

要 約

第1章 評価調査の概要

本評価調査は、フィリピンの教育セクターを対象に、プログラム・レベルの評価を外務省・非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）合同評価として実施したものである。

1-1 評価調査の目的

フィリピンは、日本がこれまで重視してきた東アジア地域の中でも、特に援助実績の高い国の一つである。また、開発援助の目標の焦点が貧困削減に当てられる中、人材育成（教育及び職業訓練）への支援はきわめて重要な分野の一つとなっている。一方フィリピンでは、行政を補完する形で NGO の活動が盛んであり、「NGO 大国」とも言われている。日本の NGO も活発に活動しており、特に教育セクターにおいては、校舎建設、職業技術訓練などの案件で重要な役割を担っている。

このような背景を踏まえ、プログラム・レベルでの評価を実施することで、今後のフィリピン教育セクターに対する我が国の援助方針策定、及び今後の NGO との協力・連携を通じた援助実施のための教訓、提言を得るとともに、評価の結果を国民に対して公表し、説明責任を果たすことが、本評価調査の目的である。

1-2 評価調査の手法

<評価の対象>

評価調査対象期間は 2000～2004 年度とし、この間に日本がフィリピンの教育分野（以下、教育セクター）において実施した政府開発援助（Official Development Assistance, ODA）事業の集合体を評価対象とする。具体的な評価対象は、表 1-1 の 37 事業、及び 1997 年、1999 年に JBIC との借款契約が結ばれ、対象期間中に実施されている貧困地域初等教育事業、貧困地域中等教育拡充事業である。上述のとおり、職業技術訓練の案件も含まれているが、職業技術訓練というサブセクターとして体系的に扱うのではなく、学校教育の補完的な位置づけとして、中等教育レベル相当までの援助を対象とする。

<評価の枠組み>

これまでフィリピンの教育セクターにおけるわが国の協力は、必ずしも体系的にプログラム単位で実施するという方法とはとられてこなかったが、実際に展開された援助政策及び実施されたプロジェクトにつき、国別援助計画を参考にしつつ整理しなおすことにより、図 5-1 の目標体系図のような政策体系がとられると考えられる。そのため、本評価では、最初に「目標体系図」を作成し、評価対象期間にわが国が実施した ODA 事業を包括的に把握することにより、ODA 事業がどのような目的のために実施されたか、またそれぞれの事業がどのような関係にあったかを整理することに努めた。

<評価調査の基本的な視点>

フィリピンでは初等教育の純就学率は 90%を超え、同程度の開発段階の国と比較しても高い水準に到達している。しかし、地域間の格差、貧富の格差は大きく、また貧困のために学校に通い続けることの出来ない児童・生徒も少なくない。初等教育の就学率 100%に向けて、残りの 5～10%前後が焦点となっているが、そこには貧困層や少数民族等の社会的弱者の児童・生徒達が含まれ

ている。

フィリピン教育セクターの課題には、そのような平均値では捉えきれない貧困の問題などが含まれており、教育セクターの視点だけでは解決しきれない課題が存在している。

このため本評価においては、上記のような社会経済的な背景を踏まえた上で、教育セクターを主軸としながらも、万人のための教育（EFA）の実現のために、受益者とりわけ社会的弱者一人ひとりに配慮する「人間の安全保障」の観点に立って、コミュニティ開発や、学校教育からの中途者のケアといった視点から評価を行う。このため、職業技術訓練も、職業技術訓練という教育のサブセクターとして評価するというよりは、学校教育を補完する位置づけとして職業技術訓練を扱うこととする。

表 1-1 評価対象事業リスト

支援タイプ	案件名	被供与団体名	団体の性格	金額(千円)
平成12年度				
草の根無償資金協力	帰国したフィリピン女性海外労働者のための職業技術訓練・生計向上プロジェクト	女性のための開発行動ネットワーク		1,937
	パラニャーク市の低所得者層女性を対象とした職業訓練支援計画	パラニャーク開発財団		1,876
	ケソン州インファンタ貧困層を対象とした多目的トレーニングセンター建築計画	インファンタ統合コミュニティ開発支援協会		8,750
	「女性のための識字教育センター」附属訓練センターの建築および機材設置計画	ノートルダム女性のための自立開発財団		9,711
	フィリピン日系人研修センター支援計画	フィリピン日系人互助財団		2,675
青年海外協力隊チーム派遣	理数科教育向上プロジェクト			
平成13年度				
草の根無償資金協力	スリガオ市海洋科学・漁業中学校教室建築計画	スリガオ市	地方公共団体	3,793
	中南部ミンダナオ・コ罗纳ダ市コミュニティ開発のための研修センター建築計画	マギンダナオ開発財団	ローカルNGO	8,533
	カビテ州ダスマリニャス郡公立中学校プリハン分校校舎増設計画	カビテ州ダスマリニャス郡公立中学校プリハン分校	教育機関	8,493
	カビテ州ダスマリニャス郡公立中学校校舎増設計画	カビテ州ダスマリニャス郡中学校	教育機関	8,621
平成14年度				
無償資金協力	第6次教育施設拡充計画（1/2期）			711,000
	人材育成奨学計画			206,000
草の根無償資金協力	貧しいムスリムのためのコンピュータ教育計画	故ニノイアキノ議員大学財団	ローカルNGO	4,847
	ムスリム・ミンダナオ自治地域小学校校舎建設計画	社会進歩のためのフィリピン企業財団	ローカルNGO	14,764
	マルヴァール町での縫製職業訓練支援計画	生計向上支援財団	ローカルNGO	1,948
	少数民族のための図書館設置計画	サンタクルスミッション学校法人	教育機関	2,554
	帰国した海外女性労働者のための生計支援計画	パティス女性センター	ローカルNGO	2,057
	ミナリン郡学校建設計画	ミナリン郡	地方公共団体	9,575
技術協力プロジェクト	初中等理数科教員研修強化計画プロジェクト			
平成15年度				
無償資金協力	第6次教育施設拡充計画			947,000
草の根・人間の安全保障	マリタ小学校校舎建設計画	マリタ小学校	教育機関	9,413
無償資金協力	フィリピン手話教本作成計画	フィリピン聴覚障害者リソースセンター	ローカルNGO	7,608
	バゴンシラン小学校校舎建設計画	バゴンシラン小学校	教育機関	8,469
	ナボタス公立中学校校舎建設計画	ナボタス公立中学校	教育機関	9,193
日本NGO支援無償資金協力	手工芸品実務者育成計画	（特活）地球ボランティア協会		6,671
技術協力プロジェクト	初中等理数科教員研修強化計画pit（継続）			
平成16年度				
無償資金協力	人材育成奨学計画（平成16年度分）			221,000
草の根・人間の安全保障	中部ミンダナオにおけるコミュニティ強化・開発センター建設計画	カドトゥンタヤ財団	ローカルNGO	9,981
無償資金協力	サン・イシドロ小学校校舎建設計画	サン・イシドロ小学校	教育機関	9,995
	ドミナドール・ナリド中学校施設改善計画	バスド町政府	地方公共団体	9,975
	サンボアング市における女性のための職業訓練センター建設計画	発展のためのコミュニティ	ローカルNGO	7,478
	カブヤオ中学校校舎建設計画	カブヤオ中学校	教育機関	8,535
	ラナオ・デル・ノルテにおける女性のための研修センター建設計画	マランディン女性投資家の多目的組合	ローカルNGO	8,688
	ネグロス島マリハウ地区職業技術訓練学校建設プロジェクト	（特活）VIDES静岡		8,488
	モンティンバ市小学校建設計画	（特活）カスバル		9,361
技術協力プロジェクト	初中等理数科教員研修強化計画pit（継続）			
草の根技術協力	アムナイ川流域識字教育推進事業	特定非営利活動法人21世紀協会		5,146

出所）外務省ホームページより作成

また、図 5-1 の目標体系図にも示したとおり、最終的な上位目標としては、フィリピン政府の設定した開発目標に向かって日本の援助が実施されているという理解に立ち、フィリピン教育セクターがどのような課題に直面しているのかを把握した上で、日本の援助の評価を行うこととした。

1-3 本評価調査の制約

本評価調査の制約として、以下の4点が挙げられる。

- ・フィリピン側の教育セクターに関する統計や実績に関する一貫性の欠如、評価調査日程の限界等によって、現状認識に不正確な部分が含まれている可能性がある。
- ・ドナー等に関連した情報は、入手可能な既存文献・インターネットサイトおよび現地における短時間のヒアリングによるものから構成されている。可能な限り最新の情報収集に努めたが、詳細については最新の状況を反映していない可能性がある。
- ・教育セクターにおける開発状況、特にマクロな指標で現される事項は、教育セクター内だけの要因によるものではなく、様々な社会セクター及びマクロ経済等の影響を受けるものである。また、特に教育セクターに対する援助は、通常、実施されてから効果・成果が発現するまでに長い時間を要する。このため本評価調査では、現地でのインタビュー調査等によって、定性的な面からの捕捉・評価も併せて行っている。しかし、客観的・定量的に日本の援助の直接的な効果だけを取り出して計測したものではないため、そのような上位目標との関係は、日本の援助の効果・成果として断定はしていない。
- ・外務省が発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）」の策定が2002年、現地 ODA タスクフォースの設定及び ODA 大綱の改定が2003年にあった。これらを受けて、2003～2004年頃より、フィリピンにおける教育セクターに対する援助も新しい取り組みが始められている。しかし、評価対象期間が2004年までとなっているため、これらの援助方針・体制等の変化のダイナミックな面を捉えきれない可能性がある。

第2章 フィリピン教育セクターを取り巻く社会経済環境

フィリピン教育セクターの諸課題の背景となっている社会環境、政治・経済等として次の点が重要である。

2-1 多様な文化・言語への配慮と人口増加への対応

フィリピンは7,000を越える島からなる島嶼国であるが、スペインに征服されるまではそれぞれの地方で独立の文化、言語を持ち、今でも多様な文化は生活の中に残っている。

次章で見るように、フィリピンの初等教育の普及率は既に90%を超えている。しかし、地方言語を話す少数民族などにとっては、タガログ語を中心につくられたフィリピノ語や外来語である英語での授業は、生徒にとって負担であり、そのことが就学率や学習到達度に影響を与えている可能性がある。教育の量的な充足も引き続き重要な課題となっているが、同時によりきめの細かい、多様な文化に配慮した教育サービスの提供も求められる。

フィリピンでは依然として高い人口増加が続いている。2025年ごろまでは学齢人口も増加が続くと見られており、教育についても施設・設備や教員などキャパシティの拡大が求められている。量の拡大が質の低下につながらないように、配慮しつつも、増加する人口に対応していくことが求

められる。

2-2 地域間格差への配慮

フィリピンでは、所得の地域間格差が大きい。2003年の世帯収入支出調査によると、一世帯の平均年間収入は145,121ペソ（1ペソ＝約2.3円）であった。しかし、マニラ首都圏とその周辺の地方（第Ⅲ地域（カガヤンバレー地方）、第Ⅳ-A地域（カラバルソン地方）等）を除いた他の地方は、全国平均を下回っている。地域別の貧困発生率も、同様にマニラ首都圏及びその周辺の地方で比較的低くなっているが、それ以外の地方、特に第Ⅳ-B地域（ミマロパ地方）、第Ⅴ地域（ビコール地方）、第Ⅸ地域（中部ビサヤ地方）、第ⅩⅢ地域（ソクサージェン地方）、ARMM地域（ムスリム・ミンダナオ自治区）、などは40～50%近い数値となっている。さらには、平均値で見ると非常に豊かな大都市の中にもスラム街が形成されるなど、地域・都市の中の地区によっても格差が生じている。このため、教育セクターについても全国一律で捉えることはできず、地域ごとの実情を反映し、よりきめの細かい政策を実施することが求められる。

2-3 経済・産業に資する人材育成の必要性

フィリピンでは不安定な政治・経済が続いたため、急速に経済成長し国際的な経済統合を強める東アジアにおける地盤沈下が懸念されている。国内経済は、アロヨ政権で回復軌道に乗っているが、一方で経済成長の回復や世界的な原油高に伴い、2004年にはインフレーションが約6%（GDPデフレータの成長率）に達している。職の不足と労働力人口の増加により失業者も多く、失業率は2004年現在11.8%である（IMF 2005）。

このような状況で、海外からの直接投資を呼び込めるような、質の高い労働者の育成が求められる。また、特に低所得地域を中心に、地域の産業経済のリーダーを育成し、貧困からの脱出を図ることも重要な課題となっている。

2-4 赤字財政下で効率的な援助の実施

フィリピンでは財政赤字が続き、第4章において改めて述べるが、2003年以降日本からの円借款、無償プロジェクトなどの実施が止まっている状況である。このような状況で、海外からの援助についても、例えばある程度現地の仕様を取り込むなど、現地のニーズに合わせた効率的なプロジェクト設計・実施が求められる。

第3章 フィリピン教育セクターの現状と主要課題

本章ではまず、フィリピンの教育行政について、政策の大きな方向性と重点、教育制度、行政体制、計画体系について概観する。その上で、基礎教育、高等教育、職業技術訓練の現状と課題を分析する。

3-1 「三焦点化(trifocalization)」を進める教育行政

教育行政では、基礎教育、高等教育、職業技術訓練を三つの焦点とした取り組みが行われている。基礎教育を担う教育省（Department of Education, DepEd）については、「万人のための教育（Education for All, EFA）」の実現のために、正規の学校教育に加えて、基礎教育段階で正規の学校教育から離脱してしまった人々を対象としたノン・フォーマル教育までを対象としている点

に特徴がある¹。

高等教育委員会（Commission on Higher Education, CHED）は、高等教育の学位プログラムの監督機関として設立された。また、1995 年には技術教育技能開発庁（Technical Education and Skills Development Authority, TESDA）が雇用労働省の下に設立され、中等教育後の中級技能開発、学位の出ない技術職業訓練プログラムを管轄している。地方分権化が進められており、教育以外のセクターで既に進んでいる分権化の動きと同様に、教育セクターにおいても地方における管理能力の向上が求められている。

3-2 教育政策上の主要な取り組み

<基礎教育>

基礎教育に関しては、「万人のための教育」（EFA）の実現を目指した取り組みが行われている。主要ドナー等も参画して策定された基礎教育セクター改革アジェンダ（Basic Education Sector Reform Agenda (BESRA)）も、2015 年の EFA 実現を目標として掲げている。

<高等教育・職業技術訓練>

高等教育については、高等教育中核的研究拠点／開発拠点（Centers of Excellence/Centers of Development, COE/COD）の設置による研究開発能力の開発、ア kredィテーション（学位を出すプログラムの評価認証）などにより、教育の質の維持向上を目指している。

職業技術訓練については、①正規の学校教育からは離脱したが、卒業程度認定試験に認定された者、及び、②中等教育までを卒業し、その後高等教育には進学せず、専門的な職業技術訓練を受ける者を対象としており、正規の学校教育を補完する形で行われている。

3-3 教育セクターの現状と課題

<基礎教育>

基礎教育の純就学率は、初等教育が 90.1%（6-11 歳基準）、中等教育が 58.1%（12-16 歳基準）である。フィリピンでは特に初等教育の就学率は既に 30 年前には 90%に達していたが、100%に向けて残り 5～10%が課題として残っている。

教育の効率性を見ると、12-15 歳で就学している人のうち、34.1%は小学校に、16-24 歳で就学している人のうち、46.1%は中等学校に所属している。これは、留年者が多いことに加えて、一度学校教育から離れた後に、再度学校教育に戻るケースも含まれていると考えられる。また、中退率は初等教育で概ね 7%前後、中等教育では 13%となっている。このように、フィリピンでは正規の学校教育からの離脱や復帰が比較的高い率で見られるため、正規の学校教育の効率性を高めることに加え、正規の学校教育と非正規的教育訓練との連携が重要である。

学習到達度は、全国平均で見ると初等教育は点数が上昇傾向にあるが、初等教育、中等教育いずれも平均点で 50%強の得点率であり、低い水準に留まっている。教員の質についても、特に理数科については教えている科目の学位を持っている教員の割合が低く、教科内容に関するリカレント教育が必要となっている。

<高等教育>

高等教育への就学者数は、近年 240 万人前後で安定的に推移している。フィリピンの高等教育

¹ この他、前身の教育文化スポーツ省から文化、スポーツも継承している。

は私立大学が全体の 9 割を占めているが、これらの私立大学は、学生を集めることが比較的容易である大都市への立地が多くなっている。このため、地方の学生にとって大学へのアクセスには困難が伴う。

教育の質の面では、まず卒業時の資格試験の合格率は 40% 強の水準であり、教員試験では 30% に留まっている。また、教員のうち大学院レベルの学位を持つ教員は全体の 1/3 程度に留まっている。

<職業技術訓練>

職業技術訓練は、学校や訓練センターだけでなく、コミュニティや民間企業で行われる技能開発などに対しても認定が与えられることがある。このため、就学者数は年度によって増減があるが、2003-2004 年度は正規のプログラムで約 41 万人、非正規のプログラムには 143 万人が参加した。職業技術訓練も、民間によるサービス提供の割合が高く、大学と同様に大都市に立地が集中する傾向がある。

<最終学歴の地域差>

中等学校後の教育段階に進めるのは 6 歳以上の国民の約 2 割程度であり、7 割は中等教育段階までとなっている。教育は受けても卒業できない人の割合も高く、特に平均所得の低い州において、最終学歴が低くなる傾向が見られる。

第4章 日本及び主要ドナー等の援助動向

4-1 教育セクターにおける日本の援助方針と体制

教育セクターでは、「万人のための教育 (Education for All, EFA)」世界宣言を契機として、1990 年代には世界的に基礎教育が重視されるようになった。また、日本の援助は、1990 年までは高等教育・職業訓練を中心としていたが、教育の量的拡大と基礎教育を重視するようになった。特に 2002 年、日本政府はカナナスキス・サミットにおいて「成長のための教育イニシアティブ (Basic Education for Growth Initiative, BEGIN)」を発表した。

一方、援助の体制面では、日本大使館、JICA、JBIC を主要なメンバーとして構成される現地 ODA タスクフォースが設置され、現場志向で日本の持つリソースを結集した政策・計画策定体制が構築されつつある。

4-2 フィリピンにおける日本の援助の特徴

<重要な日本の援助対象国>

2000～2004 年度の間、フィリピンに対する援助額の全途上国支援額に対するシェアは、概ね 3～4%、東アジアにおけるシェアは概ね 8～12% となっている（2003 年のみ政府貸付が大きく伸びてそれぞれ 8.8%、12.1% となった）。

<校舎建設への多大な貢献>

フィリピン政府は、義務教育のユニバーサル化を目指して様々な努力をしているが、学齢人口の大幅な増加による教室数の不足もあり、なかなか実現していない。そのような中、JBIC が実施している貧困地域初等教育事業 (TEEP)、貧困地域中等教育拡充事業 (SEDIP) の 2 案件、及び

第6次教育施設拡充計画を始めとして、草の根・人間の安全保障無償、日本 NGO 支援無償も加え、合計で数千を超える教室やトイレの整備を支援し、多大な貢献をしている。

＜ハードに加えソフトな支援も＞

TEEP や SEDIP では、教室やトイレ、教育資機材などのハード整備支援と同時に、教員・教育管理者の訓練などのソフト面での支援を、世界銀行やアジア開発銀行などと役割分担をしながら行っている。また、初中等理数科教員研修強化計画（SBTP）では、独立した技術協力プロジェクトとして、理数科教員の質の向上を支援している。このようなハード・ソフト両面での支援により、学校の運営が円滑になされ、児童生徒の学力の向上に寄与していると考えられる。

＜草の根・人間の安全保障無償、日本 NGO 支援無償によるきめ細かい支援＞

現地の教育機関や現地 NGO、日本の NGO などと協力して行う「草の根・人間の安全保障無償」「日本 NGO 支援無償」スキームによる支援は、有償・無償支援案件に比べると一つ一つの規模は小さいが、現場のニーズに合わせて、セクターを越えたきめの細かい支援ができるという特徴を持つ。実際にこれらのスキームを活用して実施されたプロジェクトを見ると、教室整備だけではなく、ストリートチルドレンを保護する施設建設や、職業訓練を通して貧困を削減しようとするプロジェクトなどが実施されており、これらは結果として家庭に問題を抱える子どもが学校に通えるようになることに貢献していると考えられる。

万人のための教育実現のためには、フィリピンにおいては特に最後の 5～10%が大きな課題となる。これらの層は社会的弱者であり、マスとしての支援ではなく、それぞれの課題に応じた決め細やかな人間の安全保障の観点に立った支援が不可欠である。政府及び援助実施機関の実施する、正規の学校教育を主な対象とした案件と、現地や日本の NGO が中心となって実施する学校以外での教育訓練案件のそれぞれの特徴を活かす形で役割分担し、重点地域で組み合わせて実施することにより、全体としての実効性を高めることも考えられる。

4-3 主要ドナー・国際開発金融機関等による援助の特徴

＜援助協調の動向＞

フィリピンでは近年、AusAID のイニシアティブによってドナー会合が開かれるようになった。当初は各ドナー間の情報交換、援助マトリクスの作成などを行っている程度であったが、現在はフィリピン教育省が参加し、援助協調に向けての協議の場となっている。

また、既に述べたとおり基礎教育セクター改革アジェンダ（BESRA）は、基礎教育に関する政策パッケージであり、BESRA の実施に対して資金を提供するプールファンドの設置の可能性が検討されている。

＜主要なドナー等の動向＞

世界銀行は多くの協調融資に関わっており、初等教育事業（EEP）、貧困地域初等教育事業（TEEP）では日本の国際協力銀行と協調融資し、アジア開発銀行とは他のノン・フォーマル教育事業に協調融資した。

アジア開発銀行（ADB）は 80 年代半ば以降、就学前教育から高等教育まで教育部門の 9 事業に融資してきた。最近では、ノン・フォーマル教育と教育の分権化を含む高等教育に焦点を当てている。日本とそれぞれ TEEP、SEDIP において協調融資を行っている世界銀行、アジア開発銀行は、これらの案件の中で教科書の配布、地方行政官の育成などソフト・コンポーネントの実施を

担当している。

米国国際開発庁（USAID）は、開発支援をARMM地域と第IX、第XII地域へ集中させてきた。これらの地域では63%近くの住民が貧困レベルで生活しているだけでなく、軍事・宗教をめぐる争いが頻繁に起きている。USAIDは2004年に3,010万ドルをかけて、特にミンダナオの紛争・貧困地域での良質な教育へのアクセスと生計技術の改善のために、新しい教育プログラム「学習と生計技術のための教育の質とアクセス事業（EQuALLS）」を立ち上げた。実施にあたって、USAIDはフィリピン教育省、ARMM政府、米Peace Corps（平和部隊）、Asia America Initiative、Creative Associates International、民間セクター連合²と協力している。

参考事例 USAID の官民連携（PPA）制度について

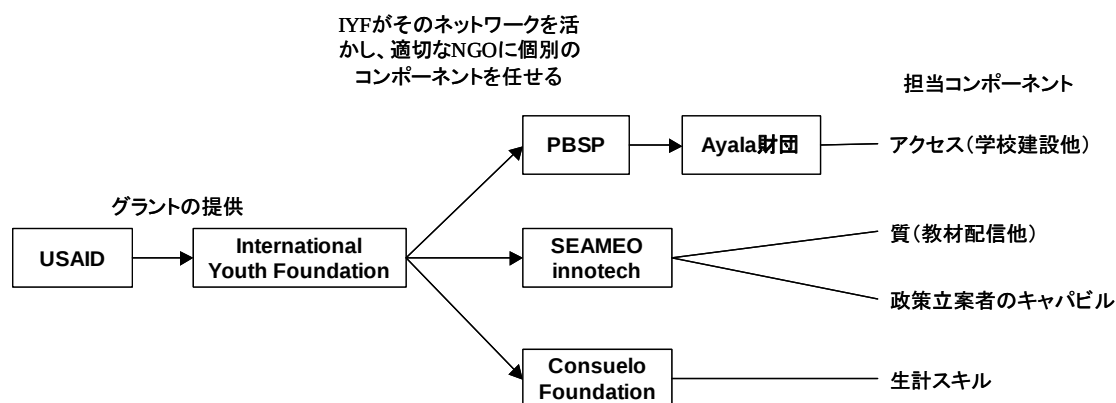
<予算>

USAID フィリピン予算の1/3はグラント型のPPAに充てられている。グラントの提供にあたっては、カウンターパート・ファンドを求めている。コスト負担割合は場合によるが、少なくとも1:1以上。カウンターファンドは、金銭の場合もあるし、現物支給の場合もある。

<PPAのプロジェクト実施体制>

USAIDとしてはLead Associationにグラントを渡し、その先のパートナーに対してはLead Associationから資金を配布している。ローカルパートナーはパートナー同士のネットワークを持っていて、これを活用できる。

PPAの事例として、Education and Livelihood Skills Alliance（ELSA）というプロジェクトがある。これはInternational Youth Foundation（IYF）と連携した事例である。



<案件形成プロセスについて>

グラントについては、要請ベースでUSAIDの戦略にあった提案があれば採用している。Alliance partnerに対しては、どのようにしたら企画提案書がより魅力的に見えるか、というアドバイスはしても、彼／彼女らの提案を捻じ曲げてまで、USAIDの戦略に無理やり合わせるようなことはしていない。事業や業務を委託するコントラクターに対しては、その委託先が実施すべきことをある程度提案の余地を残した上で指示するが、PPAのグラント提供先に対しては実質的に参画すること（substantive involvement）を求めている。

出所）USAIDインタビュー、EQuALLSパンフレット、<http://www.equalls.org>

² Youth Foundation、Save the Children Philippines、Knowledge Channel Foundation、Synergia Foundation、Real World Productions、Brother's Brother Foundation から成る。

(3)オーストラリア国際開発庁(AusAID)

AusAid によるフィリピン教育セクターへの主な支援事業は、ミンダナオ基礎教育援助（第1・2次）、フィリピン基礎教育プロジェクト（Philippines-Australia Project in Basic Education, PROBE）、不利な状況にある先住民等の学校施設の効果促進などである。

特に PROBE では、英語、数学、理科の教員の国内外訓練、地域学習教材センターとしての教員養成機関の設備向上に役立っており、日本の SBTP と似た内容となっている。また、先住民を対象としたプロジェクトでは、先住民自身をプロジェクトに巻き込んでおり、NGO との連携という点で示唆的である。

第5章 総合評価

本章では、わが国のフィリピン教育セクターにおける政府開発援助（ODA）事業の集合体を、第1章で示す評価の枠組みに従って、「目的」、「結果」、「プロセス」の3つの視点から総合的に評価を行った結果をまとめる。

5-1 目標体系図

本評価調査は、セクターレベル評価と位置づけられる。実際にはセクターアプローチによる支援を行っているわけではないが、教育セクターにおける ODA 事業全体を捉え、総合的に評価することが求められる。このため本評価では、評価対象案件を概観し、それらの支援がどのような活動をして何を目標としていたのか、また相互にどのような関係があるのかを検証した。その結果、わが国の ODA 事業が目指していたものは、図 5-1（次ページ）のように整理される。

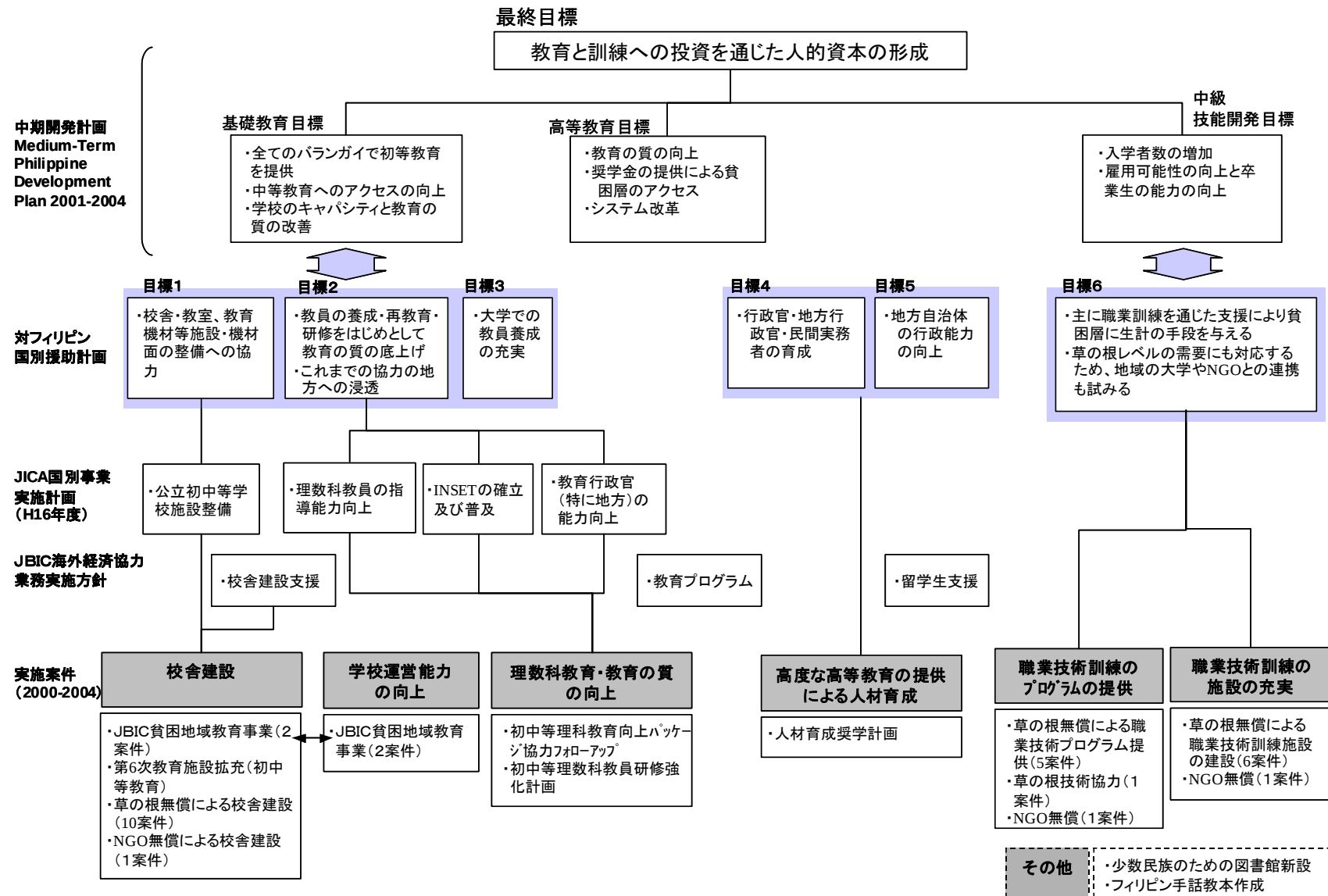
わが国のフィリピン教育セクターにおける ODA 事業の主な案件は、想定される目標体系図の「実施案件」の欄に示したとおりである。これらの案件がどのような活動をして、何を目標としていたのかを確認したところ、大きく分けて、基礎教育に関する「目標1」～「目標3」、行政等における人づくりに関する「目標4」、「目標5」と、職業技術訓練に関する「目標6」に整理することができる。

これらのうち基礎教育に関する3つの目標は、フィリピンの中期国家開発計画における基礎教育目標に、職業技術訓練の目標は同計画の中級技能開発目標と概ね対応している。

これらの各案件は、実質的にはそれぞれ個別に実施されてきたものであるが、基礎教育、理数科教育に重点的に取り組んできた点では一貫しており、貧困削減、及び経済成長の基礎となる人的資本の形成という中期的な目標の下に実施されてきたと考えられる。

以上、わが国の ODA は、実際には必ずしも体系的にプログラム単位で実施するという方法がとられてきた訳ではないものの、全体として図 5-1 のような目標体系図に沿って実施されてきたと整理することができる。以下、この想定される目標体系図を評価の基準として用いる。

図 5-1 日本の対フィリピン教育セクター援助の想定される目標体系図(2000－2004 年)



5-2 目的の妥当性

日本の援助政策・方針（新旧 ODA 大綱、ODA 中期政策、対フィリピン国別援助計画、BEGIN）、フィリピンの開発政策（中期国家開発計画、基礎教育セクター改革アジェンダ（BESRA））の目的と照らし合わせて、日本の援助は特に貧困削減、基礎生活分野の充足、教育インフラの整備、学校運営への住民参加の促進、広範な人づくり等、重要な項目について概ね整合的であったと考えられる。

特に、ハードだけでなくソフトとの組み合わせも始まり、学校ベースでの管理の導入とコミュニティの巻き込みなどで成果をあげている。また「我が国の経験と知見の活用」という点でも、日本に優位性があると考えられる理数科分野での教員研修、日本のインフラ整備のノウハウや事業計画立案にあたっての政策調査の実施³、日本の大学・大学院における奨学生の受け入れなど、日本の持つ経験、知見を十分に活用しながら主要なプロジェクトが実施されてきた。

一方、学校教育からの離脱者や貧困地区における教育サービス提供などは、教育セクターに閉じた視点ではなく、貧困削減等の視点で包括的に取り組んでいくことが期待される。ノン・フォーマル教育訓練は草の根・人間の安全保障、日本 NGO 支援無償を通じて提供されているが、有償資金協力、無償資金協力による援助対象地域・対象校において実施するなど、連携をとることによって、より効果の高い援助の実施が想定される。また、国別援助計画に掲げられた教員の養成についても、既に実施している教授法の研修に加えて、教科の専門教育を行うことの重要性が確認された。

5-3 結果の有効性

5-3-1 評価の枠組み

本評価調査は、プログラム・レベルの評価を行うものであり、個々のプロジェクトの評価を行うものではない。このため、基礎教育については各種の取り組みを「教育施設・設備の整備・拡充」、「教育の質向上に向けた取り組み」に大きく分け、まとめて扱う。高等教育については、まだ事業が始まって間もなく、成果の出る時期となっていないため、基本的にインプット評価とした。中級技能開発（職業技術訓練）については、比較的規模の小さい案件が多数実施されている状況であるため、インプット評価を中心にケースを取り上げることで分析・検討を行うこととする。

これらの取り組みは、全体として、「万人のための教育（EFA）」という最終的な目標に向かって、学習到達度、粗就学率、修了率、中退率、残存率、進学率などで表される教育の質、効率性の向上に資することが求められるため、上位目標としてこれらの指標を掲げた。ただし、これらの上位目標が実現されるためには、様々な外部条件がクリアされる必要がある。また、個々の事業の成果が現われるまでには時間がかかる。このため、これらの指標は参考指標とし、主に今後の援助の方向性を検討するにあたって用いることとする。

高等教育、中級技能開発については、既述の通り成果を計測するのは現時点では尚早であり、インプット評価、事例からみた有効性の検討を行うにとどめる。

³ 貧困地域初等教育事業（TEEP）で協調融資を行った世界銀行の担当者へのインタビューでは、同事業における日本の貢献、比較優位としてこれらの点が指摘された。

表 5-1 結果の有効性評価の枠組み（評価指標）

評価対象	投入	成果	上位目標
基礎教育			
教育施設・設備の整備・拡充	教室等整備数 コスト効率性 学校管理等ソフト支援 社会問題の視点からの校舎整備	①施策の直接的な効果 小学校のないバランガイの数の減少 基礎教育へのアクセスの改善 －学校増加数 －生徒増加数 －就学率 草の根による校舎建設の事例（効果）	－学習到達度 －就学率 －修了率 －中退率 －残存率 －進学率 等
		②政策へのインパクト 比国、他ドナー政策・施策への取り込み	
		③自立発展性 援助実施後の運営継続可能性等の評価	
		④日本の貢献度合い 当該施策全体に占める日本の投入比率	
教育の質向上に向けた取り組み	教員研修人数	①施策の直接的な効果 教授法の改善	
		②政策へのインパクト 他分野への応用	
		③自立発展性 援助実施後の運営継続可能性等の評価	
		④日本の貢献度合い 当該施策全体に占める日本の投入比率	
高等教育			
人材育成奨学計画	日本への招聘人数	施策の直接的な効果 (成果が出るのは今後)	(成果は今後)
中級技能開発			
職業技術訓練施設整備 同プログラム整備	教室等整備数 (事例ベース)	施策の直接的な効果（事例ベース） 裨益人数 裨益範囲 教育セクターから見た効果	(成果は今後)

5-3-2 基礎教育

（1）基礎教育の施設・設備の整備・拡充

1）施策のインプット

対象期間中、小学校・中等学校の校舎・教室整備については、無償による第 6 次学校施設整備計画支援と有償による第 3 次初等教育プロジェクト（TEEP）、貧困地域中等教育拡充事業（SEDIP）、及び草の根・人間の安全保障無償による校舎建設が合計 10 件、日本 NGO 支援無償による校舎建設が 1 件あった。

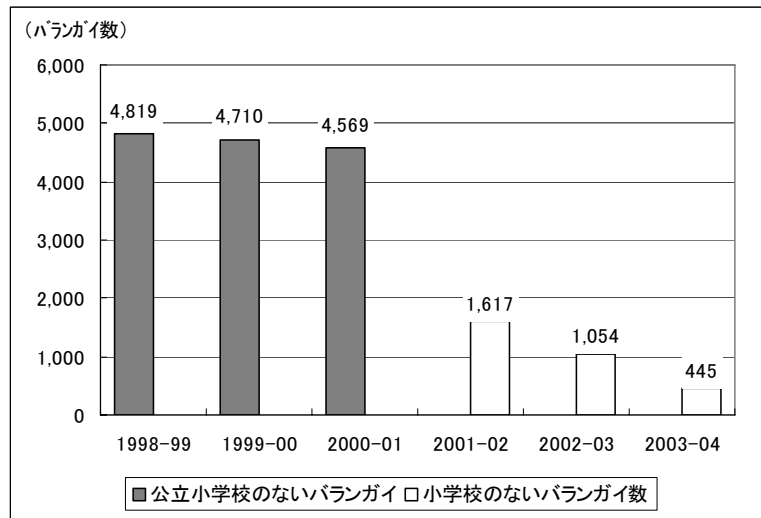
2）施策の結果の有効性

①施策の直接的な効果

（指標 1：小学校のないバランガイの数）

フィリピン全体のマクロな数字として、小学校のないバランガイは減少してきている。指標が変更された 2001-2002 年度以降だけを取ると、公立・私立を問わず、小学校教育が提供されていないバランガイ（最小行政単位、村レベルに相当）は確実に減少し、2003-2004 年度で 445 バランガイとなっている。

図 5-2 小学校のないバランガイの数



注) 2000-01 年までは、公立小学校のないバランガイの数、2001-02 年以降は、公立・私立いずれの小学校もないバランガイの数を示している⁴。

出所) 教育省 (2005) Fact Sheet- Basic Education Statistics

(指標 2 : 小学校・教室の増加数)

小学校については、2001 年度までは私立学校も 200～500 校規模で増加していたが、2002、03 年度は増加数無しとなった。その間、公立学校は着実に増加し、特に第 6 次教育施設拡充計画期間中は大きく増加した。JICA によると、計画対象校における「1 教室当たりの平均生徒数」は、2002 年に 59 人だったものが 2005 年には 52 人にまで改善されている。

(指標 3 : 初等教育の生徒数)

生徒数で見ると、私立学校では 99 年度、01 年度にはむしろ減少している。アジア通貨危機の影響で、私立から公立に流れた生徒も少なくなかったと言われる⁵。その間、公立学校は私立からの流入も受け止めつつ、多い年には 10 万人、20 万人という規模の増加が見られた。

(指標 4 : 初等教育の純就学率)

初等教育への純就学率は 95%以上という高い水準で推移していたが、2001-02 年度、2002-03 年度は 95%を切る水準に低下している。また、小学校の開始年齢が 7 歳から 6 歳に引き下げられたことを反映した、6-11 歳を対象とした指標では、就学率は 90%前後となっており、7-12 歳を対象とした統計に比べて 5%ポイント程度低くなっている。校舎・教室整備への支援は成果をあげてきたものの、それを上回る速さで学齢人口が増加していること、6 歳で小学校に入学する児童はまだ 7 歳児よりも少ないということ、留年率が高いことを示唆している。

教育アクセスに関する各種の指標は必ずしも改善しているわけではないが、人口増加のプレッシャーのもとで一定の水準を維持してきたのは、日本を含めた校舎建設支援の成果があったためと考えられる。

⁴ 原文では、前者が Barangays without public elementary schools、後者が Barangays not being served by an elementary school となっている。

⁵ 世界銀行現地事務所へのインタビューによる。

(指標 5：中等教育の生徒数)

中等教育については、人口が急速に増加し、小学校への就学者数も増加を続けてきた結果、現在では中等教育への入学者数も急速に増加している。就学者数の増加率は、むしろ中等教育の方が初等教育よりも高い。

(指標 6：中等学校の増加数)

中等教育の場合も、過去 5 年間の就学者数の増加はほとんど公立学校において吸収されてきた（私立学校では就学者数が減少している年すらある。特にアジア通貨危機以降、学費負担の軽減のため私立から公立への転校例が増えている）。学校数は、1999 年度は私立で大きな増加があったが、初等教育同様、2002 及び 2003 年度は公立学校のみが増加した。

JICA 資料によると、計画対象校における「1 教室当たりの平均生徒数」は 2002 年の 88 人から 2005 年に 74 人まで減少した。また、平均生徒数が 80 人を超える学校数の現象、理科実験授業の可能な学校数の増加などが確認されている。

(指標 7：中等教育の純就学率)

第 3 章で見たとおり、純就学率は 65%前後で推移していたが、2001 年度に 61.1%にまで低下し、2002 年度には 63.9%にまで回復した。ただし、12-15 歳を対象に指標を取ると、純就学率は 60%未満となっている。粗就学率は 75～80%程度で推移してきた。純就学率と比較して 10%程度高くなっている。

②比国政策へのインパクト

学校施設拡充計画は、小学校のないバランガイの数を減少させるなどの効果を挙げてきた。フィリピンにおいては、人口増加によって教室不足は引き続き課題となっており、アロヨ政権の 10 大政策アジェンダにも校舎建設が掲げられるなど、インパクトの大きい援助を実施していると言える。

TEEP については、ハード整備だけでなくソフト・コンポーネントも組み合わせられるようになり、特に学校ベースでのマネージメントの導入が成功につながっているとして、教育省長官がこれを小学校整備のモデル事業とし、TEEP 対象地域以外にも展開していくことを主張している⁶。

③自立発展性

TEEP のソフト面のコンポーネントでは、学校運営管理能力の向上やコミュニティの参画を促進してきた。実際に、ケースとして訪問した学校ではコミュニティが積極的に参加している様子がうかがえた。現時点での評価は時期尚早であるが、今後、これらの成果によって自立発展性が向上していくことが期待される。

一方、大量の校舎改修・建設がなされてきたが、ODA の受け入れ窓口となっているフィリピン国家経済開発庁（National Economic and Development Authority, NEDA）とのディスカッションでは、今後のメンテナンス・コストに関しては必ずしも意識されていないようであった。長期的な視点で見て、維持補修のためのリカレント・コストの財源をどこに求め、どのような

⁶ 教育省のホームページにも、TEEP の成功を他地域に広げていく方向であることが記されている。
(<http://www.deped.gov.ph/posts.asp?dp=47>)

仕組みで支出するのか検討が必要である。

④日本の貢献度合い

フィリピンにおける校舎・教室整備は、第6次教育施設拡充計画、TEEP、SEDIPの3つのプロジェクトが規模的に大きく、このほかにNGO等による草の根レベルでの校舎建設がある。3大プロジェクトにはいずれも日本の援助が入っており、特に第6次教育施設拡充計画及びSEDIPのハード部分は日本が全て担当、TEEPについても対象全23州のうち16州を日本が担当するなど、この分野での日本の貢献は際立っている。

(2)教育の質向上に向けた取り組み

1)施策のインプット

評価対象期間中、「理数科教育開発パッケージ協力」(1994～1999年)のフォローアップとして、理数科教員を対象にしたクラスター方式の「初中等理数科教員研修教科計画(School-Based Training Program, SBTP)」がパイロット3地域で行われた。2002年以降はこれを技術協力プロジェクトとして第V、VI、VII、XIの4地域で行っている。

2)施策の直接的な効果

プログラム目標である教員の教授法の向上については、直接的な効果を客観的に計測するのは難しい。インタビュー調査によると、生徒の自発的な参加を促すような授業の進め方、生徒に対する質問の仕方、個々の教員による独自の教材開発などの工夫が広がっており、改善が見られる⁷。

3)比国政策へのインパクト

在比日本大使館やJICA現地事務所でのインタビューによると、SBTPのアプローチは、単に理数科の方法論に留まるのではなく、論理的な思考法として、他の教科への展開が検討されている。実際に、現場においても、例えば評価ミッションが訪問したカリノ(Calinog)中央小学校インタビューでは英語・フィリピン語・マカバヤン(社会科)など他の教科にも応用が試みられており、現職教員研修の方法論に与えたインパクトは大きいと考えられる。

4)自立発展性

SBTPの参加費用は、基本的に教員の自己負担となっている⁸。モチベーションの高い教員はスキルを伸ばす一方で、それ以外の教員との教授能力の差が拡大する可能性がある。

SBTPの援助内容はアプローチ(教授法)であり、コンテンツは教師が教科指導主事と一緒に考えている。研修の中心コンセプトである「自ら学び続ける教師の実現」への第一歩といえる。青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCV)隊員は2008年まで現地入りして巡回をしており、自立発展性確保のためのモニタリングがなされている⁹。

⁷ カリノ(Calinog)中央小学校インタビューによる。

⁸ フィリピンに既に導入されていた教員研修制度が強化されたという背景もあり、研修用の新たな基金などはつくられなかった。参考例として、ケニアのSMASSEでは、授業料のおよそ1%程度を研修のための専用基金として積み立てることで、制度としての自立発展性を確保した(国際協力事業団 2003)。

⁹ JICA現地事務所インタビューによる。

5)日本の貢献度合い

同様の取り組みは、オーストラリア（AusAID）によるフィリピン基礎教育プロジェクト（PROBE）がある。教育施設・設備の整備と比べると、ソフト面の取り組みであり、貢献度合いを定量的に推計し、比較するのは難しい。いずれの取り組みも、フィリピンの基礎教育における教授法の改善に対して重要な進展をもたらしており、一定の相乗効果が見受けられる¹⁰。

(3)施策の成果と課題

個々のプロジェクトはそれぞれの目標実現に向けて実施されたものであるが、その上位には、高い質の基礎教育を全ての人に提供するという目標があって実施された。実際には、様々な要因が複雑に絡むため、個々のプロジェクトとそのような上位の目標とを単純に結びつけることは難しい。また、教育セクターへの支援は、新しい方法論の浸透や生徒の発達、進級・進学などによって徐々に成果が現われるものであり、実施してすぐに成果を求めるのは難しい。しかし、ここでは過去の実績の評価だけでなく、今後の取り組みに向けての教訓を得るためにも、基礎教育の質、効率性に関わる成果を把握する。

①初等教育の主要指標

初等教育における効率性の諸指標を見ると、コーホート残存率及び進級率（4年生から5年生へ）は2000年以降、若干改善傾向が見られるが、修了率、中退率はほぼ横ばいで推移している。教育の効率性は向上しつつあるが、修了率の増加にまでは至っていない。また、中退率が改善していないことも課題となっている。

本調査の現地ミッションでは、中退は一般的に、その家庭の貧困問題が最も重要な要因になっているということが訪問先各所にて指摘された。日本からの援助も含め、教育の供給サイドの改善は着々と進んでいるが、これら教育指標の向上のためには、需要側の問題解決も必要になると考えられる。

学習到達度については、全国学力評価テストにおいて、主要三科目（算数、理科、英語）のうち、算数は2002～03年度に大きく上昇し、59.5点となった。一方、英語の点数は低く、4年生の平均で50点に満たない。

②中等教育の主要指標

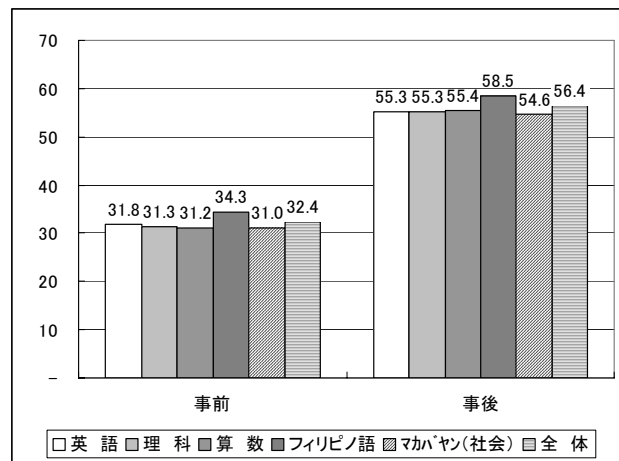
中等教育における内部効率性の諸指標を見ると、進学率（初等から中等へ）、小学校1年生基準で見た修了率は高まっているが、中等学校1年生基準で見た修了率は低下し、コーホート残存率も低下傾向、中退率は上昇している。人口の増加とともに初等教育の生徒数が増え、かつ進学率も高まったことで、中等教育も生徒数が増えているが、中等教育における内部効率性は必ずしも十分に改善していないと考えられる。

③プロジェクト実施地域における成果

TEEP 対象地域に関しては、対象州だけを取り出した指標が取られている。これによると、TEEP 対象地域の学習到達度（学力試験結果）は、全ての学科でプロジェクトの前後で大幅に上昇している。

¹⁰ 教育省へのインタビューでは、「SBTP のプロジェクトがなければ、理数科教育の質はさらに低下していたのではないかと考えられる」として、教育の質の維持向上に貢献していることが評価された。

図 5-3 TEEP 対象地域における学習到達度の推移
(学力試験結果、プロジェクト実施前後)



出所) 教育省 TEEP ホームページ (<http://www.teep.deped.gov.ph>)

また SBTP の実施校については、視察を行った第 VI 地域イロイロ州カリノ (Calinog) 地区では、地区内 15 の小学校の合計で学習到達度が 50% 台→60% 台→70% 台と上昇している。

④成果の向上に向けての課題

教育セクターの成果指標については、様々な要因によって水準が変化する可能性があり、日本の援助の改善だけではすぐに成果に結びつかない可能性がある。しかし、援助の実効性を高めるための取り組みは継続的に行う必要がある。

i) 教育施設整備の対象地区の設定

州別の生徒：教室比率 (1 教室あたり生徒数) や、校舎・教室の整備状況は、州ごとに異なる。初等教育については特にマニラ首都圏、中等教育は全国的にまだ目標とする水準に達していない。また、TEEP、SEDIP は貧困州を対象として実施されたが、逆に豊かな大都市を抱える州のスラム地区などは対象となっていない。そのような残された地区や、まだ人口増加率が高く、施設不足が深刻な地域を対象として絞り込み、戦略的に援助を実施することで実効性を高める必要がある。

これまでは大規模なプロジェクトで面的な整備を行ってきたが、今後は州単位からさらに絞り込み、地区単位で貧しい地区、人口増加の高い地区などを対象に施設を整備する必要がある。

ii) 教員の養成

SBTP では教授法の改善のために研修を行い、プロジェクトの対象地域では成果をあげている。しかし一方で、全国レベルの学習到達度は、初等教育段階では若干向上はしているものの、全体の水準はまだ低く、中等教育段階では低下の傾向すら見られる。

十分な資格を持った教員がいない現状においては、そもそも教えている教科の内容を大学で勉強した教員の養成・採用が必要である。また、現職教員に対しても、教育の方法論ではなく、まず教育の内容 (コンテンツ) に関する知識の更新がより重要であるという意見がある¹¹。

¹¹ USAID インタビューによる。

理数科教育は英語で行われているが、教員及び生徒の英語力を向上させなければ、理数科の研修成果も上がらないという意見もある¹²。中等学校レベルになると、英語が十分に使いこなせるようにならなければ、英語で授業を行う理科、数学で高い到達レベルを達成するのはますます難しくなる。

研修の成果を確実に浸透させ、生徒の学習成果の向上につなげていくためには、一部のモチベーションの高い教員だけでなく、対象校の全教員に対して研修を実施することで、学校全体の教授方法や授業内容の質の向上を図ることが必要である、という意見もある¹³。これは、研修の講師を育成しているのではなく、一部の教員を対象に研修を行う場合、研修の成果が実際に受講した教員に留まる傾向は依然として強いという見方である。研修に参画することや成果を共有することについてインセンティブをつけることも検討が必要である¹⁴。

iii) 需要サイドの課題解決

TEEP、SBTPの対象校などで、課題の改善状況についてのヒアリングを行ったが、中退率、残存率などで改善が進んでいないという側面があった。そして、これらの主な要因は貧困により勉強を続けることができなくなった、親が職業を探して別な場所に移住した、といった経済的要因によるものが多いという指摘を受けた¹⁵。

これまで日本の援助は、教育の供給側に対する支援を重点的に行ってきたが、例えばスクールバスの寄付と運営、奨学金等による就学支援、コミュニティ開発等による貧困削減など、需要側の課題に対する支援も今後は検討の余地があると考えられる。

5-3-3 高等教育

(1) 施策のインプット

日本はフィリピンから、将来の国のリーダー育成を目標として、人材育成奨学計画として、毎年20名程度の留学生を日本の大学(及び大学院)に受け入れている。主な対象は行政官及び大学・学校の教員など。この他に、文部科学省の国費留学生制度の枠もある。

(2) 成果

国のリーダーの育成については、その成果を見極めるまでには時間がかかる。短期的な課題として、フィリピン政府側からは、日本の大学で提供されている英語プログラムのレベルが、日本語によるプログラムに比べて低いということが指摘されている¹⁶。援助の効率性を上げるためには、例えばツイニング・プログラムのようにフィリピンで一般教養課程を受けている間に日本語の集中的な訓練を受け、専門課程で日本に滞在する、或いは日本が特に進んでいる分野の授業、英語での優れたプログラムが整っているプログラム部分のみ、来日して受講するといった形で、日本での滞在期間を減らし、効率性を高めることも考えられる。

5-3-4 中級技能開発

¹² USAID インタビューによる。

¹³ USAID へのインタビューで指摘された。これは一つの意見・仮説であり、日本のプロジェクトに対する批判、評価ではない。実効性・効率性は、今後分析・検証される必要がある。

¹⁴ INSET の受講の有無や担当している生徒の成績を教員の給料などに反映させるべきという議論もある(WB インタビューによる)。

¹⁵ ギマラス島ホスキン小学校、イロイロカリノ(Calinog)中央小学校等へのインタビューによる。

¹⁶ NEDA インタビューによる。

フィリピンにおける職業技術訓練は、中級の技能開発に焦点をあてて政策的に取り組まれている。一方、日本の援助は、職業技術訓練全般にわたっての支援を行っているわけではなく、草の根・人間の安全保障無償、草の根技術協力、日本 NGO 支援無償など主に NGO による援助を支援している。これらは識字教育など、学校教育から中退した人や、貧困等のために学校に通えない人、成人に対する識字教育などが中心となっている。

このため本調査では、教育セクターを補完する役割として職業技術開発への支援についても評価対象としている。

(1) 施策のインプット

職業技術訓練のプログラム提供として、草の根・人間の安全保障無償 5 件、草の根技術協力 1 件、日本 NGO 支援無償 1 件が実施された。また、職業技術訓練の施設として草の根・人間の安全保障無償 6 案件、日本 NGO 支援無償 1 案件が実施された。

(2) 成果

職業技術訓練は草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償による案件がほとんどである。これらは、一般に案件の規模も限られており、裨益する人数規模等が小さい。評価ミッションが訪問したネグロス島の事例（日本 NGO 支援無償案件）では、生徒は約 60 名である。しかし、近隣に研修施設のない地域に整備されたため、遠方からも生徒が集っており、広い地域にまたがる「訓練センター」となりうる。地域のリーダーとなるような優秀な生徒に対して、実践的な技術スキルの習得を支援するコースを提供することで、彼／彼女ら自身が将来その地域に戻り、地域の発展、センターの継続・発展に貢献するという正のサイクルの構築も期待される¹⁷。

(3) 自立発展性

ネグロス島の事例では、日本のサレジオ修道会及びサレジオ中等学校からの寄付によって、学費を無料で運営しているが、今後は卒業生が社会人として活躍し、彼／彼女らの寄付によって運営していくことを想定している。また、大学に進学している卒業生もあり、彼／彼女らがこの学校に教員として戻ってくることも期待されている。

同事例の試みが成功すれば、自立発展性は相当程度確保されと考えられる。成果は今後 4、5 年かけて検証される必要がある。

5-4 プロセスの適切性

5-4-1 政策協議・調整・協調に関して

(1) 政策協議に関して

フィリピン政府との間での政策対話はこれまでも行われてきたが、現地 ODA タスクフォースが結成されたことで、オール・ジャパンとしての政策協議が行いやすくなっている。特に、タスクフォースとして教育分野についてもポジションペーパーを作成し、日本として認識しているフィリピン教育セクターの課題をまとめ、フィリピン政府と議論を行っている¹⁸。

フィリピン側の教育関係の省庁が教育省、高等教育委員会、技術教育技能開発庁に分散してい

¹⁷ 上記ネグロス島の事例では、1 年間の研修を終えると、大学に進学するか、就職している。就職する生徒の割合は 45% 程度である。ただし、本事業は 2004 年 11 月 30 日に開始された事業であり、研修後の実績はまだ一年しかないことに注意する必要がある。

¹⁸ 在比日本大使館、JBIC 現地事務所インタビューによる。

る中で、教育セクター全体の中で、サブセクター間のバランスをどのように取っているのかという点も確認した。この点については、フィリピン政府の意向として、厳しい財政下、また急激に人口が増加している中で、外部援助は初中等教育を中心としてきた¹⁹。実際に、高等教育委員会へのインタビューにおいても、高等教育についてはなるべく民間活力を活用していく方向であり、政府の優先順位としては基礎教育が上位にきているという点を確認した²⁰。

「成長のための基礎教育イニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative, BEGIN）」においては、途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援ということが謳われている。これについては、特に TEEP、SEDIP では地域のカウンター資金を求める形で地方政府、コミュニティの参画を促した。

(2)連携・協調に関して

日本側の体制としては、これまでは、日本全体としてのビジョンを持ちつつ、大使館－JICA、大使館－JBICの連携を取ってきた²¹。特に学校建設においては、大使館、JICA、JBICにおいてそれぞれの事業の意義や範囲を話し合うような機会はあった。ただし、組織を超えた形での、プログラムの視点での取り組みは、明文化された目標が共有化されていたわけではなかった。このため、個々の案件間での連携が必ずしも十分になされてきたとはいえない²²。しかし、現地ODAタスクフォースが立ち上って以降、プログラムのアプローチや援助実施機関の間での役割分担も模索されている²³。

ドナー間の連携については、今までは各ドナーがそれぞれ実施したいプロジェクトを実施していたような側面があったが、1年前に AusAID 主導のもと、ドナー間の情報交換会が開催されるようになってきた。当初は各ドナーの案件紹介などが中心で、お互いに実施している案件の類似点や重複などが認識されるようになった。その後、教育省がドナー会議を主催するようになり、援助協調に向けて今後加速していく可能性もある。援助協調については、世銀へのインタビューでは、政策パッケージである「基礎教育セクター改革アジェンダ（BESRA）」の実施に対して資金的支援を行うようなプールファンド的な考え方が提示された。また、国家経済開発庁へのインタビューの中でも、「プロジェクト型の援助は今後も続く」としながらも、セクターワイド的なアプローチで援助を受け入れていく可能性が示唆された。

案件レベルでは JBIC の TEEP は WB と、SEDIP はアジア開発銀行（Asian Development Bank, ADB）との協調融資案件であり、連携して実施してきた。ただし、教員研修として理数科教育はオーストラリア（AusAID）も実施しているが、連携は特に行われてこなかった。

5-4-2 スキーム、プロジェクトの選択プロセスに関して

案件形成やスキーム選択は、戦略的に行われているのか、目標実現に向けて、複数のプロジェクト候補の中から最も効率的なプロジェクトを選定できるプロセスとなっているか、という点についての確認を行った。

¹⁹ 在比日本大使館インタビューによる。

²⁰ 高等教育委員会として、状況が許せば IT 分野などでの援助を受けたいという意向はあるが、現在の状況では基礎教育が優先していることについてはコンセンサスが取れている、ということであった。

²¹ 在比日本大使館インタビューによる。

²² JBIC 現地事務所へのインタビューでは、TEEP の対象校で SBTP が実施されたことはあったとしても、当初からそれを意識して実施したわけではなかったという。また、実際に連携すべきかどうかは、調整コストに見合うだけの成果が見込まれるかどうか検討する必要があることが指摘された。

²³ 国際協力事業団（2003）では、教育セクター全体の課題設定と想定される実施機関間の役割分担が検討されている。

(1) 案件構成と案件採択の戦略性について

教育施設の拡充に関して、草の根・人間の安全保障無償、日本NGO支援無償の案件については、これまでの実施プロセスでは有償、無償の案件とは別のプロセスで実施されてきたため、必ずしも援助の全体的な戦略の中で位置づけて実施されてきたわけではないことが明らかになった。その背景・理由としては、次に挙げる点が指摘された²⁴。

- ・ 1件あたりの金額規模が限られている。例えば、草の根・人間の安全保障無償では金額の上限があり、校舎建設であれば1～2校までで、有償、無償で実施している大規模な面的整備との連携は取りにくい。
- ・ これらはNGOからの申請があつて初めて審査を行っている。草の根レベルでのプロポーザルは、特定の（局地的な）現場ニーズに基づいているケースが多く、必ずしも全体的な視野の中で課題を特定しているわけではないので、日本全体としての戦略的な取り組みの中に位置づけ難い²⁵。
- ・ 予算が各年度で区切られており、継続性が無い。

このような状況に対して、今後は、主要なNGOを対象に政府として考えている優先課題を明示する、戦略立案プロセスへのNGOの参画の場を設ける等、プロセスやスキームの見直しによって、戦略的な協働関係を構築することが期待される。

(2) 他の開発セクターとの連携

これまでの取り組みは、教育セクター内の供給サイドを中心とした取り組みとなっていた。都市のスラムや貧困により学校にいけなくなる子どもの多い地域などでは、需要サイドの状況改善のためにコミュニティ開発など包括的な貧困削減の取り組みが必要である。

5-4-3 ステークホルダーの参画に関して

コミュニティの参画については、例えばTEEP、SBTPでは、当初から現地のコミュニティやリソースの活用を重視したデザインになっている。文化の多様性への配慮については、これまでの援助の中では、焦眉の課題になってこなかった。しかし今後、EFAの実現に向けて、少数民族や遠隔地における就学率上昇に取り組むに当たって重要になると考えられる。

NGOの参画については、有償、無償の案件におけるNGOとの連携はまだ限られている。これまでは、援助の重点が必ずしも連携を必要としない内容であったり、政策立案・案件形成過程からNGOが参画する機会が限られたりという理由から、連携は限られていたと考えられる。また、他のドナー等と比較して、まだ能力・経験、資金力、連携意向の有無等から見て連携のパートナーとして相応しいNGOの選定が進んでいない状況である²⁶。

しかし今後は、EFAの実現に向けて、特に困難とされる最後の5-10%の支援には、対象の課題や状況に応じた「人間の安全保障」の視点に立った決め細やかな支援が必要であり、NGOとの連携は不可欠である。政府及び援助実施機関では直接対処しにくいサブセクター（例えばノン・フォーマル教育や、奨学金の提供等）、NGOによる多セクターに渡る対応が期待されてお

²⁴ 在比日本大使館インタビューによる。

²⁵ ただし、大使館としても戦略的なスキーム活用のために、地方自治体に対して草の根・人間の安全保障無償のスキーム説明会を実施している。

²⁶ JBIC 現地事務所へのインタビューでは、NGO活用の必要に応じて、世銀、ADB等に有力NGOに関する照会を行っているとのことである。

り、外務省と NGO との合同評価、定期協議の場のみならず実際の案件の発掘・立案等においても、NGO が参画しやすい制度・体制を整えていくことが必要である。

第6章 教訓・提言

教訓・提言全般に関連する方針として、「万人のための教育（Education for All, EFA）」のフィリピン行動計画の 2015 年までの実現を支援していくことが重要である。EFA では正規の学校教育だけでなく、非就学者に対する代替的な教育訓練の提供を謳っているが、これは新 ODA 大綱にも掲げられている「人間の安全保障」の視点からも非常に重要である。本評価調査では、このような基本的な認識のもと、以下の 5 点について提言を行う。

（1）正規学校教育を補完するサブセクターへの支援

これまでの日本のフィリピンにおける援助では、例えば TEEP においては、校舎の増改築というハード整備とともに、その学校運営に対する地域社会の参画を促すことで、地域の実情に合わせた学校運営の成果をあげつつある。これをさらに一歩進め、そのコミュニティの中の学校教育に参加できない子ども達や、学校教育から離脱せざるを得なかった子ども達への代替的な教育訓練の提供により、さらに高い成果をあげ、地域社会全体の人づくり、能力強化につなげていくことが期待される。

就学前教育、識字教育、職業技術訓練といったサブセクターは、正規の学校教育と密接に関連し、補完しあうものである。例えば就学前教育を受けた児童は、初等教育において離脱する率が低い。また、一度正規の学校教育を離脱しても、卒業程度認定試験に受かることで、学校教育に戻ることも可能である。或いは、中等教育を卒業後、職業技術訓練をブリッジ教育的に受けた上で高等教育に進むという進路もある。

このような認識のもと、基礎教育とその周辺のサブセクターとの有機的な連携の強化を図ることで、人間の安全保障、EFA の実現に向けてより高い効果を挙げることが期待される。例えば、基礎教育の効率性向上支援の一環として、フィリピン政府からの要請があれば、就学前教育の充実支援に取り組むことは有効と考えられる。また、学校教育への支援に加えて、その学校の立地地域における代替的な学習手段の提供（例えばスクールバス、移動教室等）や奨学金等の就学支援により、学校に通うことの難しい子ども達に対する教育機会の提供なども考えられる。

（2）教育の質の向上とマネージメント能力の強化への支援

日本のこれまでの援助は、従来はハード中心であったが、そこにソフトの要素が追加され、教育の質の向上とマネージメント能力の強化に資する取り組みが行われており、これをさらに拡充することが望まれる。

<ソフト面との組み合わせを重視したハード整備>

人口増加が続く、教育施設が不足している中で、特に不足している地域を対象を絞った教育施設整備は、妥当性の高い援助であったと言える。良質なハードの整備は、70～80 人の大教室などの問題を解消したり、実験可能な理科教室を提供したりすることにより、中長期的には、量的な充足だけでなく、教育の質向上にも貢献しうるものである。

さらに、日本の援助の中でも特に TEEP、SEDIP では学校運営管理に対するコミュニティの参画を促し、経営の透明性の向上、現場の実情に基づいた学校運営などで高い成果をあげつつある。

今後も、ハード整備にあたってソフト面の視点を持ち、教育の質の向上、マネジメント能力強化の取り組みと合わせることで、高い効果を実現することが期待される。既に実施していることに加えて、人間の安全保障の視点からも、後述するように、**NGO** 等による代替的な教育訓練の提供との組み合わせによって、対象地域全体の能力強化につなげていくことなどが考えられる。

<教育の質の向上に向けた教員養成の充実>

初中等教育における質の向上のためには、**SBTP** で実施したように、教授法を、暗記中心の授業から考える力の涵養につながるような授業に改善することに加え、教えている教科に関する専門知識のリカレント教育も重要である。特に理数科については、大学において理数科の学位を取得した教員の割合が 4 割程度に留まっており、専門知識の再教育、学位取得者の教員としての養成が必要である。また、教員の資質として、生徒に対する態度（高圧的な態度等）が問題となっている点も指摘された。

このため、教育省と高等教育委員会の連携・調整を促しつつ、教員養成プログラムの充実が必要である。特に、現職教員が教えている科目についての大学レベルの専門教育を受けるためのプログラムの提供と機会の創出が重要である。日本の役割として、理数科教員研修の経験を踏まえ、現職教員研修（In-Service Training, **INSET**）と連携の取れた教員養成研修（Pre-Service Training, **PRESET**）や教員の大学における再教育（リカレント教育）のプログラム強化は、生徒となる子どもへの理解、共感、「教科を教える」以外の、教師の人間的質の向上に資する。具体的な連携として、**INSET** において、教育指導主事や青年海外協力隊員が問題と感じていることを、**PRESET** やリカレント教育を行う高等教育機関にフィードバックする制度を設けることが急務である。教員養成プログラムについて、今後、このようなプログラム開発支援の方法論、有効性は検討に値すると思われる。

(3) **NGO** との戦略的な連携体制構築に向けた取り組み

EFA の実現に向けて、特に初等教育のユニバーサル化のためには、今後は小学校のないバランガイの解消、都市部のスラムや援助の実施が難しい地域（ムスリム・ミンダナオ自治区（**ARMM**）等）などにおける校舎・施設整備、少数民族、障害者、不十分なカリキュラムに基づく学校に通う児童・生徒など、より対象を絞り込んだ取り組みが必要になる。これらの細分化されたターゲットは、それぞれ独自の事情や問題を抱えており、それぞれの事情に通じたきめ細かい対応や教育以外の側面からの支援を要することもある。このため、後述の通り非政府組織（**NGO**）等との協力なども前提においた目標設定が必要になる。

今後は、**EFA** の実現に向けて政府プロジェクトではカバーしきれない、多様なニーズを持つ対象への支援が必要になってくる。また人間の安全保障の視点から、学校教育に加えて、貧困等の理由により学校に通えない子どもたち、或いは正規の学校から離脱してしまった青少年、非識字の成人などに対する代替的な学習機会の提供も求められる。

これまでの **ODA** 案件は、特に教育の供給サイドからの支援（教育施設の拡充、教員養成等）によって成果をあげてきたが、学校を建設すれば自動的に子供が学校に来るわけではないという事情がある。そこで、より効果を高めるためには、需要サイドに起因する問題（貧困等により子どもを学校に通わせることができない、家族や個人の教育に対する関心がわからない等）にも対処していくことが必要になる。需要サイドへのアプローチは効率性の問題も懸念されるため、**NGO** との連携も含めて検討すべきであろう。

このような援助の実施に当たっては、コミュニティ自らによるコミュニティ開発の視点から、対

象コミュニティを熟知して、教育だけでなく分野横断的な取り組みを行うことができ、奨学金、里親、マイクロファイナンスなども行うことのできる NGO と連携することにより、さらに高い効果を実現することが期待される。

但し、政府間の援助で出来ない部分の全てを NGO が実施できるわけではない。また、NGO からの申請を待つ形では、申請の出してきた中から実施案件を選ぶだけで、積極的な連携につながりにくい。このため、例えば NGO との協議の場でのウィッシュリスト（NGO による活動展開があればありがたいと思われる活動内容のリスト）の提示、政策立案過程、案件形成過程への主要 NGO の参画等を通じて、援助プログラムの中に NGO との連携を戦略的に位置付けていくことが期待される。特に現地 ODA タスクフォースにおいて、教育セクターにおける現地及び日本の NGO との協議などを視野にいたした活動が求められる。

現在のところ、フィリピン教育セクターに対する援助にあたり、連携しうる有力な NGO のリストアップ、それら NGO の強みのある分野の特定、キャパシティ上の限界などについて、政府及び援助実施機関において十分に把握されているわけではない。このため、他ドナーとの情報交換の中で有力 NGO の情報を入手するとともに、有力 NGO の持つ比較優位の見極め、相互補完の可能性について調査を実施することが必要である。

また、有償、無償のプロジェクトによって建設された学校に対して、その後の運営支援を NGO が行う、或いは理数科教育の支援で JOCV が派遣期間を終了して引き上げた後の更なるフォローアップを NGO が行うといった形で、現場に根付いた継続的なフォローを NGO が実施するという事も想定される。但しこの場合、NGO への支援スキームが、現在の草の根・人間の安全保障無償、日本 NGO 支援無償では 1 年間、草の根技術協力では 3 年間となっているが、より長期にわたる活動に対する支援が可能となるよう、スキームのあり方についての検討が必要になる。

(4) 他ドナー等との戦略的な連携体制構築に向けた取り組み

既にドナー会合では今後の主なドナーのプロジェクト・マッピングも行われており、重複の排除や全体的なバランスを取ることは行われている。また、第 4 章で述べたとおり、基礎教育セクター改革アジェンダ（BESRA）は基礎教育に対する包括的な取り組みで、BESRA の実施に対してプールファンドが設置される可能性がある。日本は BESRA の策定に関わってきたが、日本の既存のプロジェクト、今後予定されているプロジェクト等との補完性、BESRA の取り組みの有効性、進捗や成果のモニタリング・評価方法などを十分に担保した上で、必要と判断されればそのようなファンドに参加していくことも考えられる。

TEEP、SEDIP といったプロジェクトでは、JBIC と WB、ADB が協調融資を行ったが、JBIC インフラ開発のノウハウ提供と実施、政策調査によるプロジェクト設計への貢献などを行う一方で、WB、ADB は日本の援助として実施しにくい教科書配布などのコンポーネントを実施するなど、相互補完的な体制を構築して実施してきた。今後も、他のドナー等と相互に補完しあいながら、援助の実効性を高めることが期待される。例えば一つの事例として、理数科教育支援は、教授言語である英語に対する生徒の理解力を高めることでさらに生徒の学習成果の向上が期待されるが、オーストラリア国際開発庁（AusAID）、米国国際開発庁（USAID）が英語教育支援を実施している ARMM 地域の学校で SBTP を実施するといった連携を行うことも考えられる。

より具体的には、今後のドナー会合及びフィリピン政府との政策協議、BESRA を通じた基礎教育への包括的な支援の実施の中で、案件の形成・計画を行っていくことが現実的と考えられる。

(5) 積極的な「情報公開と広報」活動の推進

新 ODA 大綱では、援助政策の立案及び実施について「国民参加の拡大」を掲げ、「情報公開と広報」の推進を行うとしている。これには、国内に対しては、納税者への説明責任を果たすとともに、国内 NGO 活動の裾野を広げ、国際社会に対しては、日本の貢献をアピールするという背景がある。フィリピンに対する教育セクターへの支援にあたっては、上述の通り NGO との連携も今後の重要な課題となっている。NGO との対話を円滑にするためにも、フィリピン教育セクターの課題と日本の ODA による取り組みについて、広く日本、現地、国際社会に情報発信を行うことが重要である。

米国の USAID は、官民パートナーシップによって援助活動を行っているが、その中でフィリピンのメディア企業も巻き込み、米国の援助内容について様々なメディアを通じて積極的に広報活動を行っている。企業の社会的責任の一環として、ODA に協力を行う企業、財閥も存在しており、これら企業に協力を呼びかけることも考えられる。

広報活動は、国民と国際社会に対する説明責任を果たすだけでなく、日本及びフィリピン市民社会に対してこの国で起っている問題を伝えることで、国民の意識が向上し、フィリピンでの教育支援を行う NGO に参加する国民が増えるという前向きで積極的な参画の促進につながる事が期待される。