

パラグアイ共和国  
学校運営管理改善計画  
終了時評価調査報告書

平成20年11月  
(2008年)

独立行政法人国際協力機構  
人間開発部

人間
J R
08-060



**パラグアイ共和国  
学校運営管理改善計画  
終了時評価調査報告書**

平成20年11月  
(2008年)

独立行政法人国際協力機構  
人間開発部



## 序 文

パラグアイ共和国は、2020年までの9年制義務教育完全達成を目標に掲げ、様々な教育改革を継続しており、就学児童・生徒数は着実に改善されている。一方、生徒の学習到達度の低さや留年・中退率の高さは未だ深刻な状況にあり、教育の質の向上が重要な課題となっている。こうした状況に対し同国政府は、効果的な学校運営管理に向けた全国的な管理職研修制度の確立のための支援を、我が国に対して要請した。これを受けて当機構は、2006年7月より2年半の予定で「学校運営管理改善計画」プロジェクトを開始し、これまで両国関係者の協力により概ね順調に実施してきた。

これまでの協力について、パラグアイ政府および関係機関とともに活動実績の確認や目標達成度の評価を行い、協力予定期間終了後の対応方針について協議することを目的として、終了時評価調査団が派遣された。同調査団は、プロジェクト終了まで約3ヶ月となった2008年9月から10月にかけて派遣された。本報告書は、同調査団による評価結果等を取りまとめたものであり、今後の同国への教育協力の展開、さらには他の国々における類似のプロジェクトの形成・運営に活用されることを願うものである。

ここに、本調査にご協力をいただいた内外の関係者の方々に深い謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成20年11月

独立行政法人国際協力機構  
人間開発部部長  
西脇 英隆



# 地 図



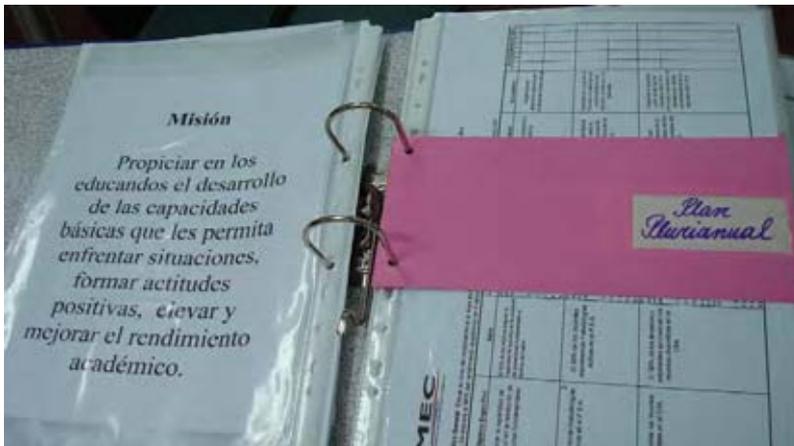
パラグアイ学校運営管理改善計画 プロジェクト位置図



## 写 真



プロジェクト対象校校長へのヒアリングの様子。



プロジェクトの指導により作成された学校教育計画。



ミニッツ署名の様子。左から Luis 教育省次官、Horacio 教育文化省大臣、水野団長。



## 略 語 表

略語	正式名	日本語
ACE	Asociación de Cooperadora Escolar	保護者会
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
BEGIN	Basic Education for Growth Initiative	成長のための基礎教育イニシアティブ
C/P	Counterpart	カウンターパート
Gs.	Guaranés	通貨ガラニー
IFD	Instituto de Formación Docente	教員養成校
ISE	Instituto Superior de Educación	高等師範学校
JCC	Joint Coordination Committee	合同調整委員会
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteer	青年海外協力隊
MEC	Ministerio de Educación y Cultura	教育文化省
M/M	Minute of Meeting	ミニッツ（会議議事録）
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PEI	Proyecto Educativo Institucional	学校教育計画
PO	Plan of Operation	活動計画表
POA	Plan Operativo Anual	年間活動計画
R/D	Record of Discussions	討議議事録
UCD	Unidad de Capacitación Directores	校長研修ユニット



## 終了時評価調査結果要約表

作成日：2008年10月11日

担当部：人間開発部基礎教育 G 基礎教育第二課

<b>1. 案件の概要</b>	
国名：パラグアイ共和国	案件名：学校運営管理改善計画
分野：基礎教育	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：人間開発部基礎教育 G 基礎教育第二課	協力金額：約 2.6 億円
協力期間	(R/D): 2006年7月21日～ 2009年1月20日 (2.5年間)
	相手国実施機関：教育文化省 日本側協力機関：なし
<b>1-1 協力の背景と概要</b>	
<p>パラグアイ国は、1994年から教育改革に着手し、教育改革戦略「パラグアイ 2020」に基づいて、2020年までの9年制義務教育の完全達成などを目標に改革を継続している。改革開始から10年以上を経た現在、教育アクセスは着実に改善を遂げている。一方で、生徒の学習到達度の低さや留年・中退率の高さは深刻であり、教育の質の向上が課題である。</p> <p>このような状況に対し、これまでの改革でパラグアイ国は世銀やスペインなどのドナーの協力を得て教員研修や教材整備に取り組んできたが、年間授業時間の大幅な不足や保護者との連携不足等の学校運営管理改善に関しては、同国の当該分野の知見・経験は十分でなく、他ドナーからの十分な協力も得られていない。一部地域で地方関係機関等が学校運営管理の主導的役割を担う校長に対し、能力育成のための研修を行っているが、全国的な制度としては未だ確立されておらず、また研修が学校現場における運営改善にどのように生かされているかのモニタリングも十分行われていない。</p> <p>このような状況下、パラグアイ国政府は校長研修を中心とした学校運営管理改善に係る支援を日本政府に要請し、2006年7月より2年6ヶ月の予定で「学校運営管理改善計画」プロジェクトが開始された。本プロジェクトは、校長や地方教育行政官の計画管理能力の向上を通じて、授業時間の確保や保護者との連携強化といった効果的な学校運営管理が実施されることを目的としている。</p>	
<b>1-2 協力内容</b>	
<b>(1) 上位目標</b>	
プロジェクト対象地域の基礎教育校において学校運営管理が改善される	
<b>(2) プロジェクト目標</b>	
プロジェクト対象県の中央校（※）において、学校運営管理改善に資する校長研修のモデルが確立される	
※プロジェクト対象県：セントラル県の一部とコルディジェラ県全地域	
対象中央校数：104校（セントラル県：50校、コルディジェラ県：54校）	
パラグアイ全体での基礎教育校数：8,281校（うち中央校は1,032校）（2005年時点）	
<b>(3) 成果・活動</b>	
成果1：校長研修の実施方法（内容および手法）が開発される	
活動1) ベースライン調査を実施する	
2) 校長研修プログラムを作成する	
3) 研修モジュール（教材含む）を作成する	
4) 県レベルでの校長研修を試行する（インストラクターによる）	
5) インストラクターとスーパーバイザーの会合をもつ（地域レベル校長研修にかかわる準備作業、スーパーバイザーへの技術指導）	
6) 地域レベルでの校長研修を試行する（スーパーバイザーによる）	

- 7) 校長研修に係るガイドラインを作成する
- 8) プロジェクトインパクト調査を実施する

成果 2 : インストラクターおよびスーパーバイザーの校長研修の実施能力が向上する

活動 1) 中央及び県レベルにおいて研修の実施メンバー（校長研修ユニットメンバー）を任命する

- 2) インストラクター研修を実施する
- 3) スーパーバイザー研修を実施する

成果 3 : 学校運営管理活動のモニタリング・評価方法が開発される

活動 1) 学校運営管理モニタリング・評価ツールを開発する

- 2) 学校運営管理モニタリング・評価活動を試行する（対象学校の訪問を含む）
- 3) 県レベルの関係者を対象に評価会を開催し、学校運営改善活動内容とモニタリング・評価結果を共有し、課題について協議する

#### (4) 投入（評価時点）

日本側：

専門家派遣 2006 年度：5 名（総括/教育行政、学校運営管理、授業計画管理、研修計画、教育評価・モニタリング）  
 2007 年度：4 名（総括/教育行政、学校運営管理、授業計画管理、学校運営管理 2）  
 2008 年度：5 名（総括/教育行政、学校運営管理、授業計画管理、学校運営管理 2、インパクト調査）

機材供与 2006 年度：5,832 千円  
 2007 年度：479 千円

本邦研修 2006 年 11 月：4 名（就学前・基礎教育総局長、教育監督総局長、教員養成局主任、高等師範学校副校長）  
 2007 年 10 月：6 名（校長研修ユニットメンバー）  
 2008 年 2 月：4 名（コルディジェラ県配属ユニットメンバー、コルディジェラ県教育監督調整事務所所長、スーパーバイザー、中央校校長）

相手国側：

校長研修ユニットメンバー配置 8 名（教育文化省 6 名、県教育監督調整事務所 2 名）  
 研修活動費 80,932,000 グアラニー  
 （1 グアラニー=0,027 円 2008 年 9 月現在）

執務室確保

## 2. 評価調査団の概要

調査者	(担当分野：氏名 職位)	
	団 長	水野敬子 JICA 国際協力専門員/人間開発部課題アドバイザー
	教育計画	小坂法美 JICA 人間開発部基礎教育グループ基礎教育第二課 ジュニア専門員
	評価分析	大橋由紀 株式会社インターワークス
調査期間	2008 年 9 月 21 日～2008 年 10 月 11 日	評価の種類：終了時評価

## 3. 評価結果の概要

### 3-1 実績の確認

#### (1) 成果の達成状況

**成果 1 : 校長研修の実施方法（内容および手法）が開発される**

下表に示すように、それぞれの指標において高い到達状況を示している。

PDMにおける指標	ベースライン調査時	インパクト調査時 <sup>1</sup>
1-1. 学校教育計画所有率 (90%以上)	59%	93%
1-2. 要件を満たした学校教育計画 (90%以上)	NA	85%
2-1. 年間活動計画所有率 (90%以上)	35%	91%
2-2. 要件を満たした年間活動計画 (90%以上)	NA	85%
3. 年間活動計画の達成率 (90%以上)	NA	80.8%
4-1. 保護者会で学校教育計画/年間活動計画の議題が含まれる (80%以上)	20%	89.4%

注：指標 4-2. 年間活動計画に計画された保護者会の開催実績については適切なデータが収集されていない、指標 4-3. 学校教育計画/年間活動計画を提出した学校の割合については所有率とデータが重複するため本表では割愛した。

## 成果 2：インストラクターおよびスーパーバイザーの校長研修の実施能力が向上する

インストラクターである校長研修ユニットメンバーについては各自十分な能力を習得したこと、スーパーバイザーは人材によって差はあるものの、モニタリングとフォローアップとを実施するために必要な能力を習得したことが、聞き取り調査から確認できた。研修を受けた校長の満足度は95%以上、研修に6回以上（全8回）参加した学校は99%であった。

結果は以下のとおり。

指標	結果
2-1 養成されたインストラクター数 (5人以上)	8人
2-2 養成されたスーパーバイザー数 (40人以上)	45人
2-3 研修に6回以上参加した学校数 (80%以上)	99%
2-4 研修への参加者の満足度	95%の校長・副校長が満足した

## 成果 3：学校運営管理活動のモニタリング・評価方法が開発される

開発されたモニタリングシートについて、実際に活用するスーパーバイザーの満足度は92%であった。

### (2) プロジェクト目標達成状況

指標の達成状況は以下の通り。各関係者から完成したモデルは学校運営管理に大きく貢献できる内容であり、他地域でも応用が可能であると評判は高い。

指標	結果
1) 校長研修の実施手法、内容が明確に記載されていること	十分な内容の記載が確認できた。
2) 研修後の学校運営管理の方法が記載されていること	十分な内容の記載が確認できた。
3) 校長研修を全国展開するための方法が記載されていること	現在までの教育文化省との合意事項のみ記載。具体的な方法は記載されていない。
4) 研修参加者及び研修実施者用の教材が含まれていること	ガイドラインの付属資料となることが確認できた。
5) 作成されたガイドラインが教育文化省の合意を得られていること	教育文化省の担当者の確認作業が終了しており参考資料として承認されることはほぼ確定しており、11月には副大臣の承認を得る予定。

<sup>1</sup> インパクト調査：プロジェクトの実績、外部への影響等を調査（2008年8月）。

### (3) 上位目標達成状況

サンプル調査では65%程度の対象地域中央校が周辺校への指導を開始している。またスーパーバイザーからは、中央校の活動の進展状況や校長の意欲によって異なるものの、多くの中央校で周辺校への指導を始めていることが確認できた。しかし、指導を開始したばかりであることもあり、周辺校における学校教育計画/年間活動計画の所有率は20-25%程度である。

#### 3-2 評価結果の要約

##### (1) 妥当性

本プロジェクトは、パラグアイの教育分野におけるニーズや日本のODA政策との整合性、手段としての適切性の面で妥当性が高い。パラグアイの新政権の教育政策との整合性については、正式文書はまだ発表されていないものの、聞き取り調査からは高い整合性が確認できた。一方、他ドナーとの連携・デマケに関しては、学校教育計画作成指導においてIDBの借款で実施されている教育プログラム「エスクエラビバ」との重複が見られた。プロジェクトの形成時には重複について十分な検討が行われずにプロジェクトの開始に至ったが、現時点ではエスクエラビバの第2フェーズで本プロジェクトの研修内容や教材を活用していくことが検討されている。

##### (2) 有効性

本プロジェクトは1) 学校教育計画/年間活動計画の作成を通して学校運営管理の改善に十分資することができる研修内容と、2) 研修とモニタリング及びフォローアップの組み合わせによって研修で指導を受けた内容を各学校で実行することを高い確率で保証できる指導体制、という点において、対象県では有効性の高いモデルが確立できたと言える。今まで1)があっても2)に欠けるため定着しなかったことを考慮すると、本プロジェクトは対象県で2)の指導体制を確立できたという点では特に有意義であった。

一方、本プロジェクトのPDMには全国展開のための方法をモデルに盛り込むことがプロジェクト目標の指標によって明示されているが、全国展開に向けた教育文化省の普及のメカニズムは未確定であり、全国展開の方法は十分な形でモデルに含まれていない。そのような現状では、上記2)の指導体制を対象地域外で実施することが今後の教育省のメカニズムの下に可能であるかどうかは確認できていない。

##### (3) 効率性

本プロジェクトでは投入が十分に活用され、各成果はプロジェクト活動の結果として十分に達成されている。教育文化省側からは質・量ともに満足なカウンターパート(校長研修ユニットメンバー)が配置された一方、プロジェクト経費の執行の遅れが続き、タイミングの良い投入が行われなかった。このため、政権交代でいよいよ予算執行が滞ることが予測された際に、柔軟に日本側がプロジェクト経費を負担したことは、プロジェクトの期間内の成果の達成に貢献した。

##### (4) インパクト

上位目標の達成については、既に対象両県で周辺校への普及活動が開始されている上、両県とも県教育監督調整事務所が中心となり2009年からの周辺校への普及計画を作成中であり、実現可能性も十分にあることから、上位目標達成の可能性は高いと言える。また対象校で保護者会の支援が活発になった、計画策定をする習慣が身についた等、様々な正のインパクトが確認された。加えて、対象校以外の関係者の間でも好ましいインパクトが複数確認されていることから、本プロジェクトのインパクトは高いと言える。

##### (5) 自立発展性

対象県レベルでは、組織面・人材面・技術面で十分な自立発展性が見込める。資金面について県政府の資金を活用できれば、自立発展性はさらに高いと言える。しかし、現在は中央政府の政権交代後間もないため、大きな教育制度の改革があれば影響を受ける可能性があり、制度面では不確定要素がある。

中央レベルでは、学校運営の改善は新政権における教育政策の重要課題の一つであることから、

政策面からは今後も何らかの取り組みがなされることが期待できるものの、現時点では具体的な実施メカニズムは未定であるため、全国展開に向けた自立発展性について分析することは不可能であった。

### 3-3 効果発現に貢献した要因

- 校長研修のユニットメンバーが有能であり、プロジェクト活動にも積極的に取り組んだことがモデルの開発に大きく貢献した。
- スーパーバイザーから概ね積極的な参加が得られたことにより、対象地域では十分な成果を達成することができた。

### 3-4 問題点及び問題を惹起した要因

- 教育文化省からの活動予算の執行が遅れたため、活動に遅れが生じるといった不都合が起こった。
- 校長や副校長の異動や退職が多く発生するため、一度研修で能力をつけた人材が学校から離れ、指導しなおす必要が生じ、学校教育計画/年間活動計画作成にかかる課題達成に遅れが生じるケースがあった。
- スーパーバイザーからは、保護者会の役員が短期間で交代になった場合、学校は新たな関係作りが必要であったため学校活動の進捗に遅れが生じたとの意見があった。
- 保護者の学校運営改善に対する理解度によっては、保護者の学校活動への参加が強制であるとして受け止められたケースがあり、年間活動計画の予算が認められなかったり、教育活動の予算を工面しなかったりとネガティブな反応が見られた。

### 3-5 結論

本プロジェクトの対象地域では、各アクターの尽力により期待されるアウトプットを産出できしており、学校運営管理改善に資するモデルが確立されたと言える。確立されたモデルの有効性や他地域への適用可能性については高いことが確認できた。また、対象校では様々な良いインパクトが発生している。学校教育計画/年間活動計画の作成プロセスにおける様々なツールの活用方法を十分習得した校長は、教員・生徒・保護者などの関係者で共有しながら、独自に様々な角度から学校改善・授業改善の活動を実施できるようになっている。また、本プロジェクトを通じて、以前はばらばらに取り組まれていた研修とモニタリング・フォローアップの組み合わせによる指導の有効性が実証されたことは、他のテーマの研修でも活用できる特筆すべきインパクトである。

対象地域で上記のような効果を発現しており、今後の周辺校への普及に向けた取り組みが始まっていることから自立発展性が伺える一方で、上述の研修とモニタリング・フォローアップの組み合わせによる指導を実現するためには教育文化省の異なる局間のコーディネーションが不可欠である。本評価調査の関連3局との聞き取り調査では、新政権の教育文化省では各局の局長が週に一度の会合を持ち局間の調整を深めていくことや、プロジェクトの成果の活用についても積極的に行っていくとの意向が確認できた。しかし、教育文化省の今後の普及のためのメカニズムは現時点では未確定である。教育文化省においては対象地域が不都合なく普及活動に取り組めるための政策・制度面での支援を行っていくこと、全国展開に向けた具体策を検討していくことが望まれる。

### 3-6 提言（当該プロジェクトに関する具体的な措置、提案、助言）

#### （1）プロジェクト残り期間で取り組むべき活動

- プロジェクト終了前のモニタリングの実施  
プロジェクト活動の最後の取りまとめとして、学校教育計画内容の質的基準を満たしていない学校については、県レベル調整会合を通じて、校長研修ユニットが責任を持って必要に応じた技術支援を行うことが望ましい。

- 教育省に対するインパクト調査結果の共有

なるべく早い時期に中央レベル政策決定者に対して調査結果の概要に関するプレゼンテーションを行い、定量・定性的データ分析に基づいたモデルの有効性を広くアピールすることが極めて重要である。

- モデルの全国普及に向けた次官および関係局局長と専門家/校長研修ユニットの協議機会の確保

質の伴ったモデル普及に向けて、専門家チームと校長研修ユニットは、新政権による教育政策の枠組みに基づいて、エスクエラビバや関係各局と調整しながら、モデルの全国普及のための戦略計画（案）を策定することが肝要である。同案は、関係局長と協議、合意プロセスを経て、次官、関係各局、専門家/校長研修ユニットによる合同協議を行ったうえで、プロジェクト合同調整会議（JCC）にて全国普及計画として正式に合意することが望まれる。

### （２）対象県における校長研修モデルの自立発展性に向けて（上位目標達成のために）

- 普及計画策定・実施のための支援

教育省においては、上位目標が円滑に達成されるよう、プロジェクト対象地域の県教育監督調整事務所が中心となって、策定した校長研修モデルの普及計画実施のための必要な支援をしていくことが望ましい。

- 連携メカニズムがよく機能することを保障するために

校長研修モデルの普及計画の実施においては、校長研修を実施する教員養成校等の関係機関の支援を確保することが不可欠であり、組織的なコミットメントを取り付けるよう配慮することを提言する。

- 上位目標達成に向けてのモニタリング

県教育監督調整事務所は、データ収集、分析を通じて、上位目標に向けてプロジェクトの進捗を着実にモニターしていく必要がある。そのために求められる技術支援は各県に所属する校長研修ユニットメンバーが行うこと。

### （３）校長研修モデルの全国普及に向けて

- 政策の明確化と関係局間の連携体制構築

“研修とモニタリング及びフォローアップの組み合わせによって研修で指導を受けた内容を各学校で実行することを高い確率で保証できる指導体制”を確保していくためには、関係各局の密接な連携による実施体制の構築が不可欠であることを十分に認識する必要がある。とりわけ対象地域外への普及については、中央レベルから現場レベルへの政策的指導が不可欠となる。

- 校長研修ユニットメンバーの効果的活用

対象地域に対してモデルを導入していくためには、校長研修の講師（教員養成校教官）、スーパーバイザーを育成・強化していかなければならない。そのためには、ガイドライン・マニュアル開発から、研修実施、現場でのモニタリング・指導の一連のプロセスを進めてきた校長研修ユニットメンバーの効果的活用を担保することが肝要である。

- 県レベルでの関係機関の連携体制構築

本モデルで高く評価されている“研修＋現場でのフォローアップ”の組み合わせを担保していくためには、教員養成校およびスーパーバイザー・県調整事務所の密接な連携体制の構築が不可欠である。質の確保されたモデルの普及のために、県レベルの関係機関の体系的な連携が不可欠であることを県調整官事務所は十分に認識し、研修モデルを実施していくことが肝要である。

#### (4) その他

- フォローアップ事業の検討

本案件は、上位目標の達成の見込みも高く、さらに、モデルの全国普及に向けての関係各局の意気込みも強い。JICA としても全国展開を側面的に支援できるよう、なんらかのフォローアップ協力を実施することを提言する。具体的には、普及計画に基づいた必要部数のガイドライン印刷が考えられる。また、各県コーディネーター、教員養成校教官、スーパーバイザー、県政府教育担当官を招集し、校長研修モデルのセミナーを中央関係局と共催で実施する等も、全国普及のための各県の基盤形成に効果的と考える。

- 中南米地域別研修派遣者の人選

本プロジェクトは JICA が中南米地域の教育関係者を対象に 2007 年度から実施している中南米地域別研修「学校運営改善」と連携して実施されている。2008 年度はセントラル県関係者を含め、パラグアイからは計 4 名の参加枠が確保されており、校長研修モデルの自立発展性に貢献できる適正な人材が派遣される必要がある。

#### 3-7 教訓（当該プロジェクトから導き出された他の類似プロジェクトの発掘・形成、実施、運営管理に参考となる事柄）

- 資質の高い専任カウンターパートの配置による効果

本プロジェクトで開発された校長研修モデルは校長、スーパーバイザーおよび教員養成校等、現場関係者から高く評価され、地域・学校レベルにおいて様々な正のインパクトが確認された。このような高い成果が発現した要因として、質・量ともに充実したプロジェクト専任のカウンターパートの確保が挙げられる。カウンターパートが中心となってプロジェクト活動が進められたことで、オーナーシップが高まり、校長研修モデルの全国普及・定着を実現していくために必要となる人材が育成・強化された。

- 複数部局から編成されたカウンターパートチームによる包括的な研修モデルの構築

本案件では、校長研修及び現場指導に関わる複数の関係部局に所属するメンバーでカウンターパートチームを編成し、研修及びモニタリングを組み合わせた包括的な校長研修モデルを構築した。プロジェクト実施に際しては、複数機関が関わることで、方針決定等の調整にかかる負担が大きかったことは否めないものの、プロジェクト終了後、カウンターパートが関係部局に戻り、モデル普及に求められる各組織の能力開発に貢献するとともに、制度化に向けて関係部局との円滑な連携を推進することが期待できる。

- スケールアップおよび制度化への戦略

包括的なモデルを現地化し、自立発展させていくためには、プロジェクト形成段階から、相手国政策決定者と関連分野で協力する他ドナーとの調整・連携の方策も含めて、構築されたモデルのスケールアップや制度化に向けての方向性や具体的な戦略を政策決定レベルと継続的に協議し、ポストプロジェクト体制を常に念頭において中長期的なビジョンから適正なモデルを開発することが不可欠となる。

- 異なるスキームの有機的な連携のために（地域別研修との連携）

地域別研修「学校運営改善」との連携は、学校運営にかかる中南米地域の教育関係者とのネットワーク構築及び知見の共有に貢献し、プロジェクトの自立発展性に向けて多大なインパクトをもたらした。また、同じ協力分野における異なるスキームの有機的な連携により、効率的に協力効果を拡大、自立発展させるための好事例となった。

- 資金提供を伴わない学校運営改善協力の有効性

学校運営を通じた、授業・教師の質の改善、保護者の参加、子どもの意欲向上のためには、各学校において持続性を持った取り組みが必要であり、それには校長の能力育成が鍵となること、また、資金提供を行わなくとも効果を出すことが可能であることが本件実践を通じて示された。

- 予算執行の遅延による活動への影響

教育省による交通費等の研修経費の支出の遅延により、研修の延期等プロジェクト活動に支障が生じた。円滑なプロジェクト実施のためには、予算計画を策定し、計画通りに執行することが肝要である。

## **1. Outline of the Project**

Country: Paraguay

Project Title: Improvement of School Management

Issue/Sector: Primary Education

Cooperation Scheme: Technical Cooperation Project

Division in Charge: Human Development Department

Total Cost: about 260million yen

Period of Cooperation

(R/D): 21 July, 2006 -

20 January, 2009

(2.5 years)

Partner Country's Implementation Organization: Ministry of Education (MEC)

Supporting Organization in Japan: None

### **1-1 Background of the Project**

The Paraguay government initiated the Education Reform in 1994 based on "PARAGUAY 2020." Since then there has been remarkable progress in the area of access to education, for instance, the net enrollment rate in basic education has reached approximately 90%. However, the internal efficiency of education such as repetition and dropout rates needs further improvement.

With regard to improving the quality of education, the Paraguay government has conducted teacher training and materials development with the cooperation of the World Bank, the Spanish International Cooperation Agency and the Inter-American Development Bank, etc. However, improvement of school management has not yet been addressed. As a consequence, the Paraguay government asked the Japanese government for technical cooperation in the form of the Project for Improvement of School Management.

Both the Paraguay and Japanese sides assert that a project aimed at improving the management capacity of principals through regular Principal Training is necessary and

appropriate in order to improve the quality of education.

## **1-2 Project Overview**

### **(1) Overall Goal**

School management is improved in the schools providing basic education in the target regions.

### **(2) Project Purpose**

The training model for principals in the central schools (Principal Training) for improving school management is established in the selected departments

Selected departments: a part of Central and all of Cordillera

Target central schools: 104 schools (Central: 50 schools, Cordillera: 54 schools)

### **(3) Outputs**

1. The methodology (content and operation) for Principal Training is developed.

1-1. Conduct the baseline survey (including analysis of current training materials).

1-2. Formulate the training project.

1-3. Develop the training modules (including materials).

1-4. Conduct training at the departmental level on a pilot basis.

1-5. Hold the Joint Meeting of Instructors and Supervisors (preparation work for regional

Principal Training sessions, technical support for supervisors)

1-6. Conduct training at the regional level on a pilot basis.

1-7. Develop the guidelines for Principal Training.

1-8. Conduct the impact survey.

2. The capacity of instructors\* and supervisors who conduct Principal Training is enhanced.

2-1. Designate members of the implementation unit at the central governmental and departmental level.

2-2. Conduct instructor training.

2-3. Conduct supervisor training.

3. The method for monitoring and evaluating school management activities is developed.

3-1. Develop monitoring and evaluation tools.

3-2. Monitor and evaluate school management activities on a pilot basis.

3-3. Hold an evaluation seminar at the departmental level in order to share information on school management activities and results of monitoring and evaluation as well as to discuss issues raised by the participants.

#### (4) Inputs

Japanese side:

##### Experts

2006 fiscal year: 5 experts

(leader, school management, lesson plan management, training planning, education evaluation/monitoring)

2007 fiscal year: 4 experts

(leader, school management (x2), lesson plan management)

2008 fiscal year: 5 experts

(leader, school management (x2), lesson plan management, impact survey)

##### Provision of Equipment

2006 fiscal year: 5,832 hundred yen

2007 fiscal year: 479 hundred yen

##### Counterpart Training in Japan

November, 2006: 4 persons

October, 2007: 6 persons

February, 2008: 4 persons

Paraguayan side:

Counterpart allocation: 8 persons

Training cost: 80,932 hundred guaranies

(1 guarani = 0.027 yen September, 2008)

Office

## 2. Evaluation Team

Members of Evaluation Team

Leader: Keiko Mizuno

Senior Advisor in Human Development Department, JICA

Education Planning: Norimi Osaka

Associate Expert in Basic Education Team II, Human Development Department, JICA

Evaluation and Analysis: Yuki Ohashi

Consultant, Interworks Co., Ltd

Period of Evaluation

21 September - 11 October, 2008

Type of Evaluation: Final Evaluation

## 3. Evaluation Results

### 3-1 Project Performance

#### (1) Outputs

#### **Output 1: The methodology (content and operation) for Principal Training is developed**

As shown in the following table, the project achieved high degree in each indicator.

Indicators defined in PDM	Results of baseline survey	Results of impact study1
1-1. PEI (School Educational Project) ownership rate	59%	93%
1-2. PEI with required contents	NA	85%
2-1. POA (Annual School Plan) ownership rate	35%	91%
2-2. POA with required contents	NA	85%
3. POA achievement rate higher than 90%	NA	80.8%
4-1. Parents' meeting discussed PEI/POA	20%	89.4%

Note: As for the indicator 4-2 "Implementation of the parents' meeting planned in POA," the

result was not included in the table above because of insufficient data. The indicator 4-3 “Percentage of the schools that submitted PEI/POA” was also omitted since the data overlaps with the ownership rates.

**Output 2: The capacity of instructors and supervisors who conduct the Principal Training is enhanced.**

It was identified through the interviews that the instructors (Principal Training unit members “UCD”) developed their capacity satisfactorily and also that the supervisors gained sufficient capacity to conduct monitoring and follow-up. The percentage of principals who were satisfied with the trainings was over 95%, and that of schools that participated in the training more than 6 times (8 times in total) was 99%.

The results are as follows:

Indicators defined in PDM	Results
2-1 Trained instructors (5 persons or more)	8 persons
2-2 Trained supervisors (40 persons)	45 persons
2-3 80% of participants attend the training	99%
2-4 Satisfaction rate of participants	95% of principals and vice-principals were satisfied

**Output 3: The method of monitoring and evaluating school management activities is developed.**

In terms of the monitoring sheet developed through the project, the degree of satisfaction of the supervisors who utilized it was 92%.

**(2) Project Purpose**

The results of each indicator are shown in the table below. The actors involved evaluated that the model can contribute to school management, and it can be applied in other areas.

Indicators defined in PDM	Results
1) The methods of operation and contents of Principals’ Training are	The description was confirmed as sufficient.

---

<sup>1</sup> Impact Study was implemented in October 2008 to study the result and impact of the project.

described clearly.	
2) The methods of school management after training are described.	The description was confirmed as sufficient.
3) The way to expand Principals' Training on a national scale is described.	Only the items agreed with MEC were described. Lack of details.
4) The materials for the trainers and trainees are included.	They are attached with the guidelines.
5) The developed guidelines are agreed by the MEC (Paraguayan side)	The person in charge from MEC has finished reviewing the guidelines, which means that it will almost certainly be approved at least as reference material. The vice minister's approval is scheduled to be issued in November of this year.

### **(3) Overall Goal**

The sample survey revealed that 65% of central schools have already started working with associate schools. According to the supervisors, although performance can differ depending on the motivation of each principal, many central schools have commenced giving instructions to their associate schools. However the associate schools' PEI/POA rate is only 20-25 %, and so more time is needed to develop their activities.

## **3-2 Summary of Evaluation Results**

### **(1) Relevance**

The relevance of this project is high in terms of the needs of the Paraguayan education sector, Japanese ODA policies, and suitability as a method. As for its relevance to the education policy of the new Paraguayan government, although the official policy document has not been released, its relevance was confirmed during the interview. On the other hand, regarding collaboration with other donor organizations and demarcation of tasks, overlap with the IDB program "Escuela Viva" in terms of the preparation of PEI was observed. This overlap was not examined sufficiently during the formulation stage of the project. It has recently been discussed that the contents and materials of training sessions developed by the project can be utilized in the second phase of "Escuela Viva."

### **(2) Effectiveness**

The project has established an effective model in the target area, in terms of 1) training sessions for the preparation of PEI/POA which can contribute to the improvement of school management, 2) a training system which guarantees a high implementation rate in each school by integrating it with monitoring and follow-up. Considering that implementation was not

previously guaranteed because of a lack of 2 mentioned above, it was significant that the project could establish (2) in the target area.

Meanwhile the Project Purpose indicators clearly state in the PDM that the model includes a way to expand it on a national scale. However, the mechanism to expand it on a national scale has not yet been defined by the new MEC, and the expansion model is not sufficient. Therefore, it can not be confirmed if the implementation of (2) above will be possible in other areas under the new MEC mechanism.

### **(3) Efficiency**

The project inputs were utilized satisfactorily and each output was produced as a result of the project activities. While we were satisfied with the MEC's allocation of counterpart personnel in terms of quality and quantity, the distribution of project funding was continuously delayed and the timing inappropriate. The Japanese side took over the finances flexibly when MEC funding became unviable following the change of government. This enabled outputs to be achieved during the project period.

### **(4) Impact**

The possibility of achieving the Overall Goal can be interpreted as high, considering that the central schools have already started working with associate schools in both target departments, and both departmental supervision and technical support offices have started preparations for the planned expansion to the associate schools next year. Moreover, various positive impacts have been observed in the target schools (parents becoming more involved, taking part in the planning process, etc.) and those involved in the project. Therefore, it can be considered that the impact of the project is high.

### **(5) Sustainability**

A sufficient degree of sustainability has been observed at the organizational, human resources and technical level in the target departments. In terms of finances, if the departmental government budget becomes available, sustainability will increase. However, this may be affected if the new government decides to reform the educational system, and there are

uncertainties in this area.

At the national level, it can be expected that political efforts will be continued since the improvement of school management is one of the important themes for the new government. However, the concrete mechanism for the implementation is not yet defined and the sustainability of the national scale expansion is not able to be analyzed at the moment.

### **3-3 Factors promoting the production of effects**

- The unit members are capable and worked actively in the project activities. This highly contributed to the development of the model.
- In general, the supervisors participated actively in the project. This helped the target areas achieve the outputs.

### **3-4 Factors inhibiting the production of effects**

- The distribution of MEC project funding was delayed, which caused the project itself to be delayed.
- Since principals and vice principals frequently retire or transfer other schools, it was often necessary to carry out re-training in the target schools. There were some instances of delays in the preparation of PEI/POA.
- Some supervisors declared that in schools where there is a high turnover of PTA representatives, the schools need to reestablish a relationship with them. This caused delays in the project.
- There were instances of parents feeling that schools forced them to participate, and some negative reactions were observed such as parents not approving the POA budget or not participating in the development of the budget for educational activities.

### **3-5 Conclusion**

In the target areas, the expected outputs were produced thanks to the efforts of everyone involved, and a model to contribute to the improvement of school management was established. The high level of effectiveness and applicability to other areas of the model was confirmed. Furthermore, various positive results were seen in the target schools. Principals

who acquired various tools during the preparation of PEI/POA became capable of implementing activities to improve schools in various ways, and collaborating with other actors involved such as teachers, students and parents. Through the project, the training and monitoring/follow-ups, which were initially carried out separately, were integrated, and the effectiveness of this was verified. It can be said that integrating the stages had a significant impact and can also be applied to training systems in other fields.

While the effects mentioned above were produced in the target areas and the efforts to expand the project to the associate schools have commenced, coordination based on different orientations at the central government MEC is essential in order to implement the training system that integrates the methods of training and monitoring/follow-ups. In the interviews with the 3 related orientation in this evaluation study, it was confirmed that the new MEC intends to improve the coordination between the different orientations by introducing a weekly directors' meeting, and consider how to utilize the results of the project in a positive manner. However, at the moment, the mechanism for the subsequent expansion of the project has not yet been defined by the MEC. The MEC is expected to support the target areas so that they can smoothly implement the necessary expansion activities, and define concrete measures for the expansion of the model on a national scale.

### **3-6 Recommendation**

(1) The activities to accomplish during the cooperation period:

- Implement another monitoring session before the end of the project

It is recommended that the UCDs monitor and support technically the schools which do not yet meet the PEI quality requirements by carrying out a departmental level coordination meeting in order to conclude the project activities.

- Share the results of the impact study with the MEC

It is very important to present the results of the impact study to the decision makers of the MEC of the central government as soon as possible and appeal to them about the effectiveness of the model based on the analysis of the quantitative and qualitative data.

- Ensure that vice-ministers, directors of the related departments and experts/UCDs have the opportunity to meet to deliberate the expansion of the model on a national scale.

It is important that experts and UCDs formulate a strategic plan (draft) of the expansion of the Principal Training model based on the new government's educational policy framework, coordinating with "Escuela Viva" and other related departments. It is expected that this plan will - following the formal process - be officially agreed in JCC as a expansion plan after discussions with the directors of each related department, vice ministers, and experts/UCDs.

(2) Sustainability of the Principal Training model in the target departments (to achieve the Overall Goal)

- Support for the formulation of the expansion plan and its implementation  
MEC is expected to provide the necessary support to implement the Principal Training expansion plan formulated mainly by the departmental offices for supervision and technical support in the target departments in order to smoothly achieve the Overall Goal.

- Ensure the function of the articulation mechanism  
The support from teacher training institutions (IFD) and other related organizations is indispensable to the implementation process of the expansion plan. It is recommended to endeavor to maintain their commitment.

- Monitor the achievements to accomplish the Overall Goal  
It is necessary for the prefectural offices to monitor the progress of the project in order to achieve the Overall Goal. The UCDs in each department will provide support.

(3) Expansion of the Principal Training Model on a national scale

- Define the policy and the articulation mechanism among the departments involved  
It is important to fully recognize the importance of the training mechanism which combines the training and monitoring/follow-up to make sure that each school implements what they learnt in the training sessions. Especially when it comes to areas outside the target area,

political support at the national level down to the departmental level is necessary in order to expand the mechanism.

- Utilize effectively UCD members

The formation and strengthening of the capacity of instructors (IFD) and supervisors are necessary to introduce the model to other areas. In order to do so, it is important to ensure the effective use of UCDs who have experienced the entire project process including the development of the guidelines and manuals, implementation of the training, and monitoring and follow-up at the school level.

- Construct an articulation system at departmental level

In order to ensure the integration of training and monitoring/follow-up, a system to guarantee close coordination between IFDs, supervisors and departmental educational office is indispensable. It is necessary for the departmental education office to recognize the importance of the systematic coordination between related organizations at the departmental level in order to expand the model with quality.

#### (4) Others

- Consider a follow-up from JICA

Owing to the motivation of those involved and the high possibility of achieving the Overall Goal, it is recommended that JICA provide additional follow-up to support the expansion of the model on a national scale. Specifically, printing the necessary number of guidelines based on the expansion plan could be one of the options. The other option could be co-hosting a seminar on the training model with the related departments of MEC, inviting departmental educational coordinators, IFD, supervisors and departmental office.

- Consider holding selection for the “Region-focused training” in Japan

Some project counterparts participated in JICA’s region-focused training course “School Management Development for Central and South America” in 2007. In 2008, the participation of 4 trainees including actors from the Central department of Paraguay has been secured in the

same course. The trainees should be appropriate people to ensure the sustainability of the Principal Training model.

### **3-7 Lessons Learned**

- Effects of full-time and capable counterparts on a project

The Principal Training model developed in the project is held in high esteem by those involved such as principals, supervisors and IFD etc., and various positive impacts were identified in the target area and schools. One of the factors of such a success is the allocation of a sufficient quality and quantity of counterparts. Being undertaken mainly by the counterparts, the project could motivate all involved, and strengthen the human resources necessary for the expansion and establishment of the model.

- Establishment of an inclusive training model with a counterpart team consisting of members from different departments

This project allocated a counterpart team with members from different departments, and established a comprehensive training model with the integration of training and monitoring/follow-up. In implementing the project with the involvement of various departments, although it required a heavy work load to coordinate decision making, it is expected that the counterparts will return to their respective departments after the end of the project, contribute to the necessary capacity development of each department, and promote collaboration between the departments involved in order to systematize coordination.

- Strategy for the scale up and institutionalization

In order to localize the comprehensive model and secure sustainability, it is essential to develop an appropriate post-project mechanism model for the medium to long term. It is necessary to maintain discussions about trends and concrete strategies to scale up or institutionalize the developed model, considering the coordination and articulation among decision makers and donors involved in the sector.

- Coordination of the different JICA schemes (integration with region-focused training)

Integration with the JICA region-focused training course “School Management Development for Central and South America” has contributed to the establishment of a network and knowledge sharing among the people involved in the education sector in Central and South American countries, specifically school management. It brought with it a significant impact on the sustainability of the project. Also, it was a good example of how the coordination of different types of schemes in the same sector can improve effectiveness and promote sustainability.

- Effectiveness of cooperation among school management without a school grant

It was identified through the project that the capacity development of principals is a key for sustainability as this contributes to the improvement in the quality of classes and teachers, the participation of parents, and the motivation of students. Furthermore, the project proved that it can be achieved without a school grant.

- Influence on the project of the delay in funding distribution

The delays in the distribution of funding such as transportation costs generated inconveniences which meant that training had to be extended. To ensure the smooth implementation of the project, it is important to prepare a budget and execute it according to plan.



# 目 次

序 文  
地 図  
写 真  
略語表

終了時評価調査結果要約表（和文）

終了時評価調査結果要約表（英文）

目 次

第 1 章 終了時評価調査団の概要.....	1
1-1 調査団派遣の経緯と目的.....	1
1-2 調査方法.....	1
1-3 調査団の構成.....	1
1-4 調査日程.....	2
1-5 主要面談者.....	3
第 2 章 プロジェクトの概要.....	4
2-1 基本計画.....	4
2-2 プログラムにおける位置づけ.....	4
2-3 プロジェクト・デザイン・マトリックス.....	4
2-4 実施体制.....	4
2-5 対象地域.....	5
第 3 章 終了時評価の方法.....	6
3-1 評価グリッドの作成.....	6
3-2 評価実施方法.....	6
第 4 章 計画達成度.....	8
4-1 投入実績.....	8
4-2 活動の実施プロセス.....	9
4-3 プロジェクトの達成状況.....	11
第 5 章 終了時評価結果.....	20
5-1 評価 5 項目による評価.....	20
5-2 評価結果のまとめ.....	27
第 6 章 結論、提言、教訓.....	29
6-1 結論.....	29
6-2 提言.....	29
6-3 教訓.....	33
付属資料	
1 ミニッツ.....	37
2 パラグアイ教育データ.....	116
3 終了時評価調査レポート（和訳）.....	117



## 第 1 章 終了時評価調査団の概要

### 1-1 調査団派遣の経緯と目的

パラグアイ国では 1994 年から教育改革に着手し、教育改革戦略「パラグアイ 2020」に基づく 2020 年までの 9 年制義務教育の完全達成などを目標に改革を継続している。改革開始から 10 年以上を経た現在、教育アクセスは着実に改善を遂げた一方で、生徒の学習到達度の低さや留年・中退率の高さは深刻であり、教育の質の向上が課題である。

係る状況に対し、これまでの改革でパラグアイ国は世銀やスペインなどのドナーの協力を得て教員研修や教材整備に取り組んできたが、年間授業時間の大幅な不足や保護者との連携不足等の学校運営管理に係る問題改善に関しては、同国の当該分野の知見・経験は十分でなく、また他ドナーからの十分な協力も得られていない。一部地域で地方関係機関等が学校運営管理の主導的役割を担う校長に対して能力育成のための研修を行っているが、全国的な制度としては未だ確立しておらず、また研修が学校現場における運営改善にどのように生かされているかのモニタリングも十分行われていない。

このような状況下、パラグアイ政府は校長研修を中心とした学校運営管理改善に係る支援を日本政府に要請し、その結果、2006 年 7 月より 2 年 6 ヶ月の予定で「学校運営管理改善計画」プロジェクトが開始された。同プロジェクトは、校長や地方教育行政官の計画管理能力の向上を通じて、授業時間の確保や保護者との連携強化といった効果的な学校運営管理が実施されることを目的としている。

今回実施する終了時評価調査は、プロジェクト終了までの約 3 ヶ月となった段階で実施された。これまでに実施した協力について活動実績の確認や目標達成度の評価を行うとともに、協力予定期間終了後の対応も含めた今後のプロジェクト運営に向けた教訓と提言をまとめることを目的とする。

### 1-2 調査方法

- (1) これまで実施した協力活動について当初計画に照らし、投入実績、活動実績、計画達成度を確認し、問題点を整理する。
- (2) 計画達成度を踏まえ、評価 5 項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から、プロジェクトチーム、パラグアイ国側関係者とともに、プロジェクトの目標達成度及び成果等を評価する。
- (3) 上記の評価結果に基づき、プロジェクト終了までの課題及び今後の活動計画についてプロジェクトチーム、パラグアイ側関係機関と協議し、提言を行う。
- (4) 得られた教訓を取りまとめる。
- (5) 評価・協議結果を双方の合意事項としてミニッツに取りまとめる。

### 1-3 調査団の構成

担当分野	氏名	派遣期間	所属
団長/総括	水野 敬子	9/28-10/11	JICA 国際協力専門員/人間開発部課題アドバイザー
教育計画	小坂 法美	9/28-10/11	JICA 人間開発部基礎教育 G 基礎教育第二課ジュニア専門員
評価分析	大橋 由紀	9/21-10/11	株式会社 インターワークス

#### 1-4 調査日程

	月日	曜日	業務行程
1	9月22日	月	(大橋団員 パラグアイ着) JICA パラグアイ事務所所員とのインタビュー
2	9月23日	火	プロジェクト専門家(総括)へのインタビュー プロジェクトマネージャー、大臣アドバイザーへのインタビュー 教育開発総局カリキュラム局へのインタビュー
3	9月24日	水	セントラル県教育監督調整事務所スーパーバイザーへのインタビュー セントラル県プロジェクト対象校2校、周辺校1校への視察、校長・教員へのインタビュー
4	9月25日	木	コルディジェラ県教育監督調整事務所スーパーバイザーへのインタビュー コルディジェラ県プロジェクト対象校2校、周辺校1校への視察、校長・教員へのインタビュー
5	9月26日	金	校長研修ユニットメンバーへのインタビュー
6	9月27日	土	資料整理
7	9月28日	日	資料整理
8	9月29日	月	(水野団長、小坂団員 パラグアイ着) プロジェクト専門家(学校運営管理、授業計画管理)へのインタビュー
9	9月30日	火	JICA パラグアイ事務所との打合せ 企画庁表敬 教育文化省表敬 教員養成局長、教育監督総局長、プロジェクトマネージャーへのインタビュー
10	10月1日	水	セントラル県教育監督調整事務所・教員養成校・対象中央校視察 県コーディネーター、教員養成校へのインタビュー
11	10月2日	木	コルディジェラ県教育監督調整事務所・教員養成校・対象中央校視察 県コーディネーター、教員養成校へのインタビュー
12	10月3日	金	ユニットメンバーとの協議 評価レポート、ミニッツ案作成
13	10月4日	土	ミニッツ案作成
14	10月5日	日	ミニッツ案作成
15	10月6日	月	プロジェクトマネージャー、ユニットメンバーとの評価レポート・ミニッツ案確認
16	10月7日	火	教育文化省事前確認 評価レポート・ミニッツ案修正
17	10月8日	水	ミニッツ署名
18	10月9日	木	JICA 事務所報告 大使館報告 (大橋団員 パラグアイ発)

		(水野団長、小坂団員 地域別研修フォローアップのため 10 月 17 日まで滞在)
--	--	---

## 1-5 主要面談者

〈パラグアイ側〉

### ○ 教育文化省

Horacio Galeano Perrone	教育大臣
Luis Alberto Riart	次官（教育運営）
Inés Perrota	就学前・基礎教育総局長
Juan Esteban Duarte	教育過程強化総局長
Carlos Eduardo Garay	教員養成局アカデミックコーディネーター
Lourdes Marín de Melgarejo	セントラル県教育監督調整事務所所長
Pelagio Martínez	コルディジェラ県教育監督調整事務所所長

### ○ 企画庁

Gustavo Riveros	企画庁日本協力担当
布施 和博	政策アドバイザー

〈日本側〉

### ○ 在パラグアイ日本国大使館

宍戸 孝志	経済・経済協力班
-------	----------

### ○ プロジェクト

高井 壯一	総括／教育行政
船木 淳子	学校運営管理
大谷 雅代	授業計画管理
小島 孝行	学校運営管理 2

### ○ JICA パラグアイ事務所

桜井 英充	JICA パラグアイ事務所 所長
岩谷 寛	JICA パラグアイ事務所 次長
佐久田 朝親	JICA パラグアイ事務所 所員
中川 岳春	JICA パラグアイ事務所 所員
Mirian Ponillaux	JICA パラグアイ事務所 現地職員

## 第2章 プロジェクトの概要

### 2-1 基本計画

名称	学校運営管理改善計画
協力期間	2006.7.21 - 2009.1.20
上位目標	プロジェクト対象地域の基礎教育校において学校運営管理が改善される
プロジェクト目標	プロジェクト対象県の中央校において、学校運営管理改善に資する校長研修のモデルが確立される
期待される成果 (アウトプット)	1. 校長研修の実施方法（内容及び手法）が開発される 2. インストラクターおよびスーパーバイザーの校長研修の実施能力が向上する 3. 学校運営管理活動のモニタリング・評価方法が開発される

### 2-2 プログラムにおける位置づけ

対パラグアイ JICA 国別事業実施計画（2007年3月改定）における5つの援助重点分野のうち、「貧困層への社会サービスの充実と収入の維持向上」の開発課題「基礎教育の改善」に対応するプログラムとして「基礎教育拡充支援プログラム」が設定されている。本プロジェクトは基礎教育拡充支援プログラムの中心的スキームとして位置づけられ、その他に小学校教諭の青年海外協力隊派遣が実施されている。

### 2-3 プロジェクト・デザイン・マトリックス

JICA では、1990年代前半から、プロジェクト管理手法の一環としてプロジェクト・サイクル・マネージメント（Project Cycle Management : PCM）手法を導入した。PCM 手法において中心的役割を果たすのは、プロジェクト・デザイン・マトリックス（Project Design Matrix : PDM）と名付けられたプロジェクト計画概要表である。これは「目標」「活動」「投入」等のプロジェクトの主要構成要素や、プロジェクトを取り巻く「外部条件」との論理的相関関係を示したものである。

本プロジェクトにおいても、2006年3月の討議議事録（Record of Discussions: R/D）およびミニッツ（Minute of Meeting: M/M）署名時に PDM（0）を作成し、R/D の付属文書として承認されている。その後 2007年2月の運営指導調査において PDM(1)に、2007年10月の中間評価調査時に PDM（2）に改訂された。本終了時評価は PDM(2)に基づいて実施された。

### 2-4 実施体制

本プロジェクトのカウンターパート機関は教育文化省（Ministerio de Educación y Cultura: MEC）であり、次官をプロジェクトダイレクター、就学前・基礎教育総局長をプロジェクトマネージャーとしている。また、プロジェクトは次官、就学前・基礎教育総局長を筆頭に合同調整委員会（Joint Coordination Committee : JCC）を結成し、プロジェクトの円滑な運営を目的として1年に2度、もしくは必要に応じて適宜委員会を開催することとしている。

実際にプロジェクト活動を行っていく上での直接的なカウンターパートは、MEC 関係各局（就学

前・基礎教育総局、教育プロセス強化総局、教員養成局)の職員6名とプロジェクト対象県(セントラル県、コルディジェラ県)県教育監督調整事務所の職員2名からなる“校長研修ユニット(Unidad de Capacitación Directores: UCD)”である。彼らはインストラクターとして、県レベル・地域レベルでの校長研修の実施や研修モジュールの開発等を行うとともに、県教育監督調整事務所のスーパーバイザーと協働してモニタリング活動を実施している。なお、プロジェクト活動には教員養成校(Instituto de Formación Docente: IFD)や高等師範学校(Instituto Superior de Educación : ISE)の関係者が適宜技術的支援を行っている。

一方日本側は、総括／教育行政を筆頭に現在4名の専門家(学校運営管理、授業計画管理、学校運営管理2)が本プロジェクトに携わっており、UCDメンバー及び県教育監督調整事務所のスーパーバイザーへの技術支援・指導を行っている。

## 2-5 対象地域

本プロジェクトではセントラル県の一部とコルディジェラ県全地域を対象地域とし、両県の基礎教育中央校104校(セントラル県:50校、コルディジェラ県:54校)の校長・副校長に対して校長研修を実施している。なお、パラグアイ国全体で基礎教育校は8,281校(うち中央校は1,032校)ある。

(2005年時点)

## 第3章 終了時評価の方法

### 3-1 評価グリッドの作成

本終了時評価は「JICA 事業評価ガイドライン」に準拠して実施し、評価グリッドを作成のうえ、それらをもとにプロジェクト実績と実施プロセスを把握し、妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性の評価5項目の観点から評価した。

実績・実施プロセス、評価5項目の定義は以下の通りである。

#### (1) 実績・実施プロセス

##### 1) 実績

PDM の投入、成果、プロジェクト目標、上位目標に関する達成度、もしくは達成予測に関する情報。

##### 2) 実施プロセス

PDM の活動の実施状況やプロジェクトの現場でおきている事柄に関する様々な情報。

#### (2) 評価5項目

##### 評価5項目の定義

妥当性	プロジェクトの目標（PDM のプロジェクト目標、上位目標）が、受益者のニーズと合致しているか、援助国側の政策と日本の援助政策との整合性はあるか、といった「援助プロジェクトの正当性」を検討する。
有効性	PDM の「プロジェクトの成果」の達成度合いと、それが「プロジェクト目標」の達成にどの程度結びついたかを検討する。
効率性	プロジェクトの「投入」から生み出される「成果」の程度を把握する。各投入のタイミング、量、質の適切度を検討する。
インパクト	プロジェクトが実施されたことにより生じる直接・間接的な正負の影響を検討する。
自立発展性	援助が終了した後も、プロジェクト実施による便益が持続されるかどうか、自立発展に必要な要素を見極めつつ、プロジェクト終了後の自立発展の見通しを検討する。

### 3-2 評価実施方法

実績・実施プロセスの確認と5項目評価を行うための調査項目について、何をどのように実施したらよいか具体的な方法を検討するため、①評価設問、②必要な情報・データ、③情報源、④データ収集方法について一覧表で示した評価グリッドを作成した。（評価グリッドの詳細結果は、付属資料「終了時評価調査レポート」付録3-5：調査結果のとおり）情報・データ収集方法については、下記のいずれかの方法で実施した。

#### (1) 文献資料調査

現地調査前と現地調査時に既存の文献・報告書等（事前評価報告書、業務進捗報告書、業務完了報告書、中間評価調査報告書等）、その他プロジェクトが作成した資料、現地の MEC などから必要な情報を収集した。

#### (2) 質問票による調査

事前に質問票を作成のうえ、MEC に配布し、情報収集を行った。

#### (3) 現場視察

プロジェクトサイトを視察し、県教育監督調整事務所のスーパーバイザーやプロジェクト対象校校長、周辺校校長、IFD 教官を対象にインタビューを行った。

#### (4) プロジェクト関係者との面談・協議

プロジェクト関係者（MEC 関係各局長、UCD メンバー、専門家等）に対するヒアリング、意見交換、協議を行った。

## 第4章 計画達成度

### 4-1 投入実績

#### (1) 日本側投入

プロジェクト開始以来、終了時評価までの日本側投入は以下のとおりである。

##### 1) 専門家派遣

日本人専門家は概ね計画通りに派遣された。投入実績の詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録7：専門家派遣実績に示されるとおりである。

##### 2) 研修員受入

2006年11-12月に実施した本邦研修にはMECの関連3局から2人の局長と1人の局長代理、ISEの副部長の計4人が参加し、2007年10月の本邦研修にはユニットメンバー6人が参加した（詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録8：本邦研修受け入れ実績を参照）。関連3局からの参加者はその後の政権交代によって交替した。

##### 3) 機材供与

プロジェクトに必要なコンピューター、コピー機、デジタルカメラなどの機材が供与され、プロジェクトの活動でそれぞれ十分に活用されている（詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録10：調達・供与機材実績を参照）。

車両も1台供与され、その車両の保険料や燃料に関してはMECが拠出することになっていたが、経費執行の遅れから車両が使えないといった不都合が生じた。

##### 4) 現地活動費

日本側からのプロジェクト経費の支出状況は付属資料「終了時評価調査レポート」付録9：日本側現地業務費実績に示す通りである。

政権交代に伴うMEC側の予算執行の遅れにより、2008年6月からはプロジェクトを計画通りに実施するためJICA側が活動経費を支出している。2008年8月までの現地活動費の合計は16,778,000円（2008年9月27日の為替レートでは約645,600,000グアラニー）である。

#### (2) パラグアイ側投入

プロジェクト開始以来、終了時評価までのパラグアイ側投入は以下のとおりである。

##### 1) カウンターパートの配置

MECからのカウンターパート人材の投入については、付属資料「終了時評価調査レポート」付録11 カウンターパート一覧で示すとおりである。2008年8月の政権交代によってプロジェクトのダイレクターとマネージャー、さらにその他の関連2局の局長が交代となった。ユニットメンバーについては、質・量ともに満足のいく人材が投入された。しかし局長レベルについては、前政権下の3局長

と会合を持つことが困難であり、プロジェクトにとって必要な意思決定に遅れが生じることがあった。

県教育監督調整事務所からは、同資料に示されるとおり、ユニットメンバーとして各県から1名ずつのUCDのメンバーが配置されている。この2名が配置されたことによりUCDユニットと県のコミュニケーションを潤滑に保つことができた。

## 2) アシスタント人材

MECより秘書1名と運転手1名の投入があった。

## 3) カウンターパートの活動経費

中間評価でも言及されたとおり、MECのプロジェクト活動に関する費用執行の遅れによりモニタリング活動の実施に遅れが生じることが複数回あった。中間評価における提言の後も、予算執行の遅れは継続した。2008年8月に政権が交代することになり、同年6月以降はMEC側の予算を執行できる可能性が低くなったことから、それ以降は活動を継続するためにJICA側から経費を支出している（詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録12パラグアイ側プロジェクト経費実績で示す通り）。

一方MECから拠出されるプロジェクトの費用として事前に検討されていない経費があったため、個人が負担するなど不都合が生じるケースもあった（対象各県からユニットメンバーとして参加しているカウンターパートが各県から週1度プロジェクト事務所に通う際の交通費など）。

## 4) JICA 専門家チームの執務室

MECは日本人専門家用とユニットメンバー用の2つの執務スペースを提供している。

### 4-2 活動の実施プロセス

プロジェクトの実施プロセスについて以下のような状況が確認できた。詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録4調査結果：実施プロセスを参照のこと。

#### 1) 活動の実施状況

プロジェクトの各活動は概ね計画通りに実施された。各活動の詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録4調査結果：実施プロセスを参照のこと。

#### 2) プロジェクトの実施体制

本プロジェクトは次官をプロジェクトダイレクター、初等教育総局長をプロジェクトマネージャーとし、加えて教員養成局と教育監督総局が関わっている。2008年8月の政権交代後、大臣、次官、ならびに上記3局の局長が交替となった。政権交代前は、関連3局は1名の次官の管轄下にあったが、新政権下では初等教育総局と教員養成校局は教育運営管理担当の副大臣の管轄下、教育監督総局（現在は教育プロセス強化総局）は教育開発担当の副大臣の管轄下に分かれている。

上記3局との関係について、R/Dでは初等教育総局以外の2局はJCCのメンバーとしてのみ挙げ

られていたものの、プロジェクトは事実上実施委員会の役割を果たす「拡大ユニット会議」のメンバーに3局局長を加えて、彼らの参加の下での意思決定を試みた。しかしながら、前政権の間は3局の局長と一度に会合を持てる機会はまれであり、意思決定に支障をきたした。

### 3) 関係者間のコミュニケーション

本評価調査の各関係者への聞き取り調査では、専門家とユニットメンバーおよびスーパーバイザー、またスーパーバイザーと対象校校長との間のコミュニケーションに問題はないとのことであった。

局長レベルに関しては、上記の問題から中間評価時にはコミュニケーションの改善が提言されたが、その後も3局と同時に会合を持つことは困難な状況が継続した。

### 4) 実施機関やカウンターパート (Counterpart: C/P) のオーナーシップ

MEC については、前政権下では上述の局長レベルでの不都合やプロジェクト経費の執行の遅れを考慮すると、オーナーシップが十分であったとは言い難い。政権交代後の MEC については、就任後間もなく、プロジェクト終了後の普及メカニズム等についてまだ明確な方向性が示されていない。

ユニットメンバーについては、プロジェクト活動に積極的に取り組みモデル開発に貢献していることから、高いオーナーシップを確認することができた。

スーパーバイザーについては、個人差が見られるものの、概ね積極的な参加が確認されている。上位目標の達成に向けてさらに積極的な取り組みが望まれる。

県コーディネーターについては、対象県のうちの1県では政権交代による人事異動があった。現在各県は県毎の普及計画を作成中であり、今後はその計画の実施のために強いリーダーシップが期待される。

### 5) 活動のモニタリング状況

プロジェクト活動の進捗管理に関しては、専門家とユニットメンバーで活動計画を確認し、役割分担を明確にしながらプロジェクトチーム自らでモニタリングを行った。その結果概ね計画通りの活動実施が可能であった。

### 6) 技術移転法の方法

本プロジェクトでは、本邦研修への参加以外では、主に専門家との共同作業を通じて C/P への技術移転を行う OJT 方式を採用している。それによって、C/P のニーズに合わせた柔軟な指導が可能であった。また、OJT で指導を行ったことでモデルを専門家と C/P が共同で作り上げることとなり、パラグアイの現状や手法に合わせた、適用可能なモデル開発が可能となった。

スーパーバイザーへの技術移転についても調整会合 (Mesa de trabajo) による共同作業を通じた技術移転が行われた。これらの研修方法について、本終了時評価の聞き取り調査では各関係者から満足のいくものであったという意見が聞かれた。

## 7) カウンターパートの適切さ

各ユニットメンバーの能力は高く、プロジェクトの実施に大きく貢献したと専門家は高く評価している。ユニットメンバーは適切な人材が配置されたといえる。

## 8) ターゲットグループや関係組織の参加度・認知度

プロジェクトの達成状況の項目で示す通り、対象校の研修への参加率は高かった。一方、スーパーバイザーからは校長、副校長など同じ人材が研修に参加せず毎回異なる人材が参加している学校も見受けられ、内容の理解に支障があったとの指摘がなされた。

教員や児童、保護者の参加については、スーパーバイザーによると参加型の学校活動計画 (Proyecto Educativo Institucional : PEI) /年間活動計画 (Plan Operativo Anual: POA) の作成を通して高まりつつある。しかしその度合いはそれぞれの学校の状況や活動の進展度合いによって異なる。

### 4-3 プロジェクトの達成状況

PDM2 に記載された指標に基づき、プロジェクトの達成状況の評価を行った。詳細は付属資料「終了時評価調査レポート」付録3 調査結果：実績の検証を参照のこと。

#### (1) 成果

成果1：校長研修の実施方法（内容及び手法）が開発される

指標：

1. 対象中央校で作成された PEI の作成状況と内容の質
  - 1.1 対象中央校の PEI 所有率が 90%以上
  - 1.2 対象中央校の作成した PEI のうち「PEI 分析表」の全ての要件を満たしたものが 90%以上
2. 対象中央校で作成された POA 作成状況と内容の質
  - 2.1 対象中央校の POA 所有率が 90%以上
  - 2.2 対象中央校の作成した POA のうち「POA 分析表」の全ての要件を満たしたものが 90%以上
3. 対象中央校の POA の実施達成度
4. 学校管理職による学校コミュニティへのアカウントビリティ
  - 4.1 対象中央校の保護者会議に PEI/POA に関する議題が含まれるものが 80%以上
  - 4.2 中央対象校の POA に計画された保護者会の開催実績が 80%以上
  - 4.3 中央対象校のうちスーパーバイザーに PEI/POA を提出した学校が 90%以上

#### 1) 指標1：PEI

プロジェクトが実施したモニタリングの結果によると、対象中央校の 93%(104 校中 97 校)が PEI<sup>1</sup>分析表のすべての要件を満たした PEI を所有している。ベースライン調査時のデータでは MEC が認める PEI の所有率は 59%(104 校中 61 校)であった。

<sup>1</sup> 本プロジェクトでは PEI を所有する学校の条件として、①全体目標とその数値目標の設定、②個別目標とその数値目標の設定、③左記数値目標に対する指標の設定、④その指標の入手手段の設定、⑤戦略策定、⑥その戦略に対す

表：対象中央校の PEI 所有状況

県(全対象校数)	PEI 所有学校数	PEI 所有率
セントラル県(50 校)	49	98%
コルディジェラ県(54 校)	48	89%
合計(104 校)	97	93%

出典：プロジェクトによるモニタリング結果

対象中央校の 85%が下表に示す 4 つの PEI の質に関する要件を満たした。スーパーバイザーはモニタリングシートによる確認を行った後に、足りなかった部分や満足ではなかった部分についての指導を含めたフォローアップを行っていることから、本データを収集したモニタリングの後にはすべての要件を満たした学校の割合はさらに上昇していることが期待できる。

表：PEI の各要件の準拠状況

PEI の質分析クライテリア	セントラル県 (50 校)		コルディジェラ 県(54 校)		合計(104 校)	
	学校数	比率	学校数	比率	学校数	比率
(1) 全体目標とその数値目標の内容	49	98%	51	94%	100	96%
(2) 個別目標とその数値目標の内容	49	98%	47	87%	96	92%
(3) 指標と入手手段の内容	47	94%	47	87%	94	90%
(4) 戦略と主要活動の内容	46	92%	52	96%	98	94%
上記 4 項目を満たした学校	45	90%	43	80%	88	85%

出典：プロジェクトによるモニタリング結果

## 2) 指標 2：POA

プロジェクトのモニタリング結果によると、対象中央校の 91%(104 校中 95 校)が要件を満たした POA<sup>2</sup>を所有している。ベースライン調査時のデータでは MEC が認める POA の所有率は 35%(104 校中 36 校)であった。

表：対象中央校の POA 所有状況

県(全対象校数)	POA 所有学校数	POA 所有率
セントラル県(50 校)	47	94%
コルディジェラ県(54 校)	48	89%
合計(104 校)	95	91%

出典：プロジェクトによるモニタリング結果

る主要活動の記載、⑦複数年度(5年間)の活動計画の策定を挙げており、これらの条件を満たしたものが、PEI の「所有数」に計上されている。

<sup>2</sup> 本プロジェクトでは POA を所有する学校の条件として、①個別目標の設定、②主要活動の設定、③個別活動の設定、④個別活動に沿った日程の記載、⑤人材・資機材の確保、⑥責任者の明記、⑦評価指標の記載、⑧入手手段の記載を挙げており、これらの条件を満たしたものが、POA の「所有数」に計上されている。

対象中央校の85%(104校中88校)がPOA分析表の要件<sup>3</sup>を満たした。指標1-2と同様に、下表のデータが収集された後にフォローアップの指導が行われたことを考慮すると、現状では下表よりも数値が向上していることが期待できる。

表：対象中央校の作成したPOAのうち全ての要件を満たしたもの

県(全対象校数)	要件を満たしたPOA の所有学校数	比率
セントラル県(50校)	41	82%
コルディジェラ県(54校)	47	87%
合計(104校)	88	85%

出典：プロジェクトによるモニタリング結果

### 3) 指標3：POAの達成度

対象中央校のうち、POAの実施達成度が90%以上であった学校は80.8%(104校中84校)であった。

表：対象中央校のPOA実施達成状況

達成度	セントラル県		コルディジェラ県		合計	
	学校数	比率	学校数	比率	学校数	比率
無回答	8	16.0%	4	7.4%	12	11.5%
49%以下	1	2.0%	4	7.4%	5	4.8%
50-59%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
60-69%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
70-79%	3	6.0%	0	0.0%	3	2.9%
80-89%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
90%以上	38	76.0%	46	85.2%	84	80.8%
合計	50	—	54	—	104	—

出典：プロジェクトによるモニタリング結果

### 4) 指標4：学校コミュニティへのアカウンタビリティ

対象中央校の89.4%(104校中93校)が保護者集会でPEI/POAに関する議題を扱った。ベースライン調査の同比率は20%であった。

<sup>3</sup> 本プロジェクトではPOAの質を確保するためのクライテリアとして、①個別目標と主要活動の内容、②主要活動と個別活動の内容、③個別活動に対する評価指標の内容、④評価指標に対する入手手段の内容、⑤POAの活動の実現に向けた人材・資機材・日程の確保状況を掲げており、これらのクライテリアを満たしたものが、上記の学校数およびその比率(%)に記載されている。

表：保護者集会で PEI/POA に関する議題を扱った対象中央校

県(全対象校数)	学校数	比率
セントラル県(50校)	44	88.0%
コルディジェラ県(54校)	49	90.7%
合計(104校)	93	89.4%

出典：第5回モニタリング結果

対象中央校のうち、POA に計画された保護者会の開催実績が 80%以上の学校は 59.7%であった。

表：POA に計画された保護者会の開催実績

計画された保護者会の実施率	セントラル県		コルディジェラ県		全体	
	学校数	比率	学校数	比率	学校数	比率
無回答	9	18.0%	9	16.7%	18	17.3%
49%以下	2	4.0%	1	1.9%	3	2.9%
50-59%	6	12.0%	11	20.4%	17	16.3%
60-69%	2	4.0%	2	3.7%	4	3.8%
70-79%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
80-89%	1	2.0%	0	0.0%	1	1.0%
90% 以上	30	60.0%	31	57.4%	61	58.7%
合計	50	—	54	—	104	—

出典：第5回モニタリング結果

指標 3 で示した通り、POA の達成率は 80%以上であったが、その一方で本指標が 80%に達しなかった理由はモニタリングシートの設問に起因していることがわかった。モニタリングシートでは「PEI/POA を議題とした保護者総会（Reunión general de padres）の実施」について質問しており、保護者の総会は実施せず学年毎の保護者会合を実施しているため「無回答」であった学校や、総会を計画していながらも学年毎の実施に至ったため「実施しなかった」と回答した学校があったとのことである。よって、POA に計画された保護者会の開催実績はここで示される数値よりも実際は高いことが予想できる。

指標 1-1 と 2-1 で示した通り、スーパーバイザーに PEI を提出した学校は全体の 93%、POA を提出した学校は 91%であった。ベースライン調査時の同様のデータでは PEI は 59%、POA は 35%であった。

成果 2： インストラクター及びスーパーバイザーの校長研修の実施能力が向上する

指標：

- 2-1. 養成されたインストラクター数（5人以上）
- 2-2. 養成されたスーパーバイザー数（2県で40人以上）
- 2-3. 養成されたインストラクター及びスーパーバイザーによる全8回の県レベル及び地域レベル校長研修に6回以上出席した対象校が80%以上
- 2-4. 要請されたインストラクターおよびスーパーバイザーによる研修への参加者（校長・副校長）の満足度

#### 1) 指標 2-1: インストラクター

養成されたインストラクターは8人の技官（ユニットメンバー）であり、うち2人は対象県の技官である。

以下の点から、インストラクターは十分に養成されたと判断できる。

- ユニットメンバーは県レベル研修のインストラクターとして、また地域レベル研修・モニタリングのアドバイザーとしての役割を果たしてきた。プロジェクトが実施した校長・副校長182人に対するアンケートによると、1) 研修スケジュールの作成、2) 活動のコーディネーション、3) 研修中の説明の明確さ、4) 助言の適切さ、の4点それぞれにおいて、良い、または非常に良いとの評価が全体の90%以上であった。
- 本終了時評価で実施したスーパーバイザーへの聞き取り調査では、ユニットメンバーとの活動は満足のいくものであり、スーパーバイザー達のニーズに合った指導を受けることができたとのことであった。
- ユニットメンバーへの聞き取り調査では、彼ら自身は研修や指導で十分な情報を提供できるための知識を身につけることができたとのことであった。

#### 2) 指標 2-2: スーパーバイザー

養成されたスーパーバイザーの数はセントラル県の18人のテクニコ(技官)<sup>4</sup>、コルディジェラ県の8人のテクニコを含めて、2県で合計45人である。

以下の点から、スーパーバイザーは養成されていると言える。

- 校長や副校長へのアンケートによると、スーパーバイザーについて、1) 研修中の説明の明確さ、2) モニタリングの方法、3) 研修内容に沿ったモニタリングの実施、の3項目のいずれにおいても85%が良い、または大変良いと回答した。
- ユニットメンバーへの聞き取り調査では、スーパーバイザーの能力や活動への参加度に各々の意欲によってばらつきがあるが、一般的には十分な知識やプロジェクトのテーマに関する能力を習得しており、またプロジェクト活動に参加したテクニコ達はスーパーバイザーの役割を補っていた、とのことである。
- スーパーバイザーへの聞き取り調査では、校長への研修や指導を行うために十分必要な能力を身

<sup>4</sup> テクニコはスーパーバイザーの業務を補佐し、事実上スーパーバイザーと同様の役割を果たしていることから、本プロジェクトではテクニコにもスーパーバイザーと同様の技術移転を行った。

につけていると自己評価している。

### 3) 指標 2-3: 校長研修の出席率

対象校の 99% (104 校中 103 校) がプロジェクトによる研修 8 回中、6 回以上に参加した。

表： 対象中央校の研修への参加回数

参加回数	セントラル県		コルディジェラ県		合計	
	学校数	比率	学校数	比率	学校数	比率
0 回	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
1 回	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
2 回	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
3 回	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
4 回	0	0.0%	1	1.9%	1	1.0%
5 回	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
6 回	6	12.0%	1	1.9%	7	6.7%
7 回	18	36.0%	11	20.4%	29	27.9%
8 回	26	52.0%	41	75.9%	67	64.4%
合計	50	—	54	—	104	—

出典： プロジェクトによる研修出席録

### 4) 指標 2-4: 研修参加者の満足度

県及び地域レベル研修の満足度について、95%の校長・副校長（191 人中）が以下の表で示す項目において大変満足、または満足であったと回答した。

表： プロジェクトの研修に参加した校長・副校長の満足度

項目	セントラル 県 (44 校、93 名)	コルディジェラ 県 (51 校、98 名)	全体 (95 校、191 名)
(1)研修のテーマと学校のニーズは合致していたか	96.7%	97.9%	97.3%
(2)研修とモニタリングの組み合わせが効果的に研修内容の理解につながったか	94.6%	95.9%	95.3%
(3)研修内容が明解であったか	93.5%	96.8%	95.2%
(4)研修教材の内容が明解であったか	96.8%	97.9%	97.4%
(5)研修を通じて学校の抱える問題が明確になったか	96.8%	95.8%	96.3%
(6)研修を通じて参加型による学校運営管理が実施できるようになったか	94.6%	96.9%	95.8%

出典： 第 6 回地域レベル研修におけるアンケート

また、評価会（2008年3月）で実施したアンケートでは、95%以上の校長・副校長が自分の研修への参加状況や研修で出された宿題の達成状況は大変良かった、または良かったと自己評価している。

表：研修への参加と宿題への取り組みについての校長・副校長の自己評価

項目	とても良い	良い	普通	悪い
研修への積極的な参加	30.5%	65.5%	1.1%	0%
研修での宿題への取り組み	22.0%	72.3%	4.0%	0%

出典：評価会（2008年3月）でのアンケート結果

成果3：学校運営管理活動のモニタリング・評価方法が開発される

指標：

研修内容を反映した簡潔なモニタリング・評価シートが完成する（プロジェクト終了時までには）

モニタリングシートの開発は、プロジェクト活動の進展に合わせて修正や追加しながら実施された。調整会合においてユニットメンバーがシートの内容を提案し、スーパーバイザーと意見交換をしながら修正を行った。スーパーバイザーへのアンケートによると、92%がモニタリングシートは大変満足、または満足であると回答している。

表：スーパーバイザーによるモニタリングシートの満足度

	大変満足	満足	不満	大変不満
モニタリングシートの満足度	36.0%	56.0%	8.0%	0%

出典：プロジェクトによるスーパーバイザーへのアンケート結果

注：スーパーバイザー25人（セントラル県18人、コルディジェラ県7人）がアンケートに参加した。

## （2）プロジェクト目標

プロジェクト対象県の中央校において、学校運営管理改善に資する校長研修のモデルが確立される

指標：

1. 校長研修の実施手法、内容が明確に記載されていること
2. 研修後の学校運営管理の方法が記載されていること
3. 校長研修を全国展開するための方法が記載されていること
4. 研修参加者及び研修実施者用の教材が含まれていること
5. 作成されたガイドラインが、パラグアイ側 MEC の合意を得られていること

本プロジェクトによって校長研修の実施手法及び内容、研修後の学校運営管理の方法についてのモデルが開発された。校長研修ガイドライン(ドラフト)にはそれらが詳細に記されており、ガイドラインの評価に携わったカリキュラム・評価・指導総局の担当官によると、ガイドラインの使用者が理解

しやすい表現で記述されている。

全国展開のための方法については、新政権下の MEC において全国普及のメカニズムはまだ未確定であることから、ガイドラインには簡易な説明が記載されているのみであり、詳細な記述には至っていない。

研修用教材(キット)はガイドラインの付属資料として作成され、ガイドラインの作成チームによりカリキュラム・評価・指導総局への提出が終了している。

前政権の副大臣から任命されたガイドラインの評価担当者がプロジェクトのガイドライン見直し作業に加わり、評価が行われた。カリキュラム・評価・指導総局の局長によると、この見直しのプロセスを経たことでガイドラインは MEC の参考文献としての承認を得ることができるとのことである。11 月には副大臣の承認を得る予定となっている。

校長研修モデルの手法については、ユニットメンバー、スーパーバイザー、手法を活用している校長・副校長などから、学校の運営管理の改善に有効であると高く評価されている。手法を活用した学校では、参加型で有効な運営管理ができるようになった成功例が十分に確認できた。また、ガイドラインを編集する際には ISE や IFD、MEC の担当者から助言を受けている。さらに、米州開発銀行 (Inter-American Development Bank : IDB) の財政支援により実施されている「基礎教育改革強化プログラム:エスクエラビバ(Programa de Fortalecimiento de la Reforma Educativa Escuela Viva Hekokatúva)」や NGO プラン・パラグアイが実施しているプロジェクト「エスクエラアクティバ (Programa Escuela Activa Mita Iru)」の関係者にもガイドラインをレビューしてもらっているが、内容についてポジティブな評価を得ており、今後それぞれのプログラムで活用する可能性も示唆している。よって、モデルの内容は満足のいくものであると判断できる。

### (3) 上位目標

プロジェクト対象地域の基礎教育校において学校運営管理が改善される
指標： 1. 対象県・周辺校の POA の作成状況と内容の質 2. 対象県・周辺校における POA の実施達成度

2008 年 8 月に実施したインパクト調査の結果によると、下表が示すように、対象中央校の 65%がプロジェクトの指導した PEI/POA の作成について周辺校への普及のための活動を既に開始している。

表：周辺校への指導を開始した中央校

県(中央校サンプル数)	周辺校の指導を開始した中央校数	比率
セントラル県(10 校)	5	50.0 %
コルディジェラ県(10 校)	8	80.0 %
合計(20 校)	13	65.0 %

出典：インパクト調査

また、スーパーバイザーによると、各中央校の校長は、周辺校への普及の責務を果たすための能力や意欲の面でそれぞれ異なり、学校によって進展状況に差が見られる。しかしながら、大部分の中央校は周辺校への PEI/POA の普及に着手しているとのことである。

同インパクト調査の結果では、下表が示すとおり、周辺校 20 校(サンプル)のうち 25%が要件を満たす PEI<sup>5</sup>を持っており、20%が要件を満たす POA<sup>6</sup>を持っていることがわかった。

表：周辺校の PEI/POA の所有率

県(周辺校サンプル数)	PEI 所有校		POA 所有校	
	学校数	比率	学校数	比率
セントラル県(10校) <sup>7</sup>	3	30.0%	1	10.0%
コルディジェラ県(10校) <sup>8</sup>	2	20.0%	3	30.0%
合計(20校)	5	25.0%	4	20.0%

出典：インパクト調査

POA の達成状況については、現時点では大部分の周辺校が PEI/POA の作成中であり、まだ開始していない学校や開始後間もない学校もあるため、実施達成度を確認するには時期尚早であった。

<sup>5</sup> PEI を所有する学校の条件として、①複数年度の計画、②「教科教育」ディメンジョンの有無、③教科教育に係る活動内容の明記、④全体目標での教科教育に関する記述を挙げており、これらの条件を満たしたものが、PEI の「所有数」に計上されている。

<sup>6</sup> POA を所有する学校の条件として、①各活動項目とその日程の記載、②個別目標の設定、③その目標達成に向けた具体的な活動の明記を挙げており、これらの条件を満たしたものが、POA の「所有数」に計上されている。

<sup>7</sup> セントラル県の対象地域の周辺校の数は 386 校である。

<sup>8</sup> コルディジェラ県の対象地域の周辺校の数は 273 校である。

## 第5章 終了時評価結果

### 5-1 評価5項目による評価

#### (1) 妥当性

本プロジェクトは、パラグアイの教育分野におけるニーズや日本の ODA 政策との整合性、手段としての適切性の面で妥当性が高い。パラグアイの新政権の教育政策との整合性については、正式文書はまだ発表されていないものの、聞き取り調査からは高い整合性が確認できた。一方、他ドナーとの連携・デマケに関しては、PEI 作成指導において IDB のエスクエラビバとの重複が見られた。プロジェクトの形成時には重複について十分な検討が行われずにプロジェクトの開始に至ったが、現時点ではエスクエラビバの第 2 フェーズで本プロジェクトの研修内容や教材を活用していくことが検討されている。

#### 1) パラグアイの教育分野におけるニーズとの整合性

本終了時評価の聞き取り調査では、各関係者から本プロジェクトがパラグアイの学校のニーズと一致しているという意見が聞かれた。PEI/POA の作成を中心とした本プロジェクトの実施により、授業日数の確保という点が改善されていることや、学校によっては問題分析により特定教科の学力向上が必要であることを認識し、学校内でプロジェクトとして取り組むことにより、学力向上の成果を上げているという声も聞かれたことから、パラグアイの教育分野におけるニーズと整合しているといえる。

#### 2) パラグアイの政策との整合性

新政権は現在、前政権の教育政策「パラグアイ 2020」をベースとした「パラグアイ 2024」を作成中である。公式な政策文章として発表されるまでにはあと一カ月ほどかかるが、本政策の中では主な課題として、1) 教育の普及範囲の拡大、2) 教育の質の向上（教師・校長・学生の質の向上、学校運営管理を含む）、3) 教育インフラの整備、4) 市民の参加（児童の教育環境の改善、保護者の積極的な参加の促進を含む）、5) 運営管理の改善（透明な運営）、が挙げられる予定である。本案件は、2) 教育の質の向上や 5) 運営管理の改善に直接的に貢献しており、パラグアイ新政権の政策との整合性が確認できた。

#### 3) 日本の ODA 政策との整合性

本プロジェクトは以下のように日本の ODA 政策と整合している。

- 日本政府は 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 (Basic Education for Growth Initiative: BEGIN)」において、開発途上国の教育の「質」向上への支援を重点事項として位置づけており、その中で 1) 理数科教育支援、2) 教員養成・訓練に対する支援、3) 学校の管理・運営能力の向上支援、の 3 点を細目としてあげている。
- JICA 国別事業実施計画 (2007 年 3 月改定) では JICA の技術協力分野における援助重点分野の一つを「貧困層への社会サービスの充実と収入の維持向上」としており、教育分野の JICA 事業実施においては「当面、学校管理職 (校長・教頭) の学校運営管理能力向上等の支援を通じ、初等教育の質的向上を図るものとする」と述べている。

#### 4) 手段としての適切性

本プロジェクトは PEI/POA の作成指導を通じた学校運営管理の改善に取り組んだが、達成状況の項で示したとおり PEI/POA の所有率や実施達成度については目標を達成しており、その結果として、授業日数確保の状況が改善していることが確認できた（「インパクト」の項目参照）。また、スーパーバイザーによると、参加型の運営管理を取り入れたことで多くの対象校で保護者の参加が改善していることが確認されている。

ターゲットグループの選定やモデルの開発方法は適切であったことが各関係者への聞き取り調査から確認できた。

他ドナーとの連携やデマケに関しては、以下のような状況があったことが確認できた。

- PEI の作成に関するプロジェクトとして、エスクエラビバとプラン・パラグアイのエスクエラクティバが存在する。エスクエラビバは複数のコンポーネントを持ち全国レベルで対象校を選定し、都市の学校と農村の学校、先住民の学校に異なるアプローチを行うプロジェクトであり、複数のコンポーネントの中に PEI に関する研修が含まれる。しかし、プロジェクトの形成時にはエスクエラビバに本プロジェクトと重複する内容があることは検討されていなかった。プロジェクト実施中においては、エスクエラビバとは活動内容や実施体制等を共有するために情報交換を行ったものの（2年次に3回）、エスクエラビバは第2フェーズの実施に向けて調査中であったため、活動内容を具体的に共有することができなかった。
- 3年次には初等教育総局との間での会合が2度実施され、本プロジェクトの研修モデルや教材を他プログラムに活用していくことに関心があるという意見が聞かれた。
- 一方で現場レベルでは本プロジェクトの対象校の中にエスクエラビバの活動校も含まれており、1年次には同じ学校内でエスクエラビバの PEI と JICA のプロジェクトの PEI を持っている学校があった。そのようなケースでは本プロジェクトはプロジェクトの PEI を押し付けるのではなく、各学校が良いと考える方法をとることを推奨した。結果的に、スーパーバイザーや一部の校長へのインタビューによると、エスクエラビバの PEI に関する指導と本プロジェクトの PEI 作成指導に大きな懸隔は存在せず、エスクエラビバの対象校ではエスクエラビバでの経験を生かして本プロジェクトの指導内容をより理解し活用できたとのことである。
- 新政権の MEC では、エスクエラビバの資金を活用して PEI の普及を実施するためのメカニズムを検討している。エスクエラビバは学校運営管理のみならずバイリンガル・多文化教育など多様なコンポーネントから成り立っているが、本プロジェクトの経験から、PEI 作成を通じた学校運営管理のコンポーネントについては成功を上げている本プロジェクトのモデルが活用されることが期待される。

その他の JICA 事業との連携としては、2008年2月に実施された JICA の地域別研修「学校運営改善」の枠を活用して本プロジェクトの県レベルのアクター4名（コルディジェラ県教育監督調整事務所コーディネーター、コルディジェラ県から参加しているユニットメンバー1人、スーパーバイザー1人、校長1人）が本邦研修を受けた。コルディジェラ県からの研修員の派遣においては、プロジェクト側は研修員の選抜基準や理由を説明したものの、同県の選抜されなかったスーパーバイザーから

は基準が理解できなかったとの意見があった。また、研修員は帰国後上司から研修成果の発表の場が与えられなかったことから、同僚のスーパーバイザーからは研修成果が共有されていないことを不満とする声があった。2009年1月に実施される地域別研修ではセントラル県からの参加が予定されている。

また、プロジェクトの対象校に青年海外協力隊員（Japan Overseas Cooperation Volunteer: JOCV）が派遣されている学校がある。隊員の活動とプロジェクトの業務内容は合致していないが、研修等の機会を通じて意見交換を行う等の連携が行われた。

## （2）有効性

本プロジェクトは1) PEI/POA の作成を通して学校運営管理の改善に十分資することができる研修内容と、2) 研修とモニタリング及びフォローアップの組み合わせによって研修で指導を受けた内容を各学校で実行することを高い確率で保証できる指導体制、という点において、対象県では有効性の高いモデルが確立できたと言える。今まで1) があっても2) に欠けるため定着しなかったことを考慮すると、本プロジェクトは対象県で2) の指導体制を確立できた点で有意義であったと言える。

一方、本プロジェクトのPDMには全国展開のための方法をモデルに盛り込むことがプロジェクト目標の指標によって明示されている。しかし、全国展開に向けたMECによる普及のメカニズムは未確立であり、全国展開の方法は十分な形でモデルに含まれていない。そのような現状では、上記2) の指導体制を他県で実施することが今後のMECのメカニズムの下に可能であるかどうかは確認できていない。

### 1) プロジェクト目標の達成状況

プロジェクト対象県において学校運営管理改善に十分資することができる校長研修モデルが確立されたといえる。しかし、プロジェクト目標の中には全国普及を視野に入れた指標が含まれているが、新政権のMECにおける普及のメカニズムが未確定であることから、同モデルの全国普及の目処は立っていない。プロジェクト目標の達成度に関する詳細はプロジェクトの達成状況の項目で示した通りである。

### 2) アウトプットとプロジェクト目標達成の因果関係

プロジェクトの達成状況の項目で述べたとおり、各成果において高い達成度を示しており、それぞれの成果がプロジェクト目標の達成に直接的に貢献していると言える。

アウトプットからプロジェクト目標に至るまでの外部条件は現時点においても正しいことが確認できた。「MEC及びプロジェクト地域において、プロジェクト関係者が本プロジェクトに積極的に関わり続ける」という外部条件に対し、政権交代による局長以上レベルの人事交替や、校長・副校長の退職や異動が確認できたが、プロジェクトの主要なアクターであるカウンターパートやスーパーバイザーにおいては同じ人材が継続して活動にあたっているため、現在までには大きな影響は発生していない。

### 3) プロジェクト目標達成の促進・阻害要因

関係者への聞き取り調査から以下の促進要因および阻害要因が確認された。

#### 促進要因

- ユニットメンバーが有能であり、プロジェクト活動にも積極的に取り組んだことでモデルの開発に大きく貢献した。
- スーパーバイザーについては、人材によって差はあったものの、概ね積極的な参加が得られた。そのため、対象地域では十分な成果を達成することができた。

#### 阻害要因

- MEC からの活動予算の執行が遅れたため、活動に遅れが生じた。
- 校長や副校長の異動や退職が多く発生するため、一度研修で能力をつけた人材が学校から離れ、指導しなおす必要が生じ、PEI/POA 作成についての課題達成に遅れが生じるケースがあった。
- スーパーバイザーからは、保護者会の役員が短期間で交代になるケースについては、学校が保護者と新たに関係を作ることが必要となり、学校の活動の進捗に遅れが生じたとの意見があった。
- 保護者の学校運営改善に対する理解度によっては、保護者の学校活動への参加が強制であるとして受け止められたケースがあり、POA の予算が認められなかったり、教育活動の予算を工面しなかったりとネガティブな反応が見られた。

### (3) 効率性

本プロジェクトでは投入は十分に活用され、各成果はプロジェクト活動の結果として十分に達成されている。MEC 側からは質・量ともに満足な C/P が配置された一方、プロジェクト経費の執行の遅れが続き、タイミングの良い投入が行われなかった。その後、更なる予算執行の遅延が予測された際に、日本側が柔軟にプロジェクト経費を負担したことは、プロジェクト期間内の成果の達成に貢献した。

#### 1) アウトプットの産出

プロジェクトの達成状況の項や有効性の項で述べたとおり、成果は十分に達成されている。

#### 2) 活動とアウトプット産出の因果関係

対象中央校と統制校（セントラル校の対象県以外の 12 校）の要件を満たす PEI/POA の所有率のデータを比較すると、対象中央校が 90%以上である一方、統制校では PEI の所有率が 16.7%であり、POA に至っては 8.3%である。よって、プロジェクトの成果はプロジェクトの活動によって産出されたと言える。

表：学校のタイプ別要件を満たす PEI/POA の所有率

学校のタイプ	PEI の所有率	POA の所有率
プロジェクトの対象中央校（104 校）	93%	91%
プロジェクトの対象中央校の管轄にあ	25%	20%

る周辺校（サンプル 20 校）		
統制校（サンプル 12 校）	16.7%	8.3%

出典：インパクト調査結果

活動からアウトプットに至るまでの外部条件については、現時点においても正しいことが確認できた。外部条件の「研修を受けたインストラクター、スーパーバイザー、校長が継続して勤務する」については、有効性の項で示した通り校長・副校長の退職や異動による影響が確認された。「校長研修及びモニタリング・評価の実施に必要な経費をパラグアイ側が継続して負担する」については、既述のとおり、中間評価後も MEC 側のプロジェクト経費の執行の遅れは続き、2008 年 6 月以降は執行される見込みが低かったことから、プロジェクト活動を計画通りに実施するために日本側から活動経費が支出されている。

### 3) 投入のタイミング・質・量

投入実績の項で示した通り、MEC 側のプロジェクト経費の執行の遅れが、計画通りのプロジェクト活動の実施に影響を及ぼした。また、県から派遣されている UCD メンバーの交通費が支払われななど、活動経費が十分でないケースも見受けられた。一方、CP として投入された UCD メンバーは、能力が高く、またプロジェクト期間をとおしてプロジェクト事務所に常勤しており、質・量ともに満足のいく人的投入がなされた。その他のパラグアイ側、日本側の投入については計画通りに十分な投入が行われた。

## （4）インパクト

上位目標の達成については、既に対象両県で周辺校への普及活動が開始されているうえ、両県とも県教育監督調整事務所が中心となり 2009 年からの周辺校への普及計画を作成中であり、実現可能性も十分にあることから、上位目標達成の可能性は高いと言える。また対象校では様々な正の波及効果が確認されており、対象校以外の関係者の間でも好ましい効果が複数確認されていることから、本プロジェクトのインパクトは高いと言える。

### 1) 上位目標達成の見込み

プロジェクトの達成状況の項で示したように、サンプル調査では 65%の中央校が既に周辺校への指導を開始している。現在各県は周辺校への普及のための計画（予算を含む）を作成中であり、計画はその後、県政府に提出され、承認を受けることができれば県政府の予算の一部を普及活動に活用できる見込みである。各県コーディネーターによると、県の予算が活用できる可能性は両県とも高いとのことである。また、普及計画の内容は各県で異なるが、各県とも県教育監督調整事務所と IFD が今後も協力して活動を実施することを検討していることから有効な指導体制が継続されることが見込まれる。よって、上位目標の達成見込みは高いと言える。

### 2) 上位目標とプロジェクト目標の因果関係

上記のとおり、既に中央校から周辺校への指導が開始しており、各県がプロジェクトのモデルを生かした普及計画の策定に取り組んでいることから、プロジェクト目標と上位目標は乖離していないといえる。しかし、活動経費を十分に確保できるかによって達成度は影響されるといえる。

プロジェクト目標から上位目標に至るまでの外部条件は現時点でも正しいことが確認できた。外部条件が満たされる可能性について、「対象中央校が周辺校に対し、学校間ネットワークを活用し指導を行う」については既述のとおり、周辺校への指導は開始されており、各学校で程度の差はあるものの、今後も中央校から周辺校への指導が行われていく可能性が高い。「パラグアイ国の経済状態が急激に悪化しない」については近年のマクロ経済は順調であり急激な悪化の兆しは確認されていない。

### 3) 波及効果

関係者への聞き取り調査をとおり、正のインパクトとして以下が確認できた。また、負のインパクトは何も挙げられなかった。

- インパクト調査では授業日数の確保の点で改善が確認された。

表: カレンダーに準じた授業日数確保状況

県 (サンプル校数)	カレンダー達成比率	
	ベースライン調査の結果 (2006年1年間のデータ)	インパクト調査 (2008年上半期のデータ)
セントラル県 (10校)	86.1%	96.1%
コルディジェラ県(10校)	87.8%	95.0%
合計(20校)	86.9%	95.6%

出典: ベースライン調査結果 (2007年7月) およびインパクト調査結果

- 学校によっては以下のようなインパクトが確認されている。
  - 参加型による PEI の作成の実施により、先生、生徒、保護者、地域の参加・コミュニケーションが増えた。
  - 保護者会の支援が活発になった。
  - 生徒や保護者が学校の問題に積極的に取り組むようになった。
  - 文書化・資料整理の習慣ができた。
  - 会計報告等、情報公開が行われるようになった。
  - 透明な運営管理により、関係者のチームワークが改善した。
  - 問題を明確にし、活動に結びつけるようになり、優先順位をつけて活動する習慣ができた。
  - 学校で独自のプロジェクトを立ち上げ、問題を解決できるようになった。例えば、ある学校では問題分析により算数の学力向上が抽出され、生徒同士の学習グループや教員の教授法を改善する活動が行われた。その結果成績が向上した。
  - 授業参観や学校間交流などが行われた。
  - 児童や保護者の視点から問題や課題が提起されるようになった。その結果、学校側（校長や教員など）が今まで気付かなかった部分を認識することができるようになった。
  - 全体目標を学校関係者と共有することにより、それを目指して、効率的に学校活動を進められるようになった。
  - 計画を策定する習慣が身についた。

- 児童がその日の授業科目や次の日の授業科目を認識するようになり、その日の科目のみを準備して登校するようになった。

- ユニットメンバー、スーパーバイザー・テクニコについては、本プロジェクトの実施をとおして、計画策定から始まり、実施、評価という一連のプロセスを学べただけではなく、記録を取る習慣も身につけることができた。また、計画策定に特化した研修を集中的に行うだけでなく、研修後のモニタリング体制も確立させた。
- 複数年度計画から単年度計画や月別活動計画まで策定し、それを実施に移すとともに、その活動や成果を評価するという一連のプロセスが確立された。
- 評価に関しては、今まで「良かった」あるいは「悪かった」という程度の判断を行うだけであったが、「悪かった」ことに関して、その対策を練るとともに、再度内容を吟味して計画を策定するようになってきた。
- モニタリング・フォローアップの効果が確認され、スーパーバイザーの役割の重要性が明らかになった。
- 以前は「教育の質の改善」という共通の目的を持ちながら共同で課題に取り組むことなく常にばらばらで活動していた IFD (研修) とスーパーバイザー (監督・フォローアップ) の協力により、教育分野における課題に対してインパクトを与えることができた好例となり、共同の指導の重要性が認識され、今後も協力していく関係が構築された。
- コルディジェラ県では既に一つの地域で IFD 教官による中央校・周辺校を対象とした研修を地域のスーパーバイザーとのコーディネーションにより実施している。
- コルディジェラ県では研修の評判を聞いた高校 (colegio) 2 校から申請があり、プロジェクトに参加した IFD 教官が学校運営管理についての研修を実施した。

## (5) 自立発展性

対象県レベルでは、組織面・人材面・技術面で十分な自立発展性が見込める。資金面について県政府の資金を活用できれば、自立発展性はさらに高いと言える。しかし、現在は中央政府の政権交代後間もないため、大きな教育制度の改革があれば影響を受ける可能性があり、制度面では不確定要素がある。

中央レベルでは、学校運営の改善は新政権における教育政策の重要課題の一つである。このことから、政策面からは今後も何らかの取り組みがなされることが期待できるものの、現時点では具体的な実施メカニズムは未定であるため、全国展開に向けた自立発展性について分析することは不可能であった。

### 1) 政策・制度面

MEC の中央レベルにおいては、妥当性の項で示したように、新政権の MEC の政策においても学校運営管理の改善は重要課題であり、今後も取り組んでいくことが確認されている。しかし、その方法についてはまだ明確になっていない。

セントラル県では県教育監督事務所が関係者（IFD、県政府、スーパーバイザー）と共同で来年からの普及計画の策定中であり、県政府からの支援が期待できる。コルディジェラ県でも普及計画を作成中であり、同様に県政府からの支援が期待できる。一方、各県の普及計画では上記の各アクターが不都合なく普及計画に取り組めるように、IFDの教官の参加時間に関する規定などについて中央レベルとの調整の必要がある。

## 2) 組織・財政面

MECの中央レベルにおいては、ユニットメンバーはプロジェクト終了後、各自の所属局に戻る事が想定されている。新政府は本プロジェクトで育成された人材を有効に活用する意向を述べているが、具体的な方法については未定である。また、MECによる全国普及については、MEC独自予算のほぼ全額が職員の給与であるという現状から、PEIの普及にはエスクエラビバの予算（IDBによるローン）が活用される可能性が高い。しかし既述のとおり、どのようなメカニズムで全国普及を行うかは未確定である。

対象県レベルでは、スーパーバイザー・テクニコについては引き続き同じ職制で業務を続けることが期待されている。資金面では、スーパーバイザーは一定の活動経費が支給されているものの、適切な活動を行うためには交通費等の面で十分ではないと考えられている。そのため、各県では県政府の予算を利用したプロジェクトの普及を検討しており、予算申請のための調整や準備に取り組んでいる。

## 3) 技術面

MECの中央レベルではガイドラインの内容が高く評価されていることから、プロジェクトが開発した校長研修モデルで活用されている技術は受け入れられていると考えられる。学校レベルでは、対象校において研修内容は広く受け入れられており、適切な活用が進む学校ではインパクトの項で述べたような効果があがっている。スーパーバイザーによると、学校レベルでは予算の作成など困難と感じる部分もあるが、フォローアップにより概ね克服できることが確認されている。

### 5-2 評価結果のまとめ

本プロジェクトの対象地域では、各アクターの尽力により期待されるアウトプットを産出してきており、学校運営管理改善に資するモデルが確立されたと言える。確立されたモデルの有効性や他地域への適用可能性については高いことが確認できた。また、対象校では様々な良いインパクトが発生している。PEI/POAの作成プロセスにおける様々なツールの活用方法を十分習得した校長は、教員・生徒・保護者などの関係者で共有しながら、独自に様々な角度から学校・授業改善の活動を実施できるようになっている。また、本プロジェクトを通じて、以前はばらばらに取り組まれていた研修とモニタリング・フォローアップの組み合わせによる指導の有効性が実証されたことは、他のテーマの研修でも活用できる特筆すべきインパクトである。

対象地域で上記のような効果を発現しており、今後の周辺校への普及に向けた取り組みが始まっていることから自立発展性が伺える一方で、上述の研修とモニタリング・フォローアップの組み合わせによる指導を実現するためにはMECの異なる局の間のコーディネーションが不可欠である。本評価調査の関連3局との聞き取り調査では、新政権のMECでは各局の局長が週に一度の会合を持ち局間

の調整を深めていくことや、プロジェクトの成果の活用についても積極的に行っていくとの意向が確認できた。しかし、MECの今後の普及のためのメカニズムは現時点では未確立である。MECは対象地域が不都合なく普及活動に取り組めるための政策・制度面での支援を行っていくこと、全国展開に向けた具体策を検討していくことが望まれる。

## 第6章 結論、提言、教訓

### 6-1 結論

本プロジェクトによる校長研修モデルは、PEI、POA を学校運営管理の実践的なツールとして機能させるために、研修と現場でのモニタリングを組み合わせた指導を行うことを特徴とし、研修内容の計画、実施、モニタリング、改善の一連の実施プロセスを通じて確立されている。対象地域の校長は、全体として、よりよい教育の保障を目指した PEI、POA を教員、生徒、保護者の協働で作成し、これを着実に実行することの重要性や、そのための具体的な手法について校長研修から学び、それぞれの学校現場で、地方教育行政官によるモニタリングおよび技術支援を受けながら、研修内容を実践し、学校運営の改善を着実に図ってきていることが各調査項目の結果から確認された。

結論として、一連のプロセス（分析→目標設定・計画→実行→モニタリング→改善）により、教員、保護者、児童が学校運営に参加することが、教育の質改善のための重要な基盤となること、そして本校長研修モデルは、そのような基盤形成に有効であることが示された。また、プロジェクト側から計画実施のための資金を一切提供しないなかで、対象校により達成度に差異はあるものの、よい教育のための学校計画策定・実施のあり方を現場において短期間で定着させてきたことは特筆に値する。また、プロジェクト期間全体を通じて、UCD の強力なオーナーシップと高いコミットメントが継続的に担保され、専門家チームがこれを支援する形で活動が進められた結果、プロジェクトが目標達成に向けて着実に進捗したことは高く評価される。

プロジェクトの成果品となる校長研修ガイドラインは、プロジェクトを通じた現場での試行、改善プロセスを反映させ、改訂を重ねながら取り纏められている。今後、同ガイドラインが、対象地域のみならず、パラグアイにおける基礎教育全体の学校運営改善に向けて活用されることが望まれる。また、ガイドラインを活用した質の伴ったモデル普及のためには、プロジェクト終了後、それぞれの所属部局に戻る UCD のメンバーが、校長研修に関わる MEC 中央部局間の横断的な連携や、地域レベルの関係組織のコア人材の育成・能力強化に向けて、中心的な役割を果たすことが不可欠となる。今般の調査により実施された関連3局へのインタビューでは、本プロジェクトの成果を積極的に活用していくとの意向は確認できたが、校長研修モデルの全国普及に向けての具体的な計画や関係局間の連携体制はまだ確定されていない。今後、UCD メンバーが中心となり、これらを取り進めていくことが期待される。

MEC は、本モデルの普及が円滑に推進されるよう、政策・制度面での支援を行い、全国展開に向けた具体策を関係局とともに検討すること、また、モデルが MEC 内のほかのプログラムとも有機的に連携し、教育の質的改善に向けて包括的に取り組まれることが望まれる。

### 6-2 提言

以上を念頭において、プロジェクト残り期間の活動、対象県における校長研修モデルの自立発展性、全国展開に向けての具体的な提言は次の通りである。

#### （1）プロジェクト残り期間で取り組むべき活動

##### 1) プロジェクト終了前のモニタリングの実施

前回実施されたモニタリングにて、PEI の内容確認が行われ、基準を満たしていない項目については指導が行われた。プロジェクト活動の最後の取りまとめとして、とりわけ基準を満たさなかった学

校に対しては、再度 UCD によるフォローアップを実施し、当該校が質的基準を満たした PEI、POA を作成し、学校運営のための効果的なツールとして活用できることを確認し、必要に応じた技術支援を行うことが望ましい。

## 2) MEC におけるインパクト調査結果の共有

本調査団に先駆けて、本年 8、9 月にインパクト調査が実施されており、そこで収集されたデータは、今般の評価分析のためのデータとして活用されている。インパクト調査結果は報告書として取り纏められ、MEC に提出される予定であるが、なるべく早い時期に、中央レベル政策決定者に対して調査結果の概要に関するプレゼンテーションを行い、定量・定性的データ分析に基づいたモデルの有効性を広くアピールすることが極めて重要である。また、対象地域の学校やプロジェクト関係者に対しても、最終評価セミナー等の機会を通じて調査の結果概要を共有することが肝要である。

## 3) モデルの全国普及に向けた次官および関係局局長と専門家/UCD の協議機会の確保

質の伴ったモデル普及に向けて、専門家チーム/UCD は、可能な限り早期に、新しいプロジェクトダイレクターである次官と関連局長に対して、プロジェクトの実施プロセス、成果、教訓を共有し、これらに基づいて作成された全国展開に関する短・中期合同戦略を提案、協議する機会を確保することが肝要である。なお、毎週次官が召集している総局長の定期会合等を活用して早期に協議の機会を設けることを提案する。

## 4) 全国展開に関する短・中期合同戦略の作成・提案

専門家チームは、UCD の協力を得つつ、新政権下におけるガイドラインの全国普及のメカニズムと短・中期合同戦略（案）を作成し、これに必要となる具体的な予算案とともに、上述 3）で述べた協議にて、プロジェクト運営委員（次官、関係局長）に提案すること。また、協議結果に基づいて、専門家、UCD が中心となり、関係各局の連携体制による校長研修モデル普及のためのマスタープランを策定し、関連各局はこれに基づいて各局の計画を策定することが望ましい。

### （2）対象県における校長研修モデルの自立発展性に向けて（上位目標達成のために）

#### 1) 普及計画策定支援と予算の確保

現在、プロジェクト対象地域（コルディジェラ県、セントラル県）では、県調整官事務所が中心となり、スーパーバイザー、IFD、県政府教育担当官の参加のもとに、プロジェクト終了後、本件で実施してきた校長研修モデルの普及を目指したプロジェクト計画を策定している。これらのプロジェクトは、最終的には、県政府、MEC に提案され、予算確保を進めることになる。とりわけ、MEC においては、上位目標が円滑に達成されるよう、それらの普及計画実施のための必要な予算を承認、計上し、計画通りに支出できるよう支援することが求められる。また、UCD メンバーは、事前にプロポーザルの内容を審査し、プロポーザルの妥当性や実行可能性を高めるために必要な技術支援を行うこと。今後、これらの 2 県は、全国普及のための貴重なレファレンスサイトになることを関係者は十分に認識する必要がある。

#### 2) 実施体制について

プロジェクト実施は、県の調整事務所が中心となり、関係機関の参加のもとに運営されることが望

ましい。各関係機関から構成される技術グループ、或いはUCD、IFD、スーパーバイザーによる調整会合を正式なプロジェクト運営機関とし、メンバーを任命し、具体的な役割について取り決めを結ぶことで、連携体制を正式なものとするのが肝要である。また、県調整事務所は、データ収集、分析を通じて、プロジェクトの進捗を着実にモニターしていく必要がある。そのために求められる技術支援は各県に所属するUCDメンバーが行うこと。

### 3) IFD 人員強化

現行のプロジェクトには、対象地域各3名のIFD講師が参加しており、スーパーバイザーと連携しながら、校長研修を実施している。今後、周辺校も含めた県内での普及を図るにあたって、現行の3名(1ヶ月30時間)体制では人数的に厳しい。よって、普及計画と照らし合わせ、IFD側の体制を強化していく必要がある。そのためには、校長研修モデルの普及におけるIFDの役割を正式文書で明確にし、必要な人員をIFDが投入できるよう配慮すること、また、プロジェクトに関わっていないIFD講師の能力強化を図るため、現行の3名を核として、IFD内で技術移転、情報共有が図れるような仕組みを講じる必要がある。

#### (3) 校長研修モデルの全国普及に向けて

##### 1) 政策の明確化と関係局間の連携体制構築

新政権は、現職教員訓練の一環として、学校運営に関する校長研修をIFDが実施していく方針を引き継いでいる。その一方で、本モデルの強みである“研修とモニタリング及びフォローアップの組み合わせによって、研修で指導を受けた内容を各学校で実行することを高い確率で保証できる指導体制”を確保していくためには、IFDのみで校長研修モデルの全国展開が担えるものではなく、関係各局の密接な連携による実施体制の構築が不可欠であることを十分に認識する必要がある。そのためには、校長研修モデルの全国普及のための合同実施体制に関する政策的決定が求められる。とりわけ、プロジェクト対象地域外で本モデルを導入していくにあたっては、現場での連携構築に向けての中央レベルからの政策的指導が不可欠となる。

かかる点から、1.3)で既に述べたとおり、早期に次官、関係各局、プロジェクトチームにより、全国普及に向けての合同戦略を協議する機会を持ち、関係3局の連携体制の構築を公式かつ具体的に進めていく必要がある。

全国普及のための財政的措置については、現在、計画策定が進んでいるエスクエラビバ等の財政支援型プログラムとの連携も積極的かつ柔軟に検討していくことが求められる。とりわけ、IFDトレーナーやスーパーバイザーなど、各県のコアとなる人材強化のための研修講師養成等の実施にかかる予算を確保していく等の連携が考えられる。

##### 2) UCDメンバーの効果的活用

プロジェクト対象県では、UCDのメンバーでもある県調整官事務所の技官を中心として、県レベルで本校長研修モデルを継続・普及していくための核となる人材が、スーパーバイザー、IFDともに育成されており、彼らの間のコミュニケーションや連携体制も、ある程度確立している。その一方で、その他の県については、モデルの適正な導入のために、校長研修の講師(IFD)、スーパーバイザーを育成・強化していかなければならない。県レベルの指導者およびスーパーバイザーの育成・強化に当たっては、ガイドライン・マニュアル開発から、研修実施、現場でのモニタリング・指導の一連の

プロセスを進めてきた UCD メンバーの効果的活用を担保することが肝要である。とりわけ、教員養成局が現在実施を検討している全国の IFD トレーナー研修等、関係局が主催する研修における講師としての参加や、各県のコア人材強化を目的とした現場への出張研修等、現行のプロジェクトで育成・強化された人材が、モデルの全国普及のために、局を超えて効果的に活用されることが望まれる。

### 3) 県レベルでの関係機関の連携体制構築

既に繰り返し述べてきているが、本モデルで高く評価されている“研修＋現場でのフォローアップ”の組み合わせを担保していくためには、IFD およびスーパーバイザー・県調整事務所の密接な連携体制の構築が不可欠である。現行のモデルでは、研修の計画、実施後に UCD、IFD、スーパーバイザーによる調整会合を開催し、関係アクター間の連携強化と研修・モニタリングの実施能力の強化に役立ててきた。このように、質の確保されたモデルの普及のために、県レベルの関係機関の体系的な連携が不可欠であることを十分に認識する必要がある。

#### (4) その他

上述に加えて、以下の2点についても、今後、関係者による適切なフォローアップが必要となる。

#### 1) フォローアップ事業の検討

本案件は、上位目標の達成の見込みも高く、さらに、モデルの全国普及に向けての関係各局の意気込みも強い。JICA としても全国展開を側面的に支援できるよう、なんらかのフォローアップ協力を実施することを提言する。具体的には、まず、対象2県における普及計画に基づいた必要部数のガイドライン印刷が考えられる。また、各県コーディネーター、IFD 教官、スーパーバイザー、県政府教育担当官を招集し、校長研修モデルのセミナーを中央関係局と共催で実施する等も、全国普及のための各県の基盤形成に効果的である。

なお、基礎教育総局が新体制で推し進めるエスクエラビバプログラムについても、モデルをより多くの学校で普及し学校運営改善に資することができるよう、学校運営改善コンポーネントで活用するためのガイドラインの印刷等で連携していくことも前向きに検討することが望まれる。

#### 2) 中南米地域別研修派遣者の人選

本プロジェクトは JICA が中南米地域の教育関係者を対象に本年から実施している中南米地域別研修「学校運営改善」と連携して実施されている。同研修は、C/P 研修の一環となっており、本年3月には、UCD メンバーを含めて、コルディジェラ県関係者が4名派遣された。次回は、2009年1月に開催され、セントラル県関係者を含め、パラグアイからは計4名の参加枠を予定しており、校長研修モデルの自立発展性に貢献できる適正な人材が派遣される必要がある。セントラル県の候補者として、プロジェクト終了後に本モデル普及の推進役の一人として活躍が期待される UCD メンバーの Miss. Elisa Rodas de Flor に加えて、UCD が定める基準に基づいて、プロジェクト活動に積極的に取り組み、今後の普及にも貢献できる スーパーバイザー および 中央校学校長 をそれぞれ1名ずつ人選し、計3名を推薦すること。

また、セントラル県関係者に加えて、MEC 次官を同研修に招待し、全国レベルでの普及推進のための政策方針策定に役立てることを提案する。次官の参加が難しい場合は、校長研修モデルにおいて、学校をモニター・フォローしていく重要な役割を持つスーパーバイザーを管轄する教育プロセス強化

総局から、全国普及の推進役となる適正な人材を推薦すること。

### 6-3 教訓

#### ◇ 資質の高い専任 C/P の配置による効果

本プロジェクトで開発された校長研修モデルは校長、スーパーバイザーおよび IFD 等、現場関係者から高く評価され、地域・学校レベルにおいて様々な正のインパクトが確認された。このような高い成果が発現した要因として、質・量ともに充実したプロジェクト専任の C/P の確保が挙げられる。C/P が中心となってプロジェクト活動が進められたことで、オーナーシップが高まり、校長研修モデルの全国普及・定着を実現していくために必要となる人材が育成・強化された。

#### ◇ 複数部局から編成された C/P チームによる包括的な研修モデルの構築

本案件は、校長研修及び現場指導に関わる複数の関係部局に所属するメンバーにて C/P チームを編成し、研修及びモニタリングを組み合わせた包括的な校長研修モデルを構築した。プロジェクト実施に際しては、複数機関が関わることで、方針決定等の調整にかかる負担が大きかったことは否めないものの、プロジェクト終了後、C/P が関係部局に戻り、モデル普及に求められる各組織の能力開発に貢献するとともに、制度化に向けて関係部局との円滑な連携を推進することが期待できる。

#### ◇ スケールアップおよび制度化への戦略

複数関連部局の技官が専任でプロジェクトに関わり、局を超えた包括的なモデルが構築されたが、今後、モデルを内部・現地化していくためには、同じく複数関連部局が関わる包括的な実施体制が不可欠である。しかし、構築されたモデルの普及体制や、他ドナーの関連分野での協力との調整について、プロジェクト形成時に十分協議されたわけではなく、実施後も関係機関の政策決定者と JICA・プロジェクトチームの間で協議・調整していくことが困難であった。その結果、関係局技官レベルの協働によりガイドラインは作成されたものの、そのプロセスにおいて、意思決定レベルにおける関係局間による普及のための連携メカニズムに関する具体的な検討がなされなかった。

包括的なモデルを現地化し、自立発展させていくためには、プロジェクト形成段階から、相手国政策決定者と関連分野で協力する他ドナーとの調整・連携の方策も含めて、構築されたモデルのスケールアップや制度化に向けての方向性や具体的な戦略を政策決定レベルと継続的に協議し、ポストプロジェクト体制を常に念頭において中長期的なビジョンから適正なモデルを開発することが不可欠となる。

#### ◇ 異なるスキームの有機的な連携のために（地域別研修との連携）

地域別研修「学校運営改善」との連携は、学校運営にかかる中南米地域の教育関係者とのネットワーク構築及び知見の共有に貢献し、プロジェクトの自立発展性に向けて多大なインパクトをもたらした。また、同じ協力分野における異なるスキームの有機的な連携により、効率的に協力効果を拡大、自立発展させるための好事例となった。

その一方で、このような連携効果を挙げるためには、適切な選考プロセスを経て、最適な人材が研修員として選抜されることが不可欠となる。そのようなプロセスを担保するためには、時間的余裕を持って研修情報を送付することに加えて、相手国にて研修員選考に関わる関係者と前広に調整を開始することが肝要である。

#### ◇ 資金提供を伴わない学校運営改善協力の有効性

学校運営改善を目的とした案件は、アフリカ地域を除いて学校配賦金等の資金提供を伴うものが主流であり、学校に直接資金を提供することで、僻地の学校における施設整備にも貢献してきた。また、参加型による計画策定・実施能力の強化を円滑に進めるための戦略として学校への資金提供を含める技術協力案件も多い。そのなかで本件はプロジェクト側から一切資金提供を行わず、PEI/学校年間計画の策定・実施にかかる指導を行い、短期間で目覚しい成果を達成した。各学校はコミュニティーの協力を得ながら計画実施に必要な予算を確保し、概ね計画通りに活動を遂行しており、現場では、学力の向上、出席率の向上等、学校レベルでのインパクト等、予想以上の効果が発現している。

このように、学校運営を通じて、授業・教師の質、保護者の参加、子どもの意欲等を向上させるためには、各学校にて持続性を持った取り組みが必要であり、そのためには校長の能力育成が鍵となること、また、資金提供を行わなくとも効果を出すことが可能であることが本件実践を通じて示された。

#### ◇ 予算執行の遅延による活動への影響

MEC による交通費等の研修経費の支出の遅延により、研修の延期等プロジェクト活動に支障が生じた。円滑なプロジェクト実施のためには、予算計画を策定し、計画通りに執行することが肝要である。