

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章で示した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

第1章でも述べたとおり、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）のように整理された。

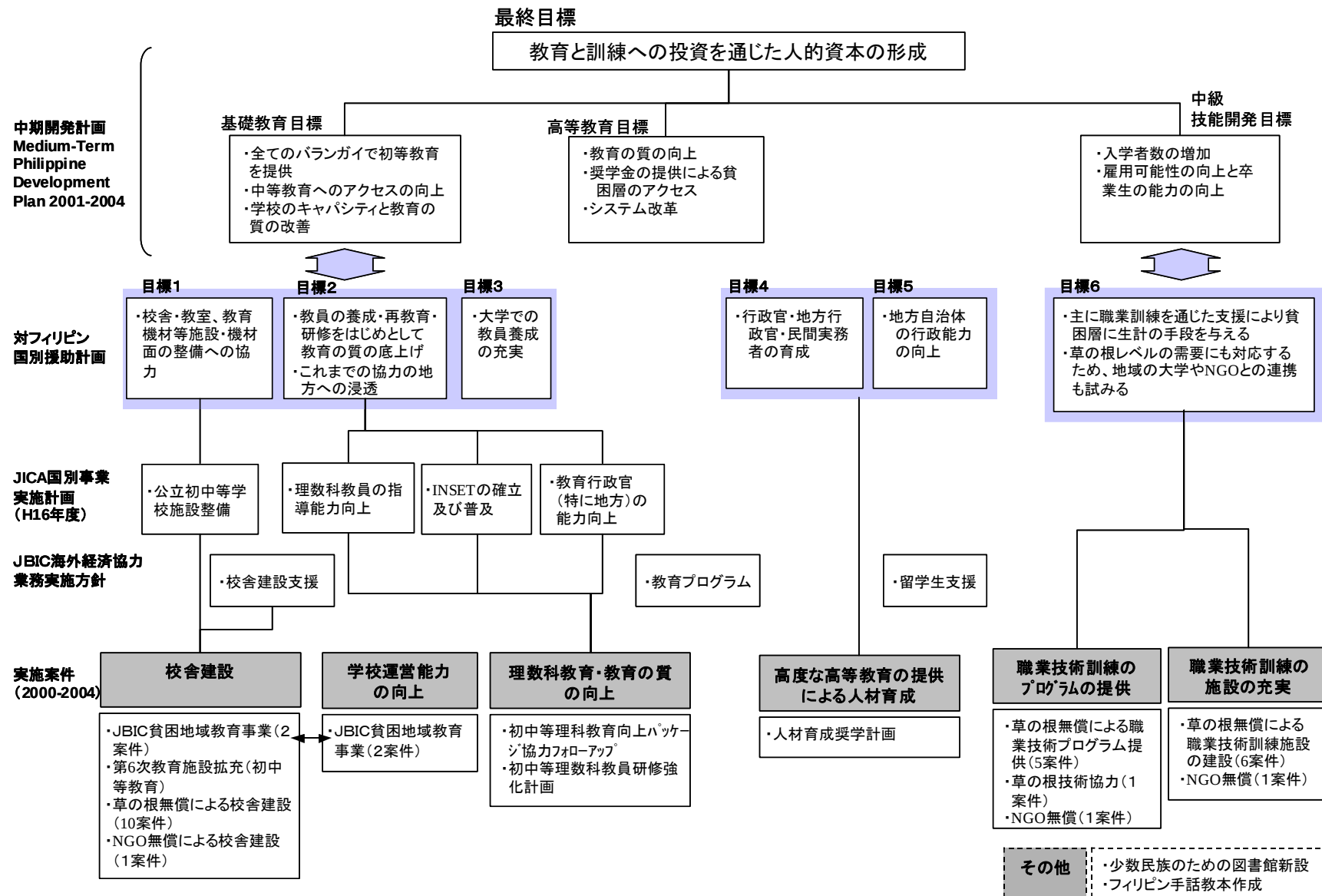
わが国のフィリピン教育セクターにおける ODA 事業の主な案件は、想定される目標体系図の「実施案件」の欄に示したとおりである。これらの案件がどのような活動をして、何を目標としていたのかを確認したところ、大きく分けて、基礎教育に関する「目標 1」～「目標 3」、行政等における人づくりに関する「目標 4」、「目標 5」と、職業技術訓練に関する「目標 6」に整理することができる。

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、基礎的なニーズとしての教育を受ける権利、人間の安全保障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。

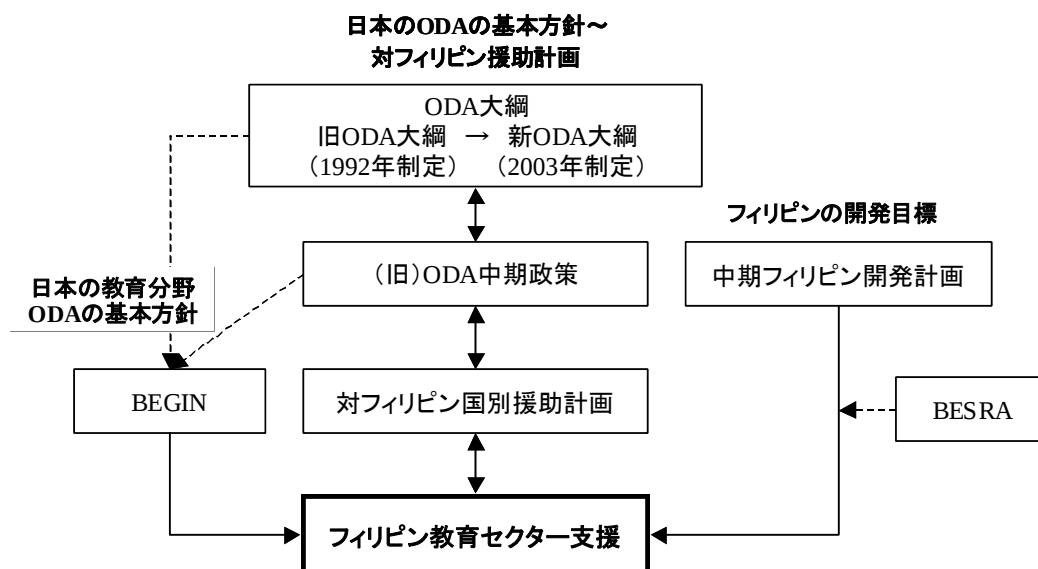
図 5-1 日本の対フィリピン教育セクター援助の想定される目標体系図(2000－2004 年)



5-2 目的の妥当性

「目的の妥当性」は、対象期間中の日本のフィリピン教育セクターへの支援が、日本の ODA の上位方針、フィリピンに対する国別援助計画、教育セクターの方針を定めた「成長のための基礎教育イニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative, BEGIN）」、及びフィリピン側の中期国家開発計画（Medium-Term Philippine Development Plan, MTPDP）と整合的に行われてきたかどうかを確認する。

図 5-2 フィリピン教育セクター支援と上位政策・フィリピン開発政策との関係



5-2-1 日本の ODA 基本政策との整合性

(1) 政府開発援助大綱及び政府開発援助に関する中期政策との整合性

評価対象期間において、わが国の ODA 事業は、ODA の基本政策である「政府開発援助大綱（1992 年策定の旧大綱及び 2003 年に改定された新大綱）」とその中期的な政策である「政府開発援助に関する中期政策（以下、中期政策）」の下に実施されてきた。このため、最初に、日本のフィリピン教育セクターにおける協力が、これらの基本政策に沿っているかどうかを確認していく。

1) 旧 ODA 大綱との整合性

1992 年 6 月に策定された旧 ODA 大綱では、日本の ODA の 4 原則が示されるとともに、援助理念が初めて明文化されたものである。その理念とは、人道的見地から飢餓や貧困問題への取り組み、世界の平和と安定に向けた途上国の安定と発展、世界的な環境の保全という課題に対して、開発途上国の自助努力を基本とし、広範な人造り、制度を含めたインフラの整備、基礎生活分野の整備等を通じて、資源配分の効率性と公正、「良い統治」の実現を通じて、健全な経済発展を実現することである。

このような理念に対して、評価対象期間中の教育セクターへの援助は、基礎教育段階における教育施設・設備の整備・拡充プロジェクトが金額、件数ともに重点的に実施された。人口増加が続く中、不足している教育施設の整備・拡充を支援し、より多くの児童を基礎教育に受け

入れることで、基礎生活分野のニーズを満たし、広範な人づくりに資するという旧 ODA 大綱の基本理念と整合的であったといえる。教育施設は、生徒たちが授業に集中して効率よく勉学を行うために必要な、人づくりのために不可欠のインフラストラクチャーである。また、貧困地域初等教育事業（TEEP）では、学校ベースでの運営管理をコミュニティが参画する形で進めており、学校の運営管理における透明性の確保、市民の参画という「良い統治」につながる取り組みが行われている。

教育施設・設備の整備・拡充以外の案件についても、高等教育段階における日本への学生の招聘、草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償を利用した識字教育や職業技術訓練等、「広範な人づくり」に向けた取り組みが行われてきた。特に後者については、より多くの青年に職業訓練を通じて貧困からの脱出と自立を促すための案件を実施しており、貧困の克服を支援するという大綱の基本理念とも合致している。

2) 新 ODA 大綱との整合性

2003 年に改定された新 ODA 大綱では、旧 ODA 大綱の理念を継承しつつ、さらに「人間の安全保障」、「公平性の確保」、「我が国の経験と知見の活用」、「国際社会における協調と連携」といった項目が基本理念として明示された。

人間の安全保障、或いは公平性の確保という点は、フィリピンの教育セクター支援にあたって非常に重要な視点である。既に第 3 章で述べたとおり、フィリピンでは 1970 年代には既に純就学率が 90%を越えていたが、その後、100%にまでなかなか近づかない状態が継続している。この背景には、都市の中のスラムや少数民族など、公的な教育サービスが届きにくい対象が存在していることも要因として挙げられる。また、学校の中退率は初等教育が約 7%前後、中等教育が 13%前後で推移しており、大きな改善が見られないが、そのような離脱者も含め、就学していない青少年や非識字の成人に対する識字教育などは依然として課題となっている。

そのような状況に対して、評価対象期間中の日本の取り組みとしては、草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償によって、正規の学校に就学していない（又は出来ない）人々に対する職業技術訓練等のプロジェクトが 17 件（女性・子どもの保護施設における教育訓練も含む）実施された。また、貧困地域初等教育事業（TEEP）及び初中等理数科教員研修教科計画（SBTP）において、地方行政官の能力開発の支援を行ったり、TEEP では学校運営にコミュニティの参画を促したりするなど、地域社会の能力開発を支援してきた。このように、取り組みの方向性は新 ODA 大綱の基本理念と合致している。

ただし、これまでは公的な教育サービスの拡充がより差し迫った課題となっていたこともあり、日本の援助も公的な教育サービスにより重点が置かれていた。一方、「人間の安全保障」のは、より広い視点から、学校教育に入れない人、学校教育から離脱した人も含めて、地域社会の能力向上を目指すものである。今後は、正規の学校教育だけでなく、そこから離脱せざるを得なかった人々、そもそも学校に通うことのできなかつた人々を含めて、包括的な取り組みが期待される。

「我が国の経験と知見の活用」という点については、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⁵⁶、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。なお、「国際社会における協調と連携」については、プロセスの適切性に関わる項目であり、後に詳細に検討する。

3) ODA 中期政策との整合性

1999 年に策定された旧 ODA 中期政策では、貧困削減に向けた基礎教育支援の中で、以下の重点課題を挙げている。

- 1) 校舎・資機材のようなハード面での協力とともに、学校運営等の組織・能力強化への支援、カリキュラム・教材開発、教員教育など、教科教育・教育行政両面にわたるソフト面での協力強化を図る。
- 2) 特に女子の基礎教育支援を重視していく。
- 3) 開発の主体である住民への啓蒙活動や、協力案件の実施において住民参加を進めるため、青年海外協力隊の活用や民間援助団体（NGO）との積極的な連携を図る。
- 4) 基礎教育への支援が各地の実情に応じ職業教育の促進や就業能力の向上に結びつくよう努める。

1 点目、3 点目については、第 4 章でも見たとおり、TEEP、SEDIP のソフト・コンポーネント、JICA の理数科教育支援などにより実現してきた。特に 3 点目に関して、JICA の SBTP では、プロジェクトの対象地域にあえて青年海外協力隊を配置し、地域指導主事らとの共同でのプログラムの立ち上げと運営、また学校訪問等による地区内の学校のモニタリングに投入している。

NGO との連携という点については、評価対象期間中は、大使館及び援助実施機関において協議の場を設けて意見交換を行い、連携のあり方の模索が始まった段階である。この点については、新 ODA 大綱及び本中期政策の重要な方向性として打ち出されており、今後は連携することで高い効果が期待される分野については、連携にふさわしいパートナーの選定、政策立案・案件形成段階からの NGO の参画による事業計画を行い、役割分担の下での事業実施につなげていくことが期待される。実際の連携にあたってスキーム上の課題があれば、他ドナー（例えばフィリピンでは米国国際開発庁（USAID）、オーストラリア国際開発庁（AusAID）等）の事例も参考にしつつ、スキームの改善を行うことが期待される。

2 点目については、国全体の平均で見た教育機会という点では、フィリピンでは女子の就学率の方が高く、むしろ男子の就学率が低い傾向がある。現地の実情を踏まえ、必要に応じて男子を対象とすることも含め、ジェンダーに配慮した取り組みが必要である。

4 点目については、これまでは主に草の根・人間の安全保障無償や日本 NGO 支援無償、草の根技術協力の案件として取り組まれてきた分野である。

(2) 対フィリピン国別援助計画(2000 年策定)との整合性

2000 年に策定された対フィリピン国別援助計画では、「人造り」を含めて 4 つの柱が打ち出された。教育・人材育成に関する主な方向性としては、以下の点が指摘されている。

⁵⁶ 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。

- ・ 開発上の主要課題「人的資源開発」・・・貧困と不平等の解消、生産的雇用拡大の観点から、基礎教育の普及と質の向上（教育内容、教員養成等）、より産業の需要に合った職業訓練、高等教育の充実が必要
- ・ 「格差の是正」・・・都市部においても、貧困層の生活条件は劣悪であり、また貧困層は労働市場参加に必要な最低限の知識・技能を得るための社会サービスを受けられないことが多い。こうした状況を改善するため、貧困層を主たる対象に、住宅整備、電気、飲料水の供給のための支援を行うとともに、基礎教育や職業訓練、保健医療サービス等を受ける機会を増進するような協力にも留意する。
- ・ 人材育成
 - － 今後は、教員の養成・再教育・研修をはじめとして教育の質の底上げも重視し、大学での教員養成の充実、これまでの協力（例えば「理数科教育パッケージ協力」）の地方への浸透等に配慮する。
 - － 貧困層に生計の手段を与える観点から、主に職業訓練を通じた支援を検討する。その際、草の根レベルの需要にも対応するため、地域の大学や NGO との連携も試みる。

都市部の貧困層に関しては、評価対象期間中、日本の援助でこれを明確なターゲットにした案件は限られており、草の根・人間の安全保障無償・日本NGO支援無償案件が中心となっている。これまで、例えばTEEP、SEDIPといった案件では貧困州を対象としてきた。これは、州全体で見て貧しい州を対象としており、豊かな州の中の厳しい貧困地区などは対象となっていない。例えばマニラ首都圏カロオカン市のスラム、バゴンシランには80～100万人が居住するが、小学校は3校しかないと言われている⁵⁷。このように、州全体としては豊かでも、地区によって貧富の差が存在しており、今後はより細かい地域区分に基づいて、困難な状況に置かれた貧困層に届く支援の実施が望まれる。既にSBTPでは、青年海外協力隊が貧困地域の学校や幼稚園に配置され、ニーズに基づいた活動を行っている。こうした例をマニラ首都圏の貧困地区などに拡大することで、域内格差の是正に取り組むことも視野に入れられるべきであろう。

事例 都市の貧困層

草の根・人間の安全保障無償による小学校建設の対象となったマニラ首都圏バゴンシラン、カビテ州ダスマリニャスの各地区は、次のような背景を持っている。

バゴンシランは、1996年にトンドのスモーキーマウンテンが取り崩された際、そこから移ってきた人が多く住む地域である。人口は1999年時点で80万人程度であったが、人口増加率を考えれば今では100万人を超えていると考えられる。それだけの人口に対して、地域内に小学校は3校しかなく、十分な教育サービスが提供されていないところで小学校建設が行われた。

ダスマリニャスでは、マニラ首都圏の非正規居住者の多くがダスマリニャスに移り住んできたため、住民の半数は移住者といわれている。このため、貧困率の高い地区となっている。

このように、首都近郊の貧困地区など、必ずしも政府の教育サービスが行き届かないような地区を対象とした案件が多い。

⁵⁷ バゴンシラン開発サイトでのインタビューに基づく。

教員の養成については、これまでは既に現職の教員を対象とした現職教員研修（In-Service Training, INSET）を中心に行ってきた。第4章で確認したとおり、初中等理数科教員研修教科計画（School-Based Training Program, SBTP）もカスケード型からクラスター型に変更することで、より広範囲に波及する取り組みが行われてきた。

しかし一方で、第3章で見たように、十分な資格を持った教員の深刻な不足という現状を踏まえると、教授法の改善に加えて、そもそも、大学レベルの専門教育（リカレント教育）の強化が教育の質向上に貢献すると考えられる⁵⁸。現職教員の大学等における再養成プログラムの設置など、いわゆるリカレント教育の実施を検討することが期待される。

（3）BEGIN（2002 年発表）との整合性

2002 年 6 月、日本政府は新たな教育支援策として、「成長のための基礎教育イニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative, BEGIN）」を発表した。その中で、教育の機会、質、マネジメントを支援の柱として、9 つの重点分野を打ち出している。

- ・ 教育の「機会」、「質」、「マネジメント」を支援の今後の柱としていく。なお、対象国の状況に応じ、以下の中から重点分野を特化していくこととする。
- ・ 重点分野：教育現場におけるアクセス・質と政策のマネジメントに対する支援
 - －多様なニーズに配慮した学校関連施設の建設
 - －ジェンダー格差の改善のための支援（女子教育）
 - －ノン・フォーマル教育への支援（識字教育の推進）
 - －情報通信技術（Information and Communication Technology, ICT）の積極的活用（遠隔地における教育及び遠隔教育の促進を含む）
 - －理数科教育支援
 - －教員養成・訓練に対する支援
 - －学校の管理・運営能力の向上支援
 - －教育政策及び教育計画策定への支援の強化
 - －教育行政システム改善への支援

これらの重点分野は一般的に基礎教育において課題となっている点に対応しているが、フィリピンにおいて特に重要と考えられる分野のうち、次の点については積極的に取り組んできたと言える⁵⁹。

- ・ 学校関連施設の整備にあたっては、男女別トイレの設置など現場のニーズに配慮しながら進められてきた。
- ・ 日本の理数科教育支援は、フィリピンで最初のプロジェクトが実施され、合計 3 フェーズに分けて支援が行われてきた。その中で教員の養成・訓練を行ってきた。
- ・ 学校の管理・運営能力向上に向けた研修は **TEEP**、**SEDIP** のコンポーネントとして含まれており、ここで実施してきた。また、これら **TEEP** 案件の中では balan-gay の長やコミュ

⁵⁸ 教員の養成は高等教育機関において行われるが、これは高等教育委員会の管轄になっており、必ずしも教育省と十分な連携が取られてきていない。

⁵⁹ 本評価対象年度からは外れるが、JICA 個別専門家「初中等教育アドバイザー」（2005-2007 年度）は、「教育政策及び教育計画策定への支援」に当たる。

ニティの人々も学校改善計画の策定に積極的に関与している。

一方、次の点については、今後の課題として残されている。フィリピン政府からの要請があれば、日本の援助方針との整合性、課題の優先順位付け、日本としての援助実施の妥当性等を検討した上で、必要に応じて対処していくことが期待される。

- ・ 機能的識字力の向上は比政府の方針としても挙げられているが、対象期間中には草の根技協の1件が実施されたのみであった。草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償等の活用も含めて、今後の援助の可能性は検討に値すると考えられる。
- ・ 現職教員の教授法の研修は理数科教育支援を通じて実施してきたが、各教科の専門教育を受けた教員の養成やリカレント教育への支援の可能性については、他国で実施した経験も踏まえ、検討することが期待される。
- ・ ICT の導入・活用による遠隔教育は、本調査の中では喫緊の課題としては認識されなかった。むしろ、フィリピンの今後の経済発展を担う人材育成に当って、コンピュータ・スキル向上の授業を導入する、或いは職業技術訓練として実施することの必要性が確認された。なお、インターネット等の利用に当っては、子ども達のメディアリテラシーの向上（子どもにとって適当でないサイトへのアクセスを防ぐ等）が必要である。

以上の分析の通り、これまでの日本のフィリピン教育セクターに対する支援は、概ね日本の ODA の政策、方針、計画に対して整合的であったといえる。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。

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・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、連携を取ることによって、より効果の高い援助の実施が想定される。

5-2-2 フィリピンの開発政策との整合性

第3章で述べたとおり、フィリピンの国家計画としては中期国家開発計画がある。基礎教育に関するマスタープランも存在するが、度重なる政権交代によって現在は無効となっているため、本評価においてはより上位の計画である中期国家開発計画を用いる。

(1) フィリピン中期国家開発計画(MTPDP)との整合性

現行の中期国家開発計画は、2004 年が開始年度であり、本評価の対象期間とほとんど重なっていない。このため、対象期間が最も重なっている 2001-2004 年の計画との整合性を分析・検討する。

2001 年にアロヨ政権が発足すると、新政権の下での中期国家開発計画が策定された。既存の政策をある程度踏襲しつつ、新政権の特色を出したものであり、記述は比較的簡素で明確である。その中で基礎教育、高等教育、職業技術訓練に関する目標としては以下の7点が挙げられている。

＜基礎教育＞

- ・全てのバランガイ（最小行政区）に1つの小学校
- ・特に不利な状況にある人々に対する中等教育へのアクセスの拡大
- ・学校運営能力と教育の質の改善

＜高等教育＞

- ・質の向上と奨学金の提供による貧困層のアクセスの拡大
- ・制度改革

＜中級技能開発（職業技術訓練）＞

- ・就学者数の増加
- ・卒業生の雇用可能性及び資格・能力の開発

これらの目標に対して、日本の援助は、大量の学校教室整備という形で、学校教育の普及、中等教育におけるアクセスの拡大に貢献してきた。プロジェクトの実施にあたってはスクールマップが作成され、施設不足の深刻な地域に重点をおいてきた。また、TEEP や SBTP における学校運営能力向上や教育の質改善の取り組みも、基礎教育の開発目標と整合的であったといえる。

なお、理数科教育支援の実効性を挙げるためには、生徒の英語力向上が必要であることが指摘された⁶⁰。重点3教科として挙げられている理科、算数、英語は、英語で授業が行われているため、英語ができなければ理数科教育支援の実効性も上がらない⁶¹。しかし、第3章で見たように、英語は公用語になってはいるが、生徒たちにとっての母語ではない。日本として優位性のある理数科教育を支援するのは妥当と考えられるが、今後は、USAID、AusAIDなどが実施している英語教育支援との連携も検討に値すると考えられる。

高等教育については、人材奨学計画によって留学生を招聘している程度である。しかしこれは、フィリピン政府からの要請がなかったこともあり、援助の選択と集中の結果であるため、特に問題ではないと考えられる。この点については、現地評価の際に高等教育委員会にも確認をしたが、フィリピン政府としては、高等教育は民間による教育サービス提供が可能であるため、政府の介入の優先順位は基礎教育よりも下げているということである。

中級技能開発については、草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償などのスキームによる案件を実施してきた。これらは就学者数の増加という点で上記目標と合致しており、今後卒業生の雇用可能性、資格・能力の開発の成果が待たれるところである。

(2) BESRA との整合性

基礎教育セクター改革アジェンダ（Basic Education Sector Reform Agenda, BESRA）は、現在策定中の基礎教育分野における改革アジェンダである⁶²。評価ミッションの現地インタビューでは、今後の基礎教育分野はこのBESRAに沿って実施される方向であり、評価の枠組みの中に位置づけた方が良いのではないかとという提案もあった⁶³。しかし、まだ策定中であるため、過去の

⁶⁰ 日本大使館および USAID へのインタビューによる。

⁶¹ 但し、SBTP では理科実験で身近な現象を題材に用いるなど、必ずしも十分な英語力を持たない子どもでも理解できる教育も取り入れている。

⁶² 第3章参照

⁶³ AusAID や JICA へのインタビューで、BESRA に向けてドナー側も協調しながら援助することの必要性が強調

日本のODAを評価するためではなく、今後の援助への教訓を導く際の基準として位置づけられるべきものとして捉える方がより適切である。

BESRA は、基本的に 2015 年までに EFA を達成することを目的としている。BESRA の目標・改革事項に対して、日本の援助、特に TEEP は学校改善計画を支援し、コミュニティの参画を促してきた。また、SBTP 理数科教員研修では教員が生徒の学習成果に対するコミットメントを高めることに寄与してきた。

一方、EFA の達成に向けて、少数民族及び都市のスラム、紛争地域などに生活する子ども達の教育、経済的理由から学校を続けられない生徒の多い地域に対するコミュニティ開発などは今後の課題となっている。他ドナーの援助との連携もしくは棲み分けを考えつつ、これらの課題から取捨選択していくことが必要である。

5-3 結果の有効性

結果の有効性は、基礎教育分野、高等教育分野、中級技能開発分野の大きく 3 つのサブセクターに分けて、分析・検証する。ただし第 1 章において述べたとおり、中級技能開発（職業技術開発）は、学校教育を補完する位置づけのものとして捉える。

5-3-1 評価の枠組み

(1) 全体枠組み

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。

なお、評価にあたっては、いわゆるプロジェクト・デザイン・マトリクス⁶⁴を用いることも検討した。しかし、個々のプロジェクトはそれぞれ別の設計、目標のもとで実施されたものであり、これらを単に一つの表の中に列記するだけでは、整合性のある評価枠組みが設定できないこと、成果についても政策へのインパクト、自立発展性などを分析することが検討会で合意されており、いずれにしろマトリクスを改変する必要があることなどから、本評価調査には適さないと判断し、表 5-1 に示す枠組みで評価を行うこととした。

(2) 各項目の評価の枠組み

基礎教育における教育施設・設備の整備・拡充については、まず投入面では、教室等の整備数、その際のコスト効率性、また自立発展性を確保するための学校運営管理等のソフト支援の実施状況、さらに草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償による校舎建設を踏まえ、社会

された。

⁶⁴ 開発援助プログラムの計画・実施・評価という一連のサイクルを管理運営するにあたって用いる、プロジェクト概要を表にまとめたもの。プロジェクトの活動、成果、目標、上位目標についてその概要とそれを計測する指標、その指標の入手方法、より上位の目標実現にあたって必要な外部条件などをまとめる。

問題の視点からの校舎整備という評価の指標（及び視点）を採用することとした。これに対する成果としては、図 5-1 に示した目標体系を前提として、「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」（学校数、生徒数の増減及び純就学率の推移）を分析することとした。また、フィリピンの教育政策へのインパクト、自立発展性、日本の貢献度合いについてそれぞれ把握・分析する。日本の貢献度合いは、定量的な貢献度合いを厳密に算出することは難しいため、ドナーによる援助の全体動向の中で日本の割合をもって推定することとした。

基礎教育の質的向上に向けた取り組みについては、まず投入面では教員研修の人数を確認した。成果については、定性的ではあるが教授法の改善について把握した。また、フィリピンの教育政策へのインパクト、自立発展性、日本の貢献度合いについても検討した。

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。

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） 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	－学習到達度 －就学率 －修業率 －中退率 －残存率 －進学率 等
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）

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。

5-3-2 基礎教育

基礎教育分野への取り組みは、基礎教育の施設・設備の整備・拡充と教育の質向上に向けた取り組みが行われた。

(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）、中等教育開発改善プロジェクト（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。それぞれの案件の詳細は第4章にまとめているが、特徴は概ね次のとおりである。

表 5-2 校舎建設のスキーム別にみた特徴

スキーム	対象	特徴
無償（第6次学校施設整備計画支援）	全国的に校舎・教室の不足している地域（第6次ではルソ島が対象）	校舎・教室の不足している地域において面的に校舎整備を推進。
有償（TEEP、SEDIP）	貧困23州	学校運営管理のためのソフトウェアとの組み合わせ。対象州において面的に展開。
草の根・人間の安全保障無償・日本NGO支援無償	有償、無償案件でカバーしていない地区の校舎建設が多い	多くの場合1校単位の整備。都市内のスラムやストリートチルドレン対策としての学校整備など教育セクターという枠にとらわれない視点。

①量的インプット

量的な整備状況としては、第6次学校施設整備計画支援では、2002、2003年度で小学校31校、中等学校54校を整備した。一方、TEEPの対象校は8,900校、2005年6月末までで4,915教室の新築と13,796教室の改築を完了した。

草の根・人間の安全保障無償、日本NGO支援無償による校舎整備は、各1校程度であり、合計11校ほどとなっている。

②学校管理等ソフト支援

第4章で見たとおり、TEEP、SEDIPにおいては、対象校における校長の研修、自治体・コミュニティを巻き込んだ学校改善計画の策定、教育省の州事務所の能力開発などソフト面での支援を行うことで、児童・生徒の学習環境の改善やコミュニティを挙げてのサポート体制を整えている。また、SBTPにおいては、地方教育事務所や学校をプロジェクトに巻き込むことで、学校の管理能力向上に取り組んでいる。

③社会問題の視点からの校舎整備

草の根・人間の安全保障無償、日本NGO支援無償による校舎整備については、1件ごとにそれぞれの事情に基づいた申請が行われ、実施されているが、全般的に、都市内のスラム（行政

サービスが十分に及ばずに学校施設が不足している）やストリートチルドレンのための教育施設など、社会問題へのアプローチの中で校舎建設を行っている事例が多く見られる。

2) 施策の結果の有効性

施策の直接的な目標は、日本の対フィリピン国別援助計画で掲げた「校舎・教室、教育機材等施設・機材面の整備への協力」であり、フィリピン政府が掲げる「全てのバランガイ（最小行政単位）で初等教育を提供」「特に中学へのアクセスの向上」「学校のキャパシティと教育の質の改善」につながるものである。ここでは①施策の直接的な効果、②政策へのインパクト、③自立発展性、④日本の貢献度合いについて検討する。

① 施策の直接的な効果

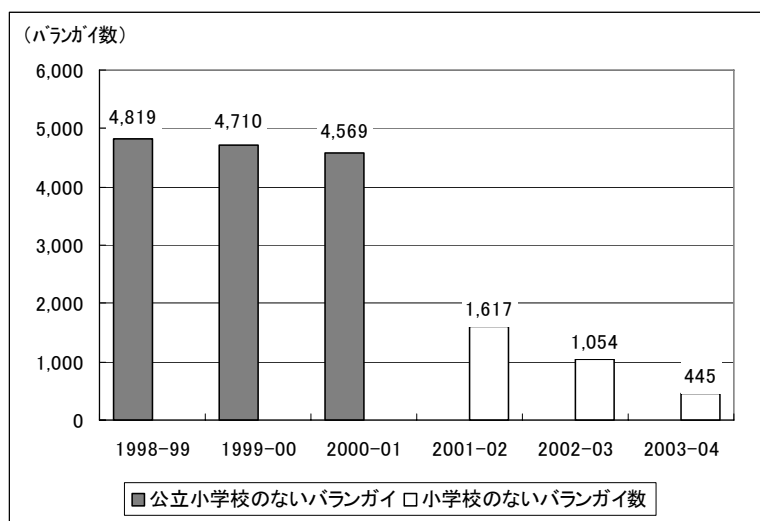
【小学校のないバランガイ数の減少】

（指標 1：小学校のないバランガイの数）

フィリピンでは急速な人口増加を背景に、教室・校舎などのハードの不足は深刻であり、アロヨ政権になって以降、全てのバランガイに 1 つ（以上）の小学校を、という目標で校舎建設を進めてきた。このため、施設面でのボトルネックをどれだけ解消できたか、という点がまず重要である。

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。図 5-3 は 2001 年度から定義が変更されたため、それ以前と連続性はないが、傾向として小学校のないバランガイの下図は減少傾向となっている。

図 5-3 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⁶⁵。

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

⁶⁵ 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。

【教育へのアクセスの改善】

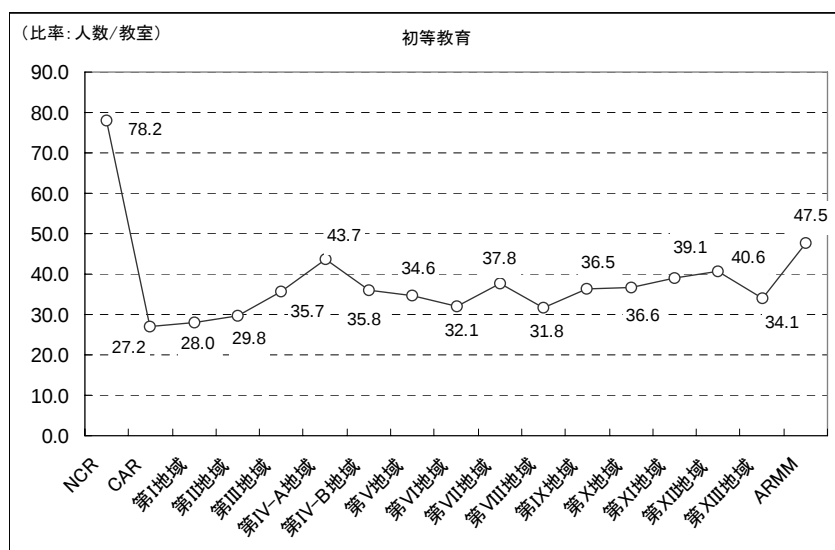
これまでの校舎・教室整備は、人口が急増する中で校舎・教室不足を解消することを目指して行われてきた。どれだけ校舎が増え、生徒数が増えたか、またフィリピンの初等教育における純就学率⁶⁶はもともと高い水準で推移してきているが、これを維持・向上できたかどうかという点が問われる。

(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。

なお、フィリピン共和国法令第7880号（1995年）「公平で公正な教育へのアクセスに関する法令」では、「1教室あたりの生徒数は45人」⁶⁷と定められている。2003-2004年度では、初等教育についてはマニラ首都圏（78.2）及びARMM地域（47.5）を除いたほとんどの地域でこの水準を満たしている。

図 5-4 初等教育における生徒：教室比（1教室あたり生徒数）



出所) Department of Education, “Basic Education Information System, Quick Counts Data, School Year 2003-2004”

(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⁶⁸。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

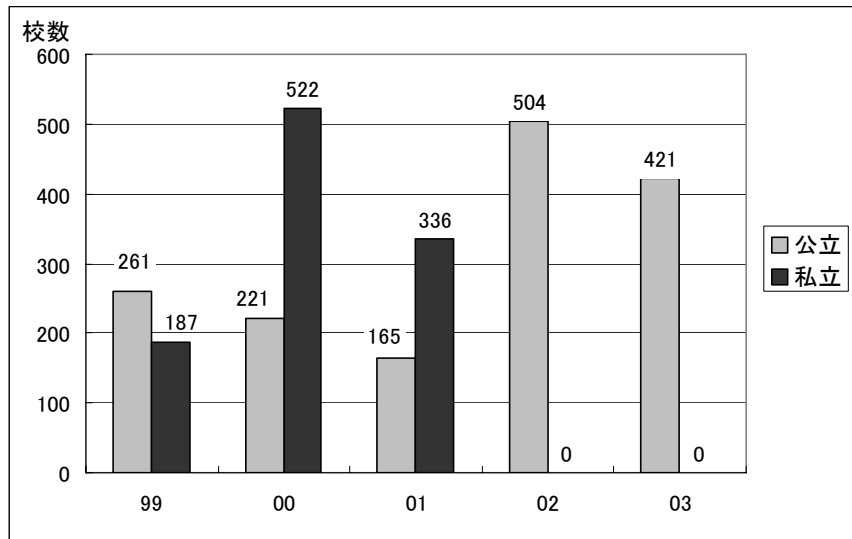
⁶⁶ フィリピンでは純就学率は net enrolment rate ではなく participation rate という用語を用いている。これは通常は修了比率を表すが、ここでは定義上、net enrolment rate と同一である。

⁶⁷ フィリピン共和国法令第7880号第3条(b)

⁶⁸ 世界銀行現地事務所へのインタビューによる。

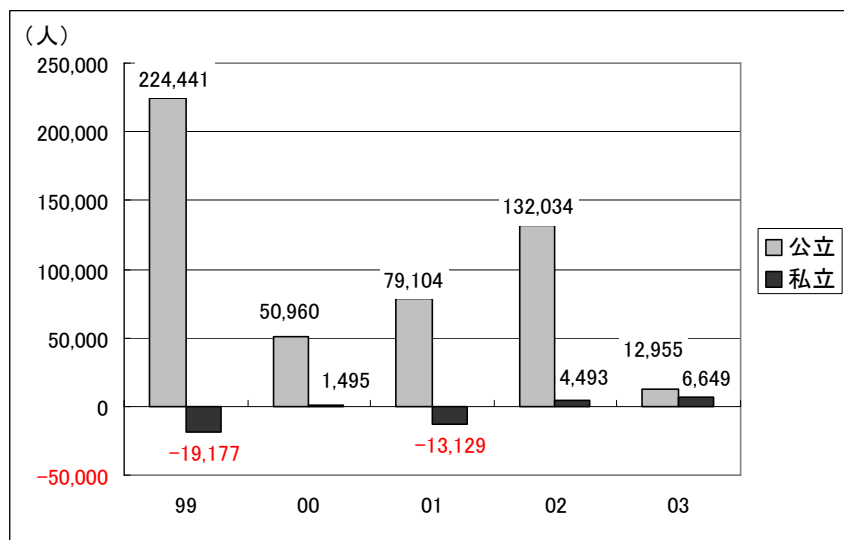
た。

図 5-5 公立・私立小学校対前年増加数



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

図 5-6 公立・私立小学校生徒対前年増加数



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

(指標 4 : 初等教育の純就学率)

第 3 章で見たとおり、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。

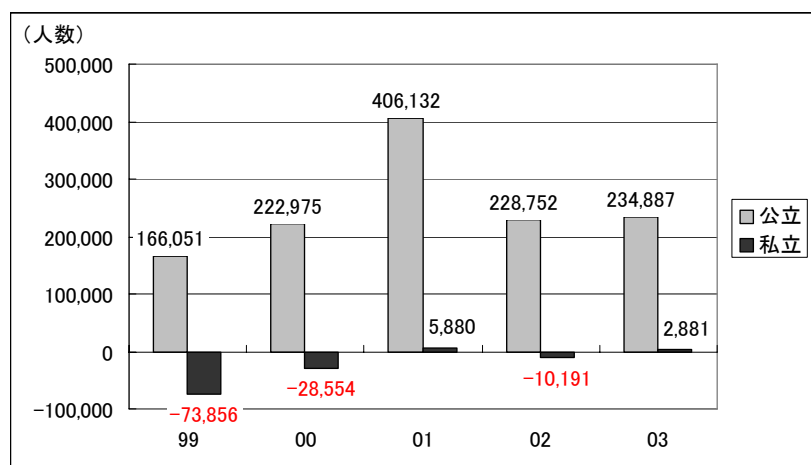
教育施設の拡充はアロヨ政権の 10 大政策課題にも取り上げられており、引き続き重要な課

題となっている。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。

(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。

図 5-7 中等学校就学者数の対前年増加人数

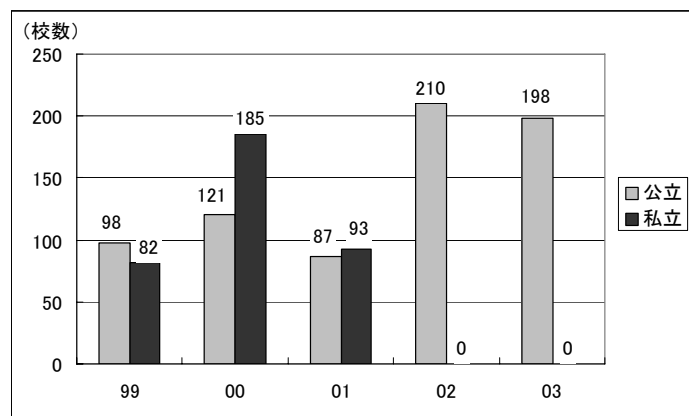


出所) 教育省 (2005) Fact Sheet- Basic Education Statistics

(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。

図 5-8 中等学校の学校数、対前年純増数



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

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。

表 5-3 第 6 次教育施設拡充事業の成果

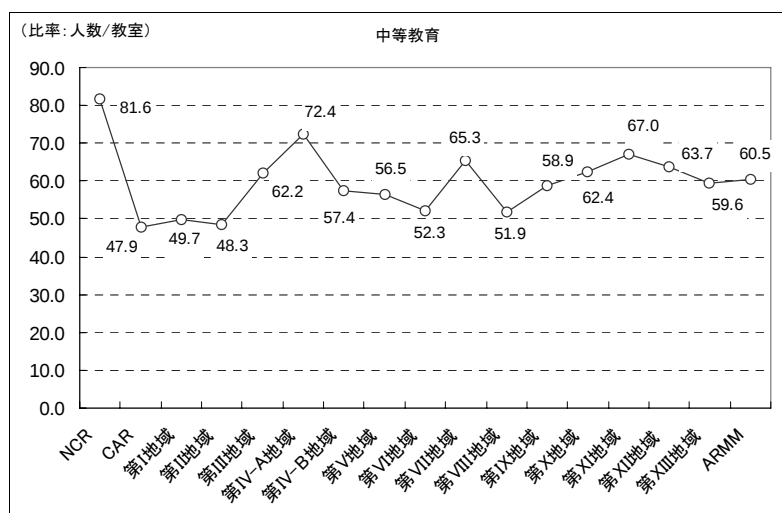
指標	2002 年(実施前)	2005 年(実施後)
計画対象校における「1 教室当たりの平均生徒数」(中等教育)	88 人	74 人
計画対象中学校の「1 教室当たりの平均生徒数」が 80 人を超える学校数(注)	54 校中 34 校	54 校中 11 校
計画対象中学校における理科実験授業の可能な学校数と生徒数	28 校 91,355 人	54 校 155,912 人

注) 当該事業では、中学校については「特に過密状況が深刻な学校の過密緩和」を目指した。「1 教室当たりの平均生徒数が 80 人を超える」とは、1 教室当たりの標準生徒数を 40 人とした場合にその 2 倍を超えるという意味で、2 部制授業をしてもなお学習環境が劣悪であることを示す。

出所) JICA 資料

なお、国全体で地域別に見ると、初等教育に比べて中等教育では 1 教室あたりの人数が多い。1 教室 45 人の水準に達している地域は一つも無く、特にマニラ首都圏 (81.6)、第 VI-A 地域 (カラバルソン地方、72.4) で高くなっている。

図 5-9 中等教育における生徒：教室比 (1 教室あたり生徒数)



出所) Department of Education, “Basic Education Information System, Quick Counts Data, School Year 2003-2004”

(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⁶⁹。TEEP によって整備された学校は他の公立学校の校舎と違う外壁・屋根の色を採用して明確に区別することとなった⁷⁰。

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。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。

草の根レベルでの援助に対する支援は、必ずしも他ドナーによる援助を含めた全数を把握できてはいないが、日本も 11 件の実績がある。

表 5-4 フィリピンにおける主要な校舎建設プロジェクト

プロジェクト	ドナー	整備規模
第 6 次教育施設拡充計画（実績）	日本政府	小学校 31 校、中等学校 54 校
貧困地域初等教育事業 （TEEP、計画ベース）	JBIC、WB	8,900 校（合計） 約 6,200 校（JBIC 実施分推定）*1 約 2,700 校（WB 実施分推定）*1
貧困地域中等教育拡充事業	JBIC、ADB	650 校（JBIC 実施分）

⁶⁹ 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>）

⁷⁰ JBIC 現地事務所インタビューによる。

プロジェクト	ドナー	整備規模
(SEDIP、計画ベース)		
草の根・人間の安全保障無償、日本 NGO 支援無償案件		11 件 (日本の援助によるもの)

*1 対象 23 州のうち、JBIC が 16 州、WB が 7 州を担当したため、担当州の数で按分した。

以上見てきたように、対象期間中の校舎・教室整備という点では、ドナーコミュニティの中でも日本の援助は特に高い水準となっている。ただし、フィリピンでは人口増加が続き、施設不足が続いており、まだ十分な水準に達していない。今後もしばらくは、人口増加と深刻な校舎不足が続くことが予想され、厳しい財政状況の中でより多くの校舎・教室整備の方策が求められる。

(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。

3 年間で長期専門家 3 名、海外青年協力隊員などが派遣されている。事例として、第 VI 地域イロイロ州カリノ (Calinog) 地区では対象教員 160 名のうち、SBTP で模擬授業を行った者は 96 名で、残りの 64 名はオブザーバーとして研修に参加している⁷¹。

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⁷²。

③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 (道徳と社会科) 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⁷³。今回のミッションが訪問した

⁷¹ カリノ (Calinog) 中央小学校インタビューによる。

⁷² カリノ (Calinog) 中央小学校インタビューによる。

⁷³ 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)。

学校では、教員のモチベーションが高いため、多くの教員が参加しているとのことであった⁷⁴。しかし、1つのクラスターの中でも遠隔地の学校から研修の実施校までは数時間も歩く必要がある。研修を受講した教師は学校で研修成果を他の教員に広めることにはなっているものの、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⁷⁵。

ミッションの訪問先では、教育省・高等教育委員会や学校側には、パフォーマンス（修了率、進学率、残存率、中退率等教育関連指標）を元に議論する姿勢が整っていた。ただし、評価結果に基づいて教育・運営内容を改善するというサイクルにまでつながっているかどうかは、今回の調査では確認できなかった。

第VI地域では、2005～8年の予定で、西ビサヤ州立大学地域科学教育センター（WVSU-RSTC）と教育学部がSBTPに対して技術協力を行っており、大学との連携によって自立発展性を確保するケースとなる可能性がある。

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⁷⁶。

（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

第3章においても確認したが、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

⁷⁴ カリノ（Calinog）中央小学校インタビューによる。

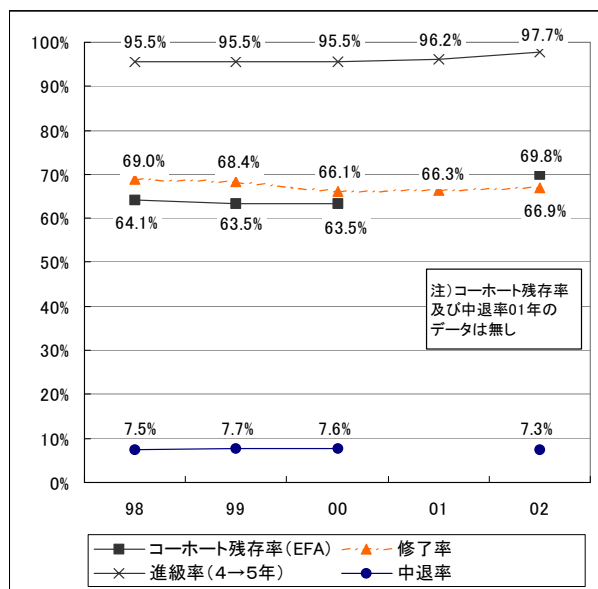
⁷⁵ JICA 現地事務所インタビューによる。

⁷⁶ 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。

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。

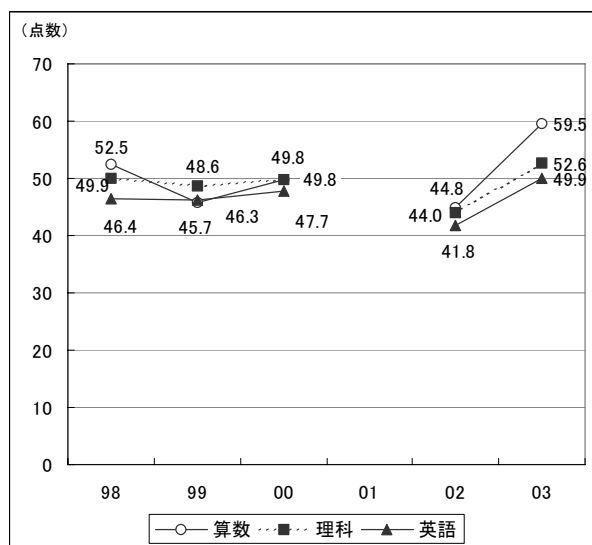
図 5-10 初等教育関連指標の推移



出所) 教育省 Basic Education Information System – School Statistics Module

学習到達度については、主要三科目（算数、理科、英語）のうち、算数は 2002～03 年度に前年の 44.8 点から 59.5 点へと大きく上昇した。一方、英語の点数は前年に比べれば上昇したものの、4 年生の平均で 50 点に満たない（49.9 点）。理科も前年と比べて改善はしているが、それでも 52.5 点とわずかに 50 点を上回った程度である。

図 5-11 初等教育学習到達度の推移

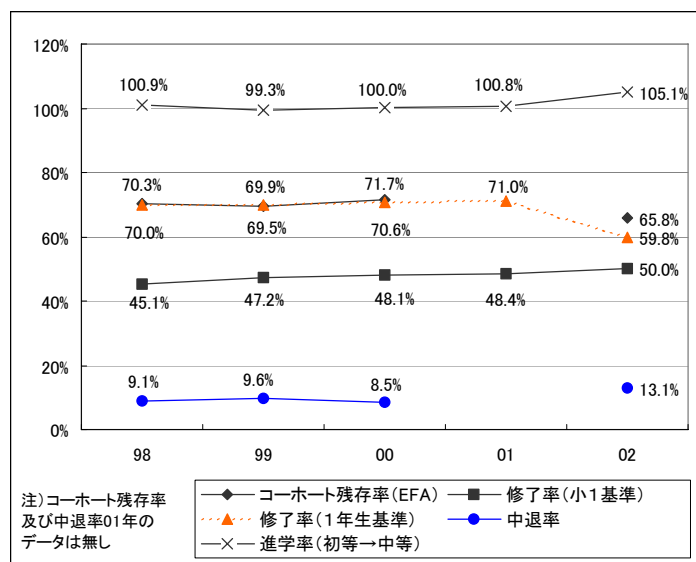


出所) 教育省 Basic Education Information System – School Statistics Module

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。

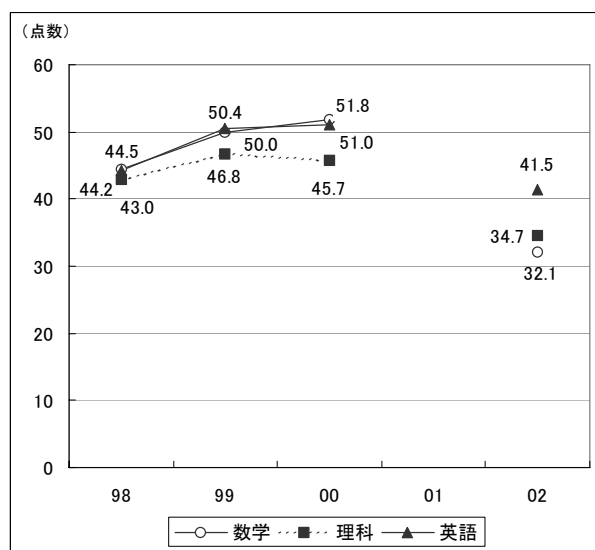
図 5-12 中等教育関連指標の推移



出所) 教育省 Basic Education Information System – School Statistics Module

学習到達度は、1998年から2000年にかけて主要三科目について上昇が確認された。その後、2002年は中学校1年生の結果のみが入手可能であるが、2000年の全体の到達度と比較して低い水準に留まっている。

図 5-13 中等教育学習到達度の推移

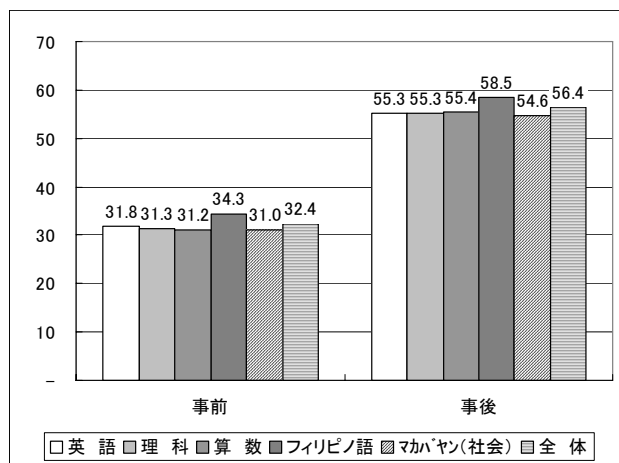


出所) 教育省 Basic Education Information System – School Statistics Module

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。

図 5-14 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）でも見たとおり、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。研修の成果が全国レベルの学習到達度に反映されるまでには、研修の成果の浸透、新しい教授法で勉強した生徒達の発達、進級・進学など、まだ暫く時間がかかることも予想される。しかし、個々の取り組みが最終的に全国の水準を引き上げるために、今後もさらに充実させていくことが望まれる。

(教員の科目に関する知識・能力の向上)

第3章でも示したとおり、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⁷⁷。

(英語を使った理数科教育の課題)

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⁷⁸。一方、これは、授業内容が解法よりも寧ろ、言葉の暗記に偏りがちであることも一因と考えられる。

実際に、2002年度の中学1年生を対象としたテストでは、学習到達度は低い水準に留まったが、点数の高かったほうから順に英語（41.5点）、理科（34.7点）、数学（32.1点）となった。中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。

(研修成果の波及)

SBTPは、教授法の改善について、モチベーションの高い教員が自主的に参加する形で行われている。モチベーションの高い人材を対象とすることで高い成果を目指している。援助の効率性を考えた場合、高い成果を得るためにはそのような方法が効果的と考えられる。

一方で、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⁷⁹。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。また、SBTPが成果をあげているカリノ地区でも、同じ地区内の最も遠い学校からは20キロも離れており、道が十分に整備されていない中を研修のために歩いて通うことの困難さについても説明があった。このため、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⁸⁰。

iii) 需要サイドの課題解決

⁷⁷ USAID インタビューによる。

⁷⁸ USAID インタビューによる。

⁷⁹ 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。

⁸⁰ 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）。

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⁸¹。

具体的には、中等学校までは義務教育であるが、実際には通学のための輪タク（トライシクル）の料金が払えない、制服代や臨時の寄付金などを払うことができないといった理由で、通学できない子どもが中退する傾向があるという意見が見られた。

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⁸²。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

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

⁸¹ 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。

⁸² NEDA インタビューによる。

無償 6 案件、日本 NGO 支援無償 1 案件が実施された。

これらは案件ごとに独立したプロジェクトであり、目的、対象、規模などはそれぞれ異なる（金額規模は、通常 1,000 万円未満）。参考までに、評価ミッションチームが訪問した案件の概要は次の通りであった。

事例：「ネグロス島マリハウ地区職業訓練学校建設プロジェクト」

- ・日本 NGO 支援無償案件（VIDES 静岡が実施）として、校舎建設を行った事例。
- ・同センターは、地元の大雇用主であった砂糖精製工場が破綻しかけ、地元の人たちが教育を受けられなくなった状況に対して、中等学校から大学へのブリッジ教育を兼ねて 1 年間の職業技術訓練を実施している。中等学校を卒業後すぐに大学に入学はできないが手に職をつけたいという生徒が集っている。
- ・生徒数は、援助を受ける以前は 40 人、新しい校舎が出来て 60 人に増えた。学校設立の趣旨から、地元の人を対象とした学校にする予定であったが、近隣に同様の施設がなく、ネグロス島西部に広い範囲及び海を挟んだ対岸のイロイロなど、広範囲にわたる地域から生徒が来るようになった。
- ・貧しい地域ではあるが、地元のリーダーになりうる人材を育てることで、彼／彼女らが地域を牽引し、貧困を克服していくことを目標としている。
- ・新校舎では、被服科の教室、コンピュータ科の教室などが設置された。また、家事労働者のための訓練を受けるための教室なども設置されている。
- ・新校舎が出来たことにより、ここでの教育・訓練プログラムは TESDA の認定を受けることが可能になった。このため、1 年間の研修を修了すれば大学 1 年ないし 2 年への編入も可能である。

（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。上記ネグロス島の事例では、生徒は約 60 名である。しかし、上記の事例のように、近隣に研修施設の無い地域に整備された施設では、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⁸³。

（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高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おり、彼／彼女らがこの学校に

⁸³ 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。

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

ODA 大綱では、「要請を受ける前から政策協議を活発に行うこと」「対話を通じて我が国の援助方針を開発途上国に示す」となっているが、この点については現地でのインタビューを中心に確認された。

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⁸⁴。

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⁸⁵。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⁸⁶。

「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

「内外の援助関係者との連携」（ODA 大綱）「国際社会との連携・協調（パートナーシップ）に基づく支援」（成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN））について、各ドナーがそれぞれの強みを生かして、フィリピン教育セクターの問題を幅広くカバーしているのかという点について確認した。

まず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⁸⁷。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があった。ただし、組織を超えた形での、プログラム的な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

⁸⁴ 在比日本大使館、JBIC 現地事務所インタビューによる。

⁸⁵ 在比日本大使館インタビューによる。

⁸⁶ 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。

⁸⁷ 在比日本大使館インタビューによる。

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⁸⁸。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⁸⁹。

ドナー間の連携については、今までは各ドナーそれぞれが実施を希望する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。

(1) 案件構成と案件採択の戦略性について

対象期間中、例えば基礎教育段階における教育施設の整備・拡充は、有償、無償による比較的まとまった大規模な案件が合計3件あり、それ以外は11件の草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償という案件構成であった。このため特に、草の根・人間の安全保障無償及び日本 NGO 支援無償の案件採択の考え方、有償・無償も含めた援助全体の中での戦略的な位置づけに関して確認した。

この点については、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⁹⁰。

第一に、1件あたりの金額規模が限られていることがある。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。

⁸⁸ 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を検討する必要があることが指摘された。

⁸⁹ 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。

⁹⁰ 在比日本大使館インタビューによる。

第二に、これらは **NGO** からの申請があっ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という点がる。

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（例えば **ARMM** のコタバト市なども含む）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。

第三に、予算が各年度で区切られており、継続性が無いことがある。この点については、例えば **3** 年間という期間で実施している草の根技協についても、最初の **3** 年で予備審査、そこを通過したらその後 **6** 年間実施する、というぐらゐの実施期間を設定したほうが、**NGO** の育成という視点からも効果的ではないか、という意見も出された⁹¹。

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

BEGIN では、地域社会の参画促進と現地リソースの活用、文化の多様性への認識・相互理解の推進が謳われている。このためここでは、コミュニティの参画、文化の多様性への配慮及び **NGO** との連携について分析する。

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。また、現地インタビュー調査では実際にコミュニティが積極的に関与してきたことが把握された。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って重要になると考えられる。**AusAID** が先住民を対象としたプロジェクトを、先住民の参画を得ながら実施した事例（第4章参照）などが参考となる。

一方、**NGO** の参画については、草の根・人間の安全保障無償、日本**NGO**支援無償資金協力、草の根技術協力は実施されているが、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、**NGO**が政策立案・案件形成過程から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⁹²。

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

⁹¹ JICA 現地事務所インタビューによる。

⁹² **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。

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。

5-5 評価のまとめ

以上の評価結果は、次のようにまとめられる。まず、目的の妥当性については、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、特に貧困削減、基礎生活分野の充足、教育インフラの整備等、重要な項目について概ね整合的であったと考えられる。ただし、新 ODA 大綱、BEGIN、BESRA といった、比較的最近に策定された方針の中には、「人間の安全保障」「ノン・フォーマル教育の重視」「NGO との連携」といった視点が強調されている。これらは、評価対象期間の後半に次々と設定されたものであり、今後の援助にあたってはさらに重視する必要があると考えられる。

結果の有効性については、基礎教育における教育施設整備・拡充は高い成果を収めてきたことが確認された。学校ベースでのマネジメントが導入され、コミュニティの学校運営・経営への参画が促されるなど、その後のフィリピン教育政策へも大きなインパクトをもたらした。これらの取り組みがすぐに教育の質、効率性の向上につながるわけではないが、初等、中等教育においてともに中退率が改善されていないこと、全国レベルで見た学習到達度も、初等教育では若干改善しているが中等教育では低下していることなどが懸念される。今後は、中退率を減らす取り組みとともに、学校教育から離脱せざるを得なかった人々に対するノン・フォーマル教育の提供も充実が期待される。高等教育については、まだ成果を評価するのは時期尚早であるが、援助の実施方法については効率性を向上させる余地がまだ残されていると考えられる。中級技能開発については、地域の貧困削減、人間の安全保障という視点から有効性が確認された。

プロセスの適切性については、全般的に協調・連携の体制が確立されつつある。大使館、JICA、JBIC の間では現地 ODA タスクフォースが形成され、教育分野についても、政策の方向性が明文化され、プログラムのアプローチでの取り組みが始まるなど、連携が強化されている。ドナー間の情報交換、協調体制もここ 1 年ほどの間で進められている。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）」が主要ドナーの参画のもとで策定され、BESRA の実施に対して資金を提供するためのプールファンドの可能性も示唆されるなど、協調・連携が進んでいる。地域社会の参画という点でも、コミュニティの学校運営・経営への参画が、特に TEEP において進められている。NGO との連携については、今後、連携パートナーに相応しい NGO のリストアップ、政策立案・案件形成への参画などを進めていくが必要になる。