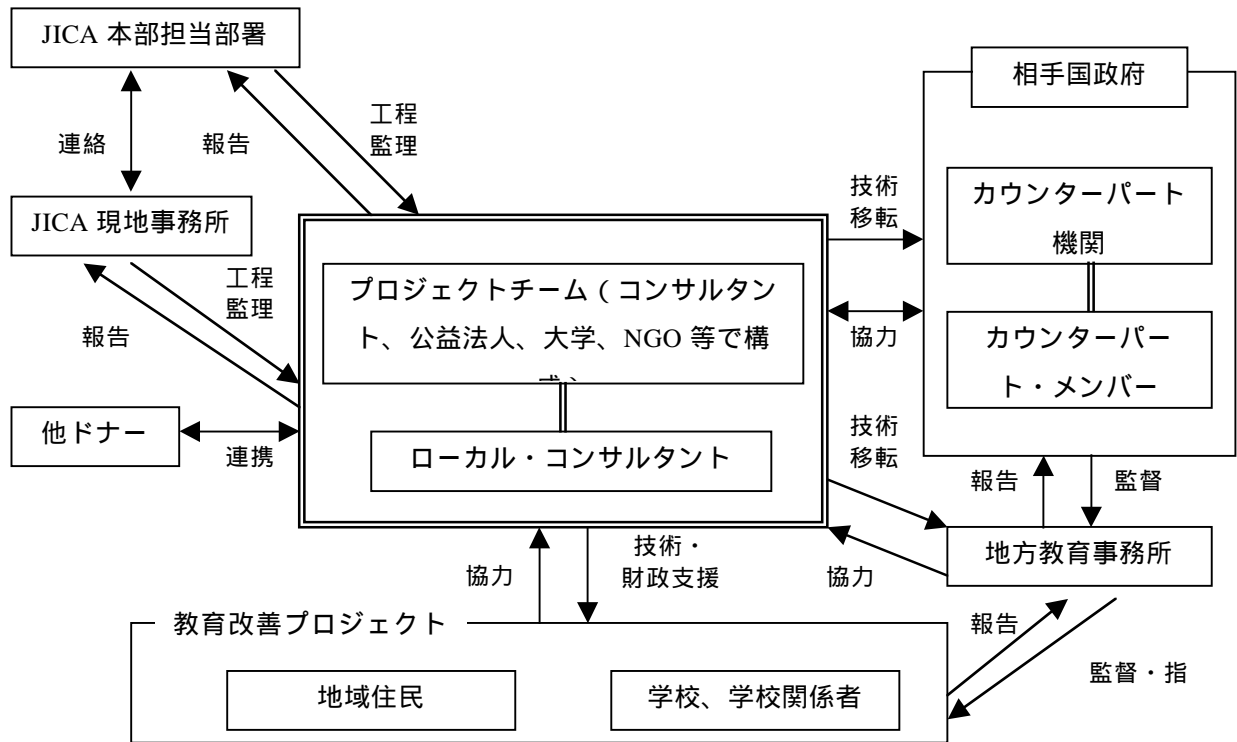
10名以上の大きな調査団の必要性は低いと考えられる。事業計画作成のための要員は、むしろ5名程度にしばり、より長く現地に入ることが望ましい。

プロジェクトチーム構成は、教育開発の専門家であり、プロジェクト管理及びコーディネート能力に長けた「総括」と、専門能力とプロジェクト経験を持つ教育専門家から構成されることが望まれる。教育専門家の中には、「教育行財政」、「Social Mobilization」、「モニタリング・評価」の専門家が含まれることが望まれる。

実証調査では、教育分野以外についても必要な専門分野の専門家を入れることが必要となることがある。施設整備や資機材調達を行う場合は、一人ではモニタリングや技術指導が難しく、少なくとも複数名の校舎建設・資機材整備専門家を配置すべきである。

基本的な実施体制は以下のように図示できよう。

図 5.3 「事業計画策定」段階の実施体制



実施機関である JICA は、本部の担当部署（担当職員）と相手国の JICA 現地事務所がモニタリング、成果監理を行う。統合型技術協力プロジェクトの実施に当たっては、JICA 本部担当部署と JICA 現地事務所の間で案件実施に対する理解と合意が得られること、また案件の実施期間中、密な連絡が取られることが重要であり、両者の連携により、プロジェクトチームに対して効率的な支援が行われることが望まれる。

相手国政府は、S/W 等の合意文書に基づいて、カウンターパート機関とカウンターパート（カウンターパート機関所属の行政官）を選定する。カウンターパート機関は調査の実施に責任を持ち、カウンターパートは JICA 側プロジェクトチームと共に調査を計画・実施する。

5.4.8 技術移転

「事業計画策定」段階の技術移転対象者としては、相手国政府のカウンターパートがまず挙げられる。また、実証調査が行われる場合は、実証調査の実施機関と、現職教員研修や学校運営・管理研修プロジェクトの対象グループも技術移転（研修）の対象と考えられる。

「事業計画策定」段階の活動を通して、JICA 側プロジェクトチームとカウンターパートの間で技術協力実施への基盤整備を行うという意味で、この段階での技術移転は非常に重要である。

プロジェクトチームは、「事業計画策定」の各調査業務を、相手国政府のカウンターパートと共に計画し、実施することによって技術移転を行う。カウンターパートには、通常は、中央政府（教育省）或いは地方政府（議会、地方教育事務所等）の行政官が配置される。図 5.3 に示すように、こうした技術移転を通して、調査・分析、実証調査の計画作成・実施、事業計画の作成という一連の調査業務に対するキャパシティビルディングが行われる。また、ここでの能力強化は、「事業計画実施」段階においても活用が期待される。

技術移転を実施しながら、実施ガイドラインやマニュアルを、相手国政府カウンターパートと作成することが望ましい。カウンターパートは、技術移転を受けた内容をよりよく理解して、身に付けることができる。また、カウンターパートの間に、手法やノウハウに対してオーナーシップが強まり、これらの手法に関する研修や普及を行うことへの自信と責任感が生まれる。

また、「事業計画策定」段階においても技術協力、或いはキャパシティビルディングに重点を置く場合は、そのアウトプット、アウトカムについて適切に評価を行うことも重要である。つまり、同段階開始時に「事業計画策定」の PDM を作成し、キャパシティビルディングの目的、アウトプット、アウトカムとそれぞれの指標を明らかにする。これらの指標に基づいて、ベースライン調査、終了時評価、事後評価を行って、教訓と提言を得ていくことが、今後の同種の事業を実施していくうえで、大いに有益と考えられる。ただし、キャパシティビルディングは、定量評価が難しく、カウンターパートまたは対象グループに対する質問票調査やフォーカス・グループ・インタビュー、プロジェクトチームによる観察・評価などの主観的な定性的評価が中心となるため、できる限り、客観的な指標データを用いて評価を行うように配慮することが必要である。

5.4.9 モニタリング

「事業計画策定」段階のプロジェクトチームによる調査業務全体のモニタリングは、図 5.3 に示すように、JICA 本部担当部署と、現地においては JICA 現地事務所によって実施される。相手国政府内にも例えばステアリング・コミッティのような組織を設置して、相手国政府によるモニタリング体制を確立する。

JICA とプロジェクトチーム間の契約並びに案件初期計画書に基づいて、以下のポイント等についてモニタリングを行う。

事業計画策定時モニタリングの主要ポイント

各調査業務がプロジェクトチームによってスケジュールどおりに進められているか。

調査業務は、計画通り、対象グループに対して適切な内容、技術レベルで実施されているか。

調査業務の進捗に伴って、目的の達成へ向かって適切な成果が現れているか。

施設整備、資機材調達、要員配置等の投入は、計画通り行われているか。また現場で活用されているか。

事業予算は、適切に管理・運用されているか。

相手国政府への技術移転、コーディネーションは適切に行われているか。

他ドナーとの調整・連携は行われているか。

実証調査の目的及び内容は妥当であるか。計画通り実施されているか。事業計画策定にどのように応用されたか。

事業計画は統合型技術協力プロジェクト全体の長期目標に妥当であるか。インパクトや持続性の視点から適切な計画内容であるか。

ステークホルダーへの働きかけや彼らからの参加は効果的に行われているか。

モニタリングによって、当初計画どおりに調査業務が行われていないことが確認された場合には、その原因を明らかにし、対策を講じる。必要に応じて助言・支持を行う。基本的に、外部要因等に対応するために調査業務の内容やスケジュール等をプロジェクトチームが変更する場合は、JICA 本部担当部署又は JICA 現地事務所の承認を得ることが必要である。

各種報告書のチェックと品質管理は、JICA 本部担当部署あるいは JICA 現地事務所によって行われる。チェックポイントは以下の通り。

成果品（報告書）の主要チェックポイント（例）

- 1) それぞれの報告書の目的に合った構成となっているか。
- 2) 技術的に見て、適切なレベルの内容となっているか。
- 3) 論理的な流れとなっているか。
- 4) 読みやすく、簡潔な構成、内容、文章となっているか。
- 5) 表や図、写真等を活用して、視覚的に魅力のある構成となっているか。
- 6) 定性的・定量的データを適切に用いているか。その出典は明らかであるか。

5.4.10 「事業計画実施」段階への準備

事業計画を作成し、事前評価を行って妥当性を確認した後は、「事業計画実施」の準備を行うことが必要となる。

「事業計画実施」までの手順はまだ不明な点も多いが、概ね以下の通りと考えられる。

「事業計画策定」から「事業計画実施」までの手順

事業計画の目的、基本戦略、活動内容、実施スケジュール等について、再度、JICA 本部担当部署並びに現地事務所において妥当性確認を行う。

事業計画について相手国政府と協議を行い、必要に応じて修正の上、実施への合意を得る。合意内容について、当初の合意文書を見直し、合意文書の修正・変更が必要であるか否かの確認を行う。ここでは、合意文書の見直し内容と修正・変更点を示した M/M に署名を行う。

事業計画の実施について、他ドナーに説明を行い調整・連携を行うことへの合意を得る。

プロジェクトチームが必要に応じて再度選定される。

事業計画に基づいて、事業が開始される。

ここで最も重要なことは、「事業計画策定」から「事業計画実施」までの時間をできるだけ短縮するという点である。

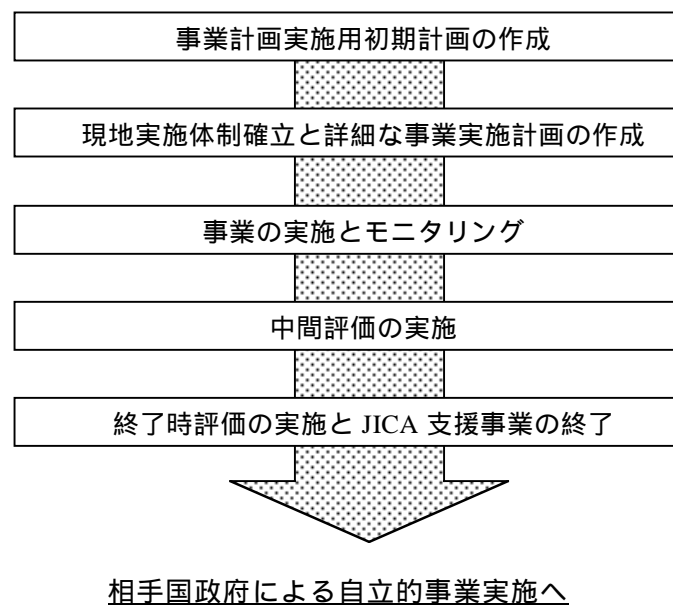
「事業計画策定」終了から「事業計画実施」開始までにどれくらいの期間がかかるのかは、作成される事業計画の精度や相手国政府及び他ドナーとの調整など「事業計画策定」を担当したプロジェクトチームの手腕によるところも多いが、この期間ができるだけ短いほど、事業計画の立ち上がりは円滑に行くものと考えられる。

「事業計画策定」時に相手国政府と築いた信頼関係と事業実現への熱意をそのまま実施において活用することができる。また、相手国の政府関係者、社会・経済的背景、他ドナーの援助方針等、外部要因の変化も最小限となる。したがって、上記 から の手続きが簡素化され、「事業計画策定」時から、ほとんど間を置かないで「事業計画実施」に入ることが切望される。ここで連続性を持たせて技術協力支援を行うことは、案件形成時から投入されてきた資源を有意義に活用して、事業の成果を最大限とするためにも非常に重要なポイントとなる。

5.5 「事業計画実施」段階

上記 5.4 で説明した「事業計画策定」段階を終了した後、「事業計画実施」段階に入る。ここでは、技術協力を主軸とした支援事業が実施される。その詳細な内容はまだ明らかでないが、以下のような手順で行われることが想定される。

図 5.4 「事業計画実施」の調査業務フロー（例）



上記フローに沿って、「事業計画実施」のガイドラインを以下に示す。

5.5.1 事業計画実施用初期計画の作成

「事業計画策定」の開始時と同様、事業計画実施用初期計画を作成する。同計画には、当該統合型技術協力プロジェクトの目的、具体的な業務内容とスケジュール、投入計画を盛り込んだ活動計画を示す。

事業計画策定用初期計画の内容に基づいて、当初決めた長期目標と展望には変更がないのか。あるとしたら、どのような理由でどのように変更したのかを示す。つまり、最初の部分で、案件形成から事業計画策定を経て、今後は事業計画実施に移るという長期的で連続性と一貫性のある教育開発案件の基本方針を示して、「事業計画実施」段階の意義と目的を明らかにすることが重要である。

特に、長期に亘る統合型技術協力を円滑に進めるためには、事業計画実施用初期計画の内容について、プロジェクトチーム、JICA 本部担当者、JICA 現地事務所や相手国政府と十分な説明・協議を経て合意を得、関係者間で共通認識が持てるように努力する必要がある。

さらに、他ドナーとの調整・連携を、JICA 現地事務所及び長期専門家等と協力しながら積極的に進める。プロジェクトチームはドナー調整会議でも JICA の教育協力の代表者としての立場から、可能な範囲で発言を行っていく。

事業計画実施用初期計画の目次例を以下に示す。

事業計画実施用初期計画目次例

1. 当該プロジェクト要請の背景と長期的目標及び展望
2. 目的と基本戦略、活動内容、投入（PDM の提示）
3. 対象地域および対象グループ
4. 技術協力の具体的な内容、手法・手順、作業スケジュール
5. 要員計画と実施体制
6. 技術移転計画
7. 予算計画（開発予算、運営予算）及びコスト・シェア
8. 技術協力とわが国の他の援助形態、或いは他分野の支援事業との連携計画
9. 他ドナーとの調整・連携計画
10. モニタリング・評価（中間評価と終了時評価）
11. フォローアップと事後評価

5.5.2 現地実施体制の確立

「事業計画実施」段階でも、民間コンサルタントや公的機関から派遣される専門家から構成されるプロジェクトチームが中心的役割を果たす。

プロジェクトチーム JICA 間で契約を交わした上で事業を行なう場合には、可能であれば、「事業計画策定」段階において「事業計画実施」部分まで含めて契約を締結することが効率的と考えられる。しかしながら「事業計画策定」段階において「事業計画実施」に必要な投入を正確に見積もることは困難な場合も想定される。従って、必要に応じ「事業計画実施」段階において再度プロジェクトチームを選定し適切な投入を行うことが求められる。なお、再選定の手続きは、「事業計画実施」が継続的に始められるよう、「事業計画策定」後、速やかに JICA 本部担当部署によって行われる必要がある。

プロジェクトチーム構成は、「事業計画策定」と同様、対象サブセクターや対象グループ、想定される技術協力の目標や範囲によって異なる。「事業計画策定」段階に比べて人数の少ないプロジェクトチームとなることが予想される。ただし、各団員の現地アサイン期間はより長期となる。「事業計画策定」時に育成、強化してきたローカル・コンサルタントや NGO、或いは大学などの学術機関等所属の専門家が、重要な役割を果たすこととなる。

「事業計画実施」段階のプロジェクトチームについては、以下の留意点が挙げられる。

「事業計画実施」のためのプロジェクトチーム構成の留意点（案件共通）

「事業計画策定」と同様に、援助事業のプロジェクト管理、教育開発の専門性を持ち、総合調整能力を有する総括、教育行財政の専門家、住民参加推進の専門家を配置することが必要である。

教員訓練や校舎建設等の専門家は必要に応じて長期・短期で配置する。

モニタリングは、ローカル・コンサルタントや現地行政官が中心となっていくことが想定される。

評価については、短期専門家として評価の専門家を派遣し、中間評価、終了時評価を適切に行い、フォローアップや事後評価に関する計画作成を行う。

実施機関である JICA は、本部の担当部署と JICA 現地事務所がモニタリングを行う。また、相手国政府は、合意文書に基づいて、カウンターパート機関とカウンターパート（カウンターパート機関所属の行政官）を選定、配置する。カウンターパート機関は事業計画の実施に責任を持ち、プロジェクトチームの技術支援のもと、カウンターパートが主体となって技術協力事業を実施する。

5.5.3 詳細な事業実施計画の作成

「事業計画策定」段階で作成した事業計画に対するレビューを行う。特に、「事業計画策定」時から時間が経っている場合には、ここでの見直しは重要となる。

事業計画のうち、まず、統合型技術協力のスコープ全体に係るポイントから確認を行う。つまり、1) 対象地域及び対象グループの現状及び問題点には大きな変化はないか、2) それを受けて、目標や基本戦略、指標に変更はないか、3) 相手国政府や JICA との交渉、調整を経て投入計画に変更はないか、4) 実施スケジュールについてはどうか、等について、相手国政府カウンターパート、ローカル・コンサルタント、或いは対象地域の教育関係者と共に見直しを行う。また、5) 他ドナーの援助方針や実施中または実施予定のプロジェクトについても確認する。

次に、年度別の詳細計画をレビューする。6) 年度別計画の全体構成を確認し、目標を達成するために、技術的、論理的に整合性があるかを検討する。以上について、問題があった場合は、その原因を明らかにし、速やかに JICA 本部担当者や JICA 現地事務所、相手国政府と協議して、対策を講じる。

これらの確認を経て、7) 初年度の詳細な活動計画をチェックし、より現実的で、使いやすいものとして、8) 中央から現場レベルまでのプロジェクト関係者と共有する実施ガイドライン又はマニュアルを作成する。9) 実施体制について具体的機関名や個人名の入った計画を作成し、JICA 及び相手国政府の承認を得る。また、10) 施設整備・資機材調達計画についても変更がないか確認する。

11) 相手国も含めた予算計画と配分、予算管理、資金調達計画については、今後の持続性を見るうえでも非常に重要な部分であることから、開始時に、JICA 本部担当部署、JICA 現地事務所を交

えて、相手国政府と政策レベルでの協議を十分にを行い、合意を行う。12)相手国も含めた予算計画・運用・管理の詳細についてのみ、ここで M/M を結ぶことも有益と考える。

13)事業開始時にモニタリング・評価の専門家を配置し、モニタリングと評価の体制を確立して、モニタリング・評価活動の主要メンバーとなることが期待されるローカル・スタッフへの研修を行うことも望まれる。モニタリングについては、特に、相手国カウンターパート、中央・地方の教育行政官、ローカル・コンサルタント、住民リーダー、NGO 等の参加が望まれる。

上記 8) の実施ガイドラインの目次案は以下の通りである。

実施ガイドライン目次案

当該プロジェクトの背景、目標と基本戦略、活動、スケジュール

当該プロジェクト全体の実施体制（責任機関、実施機関、実施者、役割と責任範囲）

住民参加の推進と住民啓発

活動ごとの実施方法と手順

活動ごとの実施体制（責任者及び実施者、運営・管理の方法と手順、関係者の役割と責任範囲）

予算計画、予算運用・管理計画、責任・報告体制、予算配分、監査システム

モニタリング（実施体制、モニタリングの視点、月例報告書フォーム）

評価（実施体制、中間・終了時評価の視点、報告書フォーム）

コンサルテーション（問題点や相談事項が起きた場合の対応先と方法）

5.5.4 事業実施に対するモニタリング

「事業計画実施」段階のモニタリングは、持続性とオーナーシップを考慮して、相手国側にモニタリング責任体制を確立する必要がある。JICA 本部担当部署、JICA 現地事務所は、プロジェクトチーム報告並びに相手国政府からの報告、現地視察等を通して、全体工程監理を行う。

モニタリング体制は、中央政府レベルとプロジェクト現場レベルに設置する。

中央政府レベルには、例えば、ステアリング・コミッティを設置し、四半期ごとに定期的にモニタリング会議を開き、JICA 側プロジェクトチーム及びプロジェクトの現場からのモニタリング報告を受け、進捗状況を確認する。中央レベルで対応が必要な場合は、善後策を検討する。ステアリング・コミッティは、相手国カウンターパート機関の次官レベルが議長となり、担当部局の長がメンバーとなる。

プロジェクト現場レベルには、モニタリング・ユニットを設置する。モニタリング・ユニットには、プロジェクト実施者側だけでなく、学校関係者や住民リーダーを入れることも検討する。モニタリング・ユニットは、各活動コンポーネントの責任者によって作成される月例の活動モニタリング・レポートを取り纏めて、月例のモニタリング会議をプロジェクト関係者ととも開催する。さ

らに、上記の通り、四半期ごとにプロジェクト・モニタリング・レポートを作成して、プロジェクト責任者（ローカル側）が、ステアリング・コミッティにおいて報告する。

各活動コンポーネントレベルで作成する月例活動モニタリング・レポートの目次案を以下に示す。

月例活動モニタリング・レポート目次案

当該月に実施が計画されていた活動

当該月に実際に実施した活動、計画していたが実施できなかった活動とその理由

実施した活動について、具体的活動内容、対象グループと人数、達成度等

活動の実施に当たっての問題点（具体的に記述）

上記で記述した問題点について、どのように対応したか、或いはどのような対応が必要か。

今後の活動計画について。当初計画どおりか、変更や調整を加える必要があるか。

5.5.5 中間評価、終了時評価

「事業計画策定」時に実施した事前評価の基本方針、業務範囲、手法・手順に基づいて、中間評価、終了時評価を行う。

中間・終了時評価の概要

1) 中間・終了時評価の目的：

事業開始前からの進捗状況を確認し、阻害要因及び教訓を明らかにして、後半の事業改善に反映する（中間評価）。

事業終了時に、成果や目標の達成状況を確認し、阻害要因及び教訓を明らかにして、わが国の今後の援助方針を決める上での基礎情報とするとともに、今後の相手国政府の教育開発案件実施に役立てる（終了時評価）。

2) 業務内容：

技術協力の PDM と事前評価の調査手法・手順をレビューして、中間評価及び終了時評価の実施計画を作成する。

既存統計データ分析、質問票調査、フォーカス・グループ・インタビュー等、指標入手のための情報源、手法・手順を検討する。

質問票調査、フォーカス・グループ・インタビュー等のサンプル数を決定し、対象グループを選定する。

指標入手のための調査業務を実施する。

入手したデータをチェック、整理の上、コンピュータに入力し、指標に関するデータベースを開発する。

対象地域、対象グループの現状を明らかし、事業計画の妥当性を確認する。

以上を報告書に取り纏める。

3) 実施時期：中間評価は事業計画実施後 2 年後程度、終了時評価は、技術協力終了期限より遡って 2 ヶ月程度前に実施することが想定される。

4) 実施体制：JICA が直営で行なう。或いはプロジェクトチーム及び相手国政府カウンターパートが中心となり、ローカル・コンサルタントを活用して実施することも想定される。その場合、プロジェクトチームの直営か、或いはローカル・コンサルタントへの再委託によって実施する。

5) 成果品：指標データベース、中間評価報告書、終了時評価報告書

中間評価及び終了時評価の手法・手順、留意点は、「JICA 基礎教育開発プロジェクト評価ハンドブック」に示す。

5.5.6 事業を通じたキャパシティビルディング

「事業計画実施」段階のキャパシティビルディングの対象者は、相手国政府カウンターパート、プロジェクト実施機関関係者が挙げられる。また、プロジェクトの個々の活動で、研修や啓発活動が行われる場合には、その対象グループもキャパシティビルディングの対象と考えられる。

事業終了後も、相手国政府が自主的に、自立的に教育開発案件を計画、実施していく体制を整備することを目指して、JICA 側プロジェクトチームが事業の実施を通して相手国教育分野の主要ステークホルダーのキャパシティビルディングを実施する。これは、統合型技術協力プロジェクトの最も重要な使命の一つである。

「事業計画策定」時と同様に、各活動を、プロジェクトチームと相手国政府の関係者が実施しながら、実施ガイドラインやマニュアルを、共同で作成し、現場で活用できるように配布することが望まれる。研修対象者は、ガイドラインやマニュアルを纏める作業を通して、現場で技術指導を受けた内容を復習して、よりよく理解し、身に付けることができる。また、彼らの間に、手法やノウハウに対してオーナーシップが強まり、これらの手法に関する研修や普及を行うことへの自信と責任感が生じる。

また、キャパシティビルディングに重点を置く場合は、そのアウトプット、アウトカムについて評価を行う。「事業計画策定」時に作成した「技術移転に関する PDM」を見直して、「事業計画実施」時の「キャパシティビルディングに関する PDM」を作成する。キャパシティビルディングの目的、アウトプット、アウトカムとそれぞれの指標を明らかにし、これらの指標に基づいて、ベースライン調査、終了時評価、事後評価を行って、教訓と提言を得ていくことが、今後の同種の統合型技プロ案件を実施していくうえで、大いに有益と考えられる。

5.5.7 事業終了後の実施体制とフォローアップ

対象事業終了後の相手国の教育開発案件実施体制と、わが国の当該国に対する教育援助方針については、「事業計画実施」時の初期計画で長期的展望を述べるところで、ある程度の方向性が示されることが望ましい。さらに、中間評価の結果を踏まえて、調査団、相手国政府、JICA 本部担当部署、JICA 現地事務所の間で、事業終了後の具体的体制の検討を始める。

理想的には、当初計画どおり、統合型技術協力プロジェクト完了時には、長期目標が達成され、さらに、相手国に自立的な教育開発案件の実施体制が確立していることが望まれるが、そうでない場合は、どこまで支援を行っていくのかわが国の基本方針を早期に明確にして、相手国政府の合意を得ておく必要がある。

また、目標が達成されて、事業を完了することとなっても、統合型技術協力プロジェクトの終了時評価の結果、上記キャパシティビルディングに対して行われる評価の結果等を踏まえて、フォローアップ調査や、事業終了後のインパクト及び持続性を見るための事後評価等の実施について検討し、事業完了前に、現場の状況を反映した効果的な実施計画を作成しておくことが重要である。