

**特定テーマ評価
プログラム評価
(ホンジュラス基礎教育分野)
報告書**

平成18年3月
(2006年)

**特定テーマ評価
プログラム評価
(ホンジュラス基礎教育分野)
報告書**

平成 18 年 3 月
(2006年)

特定テーマ評価「プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)」

■ 報告書目次 ■

- ◆◆第1部◆◆ - 評価の概要 -
 - 第1章 評価の概要
- ◆◆第2部◆◆ - ホンジュラス基礎教育強化プログラムの評価 -
 - 第2章 日本のホンジュラス教育セクターに対する協力
 - 第3章 EFA-FTI 計画における JICA プログラムの位置づけ
 - 第4章 JICA 基礎教育強化プログラムの戦略 (一貫性・成果)
 - 第5章 貢献の概念に基づく JICA 基礎教育強化プログラムの評価
 - 第6章 提言と教訓
- ◆◆第3部◆◆ - プログラム評価手法の改善 -
 - 第7章 プログラム評価手法に対するフィードバック



【授業風景】ホンジュラスの小学校

独立行政法人国際協力機構(以下、「JICA」)では、事業の効果を一層高めるため、課題解決に向けて事業形態や分野を越えて協力事業を戦略的に組み合わせたプログラムアプローチの強化に取り組んできた。その一環として評価手法の改善にも取り組んでおり、2004 年度に他援助機関の援助評価手法について調査の上、それらの結果も踏まえ新たなプログラム評価手法の提案を行なっている。同評価手法は、当該国における開発課題の達成に向けた取り組みを体系的にとらえ、その中での JICA 事業の位置づけを確認すると共に、目標達成に向けた JICA プログラムの一貫性や案件間の関係等にかかる戦略性を勘案した上で、JICA プログラムの課題解決への貢献を評価しようとするものである。その結果を踏まえ、本年度(2005 年度)ホンジュラスにおける JICA 基礎教育強化プログラムを対象に試行的に評価を行うとともに、それを通じて評価手法を改善することを目的として本特定テーマ評価を実施した。

なお、評価対象とした JICA プログラムは、初等教育における留年率・退学率の低下をプログラム目標とし、教員の算数指導能力向上を目標とした「算数指導能力向上プロジェクト(以下「PROMETAM」)(技術協力プロジェクト)、学校内外の留年率・退学率低下要因に総合的に対処することを目標とした「基礎教育地域総合強化モデルプロジェクト(以下「モデルプロジェクト」)(グループによる協力隊派遣)、教育政策支援を目的とした「教育政策分野専門家派遣(長期専門家)の3つのプログラム構成要素で構成されている。また本プログラムは教育を重点分野とする政策協議結果や、2002年に発表された「成長のための基礎教育イニシアティブ」などに示される基礎教育を重視する方針等とも整合性を保ちつつ形成・実施されている。

JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ

ホンジュラスにおいては、経済成長の阻害要因の一つが人的資源の不足によるものとして、歴代政権も教育セクター開発を重視してきている。一方ホンジュラス教育分野の現況に関してみると、初等教育の粗就学率は 97.3%の水準にあるものの、修了率が 68.5%、6 年間での初等教育修了率が 31.9%と内

部効率性は依然低い状況にある。このような状況に対し教育分野ではさまざまな開発戦略が策定されているが、初等教育分野に関しては、2002年にそれまでの開発戦略を踏まえつつ EFA-FTI 計画が策定され、同計画を中心に取り組みが進められている。EFA-FTI 計画は初等教育の完全修了を目的とした計画であり、その達成目標として①基礎教育 6 年間で修了する児童が 100%となる、②基礎教育を 6 年間で修了する児童が 85%となる、③6 年生の算数とスペイン語の標準テスト得点率が 70%となる、の 3つを掲げている。またこの目標達成のためのアプローチとして 1. 基礎教育の効率性、2. 教員の質向上、3. 就学前教育の強化、4. 多文化二言語教育の公正・アクセス、5. 農村部の教育ネットワークの 5つのコンポーネントを策定しており、コンポーネント毎に政府・ドナーの取組状況を整理してみると、コンポーネント 1, 2への支援が中心となっている。

このように JICA プログラムは EFA-FTI 計画と同じ修了率向上を目標に掲げながら、計画上重視されている算数分野に対して、教員研修や教材作成を通じ取り組みの中心であるコンポーネント 1, 2における協力を実施している。また PROMETAM を中心としたドナーとの協調事例(教員研修・教材の全国展開に際しての資金提供)や、補完的關係(現職教員研修と新規教員養成研修の分担など)も構築されている。

JICA 基礎教育強化プログラムの戦略性 (一貫性・成果)

JICA プログラムは、2000年に開発計画専門家により実施された初等教育環境調査の結果を基に形成され、ホンジュラスの初等教育の課題である修了率を向上させること(退学率を低下させること)を目標として、教員の算数指導能力向上を PROMETAM で、その他の要因をモデルプロジェクトで対応する構造となっており、これに教育政策分野専門家派遣を組み合わせ構成されている。

PROMETAM は 2003 年 4 月から 3 年間の技術協力プロジェクトとして、算数分野の現職教員研修と教材作成を行っている。教材については 1-6 年生分が完成しており、同教材が国定教材として採用されたことから、2005 年 5 月に全国に約 127 万部の配布が開

始された（全国配布にかかる印刷代についてはスウェーデンが拠出）。また研修に関しては、研修受講教員の授業視察の結果、研修の効果が見られた他、教材の使用法に関しスペインが全国レベルでの研修を実施する計画を進めている。

モデルプロジェクトは2003年2月から3年間の協力隊のグループによる派遣として実施されており、教員研修、教員の教育意欲向上、複式学級改善支援、保護者啓発、教材支援のコンポーネントが設定され、他の地域でも応用可能で持続性のある取り組みを開発することを目指し活動を行っている。現在は、授業参観や公開授業、計算カードなどいくつかのモデルの候補となる活動が実施されており、活動の検証を経てマニュアル化し、精査の上、全国展開を図っていくことが計画されている。

教育政策支援分野に関しては、長期専門家2名が派遣されており、プログラムの形成、援助協調の推進（教育分野ドナー会議議長への就任など）、等さまざまな場面で JICA プログラム、ホンジュラス基礎教育分野へ関与し、その活動を通じて JICA プログラムにおいて大きな役割を担ってきた。

◆ JICA プログラムの一貫性

JICA プログラムは、初等教育における留年率・退学率の低下を共通目標として形成され、また PROMETAM とモデルプロジェクトを補完性を考慮した形で計画していた。ただし、これら2つのプロジェクトは一つの目標を目指す形にはなっていたものの、2つのプロジェクトのみで目標である留年率・退学率の低下の達成は難しく、ホンジュラス政府や他ドナーの取り組みもあって初めて達成が可能な目標レベルであった。また、本プログラムは2つのプロジェクトの直接的な連携により目標を達成するものではなく、補完的アプローチによりプログラム目標の達成を目指すものであったといえる。これは2つのプロジェクトの成果レベルや実施地域が異なることから伺える。

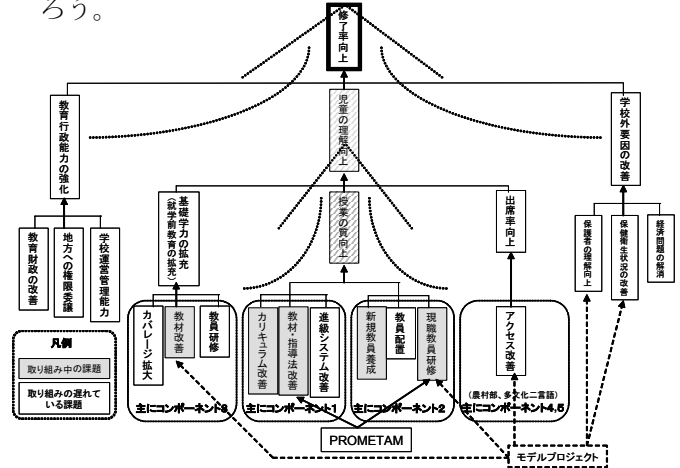
◆ JICA プログラムの成果

PROMETAM は既述のとおり、プロジェクトでの成果（教材開発・教員研修）に対してドナーが協調することにより、教材の全国配布・研修の全国展開など、効果の波及に成功している。その背景には PRMENTAM が EFA-FTI 計画上に位置づけられていたことと共に、技術協力プロジェクトとして明確に成果を挙げ、プロジェクトの有効性が援助協調の場を通じてドナーに認識されたということが挙げられる。他方、モデルプロジェクトはモデル活動の抽出を行っている段階であり、また試行的な側面も持ち合わせていることから EFA-FTI 計画上に位置づけおらず、国際 NGO から連携の話はあるものの、他ドナーとの本格的な連携や全国展開については、今後検討されていく段階にある。

EFA-FTI 計画に対する JICA プログラムの貢献

JICA プログラムは PROMETAM を中心に、EFA-FTI 計画でのコンポーネント 1, 2 部分にあたる授業の質向上にかかる取り組みを行っており、コンポーネン

ト 1, 2 においてはこれら JICA 事業の成果と他ドナー事業の成果が連携し、より上位の成果につながりつつある。一方最終目標である修了率向上の達成可能性を高めるためには、コンポーネント 1, 2 だけでなく取り組みの進んでいない他コンポーネントへの取り組みについても重要度を見極めつつ進めていく必要があり、その際にはコンポーネント 3, 5 や一部学校外の要因にも対応しているモデルプロジェクトを EFA-FTI 計画でどのように位置づけていくか、成果をどのように拡大するかについての検討も必要であろう。



▼貢献に至るまでの概念図▼

また、EFA-FTI 計画の中で明示的には総合的な対策が取られていない教育行政能力等についても、修了率向上の達成可能性を高めるに当たっては、対応が必要であることが明らかになっている。これら課題についても影響を注視すると共に、JICA プログラムとして、対応するのかもしれないのかも含めプログラムのあり方を検討していく必要がある。

提言・教訓

JICA 基礎教育強化プログラムに対する提言として、個々の成果をより上位の成果達成につなげていくためにプログラムを統括するマネージャーを設置し一元的な管理を行なうことが望ましいことや、モデルプロジェクトの位置づけを明確にすることが求められること、などが挙げられる。また今後のプログラム改善に向けての教訓として、プログラム目標・シナリオの明確化や、PROMETAM の例に見られたような援助協調を通じた成果の拡大も含めたシナリオの作成・プログラムの実施、達成目標に応じた投入形態の選択等が挙げられる。最後に本評価手法の活用の際に留意すべき点として、位置づけのベースとなる開発戦略の選択は慎重に行なうことや、評価目的を明確にし、より効果的・効率的な評価実施を行なうこと、などが挙げられる。

本件に関するお問い合わせ先：
JICA 企画・調整部事業評価グループ
FAX: 03-5352-5490, E-mail: pctepc@jica.go.jp
* 報告書は以下からダウンロード可能です。
<http://www.jica.go.jp/evaluation/index.html>

序 文

近年 JICA では、途上国の中長期的な開発目標に対してより効果的・効率的な支援事業を行うための戦略枠組みとして、プログラムアプローチの強化に取り組んできております。

その一環として評価手法の改善にも取り組んでおり、2004 年度に他援助機関の援助評価手法について調査の上、それらの結果も踏まえ新たなプログラム評価手法の提案を行いました。同評価手法は、当該国における開発課題の達成に向けた取り組みを体系的にとらえ、その中での JICA 事業の位置づけを確認すると共に、目標達成に向けた JICA プログラムの一貫性や案件間の関係等にかかる戦略性を勘案した上で、JICA プログラムの課題解決への貢献を評価しようとするものです。今回 2005 年度特定テーマ評価の一つとして実施しました「プログラム評価 (ホンジュラス教育分野)」は提案された同評価手法を試行的に用いて評価を行った事例であり、また本評価を通じて評価手法の改善も併せ行っております。

ホンジュラス教育分野において JICA は、技術協力プロジェクト、協力隊事業、専門家派遣を組み合わせた「基礎教育強化プログラム」を策定し、初等教育の修了率向上にむけた取り組みを行なっております。本評価では、ホンジュラス教育分野で多くのドナーが協力を行なっている EFA-FTI 計画に対する本プログラムの貢献を評価いたしました。

今後は、本評価の結果を踏まえ、プログラム評価をさらに進めていく予定をしており、本評価手法を用いた評価を通じて、国別・課題別アプローチに基づくより効率的な事業実施が可能となることを期待しています。

なお、本評価調査では、立命館大学の三好皓一教授、早稲田大学の黒田一雄助教授の御両名にアドバイザーとしてご参加いただき、専門的な見地から多数のご助言をいただきました。また、東京工業大学の牟田博光教授には、外部有識者としてレビューの執筆をお引き受けいただき、本件調査に関する貴重なご示唆を賜りました。ここに厚く御礼申し上げます。

最後に、本評価調査にご協力、ご支援いただいたすべての関係者のみなさまに対し、心より感謝申し上げます。

2006 年 3 月

独立行政法人国際協力機構
理事 小島 誠二

目次

目次

写真

略語表

要約

第 1 部 評価の概要

第 1 章 評価の概要

1-1 背景と目的	1
1-2 評価対象プログラム	2
1-3 評価調査の枠組み（手法）	4
1-4 評価調査上の留意点	6
1-5 評価調査の実施体制	7

第 2 部 ホンジュラス基礎教育強化プログラムの評価

第 2 章 日本側政策における JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ

2-1 国別援助政策における位置づけ	9
2-2 教育分野援助政策における位置づけ	15
2-3 日本側政策における JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ	17

第 3 章 EFA-FTI 計画における JICA プログラムの位置づけ

3-1 ホンジュラス教育セクターの概況	18
3-2 EFA-FTI 計画の概要	23
3-3 EFA-FTI 計画の進捗及びドナーによる支援取組み状況	31
3-4 EFA-FTI 計画の課題	41
3-5 EFA-FTI 計画における JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ	43

第 4 章 JICA 基礎教育強化プログラムの戦略性（一貫性・成果）

4-1 JICA 基礎教育強化プログラムの構成	45
4-2 JICA 基礎教育強化プログラム形成の経緯	46
4-3 JICA 基礎教育強化プログラム構成要素の概要	52
4-4 JICA 基礎教育強化プログラムの戦略性（一貫性・成果）	71

第 5 章 貢献の概念に基づく JICA 基礎教育強化プログラムの評価	
5-1 JICA 基礎教育強化プログラム評価結果	74
5-2 貢献の評価にあたっての補足的分析	78
第 6 章 提言と教訓	
6-1 ホンジュラス JICA 基礎教育強化プログラムへの提言	85
6-2 今後のプログラム改善に資する教訓	87

第 3 部 プログラム評価手法の改善

第 7 章 プログラム評価手法に対するフィードバック	
7-1 本評価調査で適用したプログラム評価手法について	92
7-2 プログラム評価手法に対するフィードバック	99

評価アドバイザー所感

外部有識者レビュー

別添資料

写真



【PROMETAM 作成教材を手にする教員と生徒】



【協力隊員による PROMETAM 作成教材を用いた教員研修の様子】



【モデルプロジェクト参加教員による授業の様子】



【モデルプロジェクトで作成された教材】



【教育省へのインタビュー調査】



【ドナー（世界銀行）へのインタビュー調査】

略語表

略語	正式名	日本語訳
ADEL	Asociación de Desarrollo Educativo Local	地方教育開発協会
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional	スペイン国際協力庁
APREMAT	Aprendamos Matemáticas	「算数を学ぼう」プロジェクト
ASED	Asesoría a la Secretaría de Educación	「教育省支援」プロジェクト (GTZ)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	中米経済統合銀行
BEGIN	Basic Education for Growth Initiative	成長のための基礎教育イニシアチブ
CAD	Centro de Aprendizaje Docente	教員学習センター
CCEPREB	Centros Comunitarios de Educación Prebásica	就学前教育のコミュニティーセンター
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana	中米教育文化調整機関
CET-EFA	Unidad de Coordinación Estratégica y Técnica de EFA	EFA 戦略・技術調整ユニット (教育省)
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CNB	Currículo Nacional Básico	国家基礎カリキュラム
EFA-FTI	Education for All-First Track Initiative	万人のための教育ファスト・トラック・イニシアチブ
EU	Europe Union	欧州連合
FEBLI	Fomento de la Educación Básica en Lempira e Intibucá	「レンピラ・インティブカ県における基礎教育強化」プロジェクト (GTZ)
FHIS	Fondo Hondureño de Investigación Social	ホンジュラス社会投資基金
FID	Formación Inicial de Docentes	新規教員養成プログラム
FONAC	Foro Nacional de Convergencia	国民フォーラム
GA	Gerencia Administrativa	管理部門 (教育省)
GNP	Gross National Product	国民総生産
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	拡大重債務貧困国
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ICT	Information and Communication Technology	情報通信技術
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行

IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
INICE	Instituto de Investigación y Capacitación Educativa	国立教育調査研修所
JCPP	Japan Chile Partnership Program	日本チリパートナーシッププログラム
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
MIDEH	Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras	「児童学力へのインパクト改善」プロジェクト (USAID)
MERECE	Mesa Redonda de Cooperantes en Educación	教育セクタードナー会合
MOU	Minutes of Understanding	覚書
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos	イベロアメリカ国家機構
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PFC	Programa de Formación Continua	教員継続研修プログラム
PISA	Programme for International Student Assessment	学力到達度調査
POA	Plan Operativa Anual	年間活動計画
POB	Plan Operativa Bianual	二年度活動計画
PRALEBAH	Programa de Educación para Jóvenes y Adultos	青年・成人教育プログラム (GTZ)
PRODES	Programa de Educación y Desarrollo Social	教育・社会開発プログラム (GTZ)
PROHECO	Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria	ホンジュラスコミュニティー教育プロジェクト
PROMETAM	Proyecto Mejoramiento de La Enseñanza Técnica en el Área de Matemática	算数指導力向上プロジェクト
PRONEEAAH	Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras	ホンジュラス先住民のための国家教育プログラム (UNDP フィンランド)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
SICA	Sistema de Integración Centroamericana	中米統合機構
SIDA	Swedish International Development Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SWAp	Sector-Wide Approach	セクターワイドアプローチ
TOR	Terms of Reference	業務指示書
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金

UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UPEG	Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión	監理計画評価ユニット（教育省）
UPNFUM	National Pedagogical University of Francisco Morazán	フランシスコ・モラサン国立教育大学
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Program	世界食糧計画

要約

1. 評価調査の概要

(1) 背景と目的

JICA では、事業の効果を一層高めるため、課題解決に向けて事業形態や分野を越えて協力事業を戦略的に組み合わせたプログラムアプローチの強化に取り組んできた。その一環としてプログラム¹単位での実施計画の作成、予算管理を試行するなど、プログラム単位での事業管理体制の整備に努めている。こうした中、プログラムの効果を総合的に検証し、プログラムの改善を図るために評価の重要性が増しつつある。

JICA ではプログラム評価手法の開発に向けて、これまでの国別事業評価の経験を踏まえ、主要な二国間援助機関および国際機関における手法などについても調査を行い、プログラム評価手法案を検討した。

同手法では新たに以下の3点を踏まえ評価を行う。

- ① 課題解決に向けて効果をあげる手段としての協力の適切性を評価するために、JICAプログラムの当該国戦略への整合性のみならず、当該国戦略における優先度、位置づけを検証する。
- ② プログラムの評価においては、個々の案件の積み上げのみではなく、その戦略性に着目しプログラムの構成要素間の一貫性、関係性を検証する。
- ③ JICA のみならず当該国、日本の他機関、他ドナーの事業との協調・連携を踏まえた「貢献」²の概念を用いて評価する。

以上の調査結果を受け、ホンジュラス基礎教育強化プログラムを評価対象として選定し、試行的に評価を実施することとした。なお本プログラムを対象とした理由は、形成当初から共通の目標を持つプログラムとして形成されたこと、また教育分野は、貧困分野や保健分野と並び、世界的にプログラムアプローチ、セクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approach: SWAP) の動きが進んでいる分野であり他分野の参考にも成りえることから、試行的評価の対象として選定した。

上記の経緯に基づき、提案されたプログラム評価手法により、ホンジュラス基礎教育強化プログラムを対象に試行的に評価を実施し、評価手法の改善・実用化を図るとともに、同プログラム

¹JICAにおいて「プログラム」は、「途上国の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み (= 協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ)」と定義されている。

²協力効果の評価視点として「帰属 (Attribution)」と「貢献 (Contribution)」の2つの考え方がある。

帰属：特定の援助機関の事業と対象国の開発状況の変化との厳密な因果関係を証明しようとする考え方

貢献：開発課題に対する進展と当該機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識した上で、「当該機関の成果」と「開発課題の進展」の因果関係の可能性の高さ (plausibility) を検証するという考え方。

一般的にプログラムは対象国の開発目標に資するべく比較的高次の目標設定を行っているが、そうした目標の達成には一機関の活動以外の多様な要因が複雑に関与することが自明であることから、帰属の検証は困難が伴うと考えられており、開発課題に対する他機関の関与も含めた貢献の概念により評価を行う手法が二国間援助機関・国際機関では主流になりつつある。

の改善に資する提言及び今後のプログラムアプローチの参考となる教訓を抽出することを、本テーマ別評価の目的とする。

(2) 評価対象プログラム

本件評価の対象として選定した「ホンジュラス基礎教育強化プログラム³⁾」は、基礎教育の強化（具体的には、初等教育における留年率・退学率の低下）を目的とし、表1に示す3つのプログラム構成要素で構成されている。

表1 評価対象プログラムの主な構成案件

	プログラム構成要素	実施期間	概要
1	教員再研修に対する支援 技術協力プロジェクト 「算数指導力向上プロジェクト」	2003年4月 ～2006年3月	教員の算数指導力向上を目標に、教員用指導書・児童用作業帳の開発と現職教員の研修を実施。
2	基礎教育強化のための総合的な取り組み グループによる協力隊派遣 「基礎教育地域総合強化モデルプロジェクト」	2003年1月 ～2006年2月	学校内外の留年率・退学率低下要因に総合的に対処することを目標に、教員研修・保護者啓発、複式学級支援などを実施。他地域への応用も可能な活動の抽出を目指している。
3	教育政策に対する支援 ・長期専門家「開発計画」 ・長期専門家「基礎教育強化」	2000年5月 ～2002年5月 2001年12月 ～2005年12月	教育環境調査を実施し、プログラム・案件形成をおこなう。 援助協調の推進、教育政策支援をおこなう。

また JICA は、同プログラムを、国際的な合意である「万人のための教育 (Education for All : EFA)」を受けてホンジュラスで実施中の「ファスト・トラック・イニシアチブ (Fast Track Initiative : FTI) ⁴⁾ (EFA-FTI 計画の詳細は (2)、2) 参照) への支援と位置づけている。EFA-FTI 計画は、2003～2015 年を期間とする、初等教育の完全修了を目標とした計画である。

なお本評価の評価対象期間としては、EFA-FTI 計画の策定が開始された 2002 年以降に分析の重点を置くこととした。ただし、ドナー協調のプロセスを確認するために 1998 年のハリケーンミッチ以降の復興プロセスを確認する必要があったこと、また JICA プログラム開始以前の形成過程を検証するためそれ以前に派遣された専門家や協力隊員の活動についても関連情報として併せて確認する必要があったため、2002 年以前の情報についても補足的に収集・分析を行った。

(3) 評価手法の枠組み

本評価は以下のステップに基づき実施した (図1 参照)。

1) 位置づけの確認

当該国開発戦略 (本評価においては EFA-FTI 計画) に対して、JICA 基礎教育強化プログラムがどのような位置づけにあるか検証を行った。また、本評価は試行的評価ということから位置づ

³⁾「基礎教育強化プログラム」は、現地 ODA タスクフォースにおいて、JICA 実施事業以外の日本の協力 (無償資金協力や草の根無償資金協力、見返り資金協力等) を含め「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」として、拡充されつつあるが、本評価ではそのベースとなった JICA 事業によるプログラムを評価の対象とした。

⁴⁾国連ミレニアム開発目標 (MDGs) や「ダカール行動枠組み」の目標である 2015 年までに全児童の初等教育の完全修了を達成するため、対外援助なしには目標の達成が困難な途上国の中から、一定の基準を満たす国を選定し、一定期間ドナーを集中させることを目的としたもの。

けにあたっては、ベースとなる EFA-FTI 計画のホンジュラス教育セクター開発戦略における位置づけについても検証した。また、日本側のアプローチの適切性を確認するために、国別・課題別援助政策との整合性、協力経験の活用、の観点からも確認を行った。

2) 戦略性（一貫性・成果）の確認

JICA 基礎教育強化プログラムが一貫性をもって計画・実施されたかの確認と共に、プログラムがどのような成果をあげているかを検証した。同時に、貢献・阻害要因の分析のため、実施プロセスの把握にも努めた。

3) 貢献の概念に基づく JICA プログラムの評価

以上、1)、2)での位置づけ・戦略性の確認と、位置づけの基となる当該国開発戦略（EFA-FTI 計画）の進捗を勘案の上、JICA プログラムの当該国開発戦略（EFA-FTI 計画）に対する貢献（の可能性）を評価し、提言・教訓を抽出した。

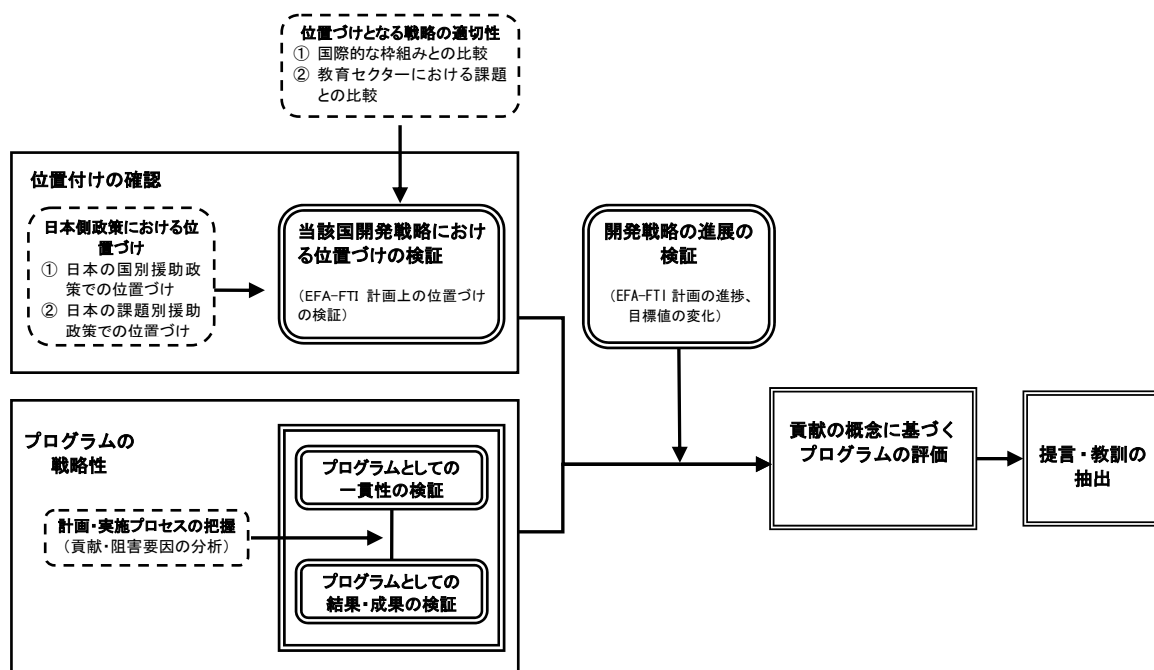


図1 評価の枠組み

(4) 評価調査上の留意点

プログラムの成果を評価するとの観点からは、当該国開発戦略（本調査では EFA-FTI 計画）、JICA プログラムともに、結果に基づいて評価を実施することが望ましいが、EFA-FTI 計画、JICA プログラム共に実施中であり結果に基づき評価を行う段階には至っていない。したがって今回の評価調査では、結果に重点をおいた評価ではなく、EFA-FTI 計画の現在までの進捗とそれに対する JICA プログラムのこれまでの実績を勘案の上、貢献の可能性につき中間的に評価を行い、今後の目標達成に向けての JICA プログラムに対する提言・教訓の抽出を行うこととした。

(5) 評価調査の実施体制

本評価では、JICA 企画・調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者（評価アドバイザー）、JICA 関係部署（中南米部、人間開発部、青年海外協力隊事務局）等から成る検討委員会を設置し

た。報告書は同検討委員会での議論及び海外調査結果に基づき現地調査団員が執筆・取り纏めを行った。なお、評価調査期間は2005年2月から8月まで（うちホンジュラスでの現地調査は2005年4月29日～5月16日）である。

評価アドバイザー

三好 皓一 立命館大学アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科 教授

黒田 一雄 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 助教授

2. JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ

(1) 日本側政策での位置づけ

1) ホンジュラスに対する国別援助政策

ホンジュラスに係る国別援助計画⁵は策定されていないが、ハリケーンミッチ直後の1999年2月、ホンジュラスに政策協議調査団を派遣し、インフラ、保健医療、農業・水産、教育の4分野を援助重点分野とすることとし、現時点でも引き続きこれら4分野を重点分野として協力を行っている。

JICAでは、1999年にホンジュラス国別事業実施計画を作成し、本計画に沿った形でホンジュラスに対する協力を実施している（2000、2002年度に改訂。現在2005年度版を改定作業中）。2002年の国別事業実施計画は、ホンジュラス政府が2001年に作成したPRSPのコンポーネントに対して援助重点分野の取組を対応させることで、PRSPへの整合性を念頭に置いた戦略的な事業の実施を目指す構成となっている。教育分野はPRSPの重点分野の一つである「人的資本への投資」の中で位置付けられておりホンジュラスでも重視されている分野であるが、日本側でも政策協議以降一貫して援助重点分野として協力を実施してきている。

2) 教育分野援助政策

日本は自国の教育開発を重視した国づくりの経験に基づいて、国際的な援助潮流を踏まえつつ途上国への教育支援を行ってきた。政府は「政府開発援助（ODA）大綱（2002年）」及び「政府開発援助（ODA）に関する中期政策（1999,2005年）」の中で教育支援の重要性を強調しており、教育分野への協力を推進している。

一方1990年のジョムティエンでの「万人のための教育（EFA）世界会議」以降、EFAが国際的な目標として明確に打ち出され、途上国政府も国際協力ドナーも基礎教育支援を重要視するようになった。日本はそれまで高等教育や職業訓練を中心に協力を実施してきたが、このような流れを受け、基礎教育分野を中心とする教育援助のあり方や方針について活発に議論されるようになり、2002年6月「成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN: Basic Education for Growth Initiative）」を取りまとめた。この中で、日本は開発途上国が行う基礎教育促進のための取り組みへの支援を強化することとし、教育の機会の確保、質の向上、マネジメントの改善の三つを重点分野として取り組んでいく方針を示した。

⁵ ODAの戦略性・効率性・透明性向上に向けた取組の一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、策定後5年間程度を目途とした我が方の援助計画を示すもの。

上記のような国際的な EFA 重視の動きや、それに歩調をあわせた日本政府の方針に呼応し、JICA は 1990 年に「教育援助検討会」を開催して以降、タスクフォースの設置や研究会の開催を通じ、教育分野における協力の方向性について検討を行ってきた。さらに 2002 年には開発課題に対する効果的アプローチ（基礎教育分野）、2004 年には「JICA 基礎教育開発プロジェクト評価ハンドブック」を策定するなど、基礎教育を中心に教育分野の協力の拡充に努めている。2000 年代前半には教育分野の協力額が全体の約 20% を占めるまでになっている。

3) 日本側政策における JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ

これまで見てきたように、基礎教育強化プログラムは、日本のホンジュラスに対する国別援助政策、及び基礎教育分野援助政策に合致したものになっている。また、ホンジュラスでは算数分野で長年協力隊事業を実施してきた経緯があり、プログラム構成要素の選定に際しては、協力隊事業の経験を踏まえ、BEGIN の重点分野の中で言及されている理科数教育（算数）を選択しており、経験や強みを踏まえた形で案件の形成が行われている。さらに 2004 年 4 月には、現地 ODA タスクフォースが組織され、対ホンジュラス支援の重点分野・課題の検討や今後の協力のあり方について、協議・検討が進められている。この中で日本の教育分野における援助は初等教育（EFA-FTI 計画）に注力していく方向性が確認されており、この方向性に沿って JICA 基礎教育強化プログラムだけでなく無償資金協力等の日本政府事業も含めた日本全体での基礎教育強化プログラムとして協力が実施されている。

(2) ホンジュラス EFA-FTI 計画における位置づけ

1) ホンジュラス教育セクターの概況

ホンジュラスにおいては、経済成長の阻害要因の一つが人的資源の不足によるものとして、各歴代政権も開発戦略の中で教育セクター開発を重視してきている。また教育セクターに対しては、GDP の 7.2%⁶、国家予算（2005 年）の 30.5% が充てられており、これは他のセクターと比べても最大の配分額となっている。

一方、ホンジュラス教育分野における現況について、JICA 基礎教育強化プログラムが対象とする初等教育分野⁷に関してみると、初等教育の粗就学率は、1990-1999 年の 10 年間で 94.5% から 97.3% と改善しているが、修了率が 68.5%（2000 年）、6 年間での初等教育修了率が 31.9% と内部効率率は依然低い状態にある。また 6 年生の修了率について都市部よりも農村部が低く、家庭所得の最上層 20% の初等教育修了率が 86% に対し最下層 20% の修了率は 39% であるなど、地域間格差、所得間格差も存在している。このように修了率が低いことの阻害要因について、EFA-FTI 計画では、内部効率の低さ、教員の質及び管理、貧困と低い教育への関心、初等教育後の拡充を課題として挙げている。

⁶ この教育予算の水準は国際的に見ても、相対的に高い水準となっている。（全途上国の平均は GDP の 4.5%。）

⁷ ホンジュラスにおいては、現在 1-9 年が基礎教育とされているが、JICA プログラム開始当初は 1-6 年までの初等教育部分が基礎教育とされていたことから、JICA プログラムは 1-6 年の初等教育部分にフォーカスを当てプログラムを策定した。したがって「基礎教育プログラム」としているものの、対象となるのは基礎教育 1-6 年にあたる初等教育部分である。

2) EFA-FTI 計画の概要

① 教育分野における各開発戦略の中での EFA-FTI 計画の位置づけ

上述したような状況に対し、教育分野ではさまざまな開発戦略が策定されている。1998 年のハリケーンミッチ以降に限っても、国家復興改革マスタープラン (PMRTN)、FONAC による国家教育改革案 (2000 年)⁸、PRSP(2001 年)、マドゥーロ政権による政府計画(2002 年)、教育省アクションプラン (2002 年)、EFA-FTI 計画 (2002 年) が挙げられる (図 2 参照)。これら開発戦略は、先行する戦略を反映しつつ、策定されてきた。これら開発戦略の概要は表 2 に示す通りである。

表 2 ホンジュラス教育セクターにおける開発戦略概要

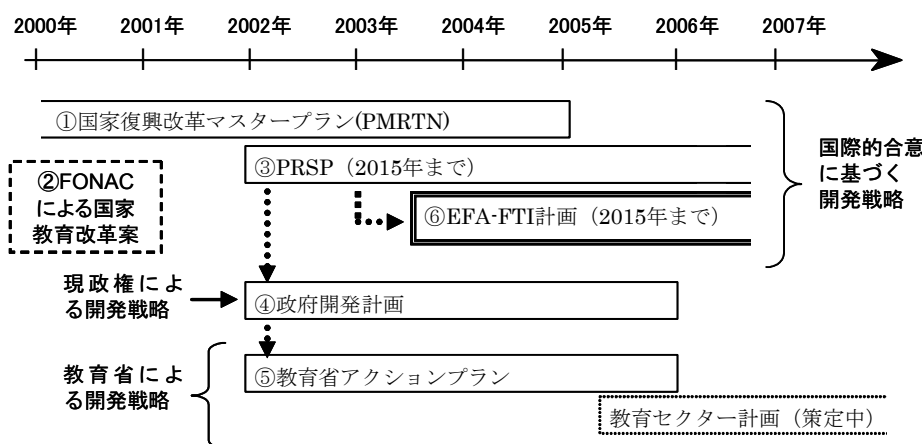
①国家復興改革マスタープラン (PMRTN)	ハリケーンミッチ後の復興を目的とし、「国家復興・改革のための提言書」を踏まえ 1999 年に策定、同年ストックホルムでの CG 会合にて承認を得た。教育は 6 つの復興ビジョンのうちの一つとして位置づけられている。PMRTN では、地域社会と協働してインフラ復興・維持管理に取り組む他、教育改革が必要であるとしている。
②FONAC による国家教育改革案	FONAC 教育部会が地方政府や市民、教育専門家等との議論を経て作成した提言書。フォーマル教育、ノンフォーマル教育、インフォーマル教育の 3 つのサブシステムの改革について幅広い範囲の提言を行っている。
③貧困削減戦略文書 (PRSP)	PMRTN や FONAC による国家教育改革案の内容を反映させつつ、市民社会の意見も取り入れて 2001 年 8 月に策定された。貧困削減戦略として、6 分野を取り上げており、このうち教育は『人的資源への投資』の中で言及されている。教育分野の取り組みとしては就学前～高等教育、青年・成人教育、教育行政までを含んだ幅広い計画が策定されており、特に就学前、基礎教育、中等教育については目標値も設定されており、質の向上と量的拡大を目標とした取り組みが計画されている。
④マドゥーロ政権による政府開発計画 (Plan de Gobierno 2002-2006)	2002 年に発足したマドゥーロ政権により策定された政府計画であり、「2002～2006 年の PRSP の実施計画」としての位置付けにある。政府計画では 7 つの重点分野を掲げており、このうち教育セクターは「貧困対策と人間開発」の下位計画として整理され、保健セクター同様、雇用や収入機会を改善する要因として高い優先度を与えられている。本計画は就学前～高等教育までをカバーする計画となっており、就学前、基礎教育、中等教育においては質の向上と量的拡大を目標とし、さらに教育行政への対応も盛り込んでいる点は PRSP と共通している。
⑤教育省アクションプラン (Plan de Accion y Estrategia 2002-2006)	教育省アクションプランは現政権下の教育省による計画であり、政府計画にてあげられていた 3 つの活動方針に沿った形で教育セクター全体をカバーしている計画である。カリキュラムの改編と教室の増設を中心として、教育の質と量の拡大に取り組むことがあげられているなど、具体的などころまで踏み込んだ計画になっている。
⑥EFA-FTI 計画 (Fast Track Initiative Education for All Honduras 2003-2015)	世銀が提唱した「ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI)」の対象国としてホンジュラスも選定されたことから、ドナーとの議論も踏まえ教育省により策定されたもの。初等教育の完全普及を目的としていることから、就学率ではなく修了率を指標としており、就学前教育と初等教育に焦点を当てた 5 つのコンポーネントから構成された計画となっている。

EFA-FTI 計画は世銀が提唱した「ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI)」の対象国としてホンジュラスも選定されたことから、ドナーとの議論も踏まえ教育省により策定された初等教育の完全修了を目的とした計画である。したがって他の政策とは異なり、就学率ではなく修了率にフォーカスを当てた計画となっているが、これは、(2)、1) でも述べた初等教育の課題の中心が就学率から修了率に移ってきている現状とも合致したものである。また、PMRTN から PRSP、政府計画 (教育省アクションプラン) と続く一連の政策が、就学前から高等教育、教育行政までを対象とする教育セクター全般を対象とした幅広い計画内容となっているのに対し、EFA-FTI 計画は、初等教育のみを対象としている。このように EFA-FTI 計画は初等教育を対象とし、修了率

⁸ 本改革案はハリケーンミッチからの復興に際して FONAC (1995 年に行政令により作られた市民社会の最大組織) により作成された提言書であり、開発戦略に当たるものではないが、PRSP への影響が大きいことからここで取り上げた。

にフォーカスを当てた計画となっていることが特徴として挙げられる。

図2 教育セクター関連の開発戦略の流れ



② EFA-FTI 計画の内容

上記のとおりホンジュラス教育分野には複数の開発戦略が策定されているが、とりわけ 2003 年以降は EFA-FTI 計画を中心に教育分野の取り組みが進められている。

EFA-FTI 計画は、上述のとおり初等教育の完全修了を目的とした計画となっており、その達成目標として以下の 3 つを掲げている。

表3 EFA-FTI 計画の概要 (コンポーネント別)

コンポーネント	2015 年までの指標	主な内容
1 基礎教育の効率性 (6 歳で 1 年生入学、6 年間で 6 年生を修了する)	<ul style="list-style-type: none"> 12 歳児 6 年生修了率 (留年なし) 85% 6 年生修了率 100% 6 年生学力テスト得点率 (算・西) 70% 	<ol style="list-style-type: none"> 1 年生への入学 学習基準や支援教材 効率的な進級 適齢以上の児童への対応 内部効率性の M&E 中退児童の救済
2 教員の質向上 (教員研修とパフォーマンスの質と効率性を改善する)	<ul style="list-style-type: none"> 授業実施日数 200 日 (年間 1,000 時間) 大学卒業教員 3,000 名 教員支援センター 1,500 カ所 学校・教員の管理システムの強化 	<ol style="list-style-type: none"> 新規教員養成。 教員配置 現職教員研修 教員パフォーマンスとインセンティブ 学校と教員のマネジメント 視学・フォローアップ
3 就学前教育の強化 (5 歳児の就学前教育が普遍化する)	<ul style="list-style-type: none"> 5 歳児就学率 100% 	<ol style="list-style-type: none"> カバレッジ 教材 教員・ボランティア・チューターの研修 視学・フォローアップ
4 多文化二言語教育の公正・アクセス (二言語異文化教育のアクセスと公正を保証する)	<ul style="list-style-type: none"> 5 歳児就学前教育就学率 100% 12 歳児 6 年生修了率 (留年なし) 85% 6 年生修了率 100% 3・6 年生学力テスト得点率 (算・西) 70% 	<ol style="list-style-type: none"> データベース 多文化二言語教育の制度化 学習基準の適正化 教員の研修とパフォーマンス 地域参加 特殊教育
5 農村部の教育ネットワーク (農村部の 5~15 歳への教育アクセスを確保するため教育ネットワークを構築する)	<ul style="list-style-type: none"> 5 歳児就学率 100% 12 歳児 6 年生修了率 (留年なし) 100% 6 年生修了率 100% 3・6 年生学力テスト得点率 (算・西) 70% ネットワーク学校 466 	<ol style="list-style-type: none"> ネットワークの設立 ネットワークの教授法モデル 質の高い、効率的な進級に対するボーナス ネットワークの管理と監督 学校給食・パウチャー ネットワークの評価と情報システム

(注) 1. コンポーネント 4 には計画開始後、特殊教育が加えられた。

2. コンポーネント 5 の指標のうち、誤植と思われる箇所がある (網掛け部分)。留年なし修了率は他コンポーネント同様、85%と思われる。

- ・基礎教育6年間で修了する子どもが100%となる。
- ・基礎教育6年間で修了する子どもが85%となる。
- ・6年生の算数とスペイン語の標準テスト得点率が70%となる。

またこの目標達成のためのアプローチとして基礎教育の効率性、教員の質向上、就学前教育の強化、多文化二言語教育の公正・アクセス、農村部の教育ネットワークの5つのコンポーネントを策定し、それぞれのコンポーネントにおいて取り組み内容や目標を設定している（表3参照）。EFA-FTI計画は（2）、1で触れたような基礎教育の様々な課題に対する取り組みを盛り込んだものであるが、主に学校内の要因に対する取り組みに焦点を当てた計画となっており、社会経済問題（経済格差の問題等）や、教育省の組織能力については具体的な取り組みは含まれてはいない。またコンポーネント毎の優先順位については特に設定はされていない。

3) EFA-FTI計画の進捗及びドナーによる支援取組み状況

① 各コンポーネントの進捗及びドナーの支援状況

■コンポーネント1（基礎教育の効率性）

新しいカリキュラムに沿って1～6年生の学年ごとに算数とスペイン語のカリキュラム計画表、管理帳、テストが作成されている。これら活動においてはアメリカが新カリキュラムに沿った学習到達標準の設定・共通小テストの開発を目的としたプロジェクトを通じて支援を行っている。またスペイン語の教材と算数の教員用指導書・児童用作業帳が開発され、全国配布が開始されている。算数の教材開発においては日本がPROMETAMを通じて支援を行っており、教材の印刷にはスウェーデン（2005年分）とカナダ（2006年分）が資金協力を行っている。

■コンポーネント2（教員の質向上）

現職教員研修に関連して教員研修総合計画が策定された他、2005年に入ってから、教育改革に向けた研修（新カリキュラム、学校マネジメント、算数・スペイン語研修）が3段階で実施中である。この研修により最終的に全国10,744名の学校長を対象に研修が行われる予定である。

現職教員研修に対してはPFC研修⁹等を通じ、日本（PROMETAM）の他、スペイン、世界銀行が支援を行っている。一方、新規教員養成については主にドイツが支援している。

■コンポーネント3（就学前教育の強化）

EFAの重点10県において、ノンフォーマル就学前教育が組織化され、ボランティア指導者が選定され、研修を受けた（910名）。またノンフォーマル就学前用の教材がアメリカの支援を受けて作成され、開発された教材の購入がスウェーデンの支援により行われた。

■コンポーネント4（多文化二言語教育の公正・アクセス）

5つのコンポーネントの中で最も進捗が遅れている。多文化二言語教育のニーズが厳密に把握されておらず、その概念やEFA-FTI計画への取り込みについて明確に定義されていないのが原因である。現在、特殊教育のカリキュラム方針や評価マニュアルがコンサルタントにより作成されている途中である。特殊教育に対しては、スペインからの技術・資金協力と世界銀行からの融資が行われている。

⁹国立教育大学による短大・大学卒業資格付与のための教員継続研修特別プログラム

■コンポーネント5（農村部の教育ネットワーク）

2005年5月現在、4県で33のネットワークが作られ、図書が供与された。2005年中に他の3県で15ネットワークが組織化される予定である。これらネットワークにかかる活動に関してはドイツが支援を行っている。

また、スウェーデンの資金協力により貧困地域の児童を対象としたスクールバックや学用品セットが、2005年中に各学校に配布される予定である。

これらを踏まえドナーの実施事業をコンポーネント毎に整理したものが表4である。表を見ると、全体的な傾向としてコンポーネント1,2への支援が中心となっていることがわかる。ホンジュラス教育分野における政府予算の大半（90%以上）は教員の給与に充てられており、事業費はドナーによる出資がほとんどであることに鑑みると、コンポーネント1,2での事業が中心となっているといえる。さらにコンポーネント内では教材開発と教員養成・研修に関する内容が多い。なおEFA-FTI計画では、コモンファンドによる財政支援（世界銀行、カナダ、スウェーデン、ドイツが参加、スペインが参加検討中）が行われる一方、プロジェクト型技術協力も支援モダリティとして認められることから、各ドナーがそれぞれの支援モダリティに応じて協力を行っているのが特徴である。また、ドナーへのインタビューでも言及があったが、EFA-FTI計画は2003年から開始されたこともあり、調査時点においては既存案件の終了や新規案件の形成によって、計画へのアライメント（整合化）を徐々に進めている状況であった。また教育分野においては、ハリケーンミッチの復興支援以来、MERECE（教育分野ドナー会合）を通じて援助協調を進めており、EFA-FTI計画の対象国選定の際にも、当該国とドナーとの良好な関係が一つの条件となっていた。

表4 EFA-FTI計画への政府・ドナーの主な取組み（一部終了したものも含む）

コンポーネントと主な内容		ドナー	支援内容
コンポーネント1 基礎教育 の効率性	(1) 1年生への入学	世界銀行	農村部・貧困地域への代替基礎教育（Comunitaria）
		政府	新カリキュラムの策定
	(2) 学習基準や支援教材	政府	ラジオを用いた参加型算数学習
		JICA	算数の教材作成（PROMETAM）
		アメリカ	学習基準・共通テスト開発（MIDEH）
		アメリカ	ラジオによる代替教育（EDUCATODOS）
		アメリカ	ラジオ教育による算数能力の向上（APREMAT）
		カナダ	算数の教材印刷
		スウェーデン	スペイン語・算数の教材印刷
		UNICEF	低学年の読み書き能力強化
(3) 効率的な進級			
(4) 適齢以上の児童への対応			
(5) 内部効率性のM&E			
(6) 中退児童の救済	政府	未修了者対象のラジオ教育	
コンポーネント2 教員の質 向上	(1) 新規教員養成	ドイツ	新規教員養成への資金援助（PRODES）
		日本	教員養成学校の施設整備
		世界銀行	大学への機材供与、計画策定支援（Comunitaria）
	(2) 教員配置		
	(3) 現職教員研修	政府・世界銀行	教授法の研修
		JICA	算数の現職教員研修（PROMETAM）
		スペイン	算数の教材活用等に関する研修（Luis Landa）
ドイツ		教材開発・教員研修を通じた西語・理科支援（FEBLI）	
	ドイツ	新規教員養成支援（PRODES）	

	(4) 教員へのインセンティブ		
	(5) 学校と教員のマネジメント		
	(6) 視学・フォローアップ	アメリカ	視学官研修 (Salvemos)
		アメリカ	学習標準・共通テスト開発 (MIDEH)
コンポーネント 3 就学前教育の強化	(1) カバレッジ	世界銀行	農村部・貧困地域への代替教育 (Comunitaria)
		政府	CCEPREB の組織化・給食
		UNICEF	(Escuela Amiga)
	(2) 教材	アメリカ	ラジオ学習の教材開発 (FEREMA 支援)
		スウェーデン	教材の調達
	(3) 教員・ボランティア等への研修	政府・世界銀行	教材の調達
	政府	ボランティア指導者の研修	
	JICA	就学前教育教員への研修 (モデルプロジェクト)	
	(4) 視学・フォローアップ		
コンポーネント 4 多文化二言語教育 公正・アクセス	(1) データベース構築		
	(2) 異文化二言語教育の制度化	政府	県別技術チームの研修、児童へのインセンティブ
		世界銀行	特殊教育学校への教材供与 (Comunitaria)
		UNICEF	二言語異文化教育支援
	(3) 学習基準の適正化		
	(4) 教員の研修とパフォーマンス		
(5) コミュニティ参加			
	(6) 特殊教育	政府	中核教員グループの組織化
		スペイン	特殊教育分野での技術・資金協力
コンポーネント 5 農村部の教育ネットワーク	(1) ネットワークの設立	ドイツ	技術支援 (レンビエラ、インティブカ県)
		世界銀行	ネットワーク学校への教材配布 (Comunitaria)
	(2) ネットワークの教授法モデル		
	(3) 進級に対するボーナス		
	(4) ネットワーク管理と監督		
	(5) 学校給食・パウチャー	WFP	学校給食
	(6) ネットワーク評価と情報システム		
	(7) 上記以外	スウェーデン	貧困地域児童への学用品の配布
その他	教育省の能力強化支援	ドイツ	教育省の行財政能力強化 (ASED)
		ドイツ	EFA 支援・教育改革支援 (PRODES)
		カナダ	教育省の組織強化支援・機材供与
		ドイツ	教育省への機材供与
		アメリカ	県事務所所属教員への技術支援
		世界銀行	EFA 関連部署への機材供与・スタッフ給与支払
	資金協力 (コモンファンド)	スウェーデン	コモンファンド (署名済み)
		ドイツ	コモンファンド (署名済み)
		カナダ	コモンファンド (署名済み)
		世界銀行	コモンファンド (署名済み)
		スペイン	コモンファンド (参加予定)

(出所) EFA-FTI 計画の 2005 年 POA、政府とドナーの取組み状況に関する資料・インタビューを基に、調査団で整理して作成。

(注) 政府の資金は国庫からの支出と EFA-FTI 計画へのコモンファンドを含む。

② EFA-FTI 計画の目標の進捗

EFA-FTI 計画の全体目標として掲げられている「6年生の修了率」、「12歳以下での6年生修了率」、「算数とスペイン語の学力」について指標値の変化について確認した。このうち「12歳以下での6年生修了率」「算数とスペイン語の学力」の2つについては目標水準に至っていない状況にあるものの、「6年生の修了率」については、2004年の目標値(75%)を上回っている他(実績:75.4%)、2000年の実績(69%)と比べても改善傾向にあることがわかった。

また、全体目標以外にも9つ指標をとっているが、それについても達成されているものは少ないものの、2000年の実績に比べると改善しているものも多い。このように、まだEFA-FTI計画

自体の開始から時間が経っていないことや、コンポーネントごとの取組状況・進捗状況が異なることから、現状では EFA-FTI 計画全体の進展についても、進展が見られるところとみられないところがある状況である。

また EFA-FTI 計画を実施するにしたがって、教育省の組織能力の問題が指摘されており、教育セクター計画策定の中で組織能力への取り組みを強化することが計画されている。

4) EFA-FTI 計画における JICA 基礎教育強化プログラムの位置づけ

ホンジュラス基礎教育分野では EFA-FTI 計画に基づき、ドナーが事業を実施している状況にある。このような状況の中で JICA 基礎教育強化プログラムは、EFA-FTI 計画と同じ修了率向上を目標に掲げながら PROMETAM による現職教員研修および教材の作成を通じてドナーの支援が多く行われているコンポーネント 1,2 に対して協力を実施している。また、PROMETAM で取り組んでいるのは算数であるが、算数の学力は EFA-FTI 計画の全体目標として挙げられるなど取り組みが重視されている教科である。また PROMETAM で開発した教材の全国配布に際する他ドナーからの資金提供や、研修の全国展開に当たっての協力など、ドナーとの協調事例も多く生まれるに至っている。さらに日本（PROMETAM）やスペインが現職教員研修をサポートしているのに対し、新規教員研修はドイツがサポートしていたり、PROMETAM による学力向上の検証にはアメリカから学習標準・共通テストの開発が申し入れられるなど、補完的な関係も構築されている。

3. JICA 基礎教育強化プログラムの戦略性（一貫性・成果）

（1）JICA 基礎教育強化プログラムの構成

基礎教育強化プログラムは、2000 年に開発計画専門家により実施された、基礎教育支援プロジェクト形成のための調査（「初等教育関連教育環境調査」）の結果を基に形成された¹⁰。この調査は、初等教育の低い修了率が人的資源開発の障害となっていることに着目し、初等教育を取り巻く様々な問題を分析したものである。

この調査結果を受けて策定された JICA 基礎教育強化プログラムの構造は、図 3 のようになっている。ホンジュラスの初等教育の課題である修了率を向上させる（退学率を低下させる）ことを目的として、教員の算数指導能力の向上（図左下の小さな台形の中）を PROMETAM で、そのほかの要因（残りの大きな台形全体）をモデルプロジェクトで対応する構造となっている。これら両プロジェクト（PROMETAM、モデル）に政策アドバイザー型専門家を組み合わせ JICA 基礎教育強化プログラムは構成されている。

当初プログラムの形成に当たっては、修了率向上を目標とする一つのプロジェクトとして実施しようとの構想があった。しかし教員指導力向上を目指す部分（PROMETAM 実施部分に該当）が、過去の算数プロジェクトの経験を活かすことで確実に成果の達成が見込まれるのに対し、そのほかの要因に対応する部分（モデルプロジェクト部分に該当）は経験も少なく実験的な要素も持ち合わせており成果の達成は未知数であったことから、PROMETAM 部分だけを切り離して技

¹⁰ JICA プログラム形成時には、まだ EFA-FTI 計画は策定されていなかった。

術協力プロジェクトとして実施することとなった経緯がある。また、その後モデルプロジェクトを同じく技術協力プロジェクトとして実施する案もあったが、ホンジュラスへの事業規模の関係から難しく、最終的には協力隊員によるグループ方式の派遣として実施されることとなった。

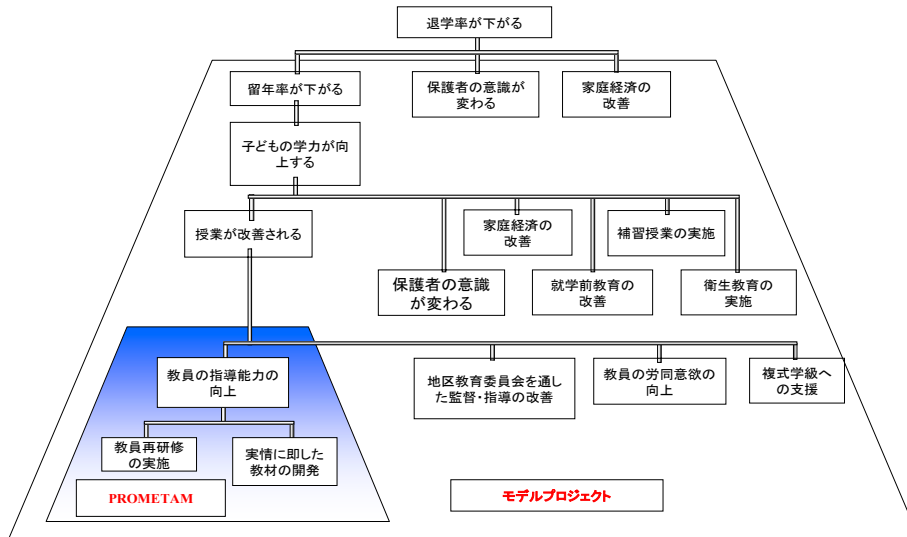


図3 JICA 基礎教育強化プログラムの構造

(2) JICA 基礎教育強化プログラムの構成要素の概要

1) 算数指導力向上プロジェクト (PROMETAM)

PROMETAM は、算数の成績不振に起因する留年者の減少をスーパーゴールに、教員の算数指導力向上をプロジェクト目標に掲げ、2003年4月～2006年3月の3年間の技術協力プロジェクトとして実施されている。

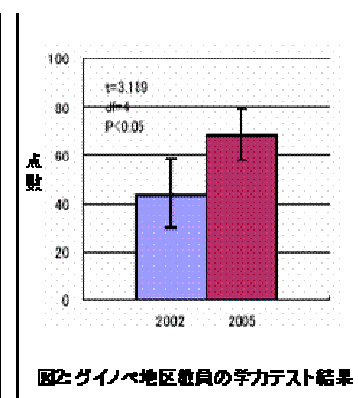
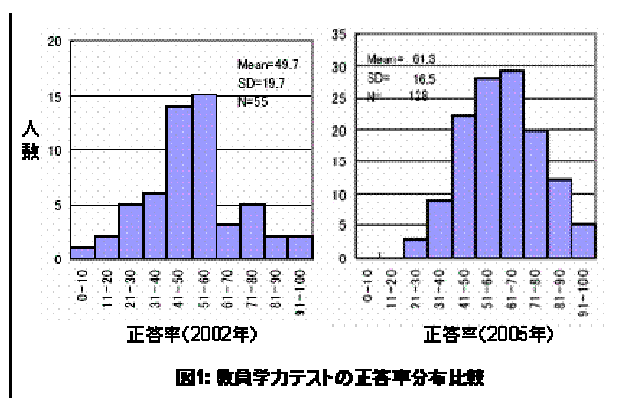
活動の内容としては、初等算数教材の作成と、現職教員の研修を柱としている。教材の開発については、協力隊での活動時にカリキュラムに沿った形では作成していなかった教訓を踏まえ、ホンジュラスのカリキュラムに添った形で、初等算数教員用指導書および児童用作業帳の作成を行っている。また教員研修については、5県において、大学卒の学位が取得できる教員研修 (PFC) の一環として、隊員が直接教員を指導する形で実施されている。この研修についても協力隊での活動時の教訓を踏まえ、現職教員の研修参加のインセンティブ確保のため公的に実施される研修の一環として位置づけたものである。

教材作成については、プロジェクト開始後にカリキュラム変更があったことから、それまでに作成していた教材の見直しが必要となったものの、1～6年までの教員用指導書、児童用作業帳が完成している。また PRSP にて 7～9 年生の義務教育化が目標とされたことを受け、7～9 年生用の教材については専門家の助言を得ながら現地スタッフにより教育省が作成中である。一方、教員研修については 1～4 年生分について延べ 462 名が研修を修了しており、5～6 年生分の研修についても 2005 年 11 月までに完了予定となっている。

このような成果からインパクトも発現しつつある¹¹。現地調査中に PROMETAM 受講教員の授業を視察したが、系統立った授業を行っている様子が確認できた他、地区教育長や校長へのインタビューでも生徒の反応を確認しながら授業を進めるようになったとの意見が聞かれた。また PROMETAM で作成された作業帳が国定教材として採用され、2005年5月に約127万部の配布が開始されている（同時に教員用指導書も国定教材化され約3.6万部配布開始）。なお全国配布にかかる印刷代についてはスウェーデンが拠出しており、援助協調の事例としても評価は高い。さらに教材の全国配布を受け、教材の使用法についてスペインが全国レベルで研修を実施する計画を進めている。このように PROMETAM での成果が拡大につながっている背景としては①協力隊事業での経験を活用し質の高い教材を作成したこと、②ホンジュラスのカリキュラムに合わせて教材を作成したこと、③PROMETAM の研修を公的研修の一環として組み込んだこと、があげられる。

PROMETAM による教員・児童の学力向上効果について

2005年11月に教育評価専門家が派遣され、PROMETAM の教員、児童への効果検証を目的とした調査が実施された¹²。本調査は、PROMETAM 開始当初から継続して研修が実施されている4地区の教員128名、及びそれぞれの教員が担当している4年生児童404名を対象に実施され、調査結果によると、本調査と対象者は必ずしも同一ではなかったものの2002年に実施された教員への学力テストの結果に比べ、平均点で10点以上高いことが示された（図1）。このうち2002年、2005年ともに同一対象者に対してテストが行われたグイノペ地区の教員に限ってみると、平均点で24点以上の向上が見られた（図2）。一方、児童の学力については、学力の高いクラス群と、それに比べ学力の低いクラス群が見られた。調査ではその原因についても分析を行っており、いくつかの条件（教員の学力が高い、作業帳の使用量が多い、等）を満たす場合には、児童の学力向上に寄与しうるとの結果が示されている。この結果を踏まえ、プロジェクトでは、児童の学力向上に結びつくよう教員研修の改善を図ることとしている。



2) 基礎教育総合強化モデルプロジェクト

モデルプロジェクトは、充実した基礎教育を子供たちが受益できるようにするため、留年率・退学率の低下を阻害する学校内外の様々な要因に対して包括的なアプローチを行い、その結

¹¹BOX 参照

¹²教育評価専門家業務完了報告書（2005年11月）

果抽出されたアプローチを県レベル・国レベルに広げ、課題の解決に貢献することを目的としている。このような目的を持つことから、他の地域へも応用可能で持続性のある取り組みを開発するという実験的なプロジェクトの性格も持ち合わせている。

上記のプロジェクト目標を達成するため、教員研修、教員の教育意欲向上、複式学級改善支援、保護者啓発、教材支援等のコンポーネントが設定され、協力隊のグループによる派遣として2003年2月から3年間の計画で実施されている。モデルプロジェクトは既述のとおり、ホンジュラスに対する事業規模の関係から協力隊のグループによる派遣で実施されることが決定し、2003年初め、活動地区（オロポリ、グイノペ）にプログラムオフィサーとしてシニア隊員が派遣された。シニア隊員の派遣に伴い、それぞれの地区の担当は基礎教育強化専門家からシニア隊員に移管し、これ以降、専門家とモデルプロジェクトの関わりは、事務所を通して行われることになった。

モデルプロジェクトは開始当初、協力隊事業での特性である隊員の自主性が優先されたこともあり、プロジェクトとしての成果管理や、後任との事業の引継ぎの面で非効率な面もあった。その後2004年11月の中間評価調査や隊員間の議論を受け、全国で汎用性を持つモデル的な活動の抽出を目標に活動を行うことを決定し、継続性を重視した活動を行うようになった。

現在は現地のニーズを踏まえモデル的な活動の抽出を行っているところであり、授業参観や公開授業、計算カードなどいくつかモデルの候補となる活動が実施されている。今後はこれらモデル的な活動の検証を経てマニュアル化し、現在活動を実施しているエル・パライス県内にて精査の上、全国展開を図っていくことが計画されている。

3) 教育政策支援分野

教育政策支援分野に関しては、教育分野における援助協調および教育案件の形成を目的として、これまで長期専門家2名が派遣されている。これら専門家は、プログラムの形成、援助協調の推進、等さまざまな場面でJICAプログラム、ホンジュラス基礎教育分野へ関与し、その活動を通じてJICAプログラムにおいて大きな役割を担ってきた。特に援助協調専門家に関しては、MERECE(教育分野ドナー会合)議長としてEFA-FTI計画の策定・実施に寄与してきており、このことが、EFA-FTI計画に先行して形成された基礎教育プログラムがEFA-FTI計画のもとで位置付けを確保し、また、既述のようなPROMETAMにおける援助協調の実現に重要な役割を果たした。なお、これら専門家はいずれもホンジュラス教育分野の協力隊員経験者であり、任国及び専門分野に十分な経験を有していたことが、以上のような専門家活動を行ううえで寄与した面が少なくなかった。

(3) JICA 基礎教育強化プログラムの戦略性

1) JICA 基礎教育強化プログラムの一貫性

これまでのJICAのプログラムは、明確なプログラム目標が設定されておらず、構成要素であるプロジェクトについても同一課題分野のプロジェクトの集まりにとどまり、また目標達成に向けたシナリオとして構成要素間の補完関係等についても必ずしも十分には考慮されてこなかったケースが見受けられた。JICAではプログラムアプローチの強化にあたりプログラムを「途上国の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するための

適切な協力シナリオ)」と定めプログラムを実施していくとしており、そのためには「明確な目標設定」「目標にいたる構成要素の選択・関係性」に関する一貫性の観点が重要となってくる。

今回評価対象としたホンジュラス JICA 基礎教育強化プログラムは、既述のとおり、初等教育における留年率・退学率の低下を共通目標として形成され、また算数の教員指導能力向上に焦点をあてた PROMETAM（技術協力プロジェクト）とその他の課題に対応するモデルプロジェクト（協力隊派遣）の 2 つのプロジェクトを、補完性を考慮した形で計画していた。ただし、これら 2 つのプロジェクトは一つの目標を目指す形にはなっていたものの、2 つのプロジェクトのみで目標である留年率・退学率の低下の達成は難しく、ホンジュラス政府や他ドナーの取り組みもあって初めて達成が可能な目標レベルであった。また、本プログラムは 2 つのプロジェクトの直接的な連携により目標を達成するものではなく、補完的アプローチによりプログラム目標の達成を目指すものであったといえる。このことは、PROMETAM が特定の絞られた課題（教員の指導能力）について集中的に協力を実施するのに対し、モデルプロジェクトはさまざまな課題に対して広く取り組むこととなっており、2 つのプロジェクトの成果レベルや達成見込みが異なっていたことや、プロジェクトサイトの選定に関し、2 つのプロジェクトの実施地域が別々に選定されていることなど、特に 2 つのプロジェクトの連携等を考慮し選定されたものではなかったことから伺える。

2) JICA 基礎教育強化プログラムの成果

プログラムの成果の確認にあたってはプログラム構成要素の成果と共に、構成要素の成果も含めたプログラム目標の達成の可能性についても確認をすることになる。一方、プログラム目標のレベルについては、当該国開発戦略の目標達成に至るまでのどのレベルを目標とするか、プログラムによってさまざまなレベルのものが考え得る。今回のホンジュラスのケースでは、プログラム目標が位置づけのベースとなった EFA-FTI 計画と一致しているケースとなっており、JICA プログラムの最終的な成果（修了率は向上したのか）を論じることが直接 EFA-FTI 計画の進展、EFA-FTI 計画への貢献への議論に通じることとなる。したがって、プログラムの最終的な成果（＝EFA-FTI 計画の達成状況）については、次章にて詳しく分析することとし、ここでは各プロジェクトの成果の確認を中心に行う。

一般的にプログラム目標は JICA 事業のみで達成するのが難しいことが少なくないことから、JICA 以外の日本関係機関や他ドナー事業との協調を念頭において事業を実施することが重要である。今回評価対象とした JICA 基礎教育強化プログラムのケースにおいても、構成要素の一つである PROMETAM は既述のとおり、プロジェクトでの成果（教材開発・教員研修）に対してドナーが協調することにより、教材の全国配布・研修の全国展開など、効果の波及に成功している。その背景には PRMEMTAM が EFA-FTI 計画上に位置づけられていたことと共に、技術協力プロジェクトとして明確に成果を挙げ、プロジェクトの有効性が援助協調の場を通じてドナーに認識されたということが挙げられる。他方、モデルプロジェクトはモデル活動の抽出を行っている段階であり、また協力隊での事業実施となったため、現時点では PROMETAM のような形での明確な成果の発現には至っていない。また試行的な側面も持ち合わせていることから EFA-FTI 計画上に位置づけおらず、国際 NGO から連携の話はあるものの、他ドナーとの本格的な連携や全国展開については、今後検討されていく段階にある。

4. EFA-FTI 計画に対する JICA プログラムの貢献（可能性）

本評価手法は、①当該国開発戦略の中で、JICA プログラムが優先的な分野に、整合性と戦略性を持って介入できているかを確認し、②加えて JICA プログラムが一貫性を持って計画・実施されてきたのか、またどのような成果・インパクトを挙げているのかについても確認した上で、③当該国開発戦略の進展を加味し、JICA プログラムの貢献を評価するものである。図4は、JICA プログラムの当該国戦略の中での位置づけ、JICA プログラムの戦略性、開発戦略の進展から JICA プログラムの EFA-FTI 計画への貢献を考察するにあたり、各コンポーネントの終了率向上への貢献の流れと JICA プログラムの関連を概念図として取りまとめたものである。

これら課題のうち、取り組みが比較的進んでいるのが、EFA-FTI 計画でのコンポーネント 1,2 部分にあたる授業の質向上にかかる取り組みである。JICA プログラムの構成要素である PROMETAM もこの部分の教材開発・現職教員研修に取り組んでおり、コンポーネント 1,2 においては、これら JICA の活動と他ドナーの活動の成果が連携し、より上位の成果につながりつつある。

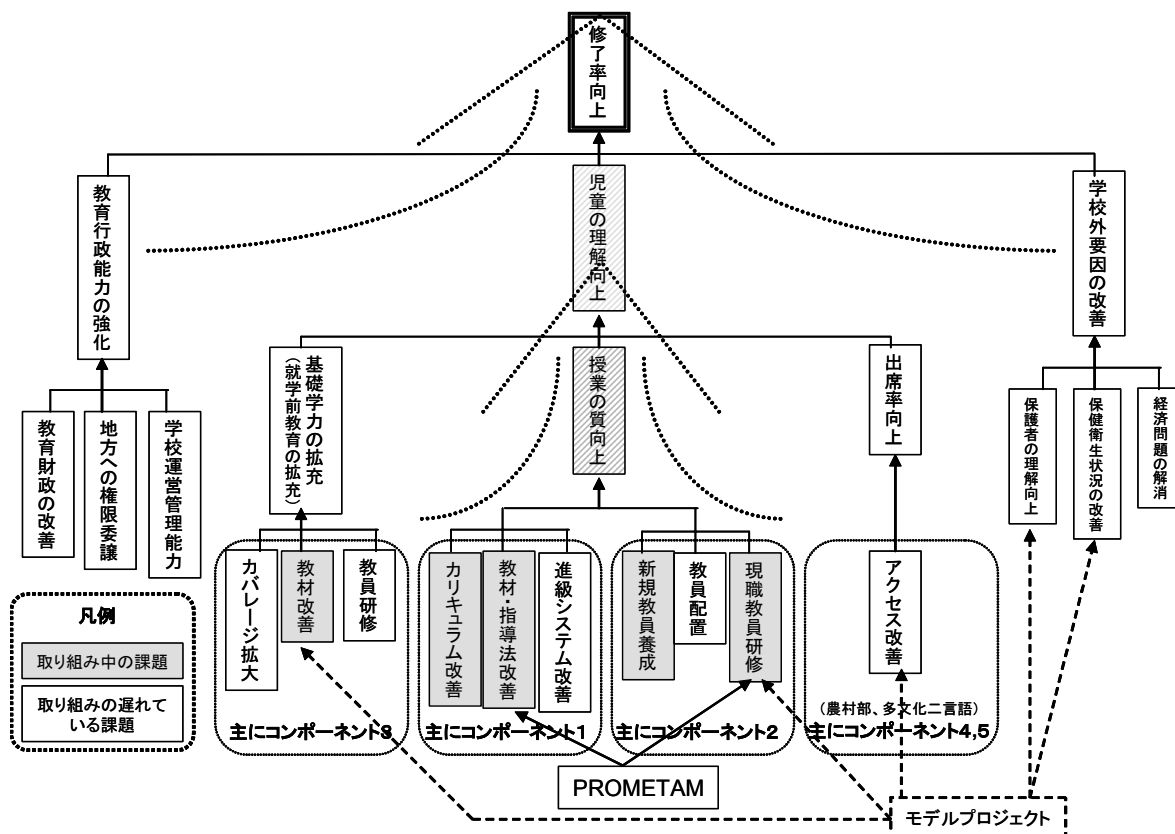


図4：貢献に至るまでの概念図¹³

一方、最終目標である修了率の向上の達成可能性を高めるためには、コンポーネント 1,2 の授業の質向上に関する取り組みだけでなく、取り組みの進んでいない他コンポーネントへの取り組みについても重要度を見極めつつ進めていく必要がある。このような状況の中で、モデルはコン

¹³図は貢献にいたるまでの段階を概念化したものであり、達成までの因果関係や達成状況を必ずしも正確に表したものではない

ポーネント 1,2 と共に、取り組みが十分には進んでいないコンポーネント 3,5 や一部学校外の要因にも対応したものとなっており、モデルプロジェクトの EFA-FTI 計画上での位置づけを明確にし、成果の拡大を図ることで、既存の成果とあわせより上位の成果に発展させ得る事が期待できる。今後モデルプロジェクトはモデル活動の精査を行い、普及を目指す段階に進んでいくことが計画されているが、普及・成果の拡大の際には、PROMETAM とモデルをパッケージ化した上で普及を図ることや、ODA タスクフォースにて検討中の校舎の増改築や教材配布との連携を図り日本のプログラムとしての成果拡大を目指すことも考えられる¹⁴。また JICA・日本の協力だけではなく、PROMETAM のケースを参考に他ドナーとの連携により拡大を図ることも選択肢としてはありえよう。

このように JICA プログラムの構成要素の成果を拡大していくことで、EFA-FTI 計画の目標達成可能性と共に、JICA プログラムの貢献の可能性をも高めることとなる。

一方、EFA-FTI 計画の中では明示的に総合的な対策が取られていない教育行政能力等についても、EFA-FTI 計画の合同評価により課題として指摘されており、今後最終的な目標である修了率向上の達成可能性を高めるにあたっては、対応が必要であることが明らかになってきている。これら残りの課題に関しても、(JICA だけでなく他のドナーの活動を含めても) 当然ながらすべての課題について対応を行うことは難しく、EFA-FTI 計画の進捗モニタリングの際にその影響を注視すると共に、影響の大きい課題に対しては必要に応じて対策を追加していくことが求められる。このような認識から既に教育行政能力について対策を追加しているドナーもあり、その中で JICA として、現在は取り組みのフォーカスに明確には入っていないこれら EFA-FTI 計画外の取り組みについて、対応するのかもしれないのかも含め、プログラムのあり方を検討していく必要がある。

5. 提言・教訓

これまでの評価結果を踏まえ、①ホンジュラス JICA 基礎教育強化プログラムに対する提言、②今後の JICA プログラム改善に資する教訓、③プログラム評価手法に対する教訓、の 3 つの観点から以下のとおり提言・教訓の抽出を行った。

(1) ホンジュラス JICA 基礎教育強化プログラムへの提言

ホンジュラス JICA 基礎教育強化プログラムに対して、プログラムの管理体制及び今後のプログラムの方向性の観点から抽出した提言は以下のとおり。

提言 1 プログラム全体を統括するマネージャーの設置が望ましい

ホンジュラス基礎教育強化プログラムは、当初プログラムとして想定されたが、実施段階ではプログラムとしての管理は十分にはなされていない。PROMETAM とモデルプロジェクトは別々に実施され、それぞれの成果を上げつつあるが、二つのプロジェクトはプログラム内で異なる展開を進めてきた。しかしながら、一つの目標の下に実施されるプログラムとして、個々の成果をより上位の成果の達成につなげていくためには、プログラム・マネージャーを配置するなどし、

¹⁴現地 ODA タスクフォースでは、JICA だけでなく日本全体の基礎教育強化プログラムの検討を行っていることから、実際に無償資金協力事業との連携についても議論されている。

より一元的な管理を行うことが望ましい。またプログラム・マネージャーの設置は、プログラム関係者（専門家やJOCV等）のプログラムの進捗等の共通認識を形成する上でも有用であろう。

提言 2 モデルプロジェクトの目標および、どのように最終的な課題の解決に結びつくのかのシナリオを明確にする

現在のモデルプロジェクトはモデルとなりうる活動の抽出を目的とし、PROMETAM以外の要因に全て対処する構成となっている。しかし今後、抽出したモデルの実証・普及にあたっては、モデルとして取り組む課題を明確にし、それら活動をいかに制度化していくのか、またその成果をいかに拡大（スケールアップ）していくのか、さらにどのように退学率の低下に寄与するのかを明確にすることが望ましい。

提言 3 最終受益者である児童にプログラムの成果が到達するような工夫を行う

PROMETAMは教材作成と研修を行い成果を上げてきた。しかしホンジュラスには教育省の組織能力強化の問題や経済社会問題と共に、年間200日の授業日数のうち教員ストや集会などにより半分程度しか授業が行われず、また児童の学力の低さを教員が自らの責任と認識していない状況があり、教室に立って児童の学力を向上させようという教員への動機付けなども必要になってこよう。そのためには、PROMETAMの成果の広報も含んだマスコミの活用やイベントの実施など、最終受益者である児童にまで成果が到達するような工夫も必要であろう。

提言 4 教材の継続的な印刷・配布、教員研修のための予算確保のため、引き続き援助協調の場でPROMETAM教材の有効性を明示していくことに留意する

PROMETAM作成教材はスウェーデンによる資金協力を得て全国に配布され、スペインの協力の一環として全国規模の教材使用法にかかる研修が始まっている。このことによりPROMETAMの対象地域を越え、より上位の目標に貢献する可能性が高まった。しかし今後の教材の印刷・配布（2006年分についてはカナダによる資金援助が決定）や教員研修実施の費用負担については教育省独自の予算の確保が難しいと考えられ、継続的な配布・研修実施に向けた無償資金協力の見返り資金の活用や、他ドナーからの資金を確保していくことも考えていく必要がある。

(2) 今後のプログラム改善に資する教訓

1) プログラム改善に資する教訓

今後のJICAプログラムの改善に資するために、プログラム目標の設定、シナリオ（目標達成に至るまでの道筋、プログラム構成要素の選択・連携等）、実施の観点から抽出した教訓は以下のとおり。

教訓 1-1 プログラム目標は、対象課題に対する当該国の開発戦略や他ドナーの支援状況を総合的に勘案のうえ、目標期間及び目標に至るシナリオを明確にして設定する。

プログラムの策定にあたっては、まず、プログラム目標の明確化が必須である。プログラム目標は、当該国における対象課題の現状を体系的に把握したうえで、同課題に対する当該国の開発戦略や同戦略に対する他ドナーの支援を勘案し、内容・レベルを吟味して設定する。その際には、

プログラムの目標期間やプログラム目標達成に至るシナリオも同時に検討することが肝心である。すなわち、JICA プログラムは当該国の開発戦略や同戦略のもとでの特定プログラムに貢献することを目標とするものであるが、JICA プログラムの目標をこれら当該国側戦略・プログラムと同一にするのか、別途設定するのかによって、目標期間の設定や目標達成に至るシナリオの想定は当然ながら異なってくる。(アラインメントの観点から当該国開発戦略・プログラムと共通の目標を設定する場合には、目標達成に至るシナリオに関しても、当該戦略・プログラムに関する当該国自身の取り組みや他ドナーの援助を視野に入れて考えることが必要となる。)

なお、当該国の開発戦略に関しては、異なるレベル・主体による戦略がいくつか存在するケースもままあるので、各々の開発戦略の位置付けや内容を吟味のうえ、JICA プログラムが支援する戦略を慎重に選択する必要がある。その際には、ドナーによる援助協調のベースとなっているような国際的な合意の得られた開発戦略は、有力な選択肢となり得よう。

教訓 1-2 援助協調は JICA プログラムの成果をスケール・アップするための有効なツールである

プログラムアプローチのメリットは、複数の事業を戦略的に組み合わせることで、成果のスケール・アップを図ることにある。同観点からは、JICA 事業に加えて、日本の他の ODA 事業との連携や他ドナーとの援助協調も、プログラムのシナリオを策定する際の重要な視点となってくる。したがって、事業重複を避けるためとの発想に留まらず、他の事業との連携や他ドナーとの援助協調を促し、同結果としてより大きな成果を達成するとの観点から、他のアクターを巻き込んだシナリオ策定、プログラム実施を心がけることが重要であろう。

教訓 1-3 プログラム構成要素の選択に当たっては多面的な観点から検討し選択する必要がある

プログラム目標のレベルにもよるが、通常プログラム目標達成に至るすべての課題に対して JICA 事業のみで対応することは難しい。したがってプログラムの中で最も課題解決につながる可能性の高いアプローチを選択して協力を行うことが必要となる。その選択の際には、①当該分野における課題の状況、②日本の協力経験と政策的重点分野、③他ドナーの協力状況等を勘案し、多面的な観点から検討・選択することが求められる。

教訓 1-4 プログラム構成要素の計画に際しては、達成目標に合わせ投入形態を吟味し選択を行う

JICA では開発調査や技術協力プロジェクト、専門家派遣、協力隊事業等を実施しており、例えば技術協力プロジェクトは専門家の知見を活用し比較的規模の大きいまとまった協力が可能となるケースが多く、また協力隊事業は草の根の現場ニーズの把握や効果の面的展開等において強みを有するなど、それぞれ特性を有している。したがって、プログラム形成・実施に際しては、これら投入形態の特性を把握した上で、達成目標にあわせた方法を選択する必要がある。

教訓 1-5 活動地域の選択についてもシナリオに基づき戦略的に行う

JICA 事業は一般的に、特定地域をターゲットにプロジェクトを実施し、そのプロジェクトで得られた成果を当該国や他ドナーが全国展開するというケースが多い。したがってプログラム（プロジェクト）の実施にあたっては活動地域の選択を行うことになるが、活動地域の選択について

もシナリオに基づき案件の連携・補完関係を踏まえつつ戦略的に行うことが求められる。

教訓 1-6 プログラムでの成果を管理するために、プログラム・マネージャーを設置する

前述のように、プログラムの実施に際しては当該国政府・他ドナーと同じ方向性でのプログラム目標の設定とともに、プロジェクトの成果をより上位につなげるためにプログラムのマネジメントが必要となる。プロジェクト管理がプロジェクト目標を達成するための事業管理であるのに対し、プログラム管理は、当該国の開発戦略体系、課題、他ドナーの取組状況を把握した上で、JICA 事業の成果をより上位につなげるための新規事業の立ち上げ(場合によっては必要性の低い案件の見直し)や協調を行うなどのプログラム構成(ポートフォリオ)の管理が求められ、そのためにはプログラム・マネージャーの設置が望ましい。

2) その他の教訓

プロジェクトレベルでの教訓として、以下のことが挙げられる。

教訓 2-1 プログラム構成要素を策定にあたっては活動や成果が現地の制度に組み込まれるよう留意する。

プログラムとしての成果を高めるためには、プログラム構成要素での成果が持続的に発現すること、効果が発展していくことが肝要であり、その観点からより自立発展性が重視される。そのためには、公的研修の一環として PROMETAM での研修を実施したホンジュラスの例のように、プロジェクトにおける活動や成果を当該国の制度を基に編成することが重要である。

教訓 2-2 政変の影響を回避できるよう、リスクを考慮した実施体制を構築する

途上国においては政権交代によりプロジェクト(プログラム)の実施体制が一新されることもあることから、政変の影響を受けにくい(政権に中立的な)実施機関を含んだ形でプロジェクト実施体制を構築することも自立発展性確保の観点からは留意すべき点である。PROMETAM では国立教育大学を実施機関に含めることで、政権交代による影響を小さくする対策を取っており、これが一貫して効果を発現させることにつながっている。

(3) プログラム評価手法に対する教訓

今回の試行的評価実施を通じて本評価手法の特徴、評価実施に当たって留意すべき点が明らかになった。以下主だったところを挙げる。

教訓 3-1 プログラムの位置づけを行う開発戦略の選定に当たっては、当該国の状況を十分に把握して行うと共に、必要に応じて選択した開発戦略の検証を行う

本評価手法の試行を通じて、当該国開発戦略における JICA プログラムの位置づけを勘案し評価することが有益であることが確認された。ただし、位置づけのベースとなる当該国開発戦略の選択に当たっては、対象とするセクターや対応が取られている課題の範囲などの開発戦略の特性を把握するために、他開発戦略間の関係把握や、課題と開発戦略との対応の検証、グローバルな開発戦略との比較を必要に応じて実施することが重要である。

教訓 3-2 位置づけの検証に当たっては、当外国政府の意向、課題の状況、他ドナーの協力状況等の幅広い観点から分析・検証を行う必要がある

途上国においては、開発戦略の中でどの取り組みを重視するか優先順位をつけていないケースも少なくない。そのような場合に位置づけの優先度を確認するにあたっては、当該国政府の意向や課題の状況、他ドナーの協力状況を確認するなど多角的な観点から分析検証を行う必要がある。この他に予算配分の状況から優先度を分析することも考えられるが、途上国においては当該国政府独自の予算が（ドナー資金に比べ）少なく優先度の確認が困難なことも考えられ、当該国の状況や評価調査の作業量を見極めつつ行う必要がある¹⁵。

教訓 3-3 評価実施時期、評価実施体制についても戦略的に選択する

JICA プログラムの評価実施時期については、プログラム実施中や終了時点、もしくは当該国開発戦略の評価実施時期に合わせて実施するなど、さまざまなタイミングが考えられるが、時期や目的にあわせ評価手法を柔軟に活用していくことが重要である。またプログラム評価はプログラムの実施（管理）部署が行うことが想定されるが、評価の実施に際しては、現地の事情に最も熟知した在外事務所の役割は重要であり、場合によっては当該分野の専門家や有識者を加えることで在外事務所での評価実施も考えられるであろう。

¹⁵ホンジュラスのケースではホンジュラス政府予算は人件費がほとんどであり優先度の把握は難しかった。またドナーのプロジェクトはEFA-FTI計画の複数のコンポーネントにまたがって実施されていることが多く、コンポーネント・活動毎の予算配分を把握することは、多大な労力を要することとなった。

第1部 評価の概要

第1章 評価調査の概要

本章では、本評価調査の背景と目的、評価対象、調査の枠組み及び実施体制を説明する。

1-1 背景と目的

1-1-1 評価調査の背景

JICA では、事業の効果を一層高めるため、事業形態や分野を越えて協力事業を横断的に調整する枠組みであるプログラムアプローチの強化に取り組んできた。その一環としてプログラム¹単位での実施計画の作成、予算管理を試行するなど、プログラム単位での事業管理体制の整備に努めている。こうした中プログラムの効果を総合的に検証し、プログラム改善を図るため、評価の重要性が増しつつある。

このため JICA は、プログラム評価手法の開発に向けて、これまでの国別事業評価の経験を踏まえ、主要な二国間援助機関および国際機関における手法などについても調査を行い、プログラム評価手法案を提示した。

同手法では新たに以下の3点を踏まえ評価を行う。

- ① 課題解決に向けての効果をあげる手段として協力の適切性を評価するために、JICA プログラムの当該国戦略への整合性のみならず、当該国戦略における優先度、位置づけ、を確認する。
- ② プログラムの評価においては個々の案件の積み上げだけでなく、その戦略性に着目しプログラムの構成要素間の一貫性、関係性を検証する。
- ③ JICA だけでなく当該国や日本、他ドナー事業との協調・連携を踏まえた「貢献」²の概念を用いて評価する。

以上の調査結果を受け、ホンジュラス基礎教育強化プログラムを評価対象として選定し、試行的に評価を実施することとした。

¹JICA において「プログラム」は、「途上国の中長期的な開発目標の達成を支援するための戦略的枠組み（＝協力目標とそれを達成するための適切な協力シナリオ）」と定義されている。

²プログラムの評価視点として「帰属（Attribution）」と「貢献（Contribution）」の2つの考え方がある。
帰属：特定の援助機関の事業と対象国の開発状況の変化との厳密な因果関係を証明しようとする考え方
貢献：開発課題に対する進展と当該機関がプログラムにおいて達成することを目標としていた成果を明示的に分けて認識した上で、「当該機関の成果」と「開発課題の進展」の因果関係の可能性の高さ（plausibility）を検証するという考え方。

一般的にプログラムは対象国の開発目標に資するべく比較的高次の目標設定を行っているが、そうした目標の達成には一機関の活動以外の多様な要因が複雑に関与することが自明であることから、帰属の検証は困難が伴うと考えられており、開発課題に対する他機関の関与も含めた貢献の概念により評価を行う手法が二国間援助機関・国際機関では主流になりつつある。

1-1-2 評価調査の目的

本評価調査は、上述のプログラム評価手法案を用い、「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」を対象として、試行的にプログラム評価調査を実施し、評価手法の改善・実用化を図るとともに、同プログラムの改善に資する提言及び今後国別・課題別アプローチの参考となる教訓を抽出することを目的とする。ホンジュラスにおける現地調査では、試行するプログラム評価手法案の枠組みの検証、及び枠組みに沿った情報の収集を目的とし実施した。

1-2 評価対象プログラム

1-2-1 評価対象プログラムの概要

本件評価の対象として選定した「ホンジュラス基礎教育強化プログラム³」は、基礎教育の強化⁴（具体的には、初等教育における留年・退学率の低下）を目的とし、表 1-1 に示す 3 つのコンポーネントで構成されている⁵。

算数指導力向上プロジェクト（技術協力プロジェクトおよび協力隊の派遣、2003～2006 年。Proyecto Mejoramiento de La Enseñanza Técnica en el Área de Matemática : PROMETAM）は、教員の算数指導力向上を目的に、教員用指導書と児童用作業帳の開発と現職教員の研修を実施している。基礎教育地域総合支援モデルプロジェクト（協力隊による実施、2003～2006 年。以下、モデルプロジェクトと略）は、モデル地区において、教員の教育意欲の向上や授業の質の向上、保護者の啓発など、学校内外の退学率低下要因に総合的に対処しようとしている。同プログラムでは、これら二つの案件に併せ、案件形成等を目的とした「開発計画」長期専門家、援助協調・政策助言等を目的とした「基礎教育強化」長期専門家の派遣等から成る政策支援コンポーネントを組み合わせ、ホンジュラス初等教育における留年・退学率の低下を目的とした構成となっている。

³ 後述するように（第 2 章参照）、現地 ODA タスクフォースでは、JICA 実施事業以外の日本の協力（無償資金協力や草の根無償資金協力、見返り資金協力等）を含め「ホンジュラス基礎教育強化プログラム」として、日本全体での取り組みを進めているが、本評価ではそのうち JICA 実施事業のみで構成された JICA プログラムを対象に評価を実施する。

⁴ ホンジュラスにおいては、現在 1-9 年が基礎教育とされているが、JICA プログラム開始当初は 1-6 年までの初等教育部分が義務教育化されていたことから、JICA プログラムは 1-6 年の初等教育部分にフォーカスを当てプログラムを策定した。したがって「基礎教育強化プログラム」としているものの、対象となるのは基礎教育 1-6 年にあたる初等教育部分である。

⁵ 「JICA 基礎教育強化プログラム」が指す範囲は、2002 年以降、中南米域内広域案件の形成を含めるなど、変容していく。その後企画調査員が「広域案件における対ホンジュラス協力案の形成」のため 2004 年 2 月から 2005 年 3 月まで派遣されており、これも同プログラムに含まれることになる。また、政策支援専門家は、ノンプロ無償見返り資金による案件形成等も行っている。しかし、本評価調査は、相手国の開発効果への評価期間の貢献を見ること、中でも EFA-FIT 計画への貢献を見ること为主眼であったことから、2002 年時点での同プログラムの主要コンポーネントと考えられる案件を中心に評価することにし、広域案件は評価対象から除外した。

また JICA は、同プログラムを、国際的な合意である「万人のための教育 (Education for All : EFA)」を受けてホンジュラスで実施中の「ファスト・トラック・イニシアチブ (Fast Track Initiative : FTI) ⁶」(EFA-FTI 計画の詳細は **3-2** 参照) への支援と位置づけている。EFA-FTI 計画は、2003～2015 年を期間とする、初等教育の完全修了を目標とした計画である。

表 1-1 評価対象プログラムの主な構成案件

	コンポーネント	実施期間	概要
1	教員再研修に対する支援 技術協力プロジェクト 「算数指導力向上プロジェクト」	2003 年 4 月 ～2006 年 3 月	教員の算数指導力向上を目標に、教員指導書・児童用作業帳の開発と現職教員の研修を実施。
2	基礎教育強化のための総合的な取り組み グループによる協力隊派遣 「基礎教育地域総合支援モデルプロジェクト」	2003 年 1 月 ～2006 年 2 月	学校内外の中退・退学率低下要因に総合的に対処することを目標に、教員研修、保護者啓発、複式学級改善支援などを実施。他地域への応用も可能な活動の抽出を目指している。
3	教育政策に対する支援 ・長期専門家「開発計画」 ・長期専門家「基礎教育強化」	2000 年 5 月 ～2002 年 5 月 2001 年 12 月 ～2005 年 12 月	教育環境調査を実施し、プログラム・案件形成をおこなう。 援助協調の推進、教育政策支援をおこなう。

1-2-2 評価対象プログラム選定の理由

今回の評価対象としてホンジュラス国基礎教育強化プログラムを選択した理由は次のとおりである。

(1) プログラムとしての評価可能性

本プログラムは当初から、留年・退学率の低下を共通の目標として PROMETAM とモデルプロジェクトを主要コンポーネントとしたプログラムとして形成されている。これまで JICA では個別に形成されたプロジェクトを事後的にグループ化してプログラムと称してきたことが多いが、本プログラムは課題解決のためのプログラムアプローチが実施されてきた点で、今後のプログラム型協力のモデルともなりうる。

またこれまでのように「緩やかに関連付けられたプロジェクト群」であるプログラムの評価においては、プログラム目標の明確さや構成要素間の一貫性が不十分なために総合的な効果の検証が困難であるという課題があったが、本プログラムは、共通の目標を持つプログラムとして策定されたという経緯から評価可能性が高いことが見込まれ、評価手法案の試行に適している。

(2) 援助協調の先行事例としてのモデル性

⁶国連ミレニアム開発目標 (MDGs) や「ダカール行動枠組み」の目標である 2015 年までに全児童の初等教育の完全修了を達成するため、対外援助なしには目標の達成が困難な途上国の中から、一定の基準を満たす国を選定し、一定期間ドナーを集中させることを目的としたもの。

過去の国別事業評価の分析をおこなった昨年度実施の総合分析の結果、JICA 事業のみでのアウトカムレベルの成果の検証が困難との認識から、相手国の開発戦略の中に他のドナーの動きも含めて評価する必要性が提言された。その視点で評価を実施するにあたり、ホンジュラスは 2003 年から実施されている EFA-FTI 計画を枠組みとして、ホンジュラス国政府、JICA を含むドナーにより同分野における援助協調が進みつつあり、この点からも今回のパイロット的な評価実施に相当である。

(3) 教育分野におけるモデル性

教育分野は JICA の重点協力分野の一つであり、中でも基礎教育はその取り組みを強化しているところである。また教育分野は世界各国でプログラムアプローチ、セクター・ワイド・アプローチ (Sector Wide Approach: SWAP) の動きが進んでいる分野であり、他分野や他国における同分野の協力の参考になりうる。

1-2-3 評価対象期間

本評価の評価対象期間として、EFA-FTI 計画の策定が開始された 2002 年以降に分析の重点を置くこととした。ただし、ドナー協調のプロセスを確認するために 1998 年のハリケーンミッチ以降の復興プロセスを確認する必要があったこと、また JICA プログラム開始以前の形成過程を検証するためそれ以前に派遣された専門家や協力隊員の活動についても関連情報として併せて確認する必要があったため、2002 年以前の情報についても補足的に収集・分析を行った。

1-3 評価手法の枠組み

1-3-1 評価設問

本調査における評価設問は以下の通り。

- 1) JICA 基礎教育強化プログラムのホンジュラス教育分野開発状況への貢献はどのようなものか。
 - ① JICA 事業が対象国の開発戦略上どのような位置付けにあったか。
 - ② 対象期間における JICA 事業の戦略性（一貫性、成果）はどのようなものであったか。
 - ③ JICA 事業は対象国の開発状況の変化（開発アウトカム）にどのように貢献しているか。

なお、本評価調査においては、試行的実施との側面も持ち合わせていたことから、以下の設問についてもあわせ評価設問として設定した。

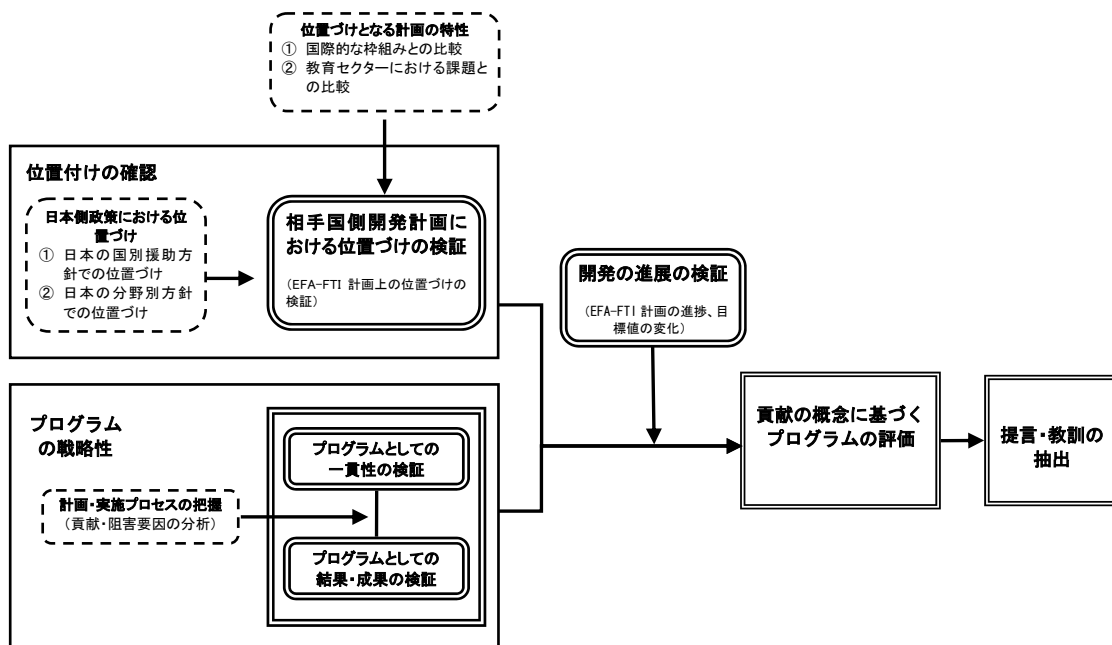
- 2) JICA の現状および今後の方向性に適した評価手法とするためにはどのように手法を改

善すべきか。

1-3-2 評価手法の概要

今回のホンジュラス基礎教育強化プログラムの評価（上記、1）については、次のような進め方で行なった（図 1-1 参照）。

図 1-1 評価の枠組み



(1) 位置づけの確認

当該国開発戦略（本評価においては EFA-FTI 計画）に対して、JICA 基礎教育強化プログラムがどのような位置づけにあるか、優先分野への介入が出来ているか、について確認を行った。また、位置づけのベースとなる開発戦略の特性を把握するために、位置づけを行う開発戦略と他開発戦略との関係等についても確認した。また、日本側政策においても優先度の高い分野に介入できているかを確認するために、国別・課題別援助政策との整合性、協力経験の活用、の観点からも確認を行った。なお、補足的に位置づけのベースとなる開発戦略と国際的な枠組みとの比較や教育セクターにおける課題との対応をみることで、開発戦略の特性を把握することとした（5-2 参照）。

(2) 戦略性（一貫性・成果）の確認

JICA 基礎教育強化プログラムが一貫性をもって計画・実施されたかの確認と共に、プログラムがどのような成果をあげているかを確認した。同時に、貢献・阻害要因の分

析のため、実施プロセスの把握にも努めた。

(3) 貢献の概念に基づく JICA プログラムの評価

以上、(1)(2)での位置づけ・戦略性の確認と、位置づけの基となる当該国開発戦略（EFA-FTI 計画）の進捗を勘案の上、JICA プログラムの当該国開発戦略（EFA-FTI 計画）に対する貢献（の可能性）を評価し、提言・教訓を抽出した。

1-3-3 情報収集源および情報収集方法

本評価調査の情報収集は、以下の3つの方法で行った。

(1) 文献レビュー

国内調査においては、当該国開発戦略・課題及び JICA プログラムの概要・実績の把握を目的として、JICA 調査団による報告書をはじめ専門家報告書、当該国開発戦略（EFA-FTI 計画、PRSP 等）関連文書等、関連資料を収集し、分析をおこなった。また現地調査に先立って現地コンサルタントを備上し、データの収集を行なったほか、現地調査中にも関連資料を収集し、帰国後これらを分析した。（参照資料リストは添付資料1を参照。）

(2) インタビュー

国内調査においては、評価対象期間に現地事務所で業務に携わっていた複数の職員に聞き取りを行ない、文献調査にて得た情報の確認と共にプロセス情報の収集にあたった。また現地調査においては、JICA 基礎教育強化プログラム関係者（プログラム形成の経緯、現状と実績）、ホンジュラス側実施機関（開発戦略の概要と進捗、課題の認識）をはじめ主要なドナー（援助方針、実施プロジェクト概要・実績）、教員・児童・保護者等受益者（プロジェクト効果の確認）へのインタビューを行なった。（インタビューリストは添付資料2を参照。）

(3) サイト訪問

現地調査においては、プロジェクト関係機関（プロジェクト事務所、小学校、教育省県・市事務所等）を訪問し、PROMETAM で作成された教材を使った授業を見学するなど、プロジェクト効果の確認を行った。（訪問先は添付資料3を参照。）

1-4 評価調査上の留意点

(1) EFA-FTI 計画の選定

ホンジュラスの教育セクターには、開発戦略に相当する計画が複数ある（3-2-2 参照）。JICA 基礎教育強化プログラムの位置付けを見るにあたり、これらの計画を検討した結果、多数のドナーが重視している基礎教育(就学前・基礎教育第1・第2サイクル)サブセクターの

戦略であり JICA も明確に協力を表明している EFA-FTI 計画を、今回 JICA プログラムを評価するベースとして選択した。

(2) EFA-FTI 計画及び JICA プログラムの進展

プログラムの成果を評価するのであれば、当該国開発戦略（本調査では EFA-FTI 計画）、JICA プログラムともに、結果に基づいて評価を実施することが望ましいが、EFA-FTI 計画、JICA プログラム共に実施中であり結果に基づき評価を行う段階には至っていない。したがって今回の評価調査では、結果に重点をおいた評価ではなく、EFA-FTI 計画の現在までの進捗とそれに対する JICA プログラムのこれまでの実績を勘案の上、貢献の可能性につき評価を行い、今後の目標達成に向けての JICA プログラムに対する提言・教訓の抽出を行うことを重点として評価を実施した。

1-5 評価調査の実施体制

本評価では、JICA 企画・調整部事業評価グループを主管とし、外部有識者、JICA 関係部署等から成る検討委員会（表 1-2）を設置した。報告書は同検討委員会での議論及び現地調査結果に基づき現地調査団員が執筆・取り纏めを行った。

1-5-1 評価検討会メンバー

表 1-2 検討委員会メンバー

所属	氏名
<評価アドバイザー> 立命館大学アジア太平洋大学大学院アジア太平洋研究科 教授 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 助教授	三好 皓一 黒田 一雄
<JICA>	
国際協力専門員（教育分野） 中南米部中米・カリブチーム 職員 人間開発部第一グループ基礎教育第二チーム チーム長 人間開発部第一グループ基礎教育第二チーム 職員 人間開発部第一グループ基礎教育第二チーム ジュニア専門員 青年海外協力隊事務局海外グループ中南米チーム 職員 企画・調整部事業評価グループ長 企画・調整部事業評価グループ 評価企画チーム長 同グループテーマ別評価 職員（2005年5月まで） 同グループテーマ別評価 職員（2005年3月より）	村田 敏雄 宮本 義弘 小川 正純 小泉 高子 白石 恵子 丸山 隆央 三輪 徳子 佐藤 和明 岩間 望 山本 将史
<コンサルタント>（2005年4月より） 財団法人国際開発高等教育機構 次長代理 財団法人国際開発高等教育機構 主任	藤田 伸子 野口 純子

1-5-2 調査工程

本評価調査は2005年2月から同8月にかけて実施された。評価期間と作業工程は以下のとおりである。

表 1-3 調査工程

	2005年						
	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月
国内作業	第1次			第2次			
現地調査							
検討委員会	◆準備会合		第1回委員会◆	◆第2回委員会			

第1次国内作業は対象プログラムに関する文献資料調査、プログラム評価の評価デザインの作成および現地調査の準備を行った。現地調査は対象プログラムの関係者に対するインタビューを中心とした（日程は別添資料3のとおり）。第2次国内作業は国内・現地調査結果を分析し、評価結果の取りまとめを行った。

1-5-3 現地調査団の構成

現地調査は、2005年4月29日～5月16日の日程で実施され、上記の検討委員会メンバーのうち以下の5名が参団した。

表 1-4 現地調査団員構成

氏名	担当分野	現地調査期間
三輪 徳子	総括	2005年4月29日～5月16日
黒田 一雄	教育協力	2005年4月29日～5月8日
山本 将史	評価監理	2005年4月29日～5月16日
藤田 伸子	教育評価分析1	2005年4月29日～5月8日
野口 純子	教育評価分析2	2005年4月29日～5月16日