

本 編

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。以下、評価手法の概要をまとめる。

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、開発援助の目標が貧困削減に焦点が当てられる中、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。小学校の校舎建設や理数科分野の教員養成などは、我が国の教育セクターに対する援助の典型的な形態であるが、フィリピンではまさにこれらの案件が実施されてきており、理数科教育の支援ではごく初期の案件がフィリピンで実施された。

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、個々の案件の集合体としてのプログラム・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 評価実施体制及び評価手順

本評価調査には、以下のメンバーが参加した。（なお、＊はフィリピンでの現地調査参加者）

<NGO>

野田 真里＊	名古屋 NGO センター理事
山本 知恵＊	関西 NGO 協議会提言専門委員
渡辺 龍也	国際協力 NGO センター理事

<外務省>

北沢 寛治	経済協力局開発計画課	企画官（～2005 年 11 月）
吉井 幸夫	経済協力局開発計画課	上席専門官（2005 年 12 月～）
上田 奈生子＊	経済協力局開発計画課	課長補佐（2005 年 11 月～）
興津 妙子	経済協力局開発計画課	
深澤 千春	経済協力局開発計画課	
藤田 聡	経済協力局国別開発協力第一課	
小杉 弥恵	経済協力局民間援助支援室	課長補佐
岩澤 俊輔	経済協力局技術協力課	
正岡 孝	経済協力局有償資金協力課	課長補佐
上野 徹	経済協力局無償資金協力課	
海老原 厚子	アジア大洋州局南東アジア第二課	

<JICA（独立行政法人国際協力機構）>

江崎 千絵 アジア第一部第一グループ東南アジア第二チーム（～2005 年 11 月）
 折田 朋美 アジア第一部第一グループ東南アジア第二チーム（2005 年 11 月～）
 高木 宏美 企画・調整部事業評価グループテーマ別評価チームジュニア専門員

<JBIC（国際協力銀行）>

杉本 聡 国際協力銀行 開発第 1 部 総務班兼第 3 班 調査役（～2005 年 11 月）
 上野 晶子 国際協力銀行 開発第 1 部 第 3 班（2005 年 12 月～）

<補助業務従事者>

山岸 良一* (株)野村総合研究所 上級コンサルタント
 岩垂 好彦* (株)野村総合研究所 上級コンサルタント
 リチャード・ゴンザレス* (株)野村総合研究所 上級コンサルタント
 山口 臨太郎* (株)野村総合研究所 コンサルタント

本評価調査は、「計画確定」、「国内調査」、「現地調査」、「分析・報告書作成」の 4 段階から構成されている。それぞれの実施日程は以下のとおりである。なお、現地調査（12 月 3 日～12 月 10 日）の詳細な行程については巻末資料を参照されたい。

表 1-1 評価調査のスケジュール

月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	3月
調査 フェーズ	計画確定/国内調査			現地調査	分析・報告書作成		
検討会	第1回	第2回 第3回			チーム会議 第4回		最終回

1-3 評価調査の手法

本評価調査は、外務省『ODA 評価ガイドライン』に基づき実施した。評価調査の手順としては、最初に「評価対象」を設定し、次に「評価の枠組み」を検討した。さらに、本評価の制約についても考察した。

1-3-1 評価対象

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 1-2 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（Third Elementary Education Project, TEEP）、貧困地域中等教育拡充事業（Secondary Education Development and Improvement Project, SEDIP）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。

表 1-2 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
	パラニャーケ市の低所得者層女性を対象とした職業訓練支援計画	パラニャーケ開発財団		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・コ罗纳ダル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ブ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ブリハン分校	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	サンタスミション学校法人	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 無償資金協力	マリンタ小学校校舎建設計画	マリンタ小学校	教育機関	9,413
	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
	パゴンシラン小学校校舎建設計画	パゴンシラン小学校	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 無償資金協力	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
	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
	サンボアンガ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
日本NGO支援無償資金協力	ネグロス島マリハワ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
	モンティニルバ市小学校建設計画	(特活) カスパル		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

1-3-2 評価の枠組み

本評価は、フィリピンの教育セクターにおけるわが国のODA事業を集合体としてとらえ、包括的に評価する、プログラム・レベルのセクター評価である。

<目標体系図の設定>

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が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。

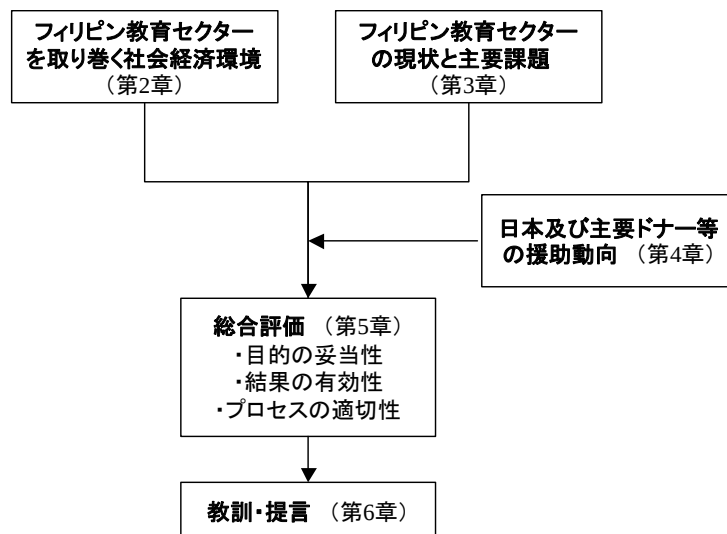
このため本評価においては、右のような社会経済的な背景を踏まえた上で、教育セクターを主軸としながらも、万人のための教育（EFA）の実現のために、受益者とりわけ社会的弱者一人ひとりに配慮する「人間の安全保障」の観点に立って、コミュニティ開発や、学校教育からの中退者のケアといった視点から評価を行う。このため、職業技術訓練も、職業技術訓練という教育のサブセクターとして評価するというよりは、学校教育を補完する位置づけとして職業技術訓練を扱うこととする。

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。

＜本評価調査の構成とフロー＞

以上の枠組み、評価調査の視点に基づき、本調査は下図に示す構成・フローに基づいて実施した。

図 1- 1 報告書の構成



フィリピン教育セクターに対する日本の援助を評価するにあたり、本評価調査ではまずフィリピン教育セクターを取り巻く社会経済環境を把握した。これは、フィリピンの文化的多様性、言語の問題、貧困と格差（所得格差、地域間格差）、政治経済の状況とそこから求められる人材育成の方向などを踏まえることは、フィリピン教育セクターの諸課題とそれに対する援助の評価を行うにあたり非常に重要なためである。

次に、日本の援助が、フィリピン教育セクターの課題の中でどの程度の重要性を持ち、どこまで妥当性のある援助を行っているかを把握するために、フィリピン教育セクターの主要課題を概観し、日本及び他の主要ドナー等による援助の実施動向を把握した。他のドナー等による援助の中には、今後の日本の援助のあり方に対して示唆を与えうる先進事例（good practices）という視点からも調査を行った。

これらを踏まえた上で、本評価では「目的の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」、という 3 つの視点から多角的に評価する手法を採用した。以下、本評価調査が設定した「目的の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の各視点の評価項目・評価内容について、簡単に解説する。

「目的の妥当性」に関する評価では、フィリピン教育セクターにおける ODA 事業（個別の事業ではなく、事業全体）と「日本の上位政策との整合性」および「フィリピンの開発政策との整合性」を評価項目として設定した。

「結果の有効性」に関する評価では、「施策の直接的な効果」、「政策へのインパクト」、「自立発展性」、「日本の貢献度合い」の 4 つを評価項目として設定した。「施策の直接的な効果」では、プロジェクトの投入に対応した成果の状況を把握・評価した。政策へのインパクトは、フィリピン政府又は他ドナーの政策・施策に対して何らかの変化をもたらすだけの影響力があったかどうかを検討した。自立発展性は、日本の援助がなくなった後も、維持・運営が継続し、発展していけるかどうかという点を検討した。日本の貢献度合いは、フィリピン政府及び他ドナーによる取り組みの中で、日本の貢献割合（金額等規模のポーションで推定）を評価した。

最後に、いくつかの施策の複合的な成果として、フィリピン教育セクター全体のマクロレベルでの変化と、日本の協力の効果と貢献の度合いを検証した。

「プロセスの適切性」に関する評価では、フィリピンにおける一連の協力の策定および実施過程の妥当性を評価項目に設定した。策定過程については、政策協議や援助協調などの実施状況について着目した。また、様々なスキームが用いられている中で、全体として戦略的な取り組みが出来ているかどうかという点を検証した。

これらの評価を行うにあたっては、教育セクターを取り巻く社会経済環境及び同セクターの主要課題を踏まえた評価を行った。従って、最後にまとめた教訓・提言も、過去の政策プログラムを評価するだけでなく、教育セクターの社会的背景や今後の課題も見据えた、未来志向でよりよい援助の実現に向けての提言となるように心がけた。

1-3-3 主な情報入手手段・入手先

本評価調査は、国内調査と現地調査の二つのパートに分けられる。各パートの「主な情報入手手段」、「主な情報入手先」は、以下のとおりである。

表 1-3 評価対象事業リスト

パート	主な情報入手先
国内調査	・文献調査 ODA 政策文書、案件関連文書・データ、JICA 報告書、国際機関統計、インターネットによる情報収集 ・ヒアリング 外務省、JICA、JBIC、NGO（これまでにフィリピン教育セクターへの援助で外務省の支援を受けたことのある団体・組織）
現地調査	<調査団調査> ・ヒアリング 対象：日本側関係者（日本大使館、JICA、JBIC）、フィリピン側関係者（教育省、国家経済開発庁、高等教育委員会）、他ドナー（世界銀行、ADB、USAID、AusAID、UNICEF） ・プロジェクト・サイト訪問 対象：草の根・人間の安全保障無償・日本 NGO 支援無償実施プロジェクト・サイト、貧困地域初等教育事業（JBIC）対象校、初中等理数科教員研修教科計画（JICA）対象校、一般公立中等学校 他 ・資料収集 報告書等購入、教育省、国家経済開発庁、高等教育委員会等からのデータ提供

1-3-4 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。新しい教育コンテンツや手法、施設などが十分に使われ、6 年の初等教育、4 年の中等教育を生徒達が修了する頃になって、ようやくその成果が問われるようになるものである。このため本評価調査では、可能な限り定量的に、上位目標との関連についても検討を試みるとともに、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ていない可能性がある。