

マラウイ共和国
県教育開発計画制度化プロジェクト
中間レビュー調査報告書

平成 21 年 3 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
マラウイ事務所

マラ事
JR
09-003

マラウイ共和国
県教育開発計画制度化プロジェクト
中間レビュー調査報告書

平成 21 年 3 月
(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
マラウイ事務所

序 文

国際協力機構（JICA）は、マラウイ共和国政府や関係機関との協議に基づき、2006年12月より県教育開発計画制度化プロジェクト（DEPIP）を開始し、主に県教育事務所（DEO）担当官の能力強化を通じた、県教育開発計画（DEP）の制度化を目指しています。

今般、4年間の協力期間の折り返し地点を迎えたことから、これまでの活動実績および進捗を確認し、今後の方向性について協議するため、2009年1月25日から2月22日にかけてマラウイへ中間レビュー調査団が派遣されました。本調査では、特に地方分権化により初等教育にかかる権限が委譲される県レベル（District）において、DEP策定や更新に対する能力向上のニーズが高く、またDEPは県レベルの資金獲得のツールとして活用される意義が高いことが確認されました。本報告書は、同調査団の調査・評価結果を取りまとめたものであり、今後のプロジェクトの展開に広く活用されることを願うものであります。

ここに、本調査にご協力いただいた内外関係者の方々に深く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す。

平成21年3月

独立行政法人国際協力機構
マラウイ事務所長
小淵 伸司

地 图



写



中間レビュー結果共有ワークショップ

真



中間レビュー結果共有ワークショップ

略 語 表

略語	正式名	日本語名
CDF	Constituency Development Fund	選挙区開発基金
CPEA	Coordinating Primary Education Advisor	初等教育アドバイザー調整官
C/P	Counterpart Personnel	カウンターパート
DDP	District Development Plan	県開発計画
DDPS	District Development Plan System	県開発計画システム
DEM	District Education Manager	県教育事務所長
DEO	District Education Office	県教育事務所
DEP	District Education Plan	県教育開発計画
DFID	(UK) Department for International Development	(英国) 国際開発省
EDO	Education Division Office	教育管区事務所
EMAS	Education Method Advisory Services	教育教授法指導サービス局
EMIS	Education Management Information System	教育管理情報システム
GRF	General Resource Fund	一般交付金
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ連邦政府技術協力機関
LA	Local Assembly	地方議会
LDF	Local Development Fund	地方開発基金
M&E	Monitoring and Evaluation	モニタリング・評価
MGDS	Malawi Growth and Development Strategy	マラウイ成長開発戦略
MoEP&D	Ministry of Economic Planning and Development	経済計画開発省
MoEST	Ministry of Education, Science and Technology	教育科学技術省
MoF	Ministry of Finance	財務省
MoLGRD	Ministry of Local Government and Rural Development ¹	地方自治地域開発省
NESP	National Education Sector Plan	国家教育セクター計画
NIPDEP	The National Implementation Programme for District Education Plans	全国地方教育支援計画策定調査（開発調査）
NLGFC	National Local Government Financial Committee	国家地方自治財政委員会
NSMMP	Study on National School Mapping and Micro-planning in the Republic of Malawi	全国スクールマッピング・マイクロプランニングプロジェクト（開発調査）
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PO	Plan of Operation	(プロジェクト) 活動計画
R/D	Record of Discussion	討議議事録
TWG	Technical Working Group	技術作業部会

¹ 2009年5月に実施された大統領・国会議員選挙後の改編により、Ministry of Economic Planning and Cooperation (MEPC):経済計画協力省となった。

USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
-------	--	---------

中間レビュー調査結果要約表

I. 案件の概要	
国名：マラウイ共和国	案件名：県教育開発計画制度化プロジェクト
分野：基礎教育	援助形態：技術協力プロジェクト
所轄部署：マラウイ事務所	協力金額： 1億9900万円
協力期間： (R/D) 2006年12月～2010年12月（4年間）	相手国実施機関：教育技術科学省（MoEST） 日本側協力機関：特になし
他の関連協力：	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国スクールマッピング・マイクロプランニングプロジェクト（開発調査、2000.11～） ・ 全国地方教育支援計画策定調査（開発調査、2003.2～2005.9） 	
1. 協力の背景と概要	
<p>マラウイ共和国（以下、マラウイ）では、1994年に初等教育無償化政策が実施されたことにより、初等教育レベルの就学率が急速に増加する一方で、就学者数の増加に対する教育施設や教材、教員の不足が顕在化し、さらには初等学校の中途退学率増加や、各教育レベルの試験合格率が低下する等、教育の質の低下も深刻な課題となっている。1998年に策定された「教育セクター政策と投資にかかる10カ年計画（PIF）」では、初等教育の質の向上とともに、中央から地方への教育行政機能の委譲が提言されているほか、教育分野におけるより正確な現状分析及び教育計画策定を行うためのスクールマッピングの重要性があげられている。</p> <p>2000年11月には、JICAをはじめ他の開発パートナー（CIDA、DFID、DANIDA、USAID等）の協力により、全国スクールマッピング・マイクロプランニングプロジェクト（NSMMP）が開始された。その中でJICAは県教育開発計画（DEP）作成のための技術協力を担当し、開発調査として1）DEP作成のためのマニュアル作成、2）正確な統計に基づいた現状分析とDEP作成、3）教育行政官の能力向上に対する支援を行い、2002年7月までに全国33県でDEPが策定された。さらに2003年2月から2005年9月にかけて、NSMMPで策定されたDEPが地方分権化政策の流れの中で確実に実施されるための実施体制の提案を目的に、フェーズ2として全国地方教育支援計画策定調査（NIPDEP）が実施された。この調査では、全国6つの教育管区（Education Division）からパイロット県を選定し、DEPのコンポーネント（学校建設、教員住宅建設、理科実験室の建設、教材調達、教員研修、コミュニティ啓発）の実施支援を行った。</p> <p>2つの開発調査による支援を通じて、DEPの意義は教育科学技術省（MoEST）や開発パートナーに認識されることになったものの、地方分権化政策に対応した組織改革と行政官の能力向上を図るためのマラウイの教育行政システムは依然脆弱であることから、DEPが継続的に策定・更新されるための制度構築を目的とした技術協力プロジェクト「県教育開発計画制度化プロジェクト」が2006年12月から開始された。プロジェクトは全国34県を対象とし、MoESTや教育管区事務所（EDO）、県教育事務所（DEO）及び県議会担当官の能力向上を図ることで、上位計画にあたる「国家教育セクター計画（NESP）」との整合性をもったDEPが定期的に策定・更新されることを目指しており、2007年には全県においてDEPの策定・更新が行われた。</p>	

2. 協力内容

(1) 上位目標

DEP が全県において実施される。

(2) プロジェクト目標

マラウイ国家教育政策及び県のニーズを反映した DEP が全県において更新される。

(3) 成果

1. DEP・予算策定ガイドラインが策定される。
2. 教育省の DEP・予算策定に関するマネージメント能力が向上する。
3. 県教育計画官¹の DEP 更新及び予算策定にかかる能力が向上する。
4. DEP モニタリング・評価 (M&E) 制度が構築される。
5. プロジェクト活動が広く広報される。

(4) 投入 (調査時点)

日本側

- ・ 長期専門家派遣 延べ 1 名 10.0 MM
- ・ 短期専門家派遣 延べ 1 名 15.1 MM
- ・ 現地スタッフ (秘書、ローカルコンサルタント、運転手) 2,080 千円
- ・ EDO 及び DEO 向け機材供与 18,438 千円
- ・ プロジェクト実施経費 23,394 千円

マラウイ側

- ・ JICA 専門家執務室
- ・ ローカルコスト負担 (車両保険代)

II. レビュー調査団員の概要

調査者	星野 明彦	JICA マラウイ事務所次長
	増田 知子	JICA 国際協力専門員 (教育課題アドバイザー)
	東谷 あかね	JICA 人間開発部基礎教育第二課ジュニア専門員
	谷川 亜矢子	株式会社パデコ
	藤原 真吾	JICA マラウイ事務所員 (教育担当)
調査期間	2009 年 1 月 25 日～2 月 22 日	評価の種類：中間レビュー

III. レビュー結果の概要

1. 成果・プロジェクト目標・上位目標の達成状況

(1) 成果 (アウトプット)

成果 1: DEP・予算策定ガイドラインが策定される。

これまでに DEP ガイドライン、DEP 更新マニュアル (予算策定ガイドライン含む)、及び DEP マーケティングガイドラインが作成された。また、ガイドライン普及ワークショップが 2 回、更新マニュアルワークショップが 1 回実施され、着実な進捗が認められるが、ガイドラインの内容については今後も引き続き加筆修正の必要性が認められる。

¹ 県教育計画官とは、DEO 担当官及び県議会担当官を指す。

成果 2: 教育省²の DEP・予算策定にかかるマネジメント能力が向上する。

これまでにコアトレーナー研修として、DEP 更新ガイドラインレビューや予算策定、マーケティング、M&E についての研修を計 3 回実施しており、教育省からは延べ 28 人が研修に参加している。ただし、研修参加者数は、関係者の能力向上を測る成果指標として適切とはいえない。2008 年にコアトレーナー制度を導入したことにより、教育省、特に EDO 計画官のコアトレーナーとしての基本的な研修実施能力は向上しているものの、彼ら自身の計画策定能力やモニタリング能力については更なる能力向上が必要となる。教育省本省については、これまでカウンターパート (C/P) が特定されてこなかったことから、DEP・予算策定にかかる知見が蓄積されていない。

成果 3: 県教育計画官の DEP 更新及び財務管理にかかる能力が向上する。

これまでに DEP 更新及び財務管理にかかる研修 (DEP 更新ワークショップ、DEP プロセスレビューワークショップ) が計 2 回実施されたほか (延べ参加者数 198 人)、DEP 啓発ワークショップが 33 県で実施され、計 1,000 人が参加した。ただし、研修参加者数は、関係者の能力向上を測る成果指標として適切とはいえない。また、2007 年に全 34 県において DEP 策定・更新が行われている。県教育計画策定チーム (DEO 担当官及び県議会計画官) は、概ね DEP 策定・更新能力が向上しているが、県により能力にばらつきも見られる。今後、計画策定能力と DEP を活用した予算獲得能力をさらに高めていく必要がある。

成果 4: DEP M&E 制度が構築される。

NESP の M&E 枠組みの策定が遅れたことから、調査時点において、DEP M&E ツールは開発されていない。

成果 5: プロジェクト活動が広く広報される。

これまでにニュースレターが 4 回発行されているほか、英語版ウェブサイトが既に開設されている。

(2) プロジェクト目標

設定されている成果指標のうち、1) 第 2 年次以降のマラウイ側による DEP 更新予算拠出については、2 年次は DEP 更新を行わないため調査段階では判断ができず、2) DEP モニタリングキャパシティ指標については、該当する指標自体が存在しないことが確認された。また、3) DEP の定期的な更新については、既に 2007 年度に全 34 県が DEP の策定・更新を行っており、今後も問題なく行われる見込みであることから、プロジェクト目標は達成の見込みが高いといえる。

(3) 上位目標

全県において、策定・更新された DEP のうち少なくとも 1 つの計画 (活動) が実施されているが、計画 (活動) の一部が実施されているケースも多く、計画に対する実施率には幅がみられる。一方、プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) には上位目標の成果指標が設定されておらず、さらに、DEP を実施するための予算が県レベルに委譲されていないマラウイの現状においては、プロジェクト目標と上位目標の間には乖離があると判断されことから、現時点で上位目標の達成度を測ることは難しい。

² 教育省とは、MoEST 本省とその出先機関である教育管区事務所 (Education Division Office) を指す。

2. 5項目評価

(1) 妥当性：高い

プロジェクトは、2008年に策定されたNESP、及び国家開発計画にあたるマラウイ成長開発戦略(MGDS)と整合性があることが確認された。また地方分権化政策が進められる中で、県レベルにおけるセクター計画策定、及び資金調達のためのツールとしてのDEPのニーズは高いといえる。しかしながら、地方分権化の進捗の遅れや内容が不確定である事にも留意すべきである。

(2) 有効性：やや高い

2007年に全34県でDEPの策定・更新が行われており、プロジェクト終了までにもう一度更新予定であることから、プロジェクト目標は達成の見込みである。しかし、DEPの内容面(質の確保)に対して、今後より重点的に支援を行う必要性が認められる。

(3) 効率性：やや低い

プロジェクト開始当初、支援の方向性や内容が教育省・プロジェクト・JICA事務所関係者間で明確に整理されておらず、また日本人専門家の配置が遅れたことから、プロジェクト実施体制において不十分な点が見受けられた。その結果、プロジェクト活動の進捗に遅れが生じたほか、ベースライン調査を2回実施することとなった。また、教育省(本省、EDO)によるプロジェクトへの関わり方も明確ではない。

(4) インパクト：現段階では不確定

多くの県が策定・更新したDEPを実施しているが、現在DEPを実施するための開発予算が県に完全に委譲されておらず、計画の実施は各県の努力により開発パートナー(NGOも含む)の資金獲得による。

(5) 自立発展性：低い

DEPの上位計画にあたるNESPや教育セクター地方分権化ガイドラインにおいては、DEPに関する記載はあるものの、教育省として具体的にどのようにDEPをNESPの枠組みの中に位置づけているのか、明らかになっていない。また、現在、マラウイ側によるプロジェクト経費負担がほとんどなされておらず、プロジェクト終了後の実施体制も不明瞭な状況である。今後中央政府(特に教育省と地方自治地域開発省)が果たすべき役割と実施体制を、より明確にする必要がある。

3. 効果発現に貢献した要因

(1) 計画内容に関すること

特になし。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ コアトレーナー研修制度の導入
- ・ 先行して実施したNIPDEPの対象県等、DEPの実施に対する意識が高い県はDEP計画に基づいた予算獲得、実施を自ら行っている。
- ・ DEP策定・見直しの重要性が、特に県レベルにおいて高く認識されている。

4. 問題点及び問題を惹起した要因

(1) 計画内容に関すること

- ・ プロジェクト開始当初、活動計画（PO）が策定されていなかった。
- ・ 地方分権化政策の進捗が PDM の外部条件として整理されていなかった。

(2) 実施プロセスに関すること

- ・ 日本人専門家の配置のタイミングの遅れ
- ・ MoEST のプロジェクトに対する当事者意識の低さ
- ・ EDO 計画官の役割の不明確さ
- ・ EDO 計画官の空席の多さ
- ・ EDO 計画官及び DEO 担当官の頻繁な人事異動
- ・ MoEST による NESP の M&E フレームワーク策定作業の遅れ

5. 結論

DEP 策定・更新に対するニーズは特に県レベルにおいて高く、今後は策定・更新された DEP が資金獲得のツールとしての役割を果たすことが期待される。プロジェクト開始当初、プロジェクト実施体制がしっかりと確立されなかったことが活動の進捗に少なからず影響を与えてきたが、日本人専門家の配置により改善しつつある。今後は、ガイドラインの改訂や DEP の内容面の充実（質の改善）等に重点をおく形で活動を実施していくとともに、中央政府（教育省及び地方自治地域開発省）の積極的な巻き込みを図り、特に自立発展性の確保に留意する必要がある。

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) 教育省内における DEP 実施の意味の明確化

国全体の教育計画に DEP をどう位置づけていくか、の議論が現段階では十分になされていない。国家教育計画として、NESP が策定されているため、本来であれば国として実施する部分を明確にした上で、県レベルで実施すべき部分を DEP と関連づけるのが望ましい。しかし教育省からは「DEP は地方行政の責任下にある」、「DEP を支援する予算を国として少しは確保したい」といった曖昧な認識が示されているため、今後 NESP をどう実施するのか、その中に DEP をどう位置づけるのかの議論を深め、中央政府が果たすべき役割をより明確にする必要がある。

(2) 省庁間の調整

DEP の実施予算のほとんどは県の予算（あるいはドナー予算）から支出されることが想定されているため、県に十分な開発予算が付き、さらにその配分の基礎となる県開発計画（DDP）が策定され、定期的に更新されていくことが必要になる。従って、教育予算の県レベルでの拡大は、地方分権化の進捗及び県レベルへの予算配分のプロセスの明確化と切り離して考えることができない。県レベル、中央レベルの双方において、地方自治地域開発省（MoLGRD）との調整・協力を強化していく必要がある。

(3) DEP の質の向上

DEP の実施予算が限られていることから、県のマルチセクター予算とドナー資金を、いかに確保できるかが、DEP の実施可能性を決めることになる。従って、これらの予算を確保するには、DEP が関係者に教育予算の確保の重要性を納得させるに足る十分な証拠を提供しなければならない。こ

れまで、プロジェクトでは DEP の策定プロセスの確立に重点がおかれてきたが、今後は DEP の内容面（質の確保）にも目をむけ、より丁寧な技術支援を行う必要がある。

（４） 県レベルの計画策定能力のさらなる向上

県レベルの計画策定能力はまだ十分ではない。プロジェクト終了後も持続的に県レベルで計画策定を行うには、DEP にかかる関係者を明確にした上で、その対象者に集中して研修を行うことが必要となる。DEO には計画担当官がいないため、県教育事務所長（DEM）と初等教育アドバイザー調整官（CPEA）が中心となって策定し、県議会の計画担当官、M&E 担当官の協力を得て計画を完成させるというプロセスを取らざるを得ない。この点において関係者の役割の明確化が必要である。

（５） 教育予算獲得能力の強化

マルチセクターで県に配分される予算が増えれば、県議会やドナーを納得させるに足る計画を策定するだけでなく、売り込み関係者を説得する技術も、今後 DEO に求められることになる。プロジェクトではこれまで、DEP を関係者に紹介するマーケティング・ワークショップを開催してきたが、これらの活動をさらに質を高めて実施し、関係者のマーケティング能力（リソース動員・交渉・アドボカシー・広報能力）を高めていく支援を行うことが求められる。

（６） DEP における EDO の役割の明確化

教育省の出先機関である EDO の計画担当官は、プロジェクトにおいては、コアトレーナーとして、各県の計画策定に関する研修に関わっている。しかし、本来業務として DEP にどのように関わっていくのかは、まだ明確になっていない。教育省本省は、M&E 機能をすべて EDO に委譲するのは時期尚早と考えており、また管区の計画担当官も十分に県に指導を行うほどには能力がっていないのが現状である。プロジェクトとして、現場の DEP の質の向上にかかる活動を EDO と共同して実践していくことで、EDO に期待される役割を明確にしていくことが期待される。

（７） 教育省の関わり・コスト負担の強化

現段階では教育省のプロジェクトへの関わりは十分とはいえない。教育計画局長とプロジェクトの情報共有は円滑に行われているが、その他の教育計画局関係者や、基礎教育局関係者の情報共有は必ずしも十分ではない。また、事前調査の段階で教育省のコスト負担について十分に議論できていなかったこともあり、これまでに教育省のコスト負担がほとんどなされていない。DEP を今後とも継続していくことは教育省教育計画局が強く求めていることであるが、継続するために必要な最低限の活動があり、その担当者と費用負担者を明確にしておく必要がある。プロジェクト期間中においては、特に今後継続していくために必要な活動に関して、教育省の費用負担を徐々に増やしていく働きかけを行う必要がある。

（８） PDM の改訂

現在の PDM はプロジェクト目標と成果の因果関係が不明瞭である点や、適切な成果指標が設定されていない点があることから、見直しが必要である。プロジェクト実施期間については現段階で延長の必要性は認められない。

（９） ガバナンス・マネージメント技術作業部会（TWG）への関わり

TWG では、教育省や他関係省庁、他ドナーと、教育の地方分権化に関するさまざまな情報交換が行われ、方向性が決定されていくため、この TWG に参加することは有意義である。一方で、プロジェクト専門家の業務量が多くなる場合は、JICA 事務所が中心となって関わっていくような体制にすべきである。

(10) JICA 本部の関わりの強化

本プロジェクトの形成・実施にあたっては、事務所主管で行われているが、本部の人間開発部との情報共有、また本部からの技術支援が十分ではなかった。このことが、専門家の投入の遅れやプロジェクトの質の確保に影響を与えたことは否めない。今後は定期的な情報共有を双方が心がけ、本部が適切な技術支援を行えるようにしていくことが望まれる。

目 次

序 文
地 図
写 真
略語表
中間レビュー調査結果要約表
目 次

第1章 中間レビュー調査の概要.....	1
1-1 中間レビュー調査の目的.....	1
1-2 調査団の構成.....	1
1-3 調査期間.....	1
1-4 主要面談者.....	3
第2章 プロジェクトの概要.....	4
2-1 プロジェクトの背景.....	4
2-2 プロジェクトの概要.....	6
2-3 プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）.....	6
2-4 プロジェクトの実施体制.....	6
2-5 プロジェクトの裨益対象.....	7
第3章 調査の方法.....	8
3-1 PDM の扱いについて.....	8
3-2 評価手法.....	8
3-3 データ収集及び分析方法.....	8
3-3-1 データ収集方法.....	8
3-3-2 分析方法（評価基準）.....	9
第4章 プロジェクトの実績と現状.....	11
4-1 投入実績.....	11
4-1-1 日本側投入.....	11
4-1-2 マラウイ側投入.....	11
4-2 活動実績.....	12
4-3 成果（アウトプット）の達成状況.....	13
4-3-1 成果1「DEP・予算策定ガイドラインが策定される」.....	13
4-3-2 成果2「教育省 ¹ の DEP・予算策定にかかるマネジメント能力が向上する」.....	14
4-3-3 成果3「県教育計画官の DEP 更新及び財務管理にかかる能力が向上する」.....	15

¹ 教育省とは教育省本省及び出先機関である EDO を指す。

4-3-4	成果 4「DEP M&E 制度が構築される」	16
4-3-5	成果 5「プロジェクト活動が広く広報される」	16
4-4	プロジェクト目標達成の見込み	17
4-5	上位目標達成の見込み	17
4-6	実施プロセス	18
第 5 章	評価 5 項目による評価結果	19
5-1	妥当性	19
5-2	有効性	19
5-3	効率性	20
5-4	インパクト	20
5-5	自立発展性	21
第 6 章	本調査で確認された事項と提言	22
6-1	本調査で確認された事項	22
6-1-1	関係者による DEP の理解	22
6-1-2	DEO における DEP 策定能力の現状	22
6-1-3	DEP の実施予算	22
6-1-4	地方政府に対する開発予算の委譲	23
6-2	提言	23
6-2-1	DEP の役割の明確化	23
6-2-2	DEP プロセスの強化	24
6-2-3	プロジェクトの実施プロセスの強化のために	25
第 7 章	PDM 修正とその他変更事項	27
7-1	PDM の修正	27
7-2	マラウイ側の費用負担	30
7-3	プロジェクト実施体制の見直し	30
7-4	プロジェクト名称の変更	30
付属資料		
1.	合同評価報告書承認にかかる協議議事録（1）	31
	添付資料：合同評価報告書（英文）	
2.	調査結果に基づいた変更事項承認にかかる協議議事録（2）	64

第1章 中間レビュー調査の概要

1-1 中間レビュー調査の目的

本調査は、プロジェクトが2006年12月の活動開始より2年が経過したことから、これまでのプロジェクトの投入・活動実績、計画達成度、成果等を確認した上で、プロジェクトの残りの期間で取り組むべき課題や今後の活動の方向性について協議することを目的として、教育科学技術省(Ministry of Education, Science and Technology: MoEST)と合同で実施するものである。

- (1) 当初計画と比較しながら、これまでの投入・活動実績や計画達成度を確認する。
- (2) 評価5項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性)の観点から評価を行う。
- (3) 上記の評価結果に基づき、プロジェクトが現在直面している課題及びプロジェクト終了までの今後の活動計画について、プロジェクト専門家及びマラウイ側関係機関と協議し、必要な提言を行う。
- (4) これまでの活動実績及び今後の方向性を踏まえ、必要に応じてプロジェクト・デザイン・マトリックス(Project Design Matrix: PDM)及び活動計画(Plan of Operation: PO)の見直しを行う。
- (5) 評価・協議結果を両国の合意事項として協議議事録(ミニッツ)に取りまとめる。

1-2 調査団の構成(その他評価団員については添付資料2を参照のこと)

担当	氏名	所属・役職
総括	星野 明彦	JICA マラウイ事務所次長
教育計画	増田 知子	JICA 国際協力専門員
協力企画	東谷 あかね	JICA 人間開発部基礎教育第二課ジュニア専門員
評価分析	谷川 亜矢子	株式会社パデコ

1-3 調査期間:平成21年1月25日(日)~2月22日(日)

月日		調査日程
1	1月25日 日	谷川団員(評価分析)日本発
2	1月26日 月	谷川団員(評価分析)マラウイ着 MoEST表敬 プロジェクト専門家との打合せ
3	1月27日 火	教育省教育計画局長との協議 教育省基礎教育局長ヒアリング 県教育開発計画(DEP)プロセスレビューワークショップ視察 教育省教育教授法指導サービス局(EMAS ¹)ヒアリング
4	1月28日 水	DEPプロセスレビューワークショップ視察 北部教育管区事務所計画担当官インタビュー

¹ 教育教授法指導サービス局 (Education Method Advisory Services: EMAS)

月日			調査日程
			県教育事務所長 (DEM) インタビュー (8 県) 県議会担当者インタビュー (8 県)
5	1 月 29 日	木	Lilongwe Rural West 県教育事務所 (DEO)、県議会担当者ヒアリング 東谷団員 (協力企画) マラウイ着 地方自治地域開発省 (MoLGRD) 次官表敬、計画担当者ヒアリング 国家地方自治財政委員会 (NLGFC) ヒアリング
6	1 月 30 日	金	Mchinji DEO 及び県議会担当者ヒアリング
7	1 月 31 日	土	資料整理
8	2 月 1 日	日	企画調査員 (ガバナンス) ヒアリング
9	2 月 2 日	月	財務省 (MoF) 担当者 (副財務局長, 教育セクター担当) ヒアリング 教育省教育計画局担当者ヒアリング 教育省モニタリング・評価 (M&E) 担当者ヒアリング Lilongwe Rural West 県議会財務担当者ヒアリング 増田団員 (教育計画) マラウイ着. Lilongwe Urban 県教育担当者ヒアリング Lilongwe City 地方議会 (LA) 担当者ヒアリング
10	2 月 3 日	火	Dedza DEO 及び県議会担当者ヒアリング 合同評価報告書作成にかかる打合せ
11	2 月 4 日	水	英国国際開発省 (DFID) 関係者へのヒアリング 教育省教育計画局長との協議
12	2 月 5 日	木	経済計画開発省 (MoEP&D) 担当者ヒアリング USAID 関係者へのヒアリング 合同評価報告書作成のための打合せ
13	2 月 6 日	金	中西部教育管区事務所教育担当者ヒアリング ガバナンス・運営技術作業部会 (TWG) GTZ (InWent/DED/GTZ) 関係者へのヒアリング 団内打ち合わせ
14	2 月 7 日	土	合同評価報告書作成
15	2 月 8 日	日	合同評価報告書作成
16	2 月 9 日	月	教育省教育計画局長との協議 合同評価報告書・ミニッツ案作成
17	2 月 10 日	火	教育省教育計画局長との協議 合同評価報告書・ミニッツ案、PDM 修正案の作成
18	2 月 11 日	水	合同評価報告書・PDM 修正案の作成 中間評価報告会
19	2 月 12 日	木	プロジェクト運営委員会 (Steering Committee) 在マラウイ日本大使館報告
20	2 月 13 日	金	ミニッツ (1) 署名 (合同評価報告書) JICA 事務所報告
21	2 月 14 日	土	増田団員・谷川団員マラウイ発
22	2 月 15 日	日	増田団員・谷川団員日本着
23	2 月 16 日	月	教育省教育計画局長との協議
24	2 月 17 日	火	調査報告書取りまとめ
25	2 月 18 日	水	帰国報告会 (TV 会議) 教育省教育計画局長との協議
26	2 月 19 日	木	ミニッツ (2) 修正及び報告書取りまとめ
27	2 月 20 日	金	ミニッツ (2) 署名 (PDM ₀₁ 、PO 等)
28	2 月 21 日	土	東谷団員マラウイ発
29	2 月 22 日	日	東谷団員日本着

1-4 主要面談者

添付資料2 主要面談者リスト (Annex II) を参照のこと。

第2章 プロジェクトの概要

2-1 プロジェクトの背景

マラウイ共和国（以下、マラウイ）では、1994年に初等教育無償化政策が実施されたことにより、初等教育レベルの就学率が急速に増加する一方で、就学者数の増加に対する教育施設や教材、教員の不足が顕在化し、さらには初等学校の中途退学率増加や、各教育レベルの試験合格率が低下する等、教育の質の低下も深刻な課題となっている。1998年に策定された「教育セクター政策・投資フレームワーク（Malawi Education Sector, Policy and Investment Framework: PIF）」では、初等教育の質の向上とともに、中央から地方への教育行政機能の委譲が提言されているほか、教育分野におけるより正確な現状分析及び教育計画策定を行うためのスクールマッピングの重要性があげられている。

こうした状況下において、2000年11月には、JICAをはじめ他の開発パートナー（CIDA、DFID、DANIDA、USAID等²）の協力により、「全国スクールマッピング・マイクロプランニングプロジェクト（Study on National School Mapping and Micro-planning in the Republic of Malawi: NSMMP）」が開始された。その中でJICAは県教育開発計画（District Education Plan: DEP）作成のための技術協力を担当し、開発調査として1) DEP作成のためのマニュアル作成、2) 正確な統計に基づいた現状分析とDEP作成、3) 教育行政官の能力向上に対する支援を行い、2002年7月までに全国33県でDEPが策定された。さらに2003年2月から2005年9月にかけて、NSMMPで策定されたDEPが地方分権化政策の流れの中で確実に実施されるための実施体制の提案を目的に、フェーズ2として「全国地方教育支援計画策定調査（The National Implementation Programme for District Education Plans: NIPDEP）」が実施された。この調査では、全国6つの教育管区（Education Division）からパイロット県を選定し、DEPのコンポーネント（学校建設、教員住宅建設、理科実験室の建設、教材調達、教員研修、コミュニティ啓発）の実施支援を行った。

2つの開発調査による支援を通じて、DEPの意義はMoESTや開発パートナーに認識されることになったものの、地方分権化政策に対応した組織改革と行政官の能力向上を図るためのマラウイの地方教育行政システムは依然脆弱であることから、教育科学技術省（MoEST）や教育管区事務所（Education Division Office: EDO）、県教育事務所（District Education Office: DEO）及び地方議会関係者（District）の能力強化を通じて、DEPが継続的に策定・更新されるための制度構築を目的とした技術協力プロジェクト「県教育開発計画制度化プロジェクト（The Project for Supporting District Education Plan Institutionalisation Programme: DEPIP）」が2006年12月より開始された。

² カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）、英国国際開発省（(UK) Department for International Development: DFID）、デンマーク国際開発援助活動（Danish International Development Assistance: DANIDA）、米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）

プロジェクト開始までの流れ

2005年6月以前	<ul style="list-style-type: none"> ● NIPDEP で抽出されたパイロット事業のコンポーネントを中心に、長期的に（10年間）DEP の実施支援を行うことが提案された。（開発調査モニタリング調査団、2004年8月） ● 6つのEDOをフォーカルポイントとして、全県を対象に、ハード型（建設、資機材供与）とソフト型協力を組み合わせた、DEP実施のための教育行政制度及び組織文化の強化を目指す後継案件が提案された。（教育行政アドバイザー、2005年2月） ● 地方分権化の流れの中で主体はあくまでも県（District）であり、教育管区（Division）の役割が不明確であることが指摘された。（NIPDEPコンサルタント、2005年6月）
2005年6月	<p>マラウイ事務所により、事前評価対処方針案（1）が作成された。協力期間を10年間（5年×2フェーズ）とし、2年間に3県ずつ10年間で12県を対象に以下の内容で支援を行うことが提案された。</p> <ul style="list-style-type: none"> （1） 全県を対象としたDEP更新・改訂への支援 （2） 対象教育管区のモニタリング能力向上のための支援/EMIS強化 （3） 対象県におけるDEP計画・実施能力強化
2006年2月	<p>本部人間開発部より対処方針案（1）に対し、マラウイではこれまで既に2つの開発調査を実施しており、相当の投入を行っていることから、新規案件の形成にあたっては同規模の投入、同様のアプローチ（対象県におけるDEP実施支援）を実施することは困難である旨の回答があった。</p> <p>→予算規模が相当程度縮小され、DEP実施支援コンポーネントの削除等、大幅な方向性の転換が必要となった。</p> <p>→上記コメントを踏まえ、マラウイ事務所が対処方針案（2）を作成した。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 投入規模を縮小し、専門家1名及び現地業務費のみとする。 ● 県レベルにおけるDEP実施支援は行わない。ただし、プロジェクトの投入要素として将来的にコミュニティ支援の無償化を検討する。 ● DEPと国家教育セクター計画（NESP）の整合性の確保、DEPの定期的な更新、実施、モニタリング体制の構築を目的とした支援を行う。
2006年9月	<p>教育省計画局長との協議により、以下の3点を目的としたプロジェクトを4年間実施することで合意した。</p> <ul style="list-style-type: none"> （1） 予算策定と結びついたDEP策定を制度化させること （2） DEPとNESPの整合性を強化させること （3） 予算・計画策定能力の強化を図ること
2006年12月6日	<p>合意議事録（R/D）署名</p>

2-2 プロジェクトの概要

プロジェクト 名称：	マラウイ共和国県教育開発計画制度化プロジェクト (The Project for Piloting the Implementation of the National Education Development Plan)
協力期間：	2006年12月～2010年12月(4年間)
上位目標：	DEPが34県全県において実施される。

プロジェクト 目標：	マラウイ国家教育政策及び県のニーズを反映したDEPが全県において更新される。
期待される成果：	(1) DEP・予算策定ガイドラインが策定される。 (2) 教育省のDEP・予算策定に関するマネージメント能力が向上する。 (3) 県教育計画官のDEP更新及び予算策定にかかる能力が向上する。 (4) DEPモニタリング・評価(M&E)制度が構築される。 (5) プロジェクト活動が広く広報される。

2-3 プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM)

プロジェクトでは、他の技術協力プロジェクトと同様、プロジェクト・サイクル・マネージメント (Project Cycle Management: PCM) 手法に則り、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 PDM₀ を作成し、2006年12月の合意議事録 (Record of Discussion: R/D) 締結時において、協議議事録の付属文書として承認している。

なおプロジェクト開始後、2008年6月に行われた第2回運営委員会 (Steering Committee) において、PDMの修正 (実施期間の延長も含む) が提案され暫定的に合意されているが、この暫定版 PDM は中間レビュー調査の精査を受けて効力を発揮するものとして整理されているため、本調査においてはこの暫定版 PDM は正式に有効な PDM とはみなさないものとする。

2-4 プロジェクトの実施体制

プロジェクトのカウンターパート機関は MoEST であり、同省次官がプロジェクト・ダイレクター、教育計画局長がプロジェクト・マネージャーとなっている。

組織体制としては、円滑かつ効果的なプロジェクト実施のためにプロジェクト運営委員会 (Steering Committee)³ が設立され、少なくとも年に1回開催されることになっている。また2006年12月に締結された R/D では、プロジェクト運営や調達・入札にかかる意思決定、年間活動計画の策定といった実質的な作業については、四半期に1度のペースで技術作業部会 (Technical Working Group: TWG) を開催することになっているが、プロジェクト形成段階において MoEST はこの TWG を教育セクターの地方分権化について議論を行う諮問機関として想定していたことや、プロジェクト開始後も MoEST 及びプロジェクト・チーム間で十分な議論がなされてこなかったことから、これまでのとこ

³ 2007年10月開催の第1回運営委員会は「合同調整委員会 (JCC)」と呼称。

る TWG は機能していない。

プロジェクト活動の実施主体となるカウンターパート（Counterpart Personnel: C/P）の配置については、教育省計画局政策計画課が担当部署となっているが、局内の特定の教育行政官が実際にプロジェクトの C/P として指名されたのは本調査開始時点であり、少なくともプロジェクト開始から本調査実施までの間、プロジェクト実施に関するマラウイ側のオーナーシップが十分高かったとはいえない。

2-5 プロジェクトの裨益対象

6つの EDO に属する全 34 県（District）を対象とする⁴。EDO 計画担当官、34 県の DEO 及び地方議会担当官の能力向上を図ることにより、全県で DEP が定期的に策定・更新されることを目指す。

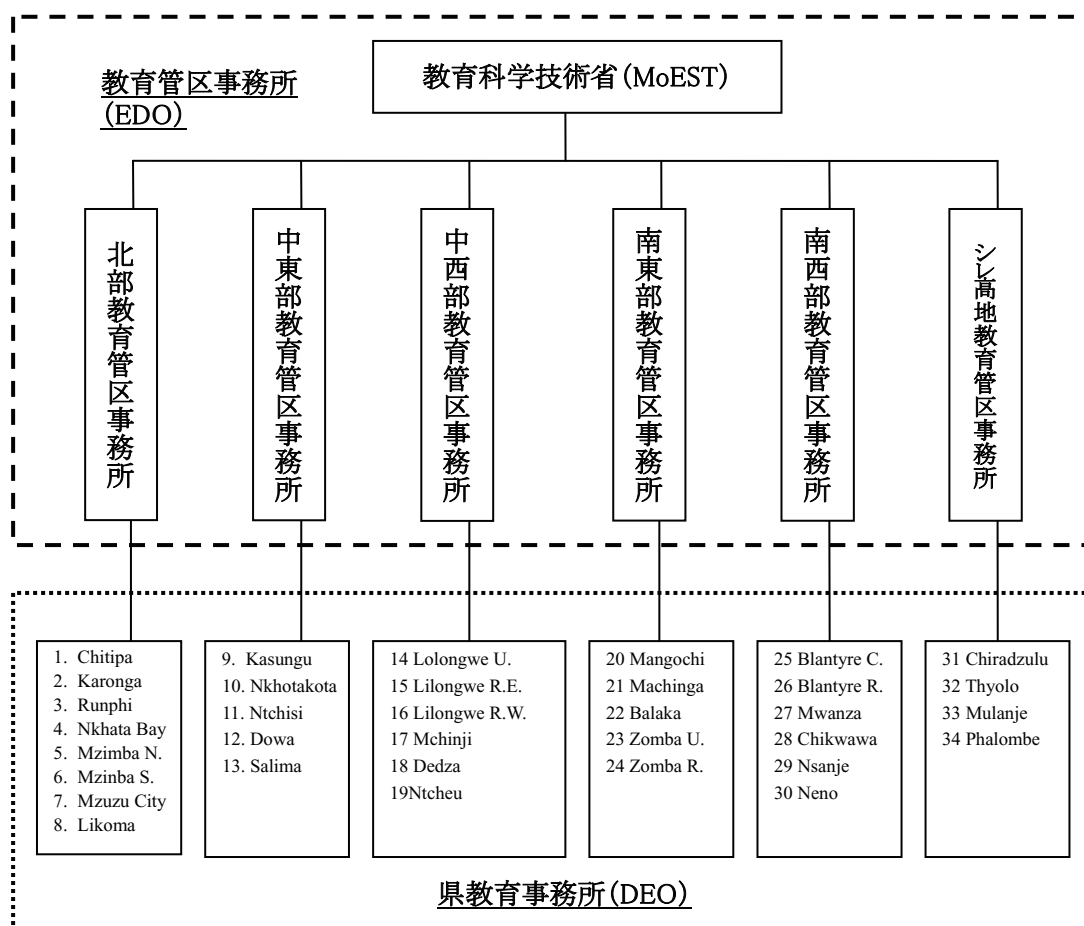


図 2-1 教育行政組織図

⁴ プロジェクト開始当初は 33 教育県であったが、行政区の分割により教育県についても南西部州の Neno 県が Mwanza 県から分かれた。

第3章 調査の方法

本調査は、プロジェクトの実績と実施プロセスを把握し、特に妥当性や効率性の観点から評価を行い、必要に応じて当初計画の見直しや実施体制の強化を図ることを目的とし、教育科学技術省（MoEST）との合同評価の形で実施した。評価結果の詳細については添付資料2を参照のこと。

3-1 プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）の扱いについて

本プロジェクトでは事前評価調査段階でPDM（以下、PDM₀）が作成され、2006年12月に署名されたR/Dにおいて合意されているが、2008年6月開催の第2回運営委員会（Steering Committee）ではこのPDM₀について修正案が提案及び承認されている。しかしながらこの暫定版PDMは、中間レビュー調査の精査を待って有効とする旨が合わせて関係者間で合意されており、調査実施段階で有効なPDMは2006年12月に締結されたR/Dで合意されているPDM₀であると判断される。よって調査はPDM₀に基づいて行うものとするが、PDM₀上で設定されている成果指標のうち、適切でないと思われる指標については適宜修正・追加を行う。

POについては、調査実施時点においてPDM₀に沿った適切なものは作成されていない。プロジェクト開始後の2007年5月に実施された年次計画ワークショップにおいて、PDM₀に沿った形でPOが作成されているが、その時点でプロジェクト専門家（日本人・現地コンサルタント）が配置されておらず、MoEST教育計画局や教育管区事務所（EDO）計画官、県教育事務所長（District Education Manager: DEM）のみで作成されたため、プロジェクトの目的や予算規模に即した適切な内容とはなっていない。その後、2008年6月には上述の暫定版PDMに合わせた形でPOの修正が行われている。

3-2 評価手法

本調査では、JICA事業評価ガイドラインに準拠しつつ、プロジェクト実績（プロジェクト目標や成果の達成度等）と実施プロセスを把握し、評価5項目（妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性）の観点から検証を行うために、評価グリッドを作成し、各項目について評価を行った。

3-3 データ収集及び分析方法

3-3-1 データ収集方法

本調査では、以下のいずれかの方法により情報・データ収集及び評価を行った。

(1) 文献資料調査

現地調査実施前及び実施中に、既存の文献・報告書、プロジェクト作成資料等から情報収集を行った。

- プロジェクト実施協議報告書（2007年8月）
- プロジェクト実施運営総括表（2006年12月～2008年9月分）

- プロジェクト月報（2008年4月～11月）
- DEPガイドライン
- ベースライン調査報告書1（2007年2年実施）及び2（2008年7～12月実施）
- その他プロジェクト報告書（運営委員会開催議事録、啓発ワークショップ報告書）
- 関連政策文書（国家教育セクター計画（National Education Sector Plan: NESP）、教育セクター地方分権化ガイドライン、マラウイ成長開発戦略（Malawi Growth and Development Strategy: MGDS）、DEP）
- 地方分権化調査報告書、地方教育行政の現状分析レポート（マラウイ事務所作成）
- 予算関連書類

（2） 質問票

質問票を作成の上、DEM、地方議会計画開発局長、EDO 計画官、プロジェクト専門家（日本人）に配布し、情報収集を行った。

（3） インタビュー

MoEST、地方自治地域開発省（Ministry of Local Government and Rural Development: MoLGRD）、国家地方自治財政委員会（National Local Government Financial Committee: NLGFC）、経済計画開発省（Ministry of Economic Planning and Development: MoEP&D）、財務省（Ministry of Finance: MoF）、EDO、県教育事務所（DEO）、地方議会（Local Assembly: LA）の担当官、一部開発パートナー（DFID、USAID、GTZ⁵）担当者、プロジェクト専門家（ローカルコンサルタントも含む）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

面談や協議、評価報告会、運営委員会を通じて、MoEST や EDO、DEO、LA 関係者、プロジェクト専門家と意見交換、協議を行った。

3-3-2 分析方法（評価基準）

本調査で用いた評価基準（評価5項目）は以下のとおりである。

項目	視点
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、被援助国側の政策や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：	各投入のタイミング、量、質の適切度を検討し、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。
インパクト：	プロジェクトにより生じる長期的な波及効果を検討する。上位目標の達成度合いと、プロジェクトが実施された事により生じる直接・間接的な正負の影響を検討する。
自立発展性：	プロジェクト終了後もプロジェクトの成果が持続されるかどうか、自立発展

⁵ ドイツ連邦政府技術協力機関（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ）

	に必要な要素を見極めつつ、プロジェクト終了後の見通しを検討する。
--	----------------------------------

第4章 プロジェクトの実績と現状

4-1 投入実績

4-1-1 日本側投入（詳細は添付資料2の別添Vを参照のこと）

(1) 専門家派遣

プロジェクトは当初、長期専門家、短期専門家（年1.5MM程度）、ローカルコンサルタント（年1.2MM程度）をそれぞれ投入することを計画していたが、長期専門家（日本人）の配置が遅れたことから、プロジェクト開始から約1年3カ月間、プロジェクト運営はローカルコンサルタントとJICAマラウイ事務所が行っていた。2007年11月以降、長期及び短期専門家が以下のとおり派遣されており、長期専門家、短期専門家（年6MM）、ローカルコンサルタントの3人体制となっている。

氏名	指導科目	派遣期間（MM）
小林由季	短期（政策・組織制度）	2007年11月～2007年12月 (1.2MM)
吉田晴彦	長期（プロジェクト運営管理/業務調整）	2008年4月～2010年3月
小林由季	短期（チーフアドバイザー/地方教育行政）	2008年5月～2010年12月 (18.6MM)

(2) 現地スタッフの雇用

ローカルコンサルタント、秘書、運転手が1名ずつ雇用されている。

(3) 機材供与

教育管区事務所（EDO）及び県教育事務所（DEO）に対し、パソコン、コピー機、プリンター、UPSを1台ずつ、またEDOにコピー機と定電圧器を1台ずつ供与した。

4-1-2 マラウイ側投入

マラウイ側の投入として、専門家執務室の提供（MoEST内）、及び現地業務費の一部負担（プロジェクト車両の保険料）があった。R/Dで合意されているC/Pの配置については、教育省教育計画局政策計画課が担当部署として特定されているものの、同局の教育行政官が実務レベルのプロジェクト担当者として任命されたのは本調査開始時点であり、具体的な業務にはまだ携わっていない。なお、秘書についても本調査の段階で配置されていない。

4-2 活動実績

プロジェクトの活動実績を以下にまとめる。(詳細は添付資料2の別添VIを参照のこと)

(1) ガイドライン・マニュアル類作成

名称	作成年月
DEPガイドライン	2007年6月
DEP更新マニュアル	2007年11月
DEPマーケティングガイドライン	2008年7月
DEP予算ガイドライン	2007年11月 (DEP更新マニュアルに含む)

(2) ベースライン調査

2007年にプロジェクト備上のローカルコンサルタントが一度実施したが、内容を見直した上で2008年7～12月に再実施した。

(3) ワークショップ・研修・会議

1) コアトレーナー研修

年月	内容	参加者
2008年7月 (2日間)	DEPマーケティング・DEP更新ガイドラインのレビュー	DEM4名、教育管区6名、MoEST4名、他省庁3名
2008年10月 (2日間)	日本の教育行政、DEPと学校運営改善	DEM5名、教育管区6名、MoEST1名、他省庁2名、JICA研修員13名
2009年1月 (3日間)	DEP予算策定及びM&E	DEM6名、県5名、教育管区6名、MoEST4名、他省庁3名

2) ガイドラインワークショップ

年月	内容	参加者
2007年7月 (1日間)	ガイドライン普及ワークショップ (教育管区及び県)	MoEST2名、教育管区8名、県39名
2007年8月 (1日間)	ガイドライン普及ワークショップ (地方議会)	各県約30名 (合計約800名)
2007年11～12月 (各5日間)	DEP更新ワークショップ (教育管区及び県)	MoEST5名、教育管区3名、県122名

3) 啓発・マーケティングワークショップ

年月	内容	参加者
2007年5月	DEP県レベル啓発ワークショップ (第1回ベースライン調査の一環で実施)	記録なし
2008年7月 (2日間)	DEP マーケティング (主要DP向け)	DP8名、NGO11名、報道2名、MoEST18名、他省庁4名、33県53名 (合計96名)
2008年8月 (各1日間)	DEPマーケティング (管区向け)	6教育管区、33県、MoEST (合計129名)
2008年9月～12月 (各県1日間)	DEPマーケティング (各県にて実施)	33県 (合計1,000名)

(4) その他

年月	内容		参加者
2007年5月	年次計画策定会議		MoEST3名、教育管区4名、 県7名
2007年10月 (1日間)	第1回運営委員会		MoEST 4名、教育管区2名、 県1名、DP5名
2008年6月 (1日間)	第2回運営委員会		MoEST 5名、教育管区4名、 県2名、他省庁1名、DP6名
2009年1月 (各2日間)	DEPプロセス レビュー・ ワークショップ	南東部教育管区、 シレ高地教育管内	教育管区1名、県17名
		南西部教育管内	MoEST 3名、教育管区2名、 県17名
		中央東部教育管区、 中央西部教育管内	MoEST 1名、教育管区2名、 県20名
		北部教育管内	MoEST 1名、教育管区1名、 県22名

4-3 成果（アウトプット）の達成状況

以下、成果の達成度について、主に PDM₀に明記された指標に基づいて確認した。なお、一部成果指標として適切でない指標が設定されていたため、適宜質問票やインタビューを通じて得た情報を用いる形で補完した。

4-3-1 成果1「DEP・予算策定ガイドラインが策定される」

成果1の達成状況は以下のとおりである。

指標	現状
1.プロジェクト終了までに DEP・予算策定ガイドラインが作成される。	DEP ガイドライン及び更新マニュアル（予算策定を含む）が 2007 年 6 月と 11 月に作成された ⁶ 。ガイドラインは導入、DEP 更新、DEP 実施、組織体制から構成されており、DEP に含むべき項目、DEP と MGDS や NESP、DDP との関連性、中央・教育管区・県レベルにおける関係者の役割分担等を説明している。
2.プロジェクト終了までに DEP・予算策定ガイドライン普及ワークショップが教育管区事務所及び県教育事務所対象に開催され、100 名以上が出席する。	DEP ガイドライン普及ワークショップは、2007 年 7 月（DEO 及び教育管区事務所担当官 49 名が参加）と同年 8 月（各県、地方議会担当官、学校運営委員会メンバー及び NGO 関係者約 30 名以上が参加）の 2 回開催された。

⁶ ただし、先行して実施された開発調査（NIPDEP）で DEP ガイドラインが作成されており、プロジェクトではその内容を踏まえて新たに必要な加筆修正を行っている。

成果1は着実に達成されつつあるものの、ガイドラインの内容については DEP の概要を示すに留まっており、プロジェクト終了後もマラウイ側がガイドラインを活用しながら、自助努力により継続的に DEP を更新できるようにするためには、実践的な内容を含め、より分かりやすくまとめる必要がある。また、DEP そのものの内容も以下の点を踏まえて改訂する必要があることから、ガイドラインについても今後 DEP の改訂にあわせて加筆修正していく必要がある。

- (1) MGDS や NESP とのリンク
- (2) 県開発計画システム (District Development Plan System: DDPS) や学校運営計画 (School Implementation Plan: SIP)⁷とのリンク
- (3) 教育管理情報システム (Education Management Information System: EMIS) データの分析と活用
- (4) 既存の予算プロセスにあったフォーマット

4-3-2 成果2「教育省⁸の DEP・予算策定にかかるマネジメント能力が向上する」

成果2の達成状況は以下のとおりである。

指標	現状
1.プロジェクト終了までに、19名以上の EDO 及び関係省庁がマネジメント能力向上を目的とした研修に参加する。	MoEST や MoLGRD、EDO の積極的な巻き込みを図るため、2008年よりコアトレーナー制度が導入された。21名のコアトレーナーが選出され、県レベル研修のロジ手配やファシリテーション、及びリソースパーソンとしての役割を担っている。内訳は、中央レベル9名 (MoEST6名、MoLGRD2名、NLGFC1名)、EDO 計画官6名 (6教育管区×1名)、EDO 長6名 (各教育管区の中から1県×1名) である。コアトレーナー研修は計3回実施され、中央・教育管区レベルの参加者数はそれぞれ13名、8名、13名と指標である19名を満たしていない。EDOからはほぼ全員が参加しているが、MoEST 本省からの関与が低い。

成果2に関しては、本調査が開始される時点まで教育省本省における実務レベルの C/P が特定されていないため、これまでに具体的な C/P の能力向上は図られていない⁹。また、2008年にコアトレーナー制度を導入したことにより、コアトレーナーとして任命された教育省関係者の能力向上¹⁰が図られているが、本調査では特に教育省本省関係者のコアトレーナー研修への参加が一定ではないことが確認された。また、リソースパーソンとしての関与が期待される関係省庁 (MoLGRD、NLGFC) からの参加はみられた。

また、成果指標として設定されている研修参加者数は、厳密に言えばマネジメント能力の向上を測るのに適切な指標とはいえないため、質問票を用いて、中央及び教育管区レベルのコアトレーナー

⁷ ただし、本調査時点で SIP を作成しているのは一部の初等学校のみ。

⁸ 教育省とは教育省本省及び出先機関である EDO を指す。

⁹ 教育省本省 C/P については、(1)DEP 承認、(2)更新された DEP 及び DEP 年次計画の分析に基づいた NESP 年次計画の作成、(3)関連省庁や DP に対する DEP マーケティング実施、のための能力向上が期待される。

¹⁰ コアトレーナーについては、プロジェクト終了後に継続して DEP 更新ワークショップを実施するための能力向上が期待される。

の質（能力）について調査を行った。回答のあった 24 名の DEM の多くがコアトレーナーが実施した研修に満足しており、その意味でコアトレーナーは基本的なファシリテーション能力を身につけているといえる。しかしながら、この制度は 2008 年に導入されたばかりであり、コアトレーナー研修自体も実際は県レベル研修準備のための会合として機能しているため、コアトレーナーの研修講師としての能力が研修を通じて十分に向上しているとはいえない。今後はファシリテーション能力に加えて、更新された DEP を承認するための計画策定能力、及び DEP の実施状況をモニタリングするための能力を一層向上する必要があるため、プロジェクトによる効果的な支援が求められる。

一方で、教育管区及び県レベル共に担当官の人事異動が多く、また特に EDO 計画官はプロジェクト開始当初、その半数が空席ポストであったことから、EDO 計画官 6 名のうち 2007 年の DEP 更新を経験しているのは 2 名に過ぎず、ヒアリングでは自身の経験不足を指摘する計画官もいた。

4-3-3 成果 3「県教育計画官の DEP 更新及び財務管理にかかる能力が向上する」

成果 3 の達成状況は以下のとおりである。

指標	現状
1.プロジェクト期間中に DEP 更新ワークショップが 3 回開催され、34 県で DEP が更新される。	2007 年 11～12 月に DEP 更新研修が教育省、EDO 及び県レベル担当官を対象に実施され（参加者 130 名）、全 34 県において DEP が更新された。
2.33 名以上の県教育行政官が、プロジェクト終了までに教育行政能力強化を目的とした研修に参加する。	DEP 策定のプロセスレビューを目的として、2009 年 1 月に DEP プロセスレビュー・ワークショップ（県レベル参加者：76 名）が実施された。また、2008 年 7 月に県レベル担当官を対象に DEP マーケティング研修が実施され、33 県の担当官がドナーや中央関係省庁に対して DEP の内容をアピールした（参加者 94 名）。

成果 2 の指標と同様、成果 3 の成果指標も研修参加者数に留まっており、能力向上を図る指標として適切であるとはいえないため、質問票及びインタビューにて県教育計画官の DEP 更新及び財務管理にかかる能力について調査を行った。

調査では、質問票に回答した DEM 24 名全員が DEP 策定・更新にかかる能力が向上したと回答しており、県レベル担当官に対して技術指導・支援を行っている EDO 計画官も、彼らの能力がある程度向上したと評価していることから、県レベル担当官の DEP 策定・更新、実施のための資金調達に関する能力はある程度向上していると判断できる。しかし、NIPDEP の対象県と非対象県の間には能力にばらつきがあり、プロジェクト終了後に彼ら自身で DEP を更新・実施（予算獲得を含む）していくためには、以下の点を中心に引き続き担当官の能力向上を図ることが期待される。

- (1) データ分析 (EMIS データやニーズをモニタリング・評価 (Monitoring and Evaluation: M&E) の枠組みに合わせながら取り込む能力)
- (2) データに基づいた精緻な優先度づけ
- (3) ゾーンや学校レベルのニーズ分析
- (4) NESP、MGDS と DEP との関連づけ

一方で、県レベル担当官の研修参加状況を県教育計画チーム全体で見ると、DEM はほぼ出席が安定しているものの、県議会側の行政官（計画、財務、モニタリング・評価担当官）については異動や空席の影響を受けて同一の担当官が継続して研修を受講できていないケースがあり、研修を通じて向上した担当官個人の能力が組織的に蓄積しにくい現状が確認された。これまでプロジェクトでは、新任の県レベル担当者あるいは（新たにコアトレーナーとして任命された）EDO 計画官についても、常に念頭においた形で研修を実施してきているが、今後、状況によっては彼らに対する導入研修を実施する等、適切なフォローアップを DEP マネージメントの一環として検討する必要がある。

4-3-4 成果4「DEP M&E 制度が構築される」

成果4の達成状況は以下のとおりである。

指標	現状
1. DEP の M&E ツールが開発される。	プロジェクトは、まだ DEP M&E ツールを開発していない。 2008年7～12月に実施した第2回ベースライン調査において、既存の M&E システム、情報源や地方議会における M&E の現状、EMIS、県におけるデータバンクシステムの流れについて調査がなされた。
2. M&E 研修が本省、教育管区、県レベルでそれぞれ1回以上実施される。	2009年1月、プロセスレビュー・ワークショップにて MoLGRD が開発した「地方議会報告フォーマット」をモニタリングツールとして説明し、DEP 実施モニタリングに利用できる部分があるか関係者間で議論した。

成果4として開発することになっている DEP M&E ツール（以下、M&E ツールと略称）は、NESP の評価モニタリング枠組みとリンクさせる必要があるが、これまで同枠組みの策定に進捗がみられず、本調査中にドラフトが教育省より共有されたことを受けて、今後はこの枠組みや、地方議会報告フォーマットのような県レベルで実施している M&E 枠組みを踏まえた、DEP レビューのためのツール開発が期待される。

4-3-5 成果5「プロジェクト活動が広く広報される」

成果5の達成状況は以下のとおりである。

指標	現状
1. プロジェクト・ニュースレターが四半期ごとに1度発行される。	2007年10月より四半期ごとにこれまで計4回発行。
2. ウェブサイトが開設される。	教育省 HP にプロジェクト概要リーフレット及び各県の DEP が掲載されている。

さらにプロジェクトでは、啓発ワークショップの実施や新聞への記事掲載といった広報活動も実施しており、その結果県レベル関係者や開発パートナーによる DEP の認知度は比較的高いことが本調査で明らかとなった。ただし、訪問したリロングウェ市の議会など、地方議会関係者がまだ DEP を認知していないケースも見られた。また北ムジンバ県のように、独自にニュースレターを作成・発行す

る県もあった。

4-4 プロジェクト目標達成の見込み

プロジェクト目標「教育政策及び県のニーズを反映した DEP が全 34 県において更新される」の達成状況は以下のとおりである。指標 1 及び 2 に基づいた確認はできないものの、2007 年に既に全 34 県において DEP の策定・更新が行われていることから、プロジェクト目標達成の見込みは高いといえる。なお、PDM₀ 上では「『質の高い』 DEP が更新される」とあるが、プロジェクト開始時からこれまで DEP の「質」に関する十分な議論がなされておらず、また具体的な成果指標が設定されていないことから、本調査では質的な観点の評価を行わないこととした。

指標	現状
1. DEP 更新に関する予算措置の有無 (プロジェクト開始翌年度からの予算措置)	調査時点でまだ 2 年次の DEP 更新が実施されていない。教育省からは拠出の意向が示された。
2. プロジェクト終了までに、更新された DEP の質が、DEP モニタリングキャパシティ指標において 0-4 の評価範囲で平均 3 以上になる。	EMAS に確認したところ、「DEP モニタリングキャパシティ指標」自体が存在しないことが判明したため、本指標は成果指標として適切ではない。
3. プロジェクト期間中 (4 年間) に DEP が 3 回更新される。	2007 年に全 34 県において DEP が策定・更新された。次回は 2009 年 7 月頃に更新が予定されており、3 回の更新は問題なく達成される見込みである。

PDM に関して、本来プロジェクト目標は各成果の達成の結果達成されるべきであるが、プロジェクト目標と特に成果 4 及び 5 の間に因果関係がみられず、プロジェクト目標は成果の達成に関わらず達成できることが確認された。そのため、今後 PDM を修正しプロジェクト目標と成果の間に明確な整合性をもたせる必要がある。

4-5 上位目標達成の見込み

上位目標「国家教育政策及び県のニーズを反映した DEP が全県において実施される」の達成見込みについて、PDM₀ には明確な指標が設定されていないため、質問票及びインタビュー等を通じて、DEP 実施予算の獲得状況と内訳、DEP の実施状況について情報収集を行った。

DEP の実施状況については、全県において DEP にあげられた活動のうち少なくとも 1 つが実施されていることが確認された。実施されている活動としては、主に教室やトイレ、教員宿舎の建設、机や椅子等の購入や、教員研修が比較的多い。10 県を選んで実施したサンプル調査では、2008～2009 年に計画された 64 の活動のうち、56 件が実施されていたが、設定した計画目標値 (たとえば建設教室数や調達した机の数等) をすべて達成しているものも、そのうちの一部を実施しているものも同じく「実施された活動」として数えているため、より厳密には、計画目標値に対する実施率は 3～1,000% 以上まで非常に大きな幅があることに留意する必要がある。

一方で、上述のように策定・更新された DEP は各県の自助努力によって実施はされているものの、DEP 実施のための予算が一部の一般管理費、選挙区開発基金、地方開発基金のほか、開発ドナー（DFID、UNICEF、世界銀行）や NGO といった外部資金に大きく依存している現状から考えても、更新された DEP が必ずしも実施に結びつきにくい現状から考えても、PDM₀ の上位目標とプロジェクト目標の間に大きな乖離がある。また、地方分権化の進捗そのものも見えにくく、上位目標の達成見込みを現時点で判断することは難しい。

4-6 実施プロセス

- 本プロジェクトではプロジェクト開始時に PO が作成されておらず、これまでプロジェクト活動の実施プロセスが関係者によって十分に計画・管理されていなかった。
- プロジェクト開始当初、日本人専門家の配置が遅れ、実際のプロジェクト運営はローカルコンサルタントが行い、事務所からの側面支援も十分ではなかった。プロジェクトの方向性や内容について関係者間で十分議論がなされず、プロジェクト活動の遅れをもたらした。2007 年 11 月の短期専門家の派遣を皮切りに、翌 2008 年 4 月以降、日本人専門家（長期・短期）が配置されてからは、コアトレーナー制度の導入等、プロジェクトの実施体制が整備されつつあるが、今後さらに運営体制を強化していく必要がある。
- JICA 内の情報共有（本部と事務所）、及び課題部からの技術支援が十分でなかった。また、教育省と事務所間のコミュニケーションも十分にとられなかったため、プロジェクトの円滑かつ効率的な実施を妨げる要因となった。
- DEP プロセスに関する関係者の役割分担はガイドラインに明記されているが、その内容が周知されておらず、特に教育省本省によるプロジェクト活動への関与が十分でない。コアトレーナーとして教育省担当官 6 名が選出されているが出席率が低く、自らの役割に対する認識も低い。今後はプロジェクトチームが中心となり、より積極的に教育省の巻き込みを図っていく必要がある。なおコアトレーナーについては、基礎教育局副局長など適切でない担当官が選定されており、必要に応じて入れ替えも検討すべきである。

第5章 評価5項目による評価結果

5-1 妥当性： 高い

- 県教育事務所（DEO）及び地方議会担当官の能力向上を通じて、県教育開発計画（DEP）が定期的に更新されるための支援を行うことは、現在マラウイで進められている地方分権化政策の流れに合致するものであり、支援の必要性は高い。ただし、地方分権化プロセスの進捗の遅れにより、調査時点で開発予算がまだ地方レベル（県）に委譲されておらず、その意味で DEP は少なくとも現段階において必ずしも実施を伴う計画とはなっていないことが確認された。一方、特に県レベルでは、策定・更新した DEP を資金調達ツールとして活用することに高いニーズがあることが確認された。
- マラウイの国家中期開発計画にあたる MGDS では、重点分野のひとつである社会開発の中に教育を位置づけ、その戦略のひとつにマネージメント能力をあげているほか、国家教育セクター計画（NESP）においては、DEP を NESP の下位計画として明確に位置づけ、県レベルで策定される計画及びその実施を NESP に調和させる旨が述べられており、マラウイの開発政策及び教育政策との整合性が確認された。
- 基礎教育分野に対する支援は、日本の援助政策や JICA 国別事業実施計画における重点分野であり、プロジェクトとの整合性が確認された。
- 先行して実施された開発調査の経験を踏まえ、DEP 策定・更新プロセスを制度化するというプロジェクトの目的から考えて、対象地域を全国 34 県としたことは適当であると判断される。しかしながら、策定・更新された DEP が有効に活用（実施）されるためには、地方分権化の流れの中で地方（県）レベルに予算権限が委譲されることが不可欠であり、この点について教育科学技術省（MoEST）や地方自治地域開発省（MoLGRD）等に積極的に働きかけていくことが肝要である。

5-2 有効性： やや高い

- プロジェクト目標については、2007 年に既に全 34 県において DEP が更新されており、また今後もプロジェクト活動が計画どおりに実施されることで、プロジェクト期間終了までに達成されることが見込まれる。
- 策定・更新される DEP の内容（質）に関して、目標設定段階における NESP とのリンクの弱さ、県開発計画（District Development Plan: DDP）との調和の不十分さが確認された。現時点で DDP は全ての県（District）で策定されていない¹¹ほか、そもそも DEP と DDP の更新時期が合っておらず¹²、DEP の内容を DDP に反映させる事が難しい点も指摘されている。
- PDM₀におけるプロジェクト目標と成果の間に論理的な因果関係がみられないため、プロジェクト目標及び成果指標について再考する必要がある。

¹¹ 2008 年時点で既に DDP を策定した県は約半数のみ。未策定の県については GTZ の支援により作成予定。（「マラウイ地方分権化に係る基礎調査報告書」より）

¹² DEP は 2007 年に 2008-2010 年度分を策定しており、2010 年に 2011-2013 年度分を策定予定。

5-3 効率性： やや低い

- 効率性を阻害したと考えられる要因のひとつに、プロジェクト開始当初、プロジェクトの方向性や内容について、関係者間で十分な議論及び意識共有が図られていなかったことがあげられる。これは日本人専門家の配置が遅れたこと¹³、また MoEST と JICA マラウイ事務所間のコミュニケーションが十分でなかったことに起因するものであるが、そのためプロジェクトを取り巻く環境の変化に対して十分に対応することができず、結果として一部活動（ベースライン調査）の重複や DEP の質の向上への取り組みの遅れ等、DEP 改訂にかかる体制構築の遅れにつながった。
- 2007 年 11 月より日本人専門家が配置されたことで、効率性に一定の改善がみられるようになったが、本調査時点においても以下のような効率性の阻害要因がみられることから、今後より一層のプロジェクト実施体制の強化が求められる。
 - MoEST のプロジェクトに対する当事者意識（オーナーシップ）が総じて低い。
 - 教育管区事務所（EDO）計画官の役割が不明瞭である。
 - EDO 及び DEO の頻繁な人事異動により、コアトレーナー（EDO 計画官）の多くが新任であるほか、DEO 担当官の多くが継続して研修を受講できない。
 - 上述の人事異動に加えて、特に十分な人数が確保されていない DEO 等は、研修に参加する担当官が研修の度に変わり、継続的な能力向上が図られないほか、研修参加者が所属に戻った際、研修で得た知識・スキルを十分に組織内で共有していないため、組織として研修の成果を有効に活用できていない。
- MoEST による NESP ののためのフレームワーク策定作業が遅れたことにより、プロジェクトがフレームワークに基いて作成することになっていたツールの開発が遅れが生じた。
- 本調査では、教育省（本省・EDO）が DEP プロセス（策定・更新、実施、モニタリング）にそれぞれどのように関わるのかが依然として明確になっていない点を確認された。例えばモニタリングについては、EDO 計画官が行うのか、地方議会に配置されている担当官が実施するのか不明瞭な状況である。

5-4 インパクト： 現段階では未確定

- 34 県全県において、DEP にあげられた活動のうち少なくとも 1 つの活動は実施されていることが確認された。しかし、DEP を実施するための開発予算がほとんど県に委譲されておらず、DEP の実施は県独自の予算獲得に大きく依存していることも確認された。こうした状況下では、DEP の実施を掲げる上位目標の達成は難しいと考えられる。
- プロジェクト実施により、以下のような正の影響が県レベルを中心に発現している。
 - DEP の中で優先づけされた計画（活動）がコミュニティ（地域住民）に理解されるようになった。
 - DEO と地方議会間のコミュニケーションが良くなった。
 - 県担当者は DEP を用いてより積極的に開発パートナーと交渉できるようになった。

¹³ 2007 年 11 月に日本人専門家（短期）が配置されるまでの間、プロジェクト雇用のローカルコンサルタント 1 名がプロジェクト活動の実施にあっていた。

5-5 自立発展性： 低い

以下の点から、本調査実施時点における自立発展性は低いと判断される。今後、プロジェクトは自立発展性に特に留意しながら活動を進めていくことが期待される。

- 政策面については、DEP は NESP や「教育セクター地方分権化ガイドライン」の中で言及され、DEP は NESP の下位計画であることが明記されている。しかしながら、実際 MoEST がいかに DEP を NESP の枠組みの中に位置づけ、活用していくのかについてはまだ明らかになっていない。
- 現在、DDP が一部の県を除き策定されており、今後県に委譲される予定の開発予算を活用するためには、DEP（及び一部の活動）が DDP の中にきちんと取り込まれている必要がある。現時点で既に、DEP の計画の一部が DDP に取り込まれている例が見られるものの、DEP の優先度が DDP に取り込まれる際に変わる等、DEP をいかに DDP に取り込んでいくかについての具体的な手順は確立していない。また本調査では、DEP と DDP は計画策定フローが異なるため¹⁴、DEP を完全に DDP の中に取り込むことは難しいことが明らかとなった。さらに、DDP の期間が3年から5年に見直される可能性がある等、DDP の方向性も流動的であることに留意する必要がある。
- 上述のように DEP を DDP に完全に取り込むことは困難であり、また開発予算が地方レベルに委譲されていない現状を踏まえ、現時点では DEP 自体の質を高め、資金獲得ツールとしての精度を高めていく必要性が高いと判断される。
- 財政面については、MoEST から DEP 更新のための予算について拠出の意向は示されているものの、本調査実施時点までに実際の拠出はなされていない。
- 運営面については、現時点でプロジェクト終了後の運営体制（MoEST 内の人員体制、モニタリング体制、新任担当官に対する研修実施体制等）が十分に検討されておらず、今後、プロジェクトチームと共に具体的な体制を検討していく必要がある。
- 技術面については、これまでの活動を通じて、特に県レベル担当官が DEP の策定・更新にかかる基本的な能力を身に付けつつあるが、彼らが一定の質を伴った DEP を策定・更新できるようになるためには、これからプロジェクト終了までにさらなる能力向上が必要であると思われる。

¹⁴ DDP は、ボトムアップ及び参加型の原則に立って作成される3年間の中期計画を指す。策定プロセスとしては、村開発委員会（VDC）が作成したプロポーザルが県執行委員会（DEC）によって精査・選定され、予算・専門的な裏づけがとられた後、DDP に盛り込まれる。特に計画策定サイクルの初期段階で作成される「社会経済プロフィール（Socio-economic Profile）」では、データを用いた教育を含む各セクターの現状分析がなされている。（「マラウイ地方分権化に係る基礎調査報告書」より） 現地調査では一部の県においてプロフィール作成の際に DEP を活用・参照しているケースも確認されたが、基本的に DDP は VDC から提出されたプロポーザルに基づいて作成されるため、どのくらいの規模・内容の教育分野の取り組みが DDP に盛り込まれるかは教育課題に対する各村の認識によるところが大きく、県全体の教育課題分析に基づいた優先順位とは必ずしも一致していない。

第6章 本調査で確認された事項と提言

6-1 本調査で確認された事項

6-1-1 関係者による DEP の理解

マラウイ国内の全 34 教育県において、プロジェクトの支援により県教育開発計画（DEP）が既に策定され、定期的な見直しが行われており、県教育事務所（DEO）にとって、DEP は県の教育開発の方向性を提示し、教育サービスの優先度を確認するものとして活用されている。一方で、開発予算が地方政府に十分に配賦されておらず、DEP に記載されている活動にどの程度の予算を割り当てられるかが事前に把握できない状況下において、現在の DEP は割り当てられた教育予算をどう使うか、という本来の計画ではなく、地方議会（日本の都道府県庁に相当）やドナーに資金支援を働きかけるための根拠という位置づけとなっており、DEP は資源動員のためのツールとして活用されているといえる。一部を除いた県においては、県全体の開発計画である県開発計画（DDP）が策定されており、その中に含まれるべきセクター別の現状分析・計画策定にあたっては、DEP が参照されており、県によってばらつきは見られるものの、DEP に対する地方議会の認識は総じて高い。

6-1-2 DEO における DEP 策定能力の現状

DEO は、DEP の策定・見直しに必要な基本的な技術を有しており、既存の教育情報統計の活用やステークホルダー分析についても、一通りの研修を受けている。プロジェクトに先行して実施された開発調査の対象 DEO の担当官は、DEP 策定・見直しについて十分な知識・能力を習得している一方で、調査の対象ではなかった DEO の県教育事務所長（DEM）や初等教育アドバイザー調整官（Coordinating Primary Education Advisor: CPEA）の知識・能力が確実に定着しているとはいえない。特に、数回にわたって実施されている研修に毎回必ずしも同じメンバーが参加していないこと、また研修後に研修受講者によって組織内に研修内容を共有する機会が十分でないこと等がその理由である。

6-1-3 DEP の実施予算

すべての県において、DEP に記載されている活動のうち少なくとも 1 つは実施されているが、その実施予算の財源のほとんどは、開発パートナー（NGO も含む）からの支援によるものである。現在、県において教育に使える独自予算は、経常経費（給与及びその他経費）のみで、その財源は一般交付金（General Resource Fund: GRF）の一部及び教育省からのセクター交付金¹⁵である。開発予算（投資にかかる予算）に関しては、前述のドナー基金が主で、その他各選挙区に対して支出される選挙区開発基金（Constituency Development Fund: CDF）及び GRF の一部とドナー基金から構成される地方開発基金（Local Development Fund: LDF）¹⁶が活用可能である。しかし、CDF 及び LDF はマルチセクターの予算であり、MGDS における教育のプライオリティーが低い状況下、教育セクターに向けられ

¹⁵ FTI を含む教育分野に限定された財政支援が開始されれば、このセクター交付金に含まれることになる。

¹⁶ LDF は地方分権化プログラムの中で構築される地方開発基金メカニズムで、各ドナーはこの基金を通して地方自治体への財政支援を行うことになっている。

る可能性は高くない。このため、DEP に示された活動を実施するには、可能性の高い順に①他ドナーからの支援、②教育セクターにあてられた経常予算 (Other Recurrent Transaction: ORT) の一部活用、③CDF から教育にあてる予算を確保、④地方分権化プログラムで構築される LDF の活用しかない。計画に対して十分な実施予算がつかなければ、県計画策定チームの計画策定に対するモチベーションを失うことにもなりかねず、プロジェクトの成果の持続性に影響を与えかねない状況は依然として残っている。

6-1-4 地方政府に対する開発予算の委譲

マラウイ政府は 2009 年末までに地方分権化のプロセスを完了させることを目標にしており、地方自治地域開発省 (MoLGRD) 経由で地方議会を通して支出される開発予算は、今後増加することが想定される。ただし、地方分権化政策の進捗には現時点で既に遅延がみられており、また 2009 年 5 月に実施予定の大統領選挙の結果によっては、地方分権化の方向性にも変更が生じる可能性もあり、その場合、開発予算の地方政府への委譲時期はさらに遅れることも予想される。

6-2 提言

6-2-1 DEP の役割の明確化

(1) 教育省内における DEP 実施の意味の明確化

マラウイでは、2008 年 8 月に国家長期教育計画として国家教育セクター計画 (NESP) が承認されているが、どのように NESP を実施していくのか、特に中央と地方の役割分担について具体的な検討はなされていない。理想的には、中央政府として実施する部分を明確にした上で、地方 (県) レベルで実施すべき部分を DEP と関連づけて整理するべきであるが、教育科学技術省 (MoEST) 担当官からは「DEP は地方行政の責任下にある」とする一方で、「DEP の実施予算を中央政府が若干確保する」といった矛盾する考えが示されており、国全体の教育計画に DEP をどう位置づけていくかについてまだ十分に議論がなされていない。一般に地方分権化された体制下においては、中央政府は教育セクターが達成しなければならない最低基準 (ナショナル・ミニマム) を示すこと、そして地域間の格差 (計画策定・実施能力、教育リソース等) を踏まえて政府として必要な介入を行っていくことが求められるが、MoEST が今後どのようにこれらの役割を果たすための法的、組織的な体制を整えていくのか、議論を進めていく必要がある。

(2) 省庁間の調整

DEP を実施するための予算の主たる財源としては、地方予算 (あるいはドナー予算) が想定されているため、地方政府 (県) に十分な開発予算が配賦されることが不可欠である。さらに、その予算の一部が、定期的に更新される DDP に基づいて、教育セクターに配分される必要がある。こうした点から、県レベルにおける教育予算の拡大は、地方分権化の進捗及び地方政府 (県) レベルへの予算配分のプロセスの明確化と切り離して考えることができない。中央レベル、地方レベルの双方において、MoEST は MoLGRD との調整・協力を強化していく必要がある。

6-2-2 DEP プロセスの強化

(1) DEP の質の向上

DEP の実施予算そのものが限られていることから、地方政府（県）のマルチセクター予算とドナー資金をいかに確保できるかが、DEP の実施可能性を左右することになる。これらの予算を確保するためには、DEO 関係者が地方議会あるいはドナー関係者に対して、DEP を通じて教育予算の確保の重要性を納得させるに足る十分な情報及び分析結果を提供しなければならない。そのように資源動員のためのツールとして DEP を活用するために、今後、以下の点を踏まえて DEP を策定していく必要がある。

- ・ 現状と将来の目標数値（MGDS や NESP 達成のためのベンチマーク指標）の明確化
- ・ 全国平均もしくは他県との比較を用いての、計画実施の緊急性の説明
- ・ 問題分析を踏まえた課題の抽出、課題に対する具体的な取り組み内容、及び実施すべき取り組みの優先順位とその理由説明
- ・ 県内のゾーン・学校間の格差を踏まえた、ニーズの明確化と活動地域の特定
- ・ より詳細な問題分析とそれによる活動の多様化

これまで、プロジェクトとしては DEP の策定プロセスの確立に重点がおかれてきたが、今後は DEP の内容面の充実（質の確保）にも目をむけ、より丁寧な技術支援を行う必要がある。

(2) 県レベルの計画策定能力のさらなる強化

6-1 に述べたとおり、県レベルの計画策定能力はまだ十分ではない。プロジェクト終了後、県レベルで継続的に DEP 策定・更新が行われるためには、DEP 策定・更新プロセスに携わる関係者を明確にした上で、その対象者に対する研修を継続的に行うことが不可欠となる。なお、現行制度においては DEO に計画担当官がいないため、DEP は DEM と CPEA が中心となって策定し、地方議会の計画担当官と M&E 担当官の協力を得て計画を完成させるというプロセスを取らざるを得ない。この点においてプロジェクトは、関係者の役割の明確化と計画策定能力の定着を図る必要がある。また、DEO には 10 名ほどのスタッフが配置されているが、学位所持者は 1~2 名程度にすぎず、計画策定のみならず、その運営を含む基礎的な知識が不足している。将来的には、教育省が DEO 全体の能力の底上げを図る必要がある。

(3) 教育予算獲得能力の強化

地方政府（県）に配分されるマルチセクター予算が増えれば、地方議会やドナーを納得させるに足る計画を策定するだけでなく、それを使って関係者に説明・交渉するスキルの習得が DEO 担当官に求められることになる。プロジェクトではこれまで、DEP を関係者に紹介するマーケティング・ワークショップの開催を支援してきているが、これらの活動の内容をさらに高め、教育セクター関係者のマーケティング能力（リソース動員・交渉・アドボカシー・広報能力等）を高めていく支援を行うことが求められる。

(4) DEP における EDO の役割の明確化

教育省の出先機関である EDO の計画担当官は、プロジェクトにおいてはコアトレーナーとして県レベル関係者に対する DEP 策定研修に関わっている。しかしながら、彼らが本来業務の中で DEP にどのように関わっていくのかは、まだ明確になっていない。教育省としては、現時点で M&E に

かかるすべての機能を EDO に委譲するのは時期尚早と考えており、また EDO 計画担当官自身も県関係者に技術支援・指導を行えるほど十分に能力を備えていないのが現状である。今後は、プロジェクトが DEP の質の向上にかかる活動を EDO 計画官と共同して実施していく中で、EDO に期待される役割を明確にしていくことが求められる。

(5) MoEST の関わり・コスト負担の強化

調査時点において、MoEST のプロジェクトへの関わりは十分ではないと判断される。プロジェクト・チームと MoEST 教育計画局長間の情報共有は円滑に行われているが、その他の同局担当官や同省内の基礎教育局といった他部局関係者との情報共有は必ずしも十分ではない。

コスト分担については、事前評価調査時点で十分に議論できていなかったこともあり、これまでにマラウイ側によるコスト負担がほとんどなされていない。DEP の継続的な更新は MoEST が強く希望していることであるが、継続して DEP を更新するためには最低限どのような活動が必要か、そのためにどのくらい経費が必要になるのかを明確にし、さらにそのプロセスを MoEST のどの部局（あるいは誰）が主導していくのかを明らかにする必要がある。特にプロジェクト終了後の自立発展性を考えれば、プロジェクト終了後もマラウイ側が継続的に投入を行う必要のある活動に関しては、プロジェクト期間中からマラウイ側の費用負担を徐々に増やしていくように働きかけを行う必要がある。

6-2-3 プロジェクトの実施プロセスの強化のために

(1) プロジェクト・デザイン・マトリックス (PDM) の改訂

現在の PDM はプロジェクト目標と成果の因果関係が不明瞭である点や、適切な成果指標が設定されていない点があることから、見直しが必要である。またプロジェクト実施期間については、DEP 策定プロセスをフォローアップし、DEP が県の予算案に適切に反映されているかを見極める必要があると判断されたために半年間の延長が検討されていたが、開発予算がまだ委譲されていない現時点で県の予算案への反映を図るよりも、適切な内容を伴った DEP が定期的に更新されることの方が最も重要であると判断されることから、プロジェクトとして DEP の県予算案への反映までは考慮しないこととした。また、DDP の更新時期と DEP の更新時期を合致させられるように DEP を更新する計画も検討したが、DDP の計画年数そのものが今後変更の可能性があることから、現時点で厳密に DEP を DDP に合致させようとすることは難しい。このため現段階で延長の必要性は認められない。

(2) ガバナンス&マネージメント技術作業部会 (TWG) への関わり

TWG では、教育省や他関係省庁、他ドナーと、教育の地方分権化に関するさまざまな情報交換が行われ、方向性が決定されていくため、この TWG に参加することは有意義である。一方で、プロジェクト専門家（プロジェクト・リーダー）の業務量が膨大になることも懸念されるため、リーダー不在時には JICA 事務所が中心となって関わっていく体制にするべきである。

(3) 特定分野における短期専門家投入の検討

プロジェクト第 2 年次からは、長期専門家と短期専門家の計 2 名でプロジェクトが実施されており、専門家の体制としては不十分とはいえない。しかし PDM 改訂後の活動（特に DEP の広報、ア

ドボカシー等)を実施するにあたって、これを専門とする技術的投入(専門家)が必要とされる場合は、必要に応じて本邦短期専門家もしくはローカルコンサルタント等の現地の専門家の投入も検討すべきである。

(4) プロジェクト名称及びプロジェクト期間

プロジェクト要請書に記載されていた内容は、事前調査・実施協議調査の中で種々の変更を伴っていたため、当初要請のあったプロジェクト名も、開始の時点で既にプロジェクトの名称としてふさわしくなくなっていた。そのため、R/D 締結時に新しい名称として「District Education Plan Institutionalisation Project」が提唱されていたが、外交ルートでの正式な手続きがこれまでなされてこなかった。そのため、今回の協議においてマラウイ側から、国家プログラムである DEPIP を支援するプロジェクトとしての位置づけを明確にし、改めてプロジェクト名を「県教育開発計画制度化プロジェクト(The Project for Supporting District Education Plan Institutionalisation Programme)」に修正することが求められており、協議議事録(2)において合意した。

加えて、プロジェクト期間においては、R/D 上でプロジェクト期間の日付まで合意されていなかったため、R/D の追加文書をもって、プロジェクト期間(2006年12月31日～2010年12月30日)を確定する必要がある。

(5) JICA 本部の関わりの強化

プロジェクトの形成・実施にあたっては、事務所主管で行われているが、本部の人間開発部との情報共有、また本部からの技術支援が十分ではなかった。このことが、専門家の投入の遅れやプロジェクトの質の確保に影響を与えたことは否めない。今後は定期的な情報共有を双方が心がけ、本部が適切な技術支援を行えるようにしていくことが望まれる。

第7章 PDM 修正とその他変更事項

本調査の評価結果及び提言（第6章）に基づき、PDM 及び PO の作成、その他プロジェクトのより効率的かつ効果的な実施のために必要な変更事項をマラウイ側と確認・合意し、協議議事録（2）の形で署名を行った。主な事項を以下にまとめる。

7-1 PDM の修正

PDM₀の修正の必要性については、以前よりプロジェクト・チーム及びマラウイ側関係者からも指摘されており、本調査においても、評価を行うにあたり、PDM₀（2006年12月署名のR/Dにて合意）に以下のような問題点があることが確認された。

- プロジェクト目標と成果の因果関係が論理的に成立していない。
- 教育セクターにおける予算権限の委譲が遅れており、策定・更新された県教育開発計画（DEP）を実施するための予算が地方行政レベルに委譲されていない現状から判断して、「DEP の実施」を掲げる上位目標の達成は非常に困難である。また、「地方分権化の遅れ」が外部条件として示されていない。
- 成果指標の中にプロジェクトの成果指標として適切でないものが一部含まれているほか、プロジェクトの成果として特に重視すべき関係者の能力向上及び策定・更新された DEP の質に関する成果指標が設定されていない。

こうした現状から、本調査ではこれまでの成果の達成状況とプロジェクト活動の進捗状況の確認、さらに外部条件の変化を含む成果達成にかかる促進並びに阻害要因の整理を行った上で、改めてプロジェクトの方向性と2010年12月のプロジェクト終了までに達成が期待される成果について見直しを行い、最終的に PDM を修正することで合意した。修正版 PDM については添付資料3を参照のこと。なお大きな修正のポイントとしては、以下の2点があげられる。

- 残りのプロジェクト期間において、各県で策定（見直し）される DEP の質の確保に重点をおく。
- プロジェクトの目指すべき方向性を DEP の実施ではなく活用とし、県教育事務所（DEO）担当官のマーケティング能力の向上を成果の一つとして掲げる。

また、PDM の修正にあわせて新たに PO を作成した（添付資料3を参照のこと）。なお、調査実施以前の活動についても、それぞれの成果・活動に対応すると判断されるものについては合わせて記載することとした。

表 7 - 1 PDM の修正点

	PDM ₀ (修正前)	PDM ₁ (修正後)	修正のポイント
上位目標	質の高い DEP が全県において実施される。	DEP が全県において活用される。	<ul style="list-style-type: none"> 調査時点では地方政府に教育予算が委譲されておらず、DEP 実施の可否がドナーや NGO からの支援に大きく依存している現状況においては、必ずしも「全県で DEP を実施する」ことは困難。プロジェクトとしてはあくまで予算獲得のツールとしての活用を念頭に DEP 更新にかかる支援を行うものとする。 MoEST 教育計画局長からは「DEP を根拠とした予算作成と実施プロセスの制度化 (institutionalisation) を目指すべき」という意見が出されたが、予算が配賦されていない現状においてプロジェクトが「制度化」を目指すことは現実的ではなく、さらに本来プロジェクトの成果の制度化はマラウイ政府のイニシアチブによって進められるべきであるため、外部条件として整理する。
プロジェクト目標	質の高い DEP が、県のニーズや国家教育セクター計画 (NESP) に沿った形で、毎年全県において更新される。	質の高い DEP が全県において策定され、定期的に見直される。	<ul style="list-style-type: none"> 「更新」の定義が曖昧であるため、「3 年ごとに 3 年計画を策定し、それ以外は見直しを行う」とする。 DEP 策定あるいは見直しの頻度のみならず、「質」を伴った DEP 作成を目指すものとする。DEP の「質」を適切な問題分析、マラウイ成長開発戦略 (MGDS) や NESP との関連性、明確な優先順位づけ、現実的なコスト算出と定義し、具体的な活動としてはチェックリストを作成し、確認を行う。
成果	<ol style="list-style-type: none"> DEP 関連ガイドラインが作成される。 教育科学技術省 (MoEST) 本省及び教育管区担当官の DEP 更新・予算化にかかる能力が強化される。 県教育担当官の DEP 更新・財務管理能力が強化される。 DEP モニタリング・評価 (M&E) 体制が整備される。 プロジェクト活動が広く周知される。 	<ol style="list-style-type: none"> DEP 計画策定・見直しにかかるプロセスが明確に定義・導入される。 DEP 策定・見直しに必要なスキルと知識が、県及び教育管区レベルで強化される。 県教育担当官が DEP を有効活用するためのマナー・ケタイング能力が開発される。 	<ul style="list-style-type: none"> MoEST 本省関係者をプロジェクト活動によって直接的に能力向上を図る対象から外す。(→プロジェクトを通じて、教育管区及び県レベル担当者の能力向上を図ることを明確にする。) プロジェクトを通じて強化すべき担当者の能力を、「DEP 策定・見直しにかかるスキルと知識」と「策定・更新された DEP のマナー・ケタイング (交渉・資源調達・啓発・アドボカシー) 能力」とし、前者は教育管区担当官と県レベル担当者 (地方議会計画官及び県教育事務所 (DEO) 担当官)、後者は DEO 担当官を対象とする。

活動	(省略)	<p>1-1 ベースライン調査を実施する。</p> <p>1-2 関連する教育政策や教育計画、県開発計画シス テム(DDPS)の進捗について分析を行う。</p> <p>1-3 DEP ガイドラインとマニュアルを開発する。</p> <p>1-4 同ガイドラインとマニュアルの普及ワークショップ を実施する。</p> <p>1-5 MoEST による DEP 承認プロセスをフォローする。</p> <p>1-6 (プロジェクト活動の) 広報活動を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> 質を伴った DEP の策定・見直しと資源調達、(教育管 区計画官による)DEP の質の管理およびモニタリング がプロジェクト終了後も継続して実施されることを目的 とし、実施プロセスと関係者の役割分担を明確に整理 し、各活動を適切に実施するための知識・スキルと合 わせて、ガイドラインおよびマニュアルとして取りまと める。 策定された DEP がどのように承認され、上位計画に あたる国家教育セクター計画(NESP)と関連付けられ るかについて MoEST 担当官に働きかけを行う。
(省略)	(省略)	<p>2-1 ベースライン調査を実施する。</p> <p>2-2 DEP 策定・見直しにかかるコアトレナー研修を 実施する。</p> <p>2-3 DEP 策定・見直しにかかる地方研修を実施する。</p> <p>2-4 DEP の質にかかるチェックリストを作成する。</p> <p>2-5 教育管区計画官が DEP 策定プロセスをフォロー し、技術支援を行うための側面支援を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> MoEST 本省および教育管区事務所担当官からなる コアトレナーによるカスケード方式により、DEP 策 定・見直しにかかる研修を実施する。 教育管区計画官と協働で「DEP の質にかかるチェッ クリスト」を作成し、各県が作成する DEP の質を管理す ると共に、教育管区計画官のモニタリング・技術支援 のための能力向上のツールとしても活用する。
(省略)	(省略)	<p>3-1 中央レベルにおいて、(策定された)DEP を分析 した上で、開発パートナー向け広報活動を行う。</p> <p>3-2 DEP のマーケティング活動にかかるコアトレナ ー研修を実施する。</p> <p>3-3 DEP のマーケティング活動にかかる地方研修を 実施する。</p> <p>3-4 教育管区および県レベルにおいて DEP のマーケ ティング活動を実施する。</p> <p>3-5 教育管区レベルにおいて、県担当者間のプロセ ス共有会議を開催する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> DEP を実施するための資源調達にかかる関係者の能 力向上を図る。

7-2 マラウイ側の費用分担

プロジェクトの実施にかかる費用分担については、案件形成（事前評価調査）時からマラウイ政府側との十分な協議が行われておらず、明確な分担割合等が合意されているわけではないが、2008/09年度には150万MK（約105万円）¹⁷がコアトレーナー会議費としてマラウイ MoEST から支出されている。

また本調査において、プロジェクトの自立発展性確保、及びマラウイ側のオーナーシップ促進の観点から、今後プロジェクト終了に向けてマラウイ側の費用負担を少しずつ増やしていく必要があることが指摘されたことを受けて、MoEST と改めて協議を行ったところ、今後必要な実施費用のうち MoEST が 2009/10 年度に 490 万 MK（約 325 万円）、2010/11 年度に 640 万 MK（約 424 万円）¹⁸、また各 DEO が DEP の策定・見直し及びモニタリングに必要な費用を一部負担することが合意された。（添付資料 3 Annex I を参照のこと）

7-3 プロジェクト実施体制の見直し

プロジェクト実施体制に関して、当初設置が計画されていた技術作業部会（TWG）については、既に MoEST 内にガバナンス・運営 TWG が立ち上がっており、内容が重複していることからプロジェクト内には設置しないことが確認された。また、2008 年 8 月から導入しているコアトレーナー制度についても、プロジェクトの実施体制の中で明確に位置づけるべく改めて整理を行った。

7-4 プロジェクト名称の変更

今回の調査において、マラウイ側から改めてプロジェクト名称の変更が提案されたことから、協議事録(2)においてプロジェクト名を「県教育開発計画制度化プロジェクト (The Project for Supporting District Education Plan Institutionalisation Programme)」とすることを確認した。

¹⁷ 2008 年 3 月 20 日のレート（1 マラウイ・クワチャ＝0.70 円）で計算。

¹⁸ 2009 年 3 月 20 日のレート（1 マラウイ・クワチャ＝0.66 円）で計算。