

## 【研究論文：依頼原稿】

## 初等教育分野におけるプログラム・ベースド・アプローチの援助に関する評価分析 ホンジュラス及びベトナムのEFA-FTIの事例から

三輪 徳子

国際協力機構

miwa.satoko2@jica.go.jp

### 要 約

近年、初等教育分野ではプログラム・ベースド・アプローチ（PBA）による援助が活発化している。本研究では、ホンジュラスとベトナムの「万人のための教育 ファスト・トラック・イニシアチブ」（EFA-FTI）を事例に、開発成果実現の観点からPBA援助の形成評価を行った。その結果、アプローチは同じでも開発成果実現に向けた進展には差異があり、計画の適切性、援助依存度、実施能力、実施環境等が影響することを明らかにした。PBAは一律に議論されがちであるが、各国固有の状況をふまえた進め方が必要である。そのためには、対象国の課題をシステミックに捉え、実施能力の強化を盛り込んで段階的に取り組んでいくことが重要であり、イニシアチブやアプローチがドナー主導とならないことが必要である。また、PBAにおける個別援助の貢献は、投入やアウトプットとの関連に焦点を当てて検討するだけでなく、全体の中での位置付け・役割に照らし、実施基盤や実施プロセスへの貢献を含めて評価することが必要である。

### キーワード

プログラム、開発成果、援助効果、貢献、キャパシティ・デベロップメント

## 1. はじめに

### (1) 問題提起

プログラムは、「特定の目標を達成するために整理された一連のインターベンション」（DAC 2003）と定義される。開発援助分野のプログラムには、途上国による開発プログラムとドナーによる援助プログラム（国別、課題別の協力プログラム等）がある。現在、我が国ODAで進められているプログラム・アプローチは、特定ドナーが協

力目標の達成に向けて事業をより戦略的に組み合わせさせてプログラム化を図るものであり、プログラムは援助プログラムを指す。これに対してプログラム・ベースド・アプローチ（PBA）は、開発目標の達成に向けて途上国の開発プログラムをドナーが協調して支援するものである。

PBAは、1990年代後半以降の国際社会における、開発成果達成を重視する議論・取り組みをアプローチとして統合したものであり、途上国のリーダーシップの重視、途上国の単一・包括的プログラムと予算枠組みに基づく援助、援助協調・

調和化、途上国制度の活用を要素とする。PBAの一つがセクターワイド・アプローチ（SWAp）である。（CIDA 2003、DAC 2006）

特に教育分野では、初等教育普遍化等が国際開発目標に掲げられた優先分野であることから、他の分野に先行する形で取り組みが進んでおり、PBAが主流化してきている。本論のPBAへの関心は、こうしたPBAの重要性にある。

では、PBAは開発成果の実現にどの程度有効なのか。同視点から、開発成果に向けたPBAのロジックを整理したのが図1である。4つの要素への取り組みを通じ、途上国側コミットメント及びドナーの体系的支援、途上国側開発マネジメントの改善を確保することで、プログラムの適切な実施と開発成果の実現を目指すものとまとめられる。

PBAについては、事例研究を含めて少なからずの先行研究がある<sup>1</sup>。これらの研究では、PBAは各国同じようなメニュー（中期支出計画策定、財政支援、ドナー会合制度化、合同評価等）で進められていること、アラインメントや援助協調の進展に寄与しており、特に援助依存度の高い国では有効であること、援助協調等への対応から、調整コストは短期的には必ずしも低減していないこと、プログラムの進捗は国によって異なり、対象国の経済運営、コミットメント、実施能力等が影響すること、などが示されている。

しかし先行研究は、PBAが開発成果の実現につ

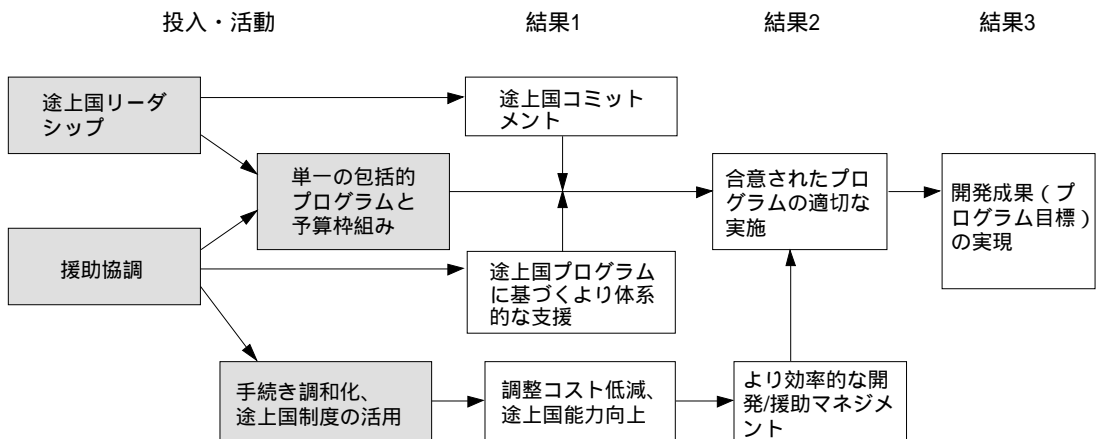
ながっているのかには言及していない。事例の多くが進行中との事情はあるが、PBAの進捗による開発成果の実現可能性もあまり触れられていない。大半の研究は、図1の「投入・活動」あるいは「結果1」までの進捗及びその影響要因、すなわちプログラムへの取り組み方の分析に留まっている。開発成果の実現可能性の観点から具体的にプログラムの内容やドナーによる支援内容を分析したようなものは見当たらない。

## （2）本研究の目的、方法

本論の目的は、先行研究の上記状況をふまえ、PBAが進んでいる「万人のための教育 ファスト・トラック・イニシアチブ」（EFA-FTI）を取り上げ、「結果2」及び「結果3」に対する評価を試みることで、PBAの今後のあり方について示唆を得ることにある。EFA-FTIは、「万人のための教育」への取り組みの促進を目的に2002年に導入された国際イニシアチブである。対象国を選び、同国のEFA-FTIプログラムの実施をPBAにより国際的に支援している。

評価では、EFA-FTIの先発対象国であるホンジュラス及びベトナム（2002年及び2003年に対象国に承認）を事例として、評価調査時点（ホンジュラス2005年、ベトナム2006年）までの進捗をもとに、以下の評価設問により分析した。

図1 PBAの概念



（出所）Bartholomew et al 2006、CIDA 2003、OECD/DAC 2005、Walford 2003をもとに筆者作成

### [ 評価設問 ]

両国EFA-FTIは開発成果実現に向けて、適切な実施が進んでいるか。

プログラムは、開発成果実現に必要な計画の適切性を満たしているか

途上国のコミットメントとドナーの援助協力が、開発成果実現に必要な体系的なプログラム介入に繋がっているか

プログラムの実施プロセスは円滑か

両事例から導かれる、PBAに関する今後の留意点は何か。

なお本研究は、両国の初等教育分野におけるJICAプログラムを対象とした評価調査での収集データに基づいている（ホンジュラスは2005年5月、ベトナムは2006年6月に現地調査実施。筆者は両調査に团长として参加）。本論は、上記評価調査では特定ドナー（JICA）のプログラムに限定していた範囲を、対象国の開発プログラム並びに対象国及びドナーによる取り組み全体にスコープを広げ、EFA-FTIの目標達成に向けた進展を評価するものである。

以下、第2節及び第3節ではホンジュラス及びベトナムの各事例に関し、上記評価設問 について検証する。そして第4節で両事例を比較しつつ、評価設問 について考察する。

## 2. 事例1：ホンジュラスEFA-FTI

ホンジュラスのEFA-FTIは、援助依存度が高い途上国の事例として、援助依存度と途上国主体のプログラムの策定や、プログラムへの体系的介入、途上国の実施能力と、途上国のリーダーシップや途上国制度活用との関係、政治・社会面を含む対象国の実施環境の問題などについて、PBAのもとでの開発成果に向けた取り組みに関する多くの示唆を示している。

### (1) 計画の適切性

ホンジュラスでは1990年代以降、教育セクター開発が重視されてきた。この結果、初等教育<sup>2</sup>の

粗就学率は97%に達しているが、終了率は69%と低い。男女格差は少ないが、所得間・地域間格差は大きく、学齢児童中の非就学人口は都市部4%に対して農村部では10%、平均在学年数も都市部6.7年に対し、農村部は3年の状況にある。先住民族では、学齢児童期の36%が未就学とされている。

これらの要因としては、就学前教育就学率の低さ（39%）、留年率の高さ（6年間での終了率32%）、退学率の高さ（3%）、授業時間の少なさ（年間200日の規定に対し実際は110日）、教員の質の低さ、複式学級の多さ（44%の学校）、農村部における学校へのアクセス、地域間経済格差や貧困家庭における教育への関心の低さなどが挙げられる（Honduran Ministry of Education 2002）。

以上のような課題に対し、EFA-FTIは 初等教育終了率100%、12歳（留年なし）での終了率85%、算数・国語（国際比較で中米諸国中最下位にあり留年等の要因）の学力の向上を全体目標とし、5つのコンポーネントで構成されている。各コンポーネントの目標・内容は表1のとおりである。

プログラムの特徴を見てみたい。まず、就学率は、就学前教育は目標に含まれているが初等教育は明示的には掲げられていない。内容も学校内の教育サービス改善が中心であり、経済格差や教育への関心の低さなど、学校外要因への取り組みはほとんど盛り込まれていない。また、サービス改善には、質とともにアクセス（農村部や少数民族）への取り組みも含まれているが、施設の量的拡充は入っていない。以上からは、EFA-FTIは初等教育普遍化のための課題解決に向けた包括的なプログラムというよりは、学校レベルの教育サービスの質の向上にフォーカスが絞られたプログラムと言える。

ホンジュラスでは、EFA-FTI策定時点での初等教育に関わる開発戦略として、PRSP（2001年）並びに、政府開発計画及びそのもとでの教育戦略・アクション計画（いずれも2002年）があった。EFA-FTIはこれらをベースとしているが、他の戦略では就学率が主たる目標となっており、EFA-FTIには入っていない学校施設改善や教育行政能力の強化が盛り込まれている。EFA-FTIの限定性

表1 ホンジュラスEFA-FTIプログラムの概要と政府・ドナーの取り組み

コポーネント	2015年までの指標	主な内容	ドナー	支援内容
1. 基礎教育の効率性 (6歳で1年生入学 6年間で6年生終了)	2015年までの指標 ・12歳児6年生終了率85% ・6年生終了率100% ・6年生学カテスト得点率 (算・西) 70%	1年生への入学 学習基準や支援教材	世界銀行 政府 JICA 米国 カナダ スウェーデン UNICEF	農村部・貧困地域への代替教育 (Comunitaria) 新カリキュラムの策定 ラジオを用いた参加型算数学習 算数の教材作成 学習標準・共通テスト開発 (MIDEH) ラジオによる代替教育 (EDUCA TODOS) ラジオ教育による算数能力向上 (APREMAT) 算数の教材印刷 スペイン語・算数の教材印刷 低学年の読み書き能力強化
2. 質と効率性を伴った 教員 (教員研修と教員 パフォーマンスの 質と効率性の改善)	・授業実施日数200日 (年間1000時間) ・大学卒業教員3000名 ・教員支援センター1500箇所 ・学校・教育の管理システムの強化	初率的な新旧 適齢以上の児童への対応 内部効率性のM&E 中退児童の救済 新規教員養成 教員配置 現職教員研修	政府 ドイツ 世界銀行 JICA スペイン ドイツ	未修了者対象のラジオ教育 新規教員養成への資金援助 (PRODES) 教員養成校の施設整備 大学への機材供与、計画策定支援(Comunitaria) 教授法の研修 JICA 算数の現職教員研修 (PROMETAM) 算数の教材活用案に閉する協力(Luis Lande) 教材開発 教員研修を通じた西語・理科支援(FEBLI) 新規教員養成研修(PRODES)
3. 就学前教育の強化 (5歳児の就学前教育の 普及化)	・5歳児就学率100%	教員へのインセンティブ 学校と教員のマネジメント 視学・フォローアップ カバレッジ 教材 教員・ボランテニアへの研修	米国 世界銀行 UNICEF スウェーデン 政府 JICA	視学官研修(Salvemos) 学習標準・共通テスト開発(MIDEH) 農村部・貧困地域への代替教育 (Comunitaria) ノンフォーマル就学前教育の組織化・体職 読み書き能力改善と地域参加支援 (Escuela Amiga) ラジオ学習の教材開発 教材の調達 機材の調達 ボランテニア指導者の研修 幼稚園教員への研修 (モデルプロジェクト)
4. 多文化二言語教育の 公正・アクセシ (二言語異文化教育の アクセシと公正の保証)	・5歳児就学前教育就学率100% ・12歳児6年生終了率85% ・6年生終了率100% ・3・6年生学カテスト得点率 (算・西) 70%	視学・フォローアップ データベース構築 異文化二言語教育の制度化	政府 世界銀行 UNICEF	異別技術支援チームの研修、児童へのインセンティブ 特殊教育学校への機材供与 (Comunitaria) 二言語異文化教育支援
5. 農村部の教育ネット ワーク (農村部の5・15歳への教 育アクセス確保のため の教育ネットワークの 構築)	・5歳児就学前教育就学率100% ・12歳児6年生終了率85% ・3・6年生学カテスト得点率 (算・西) 70% ・ネットワーク学校466校	学習基準の適正化 教員の研修とパフォーマンス コミュニティ参加 特殊教育 ネットワーク設立 ネットワークの教授法モデル 連級に対するサポート ネットワークの管理と監督 学校給食・バリエーション ネットワーク計画と情報システム 上記以外 教育者の能力強化支援	政府 スペイン 世界銀行 ドイツ WFP	中核教員グループの組織化 特殊教育分野での技術・資金協力 ネットワーク校への教材配布 (Comunitaria) 技術支援 (2県) 学校給食 貧困地域児童への学用品の配布 (コモニアンド) EFA支援・教育改善支援 教育者の組織強化支援・機材供与 教育者への機材供与 県事務所配属教員への技術支援 EFA関連部署への機材供与・スタッフ給与支払い コモニアンド(署名済み) コモニアンド(署名済み) コモニアンド(署名済み) コモニアンド(署名済み) コモニアンド(署名済み) コモニアンド(署名済み)
		財政支援 (コモニアンド)	スウェーデン ドイツ カナダ 米国 世界銀行 カナダ 世界銀行 スペイン	

(出所) JICA, 2006をもとに、筆者作成

は、他の戦略との比較でも明らかである。

こうしたEFA-FTIの限定性のもと、特にEFA-FTI実施に伴い教育行政能力の問題が顕在化し、同強化を盛り込んだより包括的な戦略が必要となったことを受け、セクター・プログラムの策定も検討されている<sup>3</sup>。EFA-FTIや同セクター・プログラムは国際合意に基づく計画である。他方、上記政府開発計画や教育省戦略・アクションプランは国際合意によらない国内計画である。ホンジュラスでは、4年ごとの政権交代に伴い政府開発計画等が新たに策定しなおされることもあり、国内計画よりも国際合意に基づく計画が開発のベースとなっている。セクター・プログラムの検討は、EFA-FTIの限定性ととも、ホンジュラスのこうした状況も背景にある。

EFA-FTIは、ドナー等利害関係者の合意を得て策定されることになっている。にもかかわらず、計画の適切性の点で問題なしとし得ないような内容になったのはなぜか。その一つとして挙げられるのが、EFA-FTIの策定プロセスの問題である。ホンジュラスのEFA-FTIプログラムは、2002年6月の対象候補国発表の後、10月にプロポーザルを事務局提出、11月に現地ドナーによる集中アセスメントと修正作業が行われ、同月には対象国として承認されるといったように、非常に短期間で策定された経緯がある（JICA 2006）。ホンジュラスでは、教育分野のドナー会合（Mesa Redonda de Cooperantes en Educacion（MERECE））が活発に活動しているが、上記のような経緯から、プログラム策定プロセスへのMERECE参画は短期間の上記集中アセスメントに限られている。よって利害関係者の合意は形式的とも言え、PRSPで行われたような市民社会等の参画が実施されていないとの問題指摘もある。こうしたプロセスは計画内容と無関係とは言えない。

もう一つが実効性であり、対象国承認に向けて、実現可能性が高く比較的结果の出やすい活動にフォーカスを絞って策定された面も見受けられる。このうち実現可能性に関しては、援助依存度の高いホンジュラスでは援助の有無が重要な鍵となる。以下（2）に詳述のとおり、EFA-FTIのフォーカス分野は以前から多くの援助が行われてきた分野と合致する。計画策定にあたり課題のみでな

く、こうした面が考慮された。

## （2）介入の進展

EFA-FTIの実施に必要な資金源は政府予算とドナーの援助である。このうち前者は2005年で、予算中最大の31%が教育分野に、そのうち30%が初等教育に充てられており、優先分野となっている<sup>4</sup>。教育分野予算の出所も政府予算85%、外国融資3%、無償資金供与8%、HIPC債務削減4%となっており、政府予算が大きな比重を占めている。しかし政府予算の内訳を見ると、97%は経常支出（政府予算平均は69%）であり、その大半は一人当たりGDPの6倍と国際的にも高い教員給与などの人件費である<sup>5</sup>。このため開発事業費は援助に依っており、同年のEFA予算も85%が無償資金供与、11%が外国融資で、政府予算は4%に過ぎない。

こうしたことからEFA-FTIは、財政支援を中心とする援助の増加（資金計画では3年毎の各サイクル、約86百万ドル）を見込んで計画が立てられている。援助モダリティも、2003年10月署名の政府・ドナーによる枠組み合意（General Framework Memorandum of Understanding）において、プール・ファンド、プロジェクト、人や物によるイン・カインド支援、補完プログラム（EFA-FTIには含まれていないが補完性を有する活動）のいずれも可としている。

財政支援は、2004年6月にコモン・ファンドに関する合意（Memorandum of Understanding concerning Pooled Fund Support）が署名され（世銀ほか3ドナー）、ファンドが設置されたものの、教育省の信用管理能力の問題から拠出が遅れており、2005年末までの拠出はスウェーデンの450万ドルのみとなっている。

したがって、援助はプロジェクトが中心である。これらのEFA-FTIへの介入状況（2002年から2005年5月時点までの初等教育分野援助）は表1のとおりである。EFA-FTI開始から2年余りということもあるが、多くの援助が入り様々な取り組みが行われている分野と、そうでないものが分かれている。前者としては質の向上に関する学習基準・教材、教員養成などが、後者は農村及び少数民族の

アクセスが挙げられる。また、質の向上分野でも、教員配置や学校マネジメントはまだあまり活動が行われていない。特定項目に複数の援助が行われている場合にも、同一目標達成に向けてそれらの関係性や補完性が明確なものもあれば、同じ項目への援助というのみでこれらが希薄なものも少なく、体系的はまだ十分には確保されていない。

これは上記援助の多くが、EFA-FTI導入前から実施されていたことに関係する。これらの援助は開始時期も様々であり、大半は2002年前後であるが、米のラジオ教育、独の農村ネットワーク支援のように90年代後半から続いているものもある。新たなプログラムの導入とこれに沿った援助の実施には通常タイム・ラグがある。本件の場合にも、EFA-FTIのもとで新規に開始された事業（米、学習標準等）もあるものの、多くのドナーはEFA-FTI導入を契機に事業を見直し、既存事業の協力期間終了にあわせてスクラップ・アンド・ビルドや新フェーズの協力を継続的に行う形でアラインメントを進めている。こうしたアラインメントの進展は、単一のプログラムに基づくPBAの付加価値と言えよう。

またホンジュラスでは、ハリケーン・ミッチ災害の復興支援を契機に現地ドナーにより活発に援助協調が図られてきており、教育分野でも1998年にMERECEが結成されている。MERECEでは毎月1回会合を開催のうえ、互いの活動の情報交換、EFA-FTIを含む教育分野の各種 이슈の議論と共同取り組みなどが行われている。こうした中、JICAプロジェクトによって開発された算数教材がスウェーデン及びカナダの資金協力により全国配布用に印刷される、同じく算数分野の現職教員研修（5県をモデルに実施）がスペインによる現職教員研修支援を通じて全国展開に結びつく、などの協調が進展している。こうした援助協調もPBAの付加価値と考えられる。

しかしEFA-FTIの実施には、現在のプログラムのコンポーネント・項目のみでもまだ多くの介入が必要な状況にある。援助協調を図ったとしても、各ドナーのプロジェクト援助の積み上げのみで体系的な介入を確保するのは容易ではない。政府自身による介入がベースにあり、援助がこれを補う形で、全体として体系的な介入が可能となるよう

な体制の確保が必要となる。同ベースの構築の観点からは、政府の実施能力強化とコモン・ファンド支援の進展が、今後のEFA-FTIの計画実施の重要な鍵になっている。

### (3) 実施プロセス

EFA-FTIは、実施面にも問題が見られる。現地ではインタビューを行った11ドナーの全てから、教育省の実施能力の弱さと教員組合や政治の問題が、EFA-FTIの目標達成の制約要因として挙げられた。教育省の実施能力に関しては、EFA-FTI策定時のドナー・アセスメントでも強化の必要性が言及されている。しかしプログラムには特に反映されず、EA-FTI開始後に問題が顕在化し、2004年及び2005年の教育省・ドナー合同評価では同問題が主要議題となっている。コモン・ファンド設置に伴い急務となった予算管理能力及び調達能力強化については、コモン・ファンド・ドナーにより能力アセスメントと組織強化計画策定の支援が開始されている。また、教育省の能力強化を盛り込んだセクター・プランの策定も新たに検討されている。

PBAでは、対象国制度の活用が基本要素となっている。しかしコモン・ファンドでは、教育省の実施能力の弱さに伴う信用リスク管理の問題から、当初はホンジュラス側制度の活用ではなく世銀の制度に準じて実施するとされており、ホンジュラス側能力に比して格段に高い要求が課せられている。途上国のリーダーシップに関して、セクター・プログラムはホンジュラス側ではなく、ドナーの要求が起点となっている。

こうした要求への対応にホンジュラス側はかなりの時間・労力を費やしており、援助協調・調和化は図られているものの、ホンジュラス側の調整コストは必ずしも軽減されていない。

教育省の実施能力に関しては、ホンジュラスではEFA-FTIがはじめてのPBAということも斟酌する必要はある。しかし政権交代に伴う頻繁な人事異動や機構改革が、継続的な政策遂行や組織・人員強化の障害となり、実際に実施能力が弱いのも事実である。このためコンサルタントが教育省に配置され、援助事業を取り仕切ってきており、コ

ンサルタントと教育省職員との給与格差、コンサルタントから職員への知識・技術の移転の欠如なども問題となっている<sup>9</sup>。

教員組合は、ホンジュラスでは力が強く、給与や業務環境をめぐって政権との対立・ストが恒常化している。組合問題は、授業時間数の改善、人件費の削減、教員の業績評価、採用の適正化や配置転換の大きな障害になっている。政治は、既述のように政策の継続性の問題があり、例えば2006年の政権交代でも、新政権ではそれまでの教員給与削減策に代えて、給与のアップが打ち出されるといった状況にある。

この関連で、EFA-FTIのもと、2005年には教材全国配布が軍隊の協力も得て実施されたほか、コモン・ファンドにより貧困児童への学用品配布が行われている。しかし、これらも結果としては同年下期の大統領選挙を睨んだ政権（当時）による国民の人気取りに使われたとの指摘もある。特に学用品配布に関しては、当該コモン・ファンド・ドナーはホンジュラス側の主体的判断を尊重したとしているが、他ドナーからはEFA-FTIの優先分野の点で疑問視する声があった。

組合や政治といった問題は、一般的には「外部要因」と見なされる。また、教育セクター内だけでの対応は難しい。しかし組合問題の解決なくして、授業時間の適正化や教員配置の改善等は難しく、組合問題はEFA-FTIの大きなリスク要因となっている。EFA-FTI目標の実現のためには、教育セクターを超えたより上位（例えば大統領府）での対応も含め、同問題の改善や政策継続性の確保への取り組みを検討していく必要がある。

### 3. 事例2：ベトナム EFA-FTI<sup>17</sup>

ベトナムのEFA-FTIは、援助依存度の低い途上国の事例として、援助依存度と、プログラムへのアラインメントや体系的な介入、途上国の実施能力と途上国のリーダーシップ、政策の一貫性とプログラムの実施などについて示唆を示している。また、PBAの有効な国について考えるうえで興味深い事例となっている。

#### (1) 計画の適切性

ベトナムでは、1990年代を通じた初等教育普遍化への取り組みの結果、1990年から1998年で純就学率が86%から95%に、終了率も57%から74%に改善されてきた<sup>8</sup>。こうした中、2000年代の課題となっているのが、残す5%の就学率達成と、量のみでなく質の改善である。このうち前者については、男女格差は少ないものの、所得、民族、地域格差の問題があり、就学率では所得別5段階の最富裕層と最貧困層、人口の約9割を占めるキン族と少数民族、都市部と農村部の間では各々11%、12%、6%（2002年）の格差がある。

質に関しては、授業時間数の不足（年間総授業時間で国際標準の約3分の2）、その背景にある教室不足や教員給与問題による二部制の多さ（児童の約10%のみが全日制）、質の劣った校舎や教育設備、教員の質や教授法の問題が要因として挙げられる。なお、ベトナムでは近年の教員増員や学齢人口の減少もあり、教員は必ずしも不足していない。教員一人当たりの児童数も全国8地域で27-33人と国際基準（30人）のレベルにある。しかし国家基準の教員資格を持つ教員は1998年時点で約7割に過ぎない<sup>9</sup>。

こうした課題を背景に、2000年に策定された「社会経済開発戦略（SEDS）2001-2010」及び「教育開発戦略（EDS）2001-2010」、並びに各々の5カ年計画（2001-2005）では、初等教育の完全就学達成（純就学率99%）を目標として明示している。これに続く前期中等での完全就学レベル実現（純就学率74%から90%）を目標に加え、たうえで、僻地、少数民族地域、貧困層における教育強化、質の改善（カリキュラム、教員の質、教授法等）、行政システムの強化を戦略として掲げている。初等教育の完全就学達成と、質の改善、民族格差是正は、2002年に策定された「包括的貧困削減成長戦略文書」（CPRGS）にも盛り込まれている。

EFA-FTIは以上の計画・目標をベースに、EDSのもとでの新カリキュラム導入（2002年）や策定過程での追加的状況分析結果を盛り込んで策定されている。EFA-FTIは既存のSEDS、EDS等に代わるものではなく、2010年までを対象期間に異な

るフォーカスで策定された計画・目標を一貫した枠組みの中に関連付け、あわせ2015年までのより長期的視野を提供するものとされている（SRVN 2003）。これはベトナムでは、SEDSやEDSといった国家開発計画があくまで開発の基本文書であり、ドナーとの合意文書であるCPRGSやEFA-FTIはこれらを補完する文書と位置付けられていることによる。

EFA-FTIは、量から質への転換、初等・前期中等教育の普遍化、生涯学習の機会提供、コミュニティの参加動員、効果的なマネジメントと資源活用を戦略ゴールとし、幼児教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育を対象としてカバーしている。対象毎に「アクセス」、「質と適切性」、「マネジメント」の3領域における目標、2015年までのターゲット、アクション・プログラムを示している（表2参照）。

EFA-FTI全体としての包括的な対象・領域設定に加え、初等教育プログラムでは領域毎の目標実現に向けて、施設建設を含む量的拡大、ハード（施設）及びソフト（カリキュラム、教員、教材）の面での質の向上とその評価、配慮を要する多様な児童への質を伴った機会の提供と格差是正、中央及び地方レベルのマネジメント強化などの、幅広い取り組みが盛り込まれている。これはEFA-FTIが各種計画・取り組みを統合する形で策定されたことによる。ドナーの協力（UNESCO、世銀等の技術支援や、幅広いドナーとのコンサルテーション）や地方政府関係者の参画も得て、2年半をかけて準備されたこととも無関係ではない。

以上のようにEFA-FTIは、ベトナムの初等教育の課題及びEFA-FTIの目標に向けたプログラムとして体系性が高い。ベトナムでは地方分権化のもと国レベルでのEFA-FTIに基づき各省が省レベルでのEFA-FTIプログラム（省計画）を策定・実行する計画となっている。省計画は、64省中10省で計画手法の開発をかねてパイロット的に策定試行中の段階にある。EFA-FTIの成果達成は、いかに省計画が上位計画である国家EFA-FTIと政策体系としての一貫性を有し、かつ各省の課題に即した形で策定され、適切に実施されるかによってくる。

## （2）介入の進展

ベトナムでは、政府予算<sup>10</sup>に占める教育セクターの割合は2004年時点で18%である<sup>11</sup>。教育セクター予算の32%は初等、21%が中等前期に充てられている。教育セクター予算では、政府予算が73%、非政府予算が27%である。非政府予算には援助（ODA）のほか、教育債券、「教育の社会化」政策による保護者・地域・企業からの寄付等が含まれる<sup>12</sup>。ODAが教育セクター予算全体に占める割合は約1%に過ぎない。予算支出も、経常経費は75%で、25%が資本支出に充てられている。人件費は経常支出の71%であるが、教員給与は2001年時点で一人当たりGDPの1.45倍と、EFA-FTIの国際目標指標（3.5倍）を大きく下回っている<sup>13</sup>。ベトナムでは予算面における教育セクターの援助依存度は低く、2003-2015年通算でEFA-FTI予算の10%程度（2015年の計画値は1.6%）であり、ベトナム側が介入の主体となっている。

EFA-FTIへの2006年6月時点までの主な介入は表2のとおりである。各領域でアクション・プログラムに沿った介入が既に行われている。このうちベトナム側に関しては、EDSのもと、教育予算にイヤーマークの特別勘定を設け、初等教育普遍化及び識字撲滅の推進、教育プログラム及び教材改定、教員研修及び師範学校施設改善、山岳少数民族地域や僻地の教育支援、中核校、大学、職業訓練校などの施設改善、学校へのIT導入及び外国語学習推進、職業訓練能力強化の7つのプロジェクトから成る国家ターゲット・プログラム（NTP）を実施している。このうちからまでがEFA-FTIに関わる活動である<sup>14</sup>。また教育の質の改善に向けてアクティブ・ラーニング・アンド・ラーニング（ATL）への移行を盛り込んだカリキュラム改定が2002年に行われ、同適用に向けた取り組みが進められている。政府予算はじめ保護者・地域の寄付等の非政府予算財源をもとに、学校建設や施設改善も行われている。

EFA-FTIが5ヵ年計画（2001-2005）の途中で導入されたため、ベトナム政府は2005年までは実施中の主要活動を中心としてパイプラインをEFA-FTIにアラインさせる形で取り組みを進めきた。同成果をふまえて2006年からの5ヵ年計画期間にフォ

初等教育分野におけるプログラム・ベースド・アプローチの援助に関する評価分析  
 ホンジュラス及びベトナムのEFA-FTIの事例から

表2 ベトナムEFA-FTIプログラムの概要と政府・ドナーの取り組み

目標	2015年までのターゲット	アクション・プラン	ドナー	支援内容
<p>【アクセス】</p> <p>1. 全児童、特に少数民族、困難な状況にある児童、女子への良質な初等教育アクセス</p> <p>2. 全児童による5年間の初等教育終了</p>	<p>・遠隔地における学校建設(2005年までに年間最低250校、2010年までに同100校)</p> <p>・留年減少(2010年までに2.5%、2015年までに1.0%)</p> <p>・退学率減少(2010年までに2.0%、2015年までに1.0%)</p> <p>・退学児童復学率(2010年までに前年退学児童の70%、2015年までに95%)</p>	<p>全児童への就学可能な学校施設提供</p> <p>全児童が初等教育5年間を終了するプログラム実施</p> <p>不利な状況にある児童や除外された児童に対するプログラム実施(学校整備、教員配置、教科書配布、一言語教育、英字釜、保護者啓発)に対する初等教育提供</p>	<p>政府、世界銀行、英国、EC、カナダ、ベルギー、ニュージーランド</p> <p>政府、世界銀行、英国、ルウエー、カナダ、オーストラリア</p> <p>政府</p> <p>小中学校建設(政府予算、地域寄付金等)</p> <p>北部山岳地域小中学校建設</p> <p>日本(UNESCO協会)</p> <p>米国(GRS)</p> <p>インクルージブ教育</p> <p>Save the Children</p>	<p>国家ターゲットプログラム(NTP)中、初等関連プログラムへの特定財政支援(TBS)I(関連NTP: 初等教育義務化・識字教育、山岳地域、少数民族、不利な状況の児童の教育支援)を5に不利な状況にある児童の教育支援、学校の質の基礎基盤達成に向けた施設改善、教材整備、行政・地域等能力強化(PEDC)</p> <p>小中学校建設(政府予算、地域寄付金等)</p> <p>北部山岳地域小中学校建設</p> <p>インクルージブ教育</p> <p>インクルージブ教育</p> <p>NTPへのTBS I(関連NTP: カリキュラム改革・教材整備、中核校施設整備、教員訓練・師範学校施設改善)</p> <p>NTP II(ITスタック訓練・学校へのIT導入)</p> <p>教員能力基盤確立、教員研修、行政能力強化支援(PTDP)</p> <p>新カリキュラム試行モデル、教員・校長・行政官研修</p> <p>北部山岳地域教員研修</p> <p>教授法、カリキュラム・教材開発、教員研修、機材供与</p> <p>施設改善(教育債券による施設強化プログラム)</p>
<p>【質及び適切性】</p> <p>3. 全学校での学校品質基準の確保など、質的拡大から良質な学業成績を伴った質の向上への転換</p>	<p>・全教員による年間30日の理職教員研修受講(2003年・)国家基準達成(2010年まで)</p> <p>・全教員への各学年特別科目指導要領の毎年配布</p> <p>・教員への大学院用英字釜、IT研修受講機会提供</p> <p>・経済成長、給与政策と整合性ある給与・待遇</p> <p>・カリキュラム、教授法、教材の継続的改善と継続的評価システムの確立</p> <p>・教科書無料配布(2006年までに恵まれない地域の全児童、2015年までに全国の全児童)</p> <p>・教育支出増取(2015年までに児童一人当たりUS\$15/1校あたり4000US\$)</p> <p>・災害脆弱地域を優先に2010年までに全仮設校舎を固定構造に改善</p> <p>・全校で全日制導入(2015年まで)</p> <p>・年間授業時間増加(2015年までに国際標準の900時間)</p>	<p>新カリキュラム遂行(2002-07年)</p> <p>(教科書、教材配布、教員研修、IT)</p> <p>教員能力向上と研修実施(教員・校長研修、職業基盤開発、授業支援、質の保証制度確立等)</p> <p>児童の学業達成度評価(新方式試行、授業バックアップ開発、実施評価)</p> <p>学習環境と学習効果の質的改善(授業時間増加、教室新設・改善、施設基準導入、教科書配布)</p> <p>カリキュラム継続改善(2008-15年)</p> <p>(カリキュラム評価・改善、前期中等を含む8年間教育サイクルの準備)</p>	<p>政府、世界銀行、英国、EC、カナダ、ベルギー、ニュージーランド</p> <p>政府</p> <p>政府、世界銀行、英国</p> <p>日本</p> <p>ベルギー</p> <p>UNICEF</p> <p>政府</p>	<p>EMIS開発、地方レベルに適用、情報ベース政策策定能力強化(SOMET/SREM)</p> <p>国家EFAマネジメント・プラン、省レベルアクション・プランの計画策定支援(PREP/BCEP)</p> <p>国・省レベルの初等教育セクター開発計画策定及び策定能力強化支援(PEDP)</p> <p>中期支出計画枠組み(MTEF)策定支援</p> <p>私立学校設置・運営</p>
<p>【マネジメント】</p> <p>4. 中央、省、郡、学校レベルのマネジメント能力強化</p> <p>5. 地方分権マネジメント、9年生サイクル、量から質への転換を含む、包括的セクター開発・改革</p>	<p>・教育マネジメント情報システム(EMIS)、政府情報システム(GIS)、地方分権化が機能(2010年まで)</p> <p>・全国での質の高い私立学校運営</p>	<p>国レベルの情報ベース政策決定メカニズム開発、政策実施状況モニタリングシステム近代化、分権化マネジメント準備、量から質への転換枠組み、9年間マネジメント導入、私立学校開発、開発事業調整</p> <p>省、郡、学校レベルの計画運営能力強化(研修支援プログラム実施、予算管理システム改善、技術支援・品質管理ユニット設置)</p> <p>資源の有効活用、費用分担方式確立</p> <p>全レベルでの情報ベース政策決定メカニズム確立</p>	<p>政府、EC</p> <p>カナダ、UNESCO</p> <p>日本</p> <p>世界銀行</p> <p>政府</p>	<p>EMIS開発、地方レベルに適用、情報ベース政策策定能力強化(SOMET/SREM)</p> <p>国家EFAマネジメント・プラン、省レベルアクション・プランの計画策定支援(PREP/BCEP)</p> <p>国・省レベルの初等教育セクター開発計画策定及び策定能力強化支援(PEDP)</p> <p>中期支出計画枠組み(MTEF)策定支援</p> <p>私立学校設置・運営</p>
その他			<p>ルウエー</p> <p>世界銀行、ADB、カナダ、デンマーク、英国、EC、日本、オーストラリア</p>	<p>NTP全プログラム(7件)に対する支援(TBSとは別枠)</p> <p>貧困削減支援クレジット(PRSC JV)による教育セクター貢献分(PRSCの10%程度)</p>

(出所) JICA 2007、SRVN 2003、同2005a、2005b、World Bank ed. 2003、同2004、及びMinistry of Education DAD data をもとに筆者作成

ローアップを含むアクション・プログラムを加えている。

ドナー側の援助は、こうしたベトナム側の取り組みにアラインする形で行われている。その顕著な例がNTPに対する特定財政支援（TBS）であり、既述の7プロジェクトのうち から までを対象に2005年から128百万ドルの援助が供与されている。2004年のEFA-FTI導入後、比較的短期間で多額の財政支援が実施された背景には、CPRGSのもと、既に貧困削減支援借款（PRSC）による財政支援が行われていたことが挙げられる。

TBS以外にも、新カリキュラムにあわせた教員研修や基準の策定、山岳地域等における施設改善や行政・地域の能力強化などのプロジェクト援助が多数のドナーにより実施されている。世銀と複数ドナーの協調融資による初等教員開発プロジェクト（PTDP）や不利な状況にある児童に対する支援プロジェクト（PEDC）には、プロジェクトの予算総額の16-18%がベトナム側から投入されている。

実施中プロジェクトは、2001-2003年頃に開始された比較的新たな案件が多い。EDSを受けて始められたものもある。2000年以前には国連機関及び一部の二国間ドナー・NGOを除き初等教育分野の援助はほとんど行われておらず、2001年には策定が着手されたEFA-FTIが呼び水の役割を果たした面もあった。EFA-FTIがEDS策定直後のタイミングで一貫性をもって策定されたことも、EFA-FTI初期段階からのプログラムに沿った多数の介入の確保につながっている。

しかし、これらのプロジェクトはプロジェクト間の直接的な連携は図られていない。例えば世銀、日本、ベルギーそれぞれによる同じ教員研修分野のプロジェクトでは、互いの活動や経験・成果の共有はほとんどなされていない（JICA 2007）。援助協調に関しては、EFA-FTI導入に伴い2004年から教育セクター・グループが設置され、定期的な会合が開催されているが、活動内容は主に情報・意見交換である。これはベトナムが主導する形でEFA-FTIが進められていることが大きい。ドナー間のコミュニケーションは、情報共有や活動調整の不十分さが問題指摘されている（UNICEF 2004）。

### （3）実施プロセス

ベトナムのEFA-FTIは、強いオーナーシップと低い援助依存度のもと、ベトナム側がリーダーシップをとって進められている。また、実施能力、実施環境も基本的には良好であり、プログラムの実施に影響を与えるような問題は生じていない。しかし、省レベルのEFA-FTIを担う地方政府の行政能力は、中央省庁に比べてまだ弱く、地域格差も大きい。開発成果達成の観点からは、分権化システムの中で省レベルにおける適切な取り組みをどのように確保していくか、省レベルでの取り組みに必要な予算の適切な配賦や技術支援をいかに進めていくか、が重要となる。

ベトナムでは、歳入はいったん国家予算に計上された後、各省に配分される。教育予算も、保護者・地域の寄付等は各省にそのまま割り当てられるが、他の財源は人口等を基準に経済社会状況などを考慮して配分される。省内の予算配分は省に全面的に委譲されている（瀬木ほか 2006）。しかし、省によって予算管理方法が異なり、中央と地方の予算管理方法が同時性を欠く、国レベルでの教育開発目標や方向性と予算配分が必ずしも整合しない、地方、中央、セクター・レベルにおける予算執行状況の適宜・的確な把握やとりまとめが難しい、といった課題が生じている。イヤーマーク予算であるNTPに関しても、多くの実績は挙げているものの、達成すべきターゲットの一層の明確化と結果に関する定期的な報告が必要との指摘がされている（SRVN 2005c）。これらは今後の省レベルにおけるEFA-FTIの実施においても、計画・実施方法のある程度の標準化、国レベルEFA-FTIと省レベルのEFA-FTIの一貫性の確保、進捗に関するモニタリングや報告制度の確立等が課題であることを示している。

## 4. 比較・考察

ホンジュラス及びベトナムは、初等教育普遍化に向けた単一プログラムのもと、政府・ドナーがこれにコミットして取り組みが進められており、政府においては資金計画にもとづく予算割り当て

が、ドナーにおいては援助協調を通じたプログラムの支援が行われているとの共通点を有する。また、財政支援を含む調和化など、同じような取り組みが行われている。他方、同じEFA-FTIでもプログラムのつくりは異なっており、同プログラムの実施状況や、その結果としての開発成果達成に向けた進展には違いがある。

### (1) プログラム策定

ホンジュラスとベトナムのプログラムの相違をまず見てみたい。ベトナムのEFA-FTIは初等教育の普遍化と質の向上に広く取り組む内容である。これに対してホンジュラスのEFA-FTIは、フォーカスが絞られた限定的なプログラムである。フォーカスされた分野の目標達成に必要な取り組みも必ずしもカバーされていない。次に、ベトナムのEFA-FTIは既存の戦略との整合性がとれているのに対し、ホンジュラスのEFA-FTIは既存戦略との不整合が見られる。

なぜこのような相違が起こったのか。第1に、EFA-FTI策定プロセスを見ると、ベトナムではドナーの支援を得つつ時間をかけてプログラムが策定されたのに対し、ホンジュラスの場合には短期間にドナーの参画も不十分な形でプログラムが策定されている。第2に、この背景としてホンジュラスでは、対象国選定プロセスに間に合わせるために、至急プロポーザルを提出しなければならないというタイム・プレッシャーがあった。その意味では、(おそらくはEFA-FTI導入年の対象国承認という実績確保のために)短期間の作業を課したEFA-FTI事務局の進め方にも問題があった。第3に、ホンジュラスは援助依存度が高く、独自の開発事業展開には制約があった。よって開発プログラム策定にあたっては、既存の援助介入や今後の援助の可能性を考慮せざるを得ない面があった。特にプログラムの実効性が求められるEFA-FTIの場合には、この点が顕著であった。このため目的からではなく手段を重視してプログラムを策定することになった。結果として、目的に基づき策定する場合に比べてプログラムの体系性の確保には制約が生じた。援助規模が限られているので、特にその傾向が大きかった。

プログラムへの取り組みが開発成果達成につながるには、計画が適切である必要がある。計画の適切性に関し、ホンジュラスとベトナムのEFA-FTIの以上のような相違からは、2つの留意点が導かれる。

第1が、対象国の援助依存度の考慮の重要性である。PBAでは、途上国の主体的プログラムがベースとなるが、援助が一部の補完的介入でしかない国と、援助依存度が高く、プログラムの計画内容自体が援助によって左右されるような国とでは置かれた事情が異なる。後者のような国の場合、開発成果実現にドナーが負う共同責任はより大きい。途上国の課題にあった体系的なプログラムが、援助の中期的展望も得たうえで策定されるためには、プログラム策定段階から途上国・ドナー間の十分な対話が図られることが必要である。PBAは一律に議論されがちであるが、こうした国による違いをふまえたうえで、対象国の状況に合った適切なパートナーシップのあり方を検討することが重要である。

第2が、国際イニシアチブの現地化にあたっての、対象国の既存の開発戦略との整合性に対する配慮の必要性である。ホンジュラスでは、既存の開発戦略との整合性が十分でなく、限定的なEFA-FTIの導入により、似ているが少しずつ違う内容の開発戦略の並立と政策体系の混乱が生じている。また、国際合意に基づく開発戦略の方が重視される中、限定的なEFA-FTIがより広い取り組みを含む政府開発戦略にとってかわった状況を生んでいる。

ベトナムでは、自国の政策体系をあくまでベースとしてEFA-FTIと政府開発戦略との関係を整理するとともに、EFA-FTIが5ヵ年計画の半ばで策定されたことへの対応を、次の5ヵ年計画にあわせてとることで自国開発戦略とEFA-FTIとの一貫性の確保が図られた。しかしこれは、非常に強いオーナーシップを有し、援助依存度も低く、マネジメント能力を有する国であればこそ可能であったとも言える。また、ベトナムの場合も、5ヵ年計画の半ばでさらに上位の10ヵ年計画を超える期間を含むEFA-FTIの策定・導入には相応の工夫を要している。

PBAのもとで国際合意に基づく新たなプログラ

ムを開始する場合には、対象国の既存の開発戦略との整合性、政策体系としての一貫性、またプログラム策定・導入のタイミングを十分考慮すべきと言えよう。特に国際イニシアチブの現地化にあたっては、援助依存に起因する途上国側とドナーとの交渉力の違いにも配慮し、押し付けや政策の二重体系にならないような、ドナー側の思慮が求められる。

## (2) プログラム実施

次にプログラムへの介入の進展と実施体制を見てみよう。体系的な介入の確保、対象国実施能力、安定した実施環境、ステークホルダーとの関係構築などがプログラムの実施、ひいては開発成果の実現可能性に影響を与えている。

ベトナムでは同国自身の取り組みをベースに、これにアラインする形で援助が行われている。実施能力が高いことから早い段階で多額の財政支援が行われ、新規援助が増加する中、プログラムを広くカバーする形で体系的な介入が短期間に進んでいる。「教育の社会化」のもと、保護者、地域、企業といった広範なステークホルダーとの協同関係が構築されていることも、プログラムの介入に寄与している。政策・組織の継続性が確保されていることが、EFA-FTIへの取り組みをESDの5ヵ年計画のローリングに反映させることができる理由となっている。

他方、ホンジュラスでは、援助が介入の中心、かつ新規援助よりも主に既存の援助のスクラップ・アンド・ビルドでプログラムへのアラインメントが進められており、介入の体系性はまだ十分には確保されていない。援助もドナーが直接実施するプロジェクトがほとんどであり、介入のメイン・アクターはドナーである。したがってPBAについても実態はドナーが主体となつての援助協調との状況にある。また、実施能力の問題から、財政支援は供与までに時間がかかり、供与額が限られている。信用リスクの恐れから、途上国制度ではなくドナーの制度を適用し、ホンジュラスの能力以上の高い水準の要求が課されている。政権交代に伴う政策・組織・人事の変更、教員組合問題が実施プロセスの阻害要因になっている。

こうしたベトナムとホンジュラスの相違からは、開発成果実現に向けたプログラムの実施に関して以下の留意点が抽出できる。

第1が、実施環境の吟味の重要性である。政治、経済、社会情勢は、プロジェクトにも影響はあるが、プログラムの場合には上位のセクターあるいはマクロ・レベルの開発政策とのつながりがより直接的であり、対象も包括的であるため影響は一層大きい。取り組みも長期にわたるため、政策の継続性や安定した取り組みを可能とする実施環境がより重要となる。政策の継続性等は「外部要因」として位置づけられがちであるが、むしろ「前提条件」とも言える。PBAにおける対象国のコミットメントは安定した実施環境への政治意志なども含めて考える必要がある。

同様に、プロジェクト・レベルでは「外部要因」でも、プログラムの場合には内部要因として取り組むべきものもある。その例がホンジュラスの教員組合問題であり、教育セクターの主要利害関係者（組合）に関わる問題解決と開発成果実現に向けた協同関係の構築はステークホルダー・リレーションである。開発成果実現に向けたプログラムの適切な実施のためには、広い視点から利害関係者を捉え、協同関係を構築することが求められる。

第2に、対象国の実施能力の考慮の必要性である。実施能力は、先行研究でもPBAの進捗に影響を与える要因として挙げられている。しかし問題は、実施能力の制約でPBAが進まないことではなく、実施能力をふまえた進め方がされていないことである。その例がホンジュラスであり、ファンド設置の後に問題対応として実施能力強化が行われている。また、既述のように信用リスク管理のためにドナーの制度が適用されている。このような場合には、対象国の負担の面でも、実施能力を強化したうえでファンド設置等を図るような段階的進めの方が適切と考えられる。PBAについては一律な議論や進め方がなされる傾向が見られるが、PBAの基本要素は手段であつて目的ではない。各国固有の状況をふまえたうえで、開発成果実現に向けた途上国主導の取り組みのために何が必要かに基づいて、適切なエントリー・ポイントとルートで進めることが重要である。

### (3) 援助の貢献の評価

以上では、開発成果実現の観点から、PBAのあり方について見てきた。では、こうしたPBAにおいて、開発成果の実現に対する援助の貢献、とりわけ特定ドナーの貢献はどのように評価すべきなのか。

国際援助社会では、特定国の就学率や終了率の向上といったレベルの開発成果の達成には対象国及び関係ドナー全体による包括的な取り組みが必要との認識のもと、SWApにはじまり現在のPBAに至るアプローチを進めてきている。そうした取り組みにより達成された開発成果と援助の関係については、特定ドナーの介入との厳密な因果関係(attribution)ではなく、同介入が上記取り組みにどのように貢献したかの可能性(plausibility)の観点から評価する考え方が広く適用されるようになってきている。貢献の可能性の評価手法にはまだ確立されたものはないが、一般的には取り組み全体の中での戦略的な位置付け、他のアクターとの協調、当該ドナーの介入における直接的なアウトカムの達成度等を総合的に勘案して評価が行われている(三輪 2005)。同様の評価は、JICAでも既に実施している(JICA 2006、2007)。

本論では、特定ドナーの援助から対象範囲を広げて、取り組み全体のベースとなる対象国のプログラム、同プログラムへの介入全体及び開発成果の実現の可能性を評価した。EFAに向けた課題解決のためには、教育の質の向上一つをとっても教員研修、カリキュラム、教材、学校施設、教育行政、学業達成度の評価などの総合的な取り組みが必要である。事例からも、開発成果と特定ドナーの介入の関係性は貢献に基づく考え方で捉える必要があることが示された。

また、特定ドナーの援助のみでなくプログラム全体を鳥瞰し、異なる国の事例を比較することで次のような視点も抽出された。

第1は、プログラムの開発成果実現の中でどのような介入の貢献がより大きいかということである。当然ながら援助は各ドナーの経験や比較優位を活かす形で行われ、これ自体には妥当性がある。また、プログラムが適切なものであれば、そのコンポーネントに対する介入は開発成果に貢献する

介入と言える。プログラム全体の成果を考えると、介入の波及効果は同じではない。政策・制度や行政機関の実施能力がサービス・デリバリーを含むセクターの機能の制約となっているような場合には、プログラムの適切な実施の基盤となる政策・制度の支援や行政機関の能力強化は、教材配布、教員研修、学校建設といった個別活動への介入よりも波及効果が大きい。投入が1人のアドバイザーであっても、規模の大きい学校建設よりもプログラム全体への貢献が大きい場合もある。

第2は、同じような介入でも、国によって意味が異なるとの点である。上記のようなケースとは異なり、対象国が実施能力を有し、資金やハードの不足が問題であるような場合には、求められるのは技術協力よりも、資金供与や学校建設・整備である。

JICAはホンジュラスとベトナムでEFA-FTIに対して協力を行っているが、ともに現職教員研修、かつ特定地域を選んでの試験的事業であっても、意味が異なる、プログラムの中での位置付けが違うからである。ホンジュラスでは、算数分野の教材開発・教員研修を行っているが、算数分野はJICAがリード・ドナーであり、教材は全国の教員に活用されている。このため上記教員研修は、特定地域での試行に留まらず、全国に展開されていくべき位置付けにある。他方、ベトナムでは、ATLを盛り込んだ新カリキュラムの普及にあわせ、「児童中心型教授法」に関する教員研修が行われている。ベトナムでは、別途、世銀等がATLのための教員研修をより広域的に展開しており、同協力では教員の能力基準の策定も組み合わせられている。北部山岳地帯ではベルギーによる教員研修も実施されている。これら3つの取り組みのいずれが今後の全国的な教員研修の核となっていくかを考えると、基準づくりも盛り込み、多くの省で実施されている世銀等の研修が可能性として高い。JICAの協力では他省への普及が上位目標に掲げられているが、上記現状に照らせば、広域展開を図るための試験事業というよりは、世銀等の支援に基づく研修と組み合わせられていくべき補完的アプローチ(「児童中心型教授法」)を提示するものと位置付けられる。日本の初等教育援助で多い現職教員研修については、ほとんどが普及を

目指す試行取り組みとの位置付けである。しかし、個々の国の状況や他ドナーによる同様の援助との関係によって、同取り組みの持つ意味や達成すべき成果は異なる。位置付けを明確にして協力を行っていくことが必要である。

## 5. おわりに

本研究では、手段に焦点を当てる形で一律に議論されがちであるPBAについて、開発成果の達成にどのようにつながっていくのかとの視点から分析することで、各国の状況に応じて進め方や手段の選択を吟味する必要性を明らかにした。PBAは、途上国のリーダーシップの重視、途上国の単一・包括的プログラムと予算枠組みに基づく援助、援助協調・調和化、途上国制度の活用を要素とするが、これらの要素を開発成果に結びつけるためには、計画の適切性、体系的な介入の進展、実施プロセスの3点を丹念に検証することが重要である。特に開発成果の実現に向けたより効果的なPBAの実施に関する議論を深めるためには、援助依存度、対象途上国の実施能力、実施環境の3つを重視することの必要性を、本論事例の検討結果から強調したい。

この関連で、先行研究では、PBAは援助依存度の高い国において特に有効であるとされている。援助の乱立、重複等への対応としての援助協調・調和化等の進展、すなわち援助の投入の仕方の視点で見れば、援助依存度の高い国でPBAが有効なのは当然である。他方、本研究のようにPBAが開発成果の実現につながるかの視点で見た場合、援助が多く援助調整を要する国の方が有効なのは言うまでもないが、援助依存度が高い国で特に有効とは簡単に言えない。一定適度の主体的介入が可能で援助依存度と実施能力を有する国の方が、途上国のリーダーシップや開発成果によりつながっていることが、ベトナムとホンジュラスの事例では示されているからである。ただし、PBAがどのような国で特に有効かは今後のさらなる研究課題である。

最後に、以上を踏まえ、我が国のODA評価に対する示唆をしておきたい。我が国のODA評価

は、途上国の開発戦略との合致の有無及び個々の投入やアウトプットをもって評価が行われてきた傾向がある。また、開発成果よりも日本の援助の効果に主として関心が払われ、「帰属」の観点から効果を評価しようとする傾向がある。結果として、日本の援助もその一部である全体的な取り組みや、その中での日本の援助の具体的な位置付けについて必ずしも十分に吟味されてきていない。このような傾向は、現在、我が国ODAにおいて進められつつある、プログラム・アプローチにも引き継がれている。開発成果実現に向けた途上国プログラムへのアライメントというよりは、日本の援助をより効果的・効率的に組み合わせるための「日本のプログラム」の発想が主となっているからである。しかし、「日本プログラム」のみでは、基本的に開発成果の達成が難しいのは既に記したとおりである。開発成果実現につながるより戦略的・効果的な援助の実施のためには、対象国のプログラムの体系、これに対する途上国、日本、他ドナーの介入、その中での日本の援助の位置付けなどを、より広く捉えて援助を計画し、その効果を評価していくことが肝要である。

## 付記

本稿の見解は、筆者個人のものであり、JICAの統一的な見解を示すものではない。最後に、貴重なご指摘をいただいた匿名の差読者に感謝申し上げます。

## 注記

- 1 複数国の事例研究と総合分析を組み合わせた主要研究として、初等教育分野ではNetherlands Ministry of Foreign Affairs 2003、教育分野を含むPBAではBrown 2001、Foster 2000などが挙げられる。
- 2 ホンジュラスは、9-3-4制の教育制度を採用しており、各3年の3サイクルからなる9年間を基礎教育としている。初等教育は最初の6年間2サイクルにあたる。EFA-FTIの対象は最初の2サイクルであることから、本稿では、初等教育の用語を使用する。
- 3 2005年にドナー会合に提出された案では、教育の効率性と質、インフラ整備、組織強化（関係組織

- の組織開発と地方分権、人材の能力開発)が3本柱。セクター・プログラムではあるが各段階(中等、高等教育を含む)の詳細の計画は言及されておらず、EFA-FTIの補完といった色彩が強い。
- 4 以下、政府予算データは財務省資料(SEFIN 2006)及び現地調査時教育省説明資料(Presentacion del Presupuesto de la Secretaria de Educacion 2005)による。
  - 5 EFA-FTIのインデカティブ・フレームワークの目標指標では、教員給与は一人当たりGDP3.5倍程度、教育関係経常費における教員給与以外の経費33%。ホンジュラスでは前者6倍、後者52%となっている。
  - 6 EFA-FTI実施の一元的な所掌部署として2003年に教育省に設置されたEFA局も政治的任命の局長のもと、主要業務はコンサルタントによって行われてきた。しかし、教育省の本来組織・業務へのEFA-FTIの統合や多数のコンサルタントに要する経費が問題となり、教育省・ドナー合同評価の結果、2005年末に廃止された。
  - 7 ベトナムのEFA-FTIは就学前教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育の4分野をターゲットとするが、ここでは初等教育分野を対象に見る。ベトナムの教育制度は5-4-4制の教育制度である。
  - 8 教育統計については、SRVN 2003、SERVN 2005b、UNESCO 2000に基づく。
  - 9 以前は前期中等終了後、教員養成校で3年コース履修(9+3)であったが、後期中等教育終了後、教員養成校で2年コース(12+2)にグレード・アップされた。ただし資格を持たないものや以前の資格のみの者も少なくない。
  - 10 以下、予算データはSRVN 2005bに基づく。
  - 11 EFA-FTIでは2015年までに同割合を20%にすることが実施指標の一つに掲げられており、2004年時点で計画に1年先んじる形で18%が達成されている。
  - 12 ベトナムでは、教育財源の拡大・多様化に向けて2003年から教育債権を発行している。社会全体で教育を支える「教育の社会化」政策も1990年代から進められており、保護者、地域、企業から寄付や積立金を募り、学校建設・補修、各種教育新興活動が行われている。
  - 13 教員給与については、教育の質の向上の観点から最低賃金の引き上げ等が政策として打ち出されている。EFA-FTIでも同政策に沿った改善が実施指
- 標に掲げられているが、同達成後も2015年で一人当たりGDPの2.19倍程度の水準に留まる(SRVN 2003)。
- 14 NTPには、2001-2005年の間、毎年教育予算支出の3-4%が支出されてきている(SRVN 2005a)。
- #### 参考文献
- 国際協力機構(2006)『特定テーマ評価・プログラム評価(ホンジュラス基礎教育分野)』
- 国際協力機構(2007)『特定テーマ評価・プログラム評価(マラウイ、ベトナム教育分野)』
- 国際協力事業団(2002)『開発課題に対する効果的アプローチ:基礎教育』
- 潮木守一ほか(2006)『初等教育の普遍化戦略に関する事例研究:平成14-17年度科学研究費補助金基盤研究(B)(1)研究成果報告書』
- 三輪徳子(2005)「国別プログラム評価の困難性を越えて-実践的方法論に関する考察と試案」、『日本評価研究』5(1):27-44.
- Bartholomew, Ann, Leurs, Robert and McCarty, Adam (2006). *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004: Vietnam Country Report*, OECD/DAC.
- Brown, Adrienne, Foster, Mick, Norton, Andy and Naschold, Felix (2001). *The Status of Sector Wide Approches, Working Paper 142*, ODI.
- CIDA (2003). *CIDA Primer on Program-Based Approches*.
- CIDA (2004). *Honduras Project Approval Package: Project No. A-32111-001*.
- European Commission (EC)(2003). *Guidelines for EC Support to Sector Programmes*.
- Foster, Mick (2000). *New Approches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approches? Working Paper 140*, ODI.
- FTI Development Committee (2006). *Progress Report for the Education for All-First-Track Initiative*.
- Honduran Ministry of Education (SE)(2002). *Fast Truck Initiative Education for All Honduras 2003-2015 FTI-EFA*.
- Mesa Redonda de Cooperantes Externos en Educadion (MERECE)(2002). *Evaluation de la Propuesta del*

- Gobierno de Honduras para participar en EFA-FTI.*  
 Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2003). *Local Solutions to Global Challenges: Towards Effective Partnership in Basic Education.*
- OECD/DAC (2003). 「評価と援助の有効性：評価と結果重視マネジメントにおける基本用語集」
- OECD/DAC (2005). *DAC Guideline and Reference Series Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery vol. 2.*
- Secretaria de Educacion, Republica de Honduras (SE) (2004a). *Memoria de la Pevision Conjunta del Plan EFA.*
- Secretaria de Educacion, Republica de Honduras (SE) (2004b). *Informe Pevision Conjunta del Plan EFA 2002-2004.*
- Secretaria de Educacion, Republica de Honduras (SE) (2005a). *Memoria de la Pevision Conjunta del Plan EFA.*
- Secretaria de Educacion, Republica de Honduras (SE) (2005b). *Plan Estrategico Sectoral de Educacion Periodo 2005-2015.*
- Secretaria de Finanzas, Republica de Honduras (2006). *Informe de la Liquidacion del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica: Ejercicio Fiscal 2005 Gobierno Central.*
- Socialist Republic of Vietnam (SRVN) (2001). *The Education Development Strategic Plan for 2001-2010.*
- Socialist Republic of Vietnam (SRVN) (2003). *National Education for All (EFA) Action Plan 2003-2015.*
- Socialist Republic of Vietnam (SRVN) (2005a). *5 Year Strategic Education Development Plan 2006-2010.*
- Socialist Republic of Vietnam (SRVN) (2005b). *Vietnam Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth: Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment.*
- Socialist Republic of Vietnam (SRVN) (2005c). *ODA Strategic Framework for Period 2006-2010.*
- UNESCO (2000). *Education for All 2000 Assessment*
- UNESCO (2005). *Education for All: The Quality Imperative, EFA Global Monitoring Report 2005-.*
- UNICEF (2004). *Potential for Education Sector Wide Approaches (SWAps) in East Asia, Proceeding Document.*
- Walford, Veronica (2003). *Defining and Evaluating SWAps, A Paper for the Inter-Agency Group on SWAps and Development Cooperation, Institute for Health Sector Development.*
- World Bank ed. (2003). *Vietnam: Partnership for Development, An Informal report prepared for the CG Meeting for Vietnam, Hanoi, December 2003.*
- World Bank ed. (2004). *Moving Towards 2010; Vietnam Partnership Report 2004, An Informal report prepared for the CG Meeting for Vietnam, Hanoi, December 2004.*

(2007.3.2受理)

# **An Evaluation Study of Program-Based Approaches (PBAs) for Development Assistance in the Primary Education Sector: A Case Study of the Education for All-Fast Track Initiative (EFA-FTI) in Honduras and Vietnam**

Satoko Miwa

Japan International Cooperation Agency (JICA)

Miwa.satoko@jica.go.jp

## **Abstract**

Program-based approaches (PBAs) are increasingly being applied to development assistance in the primary education sector. To examine their current operations and challenges, the author conducted a case study of the Education for All-Fast Track Initiative (EFA-FTI) in Honduras and Vietnam carried out under PBAs, focusing on progress towards development results. The study shows that, despite similar approaches and tools employed under the EFA-FTI, the program and progress between the countries differ due to factors such as aid-dependency, capacity, and an enabling environment. This paper argues that differentiated approaches based upon specific country contexts are essential. The importance of capacity development of partner countries is also emphasized. The author raises the issue of evaluating aid under PBAs; she proposes that evaluation be based upon the concept of contribution and points out the importance of assessing strategic positioning and the role of aid, given overall efforts towards the attainment of development results.

## **Keywords**

program, development results, aid effectiveness,  
contribution, capacity development