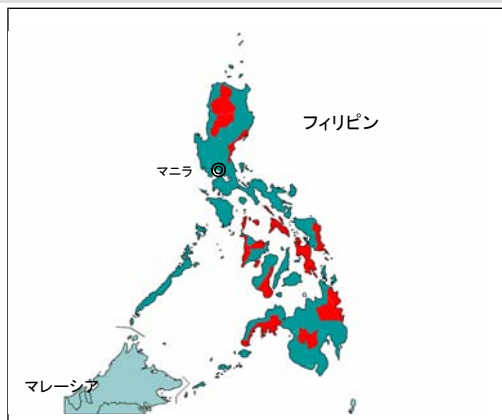


1. 事業の概要と円借款による協力



事業地域の位置図（対象 23 州）



本事業にて建設された学校校舎

1.1 背景

フィリピンは 1980 年代の政治・経済の混乱を乗り越え、90 年代半ばにはラモス政権のもと貧困・地域格差の緩和、アジアにおける国際競争力の回復に資する人材育成を国家の課題とし、優先課題の一つに初等教育の環境改善を掲げていた。

本事業計画時(97 年)、同国の初等教育セクターでは高い人口増加率を背景として子どもが増える一方、教師・教室の数が追いつかず、一学級あたり 60 人を超えるクラスも見られ、入学した学生が卒業する割合を示す卒業率は 63%に過ぎない状況であった¹。さらに全国の統一試験の結果は同国が目指していた 75%を大幅に下回る結果（約 43%）²となる等、初等教育の量・質的低下が問題となっていた。同時に地方分権化の流れが進む同国では、教育セクターにおいても教育省³の地方の教育事務所（地方・州・市・郡の教育事務所を含む）への権限委譲および事業実施にあたり地方自治体との連携強化が求められるなど、マネジメントの改善が不可欠とされていた。

また、本事業計画時、同国の全世帯の 3 分の 1、地方においては 3 分の 2 の世帯

¹ 例えば、当時インドネシアにおける卒業率は 78%であり、フィリピンにおける卒業率 63%は近隣の開発途上国と比較し、低いといえる。

² 93 年～97 年に実施された全国小学校学力評価テストにおける平均パーセント得点（Mean Percentage Score: MPS）。なお、MPS は全質問数に対し正しく回答された問題数の割合を示すもの。

³ 計画当時は教育文化スポーツ省（Department of Education, Culture and Sports :DECS）。

が貧困の状態にあるといわれ、対象貧困州における貧困撲滅・社会的公正の確立を掲げ社会改革アジェンダ（Social Reform Agenda: SRA）⁴が策定されるなど、貧困・格差は解決すべき重要な問題となっていた。貧困問題と相まって、家庭の経済事情から小学校へ通えない、または途中で通うことを断念せざるを得ないなどを理由に貧困地域における完業率は全国の平均と較べ低く⁵、初等教育の質的・量的問題はより深刻であった。

このような状況を踏まえ、旧 JBIC は世界銀行（以下、世銀）との協調融資のもと貧困地域州を対象とした初等教育の環境改善に向けた支援を実施した。

1.2 事業計画の変更

本事業では 2001 年に計画値の変更や学校を主体とした経営概念の導入等を含む事業計画の変更が実施された。その背景・要因として、第一に 90 年代後半の通貨危機によるフィリピン経済への影響が挙げられる。経済の停滞の影響により税収が減少したことで、本事業においても地方自治体に課されていた学校施設建設に係る 25%の自己負担金の支払いが困難となるなど財政上の問題が生じ、事業の遅延へと繋がった。第二に同国における急速な地方分権化の流れがあげられる。本事業もその流れを受け、地方自治体が学校施設建設にかかる自己負担金を支払うなど重要な役割を担っていた。しかし、2001 年に策定された基礎教育法令により教育セクターの一層の地方分権化が推進されるとともに州教育事務所や学校が地域の教育行政を担い、学校単位による学校経営の概念が導入されることとなった。

2000 年に実施された中間レビュー⁶においても、地方自治体の自己資金負担への過度なプレッシャー、次官等の頻繁な交代、レビュー時点の事業計画の高望み、マネジメント構造の複雑性等による事業の遅れが指摘された。その結果、遅延問題および同国の地方分権化の流れと教育セクターの方針に対応しつつ当初のスコープを維持するため、学校を中心とした学校運営モデル“School-Based Management（以下、SBM）”⁷の導入とそれに伴う計画の変更が提案された。本事業はこの提案を受け、当初目指した事業のコンセプトを踏襲しつつ成果を導くために必要な変更は実施すべきであるとの判断に基づき、一部事業費の削減、期間の延長、遅延の原因となっていた地方自治体の負担金の 10%への引下げ、国および教育セクタ

4 社会改革アジェンダはラモス政権下で貧困地域の経済社会発展を目指す主要課題を定めた改革パッケージ。

5 当時、貧困地域の完業率は 54%であった。

6 中間レビューは、教育省からの委託を受けた専門家により、2000 年 6 月～9 月にかけて実施された。

7 本事業の試みから全国的な制度に発展した小学校の教育環境改善のモデル。一般的に自立的学校運営モデルとして知られ、世界各国で取り入れられている。同国の SBM の特徴は、学校長が中心となり、教員、両親、地域住民の協力を得て、各学校の学校改善計画（School Improvement Plan: SIP）を作成し、SIP に基づき決められる年間活動計画（Annual Improvement Plan: AIP）を実施することとされる。

一における施策の方向性に沿う **SBM** の導入等が実施された。

これらの変更に伴い、各項目の計画値も表 1 の通り修正された。但し今回の評価ではこの変更を妥当な成果を生み出すための不可欠な変更であること、かつ新たな概念や手法の追加されたことにより、審査時の計画を基準に事後評価時の成果を図ることは困難かつ適切ではないとの判断から、審査時と終了時の変化(数値)を評価の対象とする有効性および効率性については、修正時の背景を踏まえつつ修正時の計画値を基準に評価することとする。

表 1：本事業計画の修正内容

項 目	審 査 時	修 正 時
①アウトプット		
校舎建設 1)自治体主導型	2,276 箇所	2,498 箇所
2)校長主導型	なし	2,899 箇所
改築・修繕 1)自治体主導型	22,119 箇所	5,015 箇所
2)校長主導型	なし	12,095 箇所
関連施設 建設	14 州教育事務所	13 州教育事務所
改築・修繕	23 州教育事務所	実施支援ユニット事務所/ 国立教育協会事務所
学校改善改革基金	1,700 プロジェクト	2,623 プロジェクト
SBM	なし	事業対象校の 75%
学校用備品	N/A	547,397 個
教科書・教材	4,300,000 冊	10,164,625 冊/個
キット	N/A	67,131 個
その他	N/A	15,163 個
②期間	97年3月-04年6月	97年3月-06年6月
③事業費 (現地通貨)	60,370百万円 (15,093百万ペソ)	31,395百万円 (12,726百万ペソ)
換算レート	1ペソ=4.12円 (97年現在)	1ペソ=2.47円 (01年現在)

1.3 目的

SRA 優先対象となっている貧困州および世銀が財政規模等から選定した 23 州において、学校施設増改築、教科書/教材/機材等の調達、研修、**SBM** の強化を行うことにより、初等教育における学業成績・完業率・初等教育へのアクセスの向上、教育省の組織能力強化、地方自治体やコミュニティの積極的な関与を促し、もって初等教育の質的改善に寄与する。

1.4 借入人／実施機関：

フィリピン共和国政府／教育・文化・スポーツ省（現教育省）

1.5 借入契約概要：

円借入承諾額／実行額	11,122 百万円 / 9,561 百万円
交換公文締結／借入契約調印	1997 年 3 月 / 1997 年 3 月
借入契約条件	金利 2.7% (コンサルタント部分 2.3%)、 返済 30 年 (うち据置 10 年)、 一般アンタイド
貸付完了	2006 年 6 月
本体契約 (10 億円以上のみ記載)	なし
コンサルタント契約 (1 億円以上のみ記載)	インテムコンサルティング (日本)、 Mohri P.A. and Associates, Inc. (フィリピン)
事業化調査 (フィジビリティ・スタディ：F/S)等	91 年 11 月：初等教育事業借入契約 95 年 9 月：世銀事前調査 96 年 2 月：JBIC・世銀合同調査

2. 評価結果 (レーティング：A)

2.1 妥当性 (レーティング：a)

フィリピンにおける初等教育の重要性は、本事業の審査時から現在にいたるまで、同国の国家政策である中期開発計画により一貫して維持されている。

審査時における中期開発計画 (1993-98) では、万人のための教育 (Education For All: EFA) 活動の推進を強調し、特に基礎教育については、93 年当時 63% である完業率を 98 年には 72% にまで改善させたいとしていた。現在の中期開発計画 (04-10) においても、教育は貧困の悪循環を断つための投資と位置づけられ、全フィリピン人の権利と定めている。特に基礎教育分野では、国際的な動向および EFA・ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goal: MDG) に歩調を合わせ、その達成に向け質の高い教育、学校経営改善に向けた資源・財源の提供に取り組むとしており、本事業の妥当性は引き続き保たれている。

また、本事業は審査時全国に普及していた地方分権化の指針「地方自治法」を踏襲し、同時に国家的な取り組みとして貧困地域の経済社会発展を目指す貧困緩和・社会全体の改革パッケージ SRA の対象州を含む 23 州を対象地域とした。さらに現在の教育セクターの指針となる基礎教育セクター改革アジェンダ (BESRA)⁸ では、本事業が地方分権化の流れをうけてプロジェクトに導入した SBM の全国

⁸基礎教育セクター改革アジェンダ (Basic Education Sector Reform: BESRA) は、2015 年までに

普及を目指した活動を展開し、学校主体の学校経営・地域の参加促進を促すなど本事業の方向性が踏襲されている。

上記の通り、本事業の実施は審査時および事後評価時ともに、開発ニーズ、開発政策と十分に合致しており、事業実施の妥当性は高い。

2.2 効率性（レーティング：a）

本事業は、事業期間および事業費ともにほぼ計画通りに実施され、効率性の評価は高いと判断される。

2.2.1 アウトプット

本事業のアウトプットは学校施設増改築、研修の実施、学校改善改革基金の支援、SBMの実施、学校用備品・教科書および教材・キット・その他の配布と非常に多岐にわたる。それぞれの計画と実績は下記の通り。

①学校施設増改築（School Building Programs: SBP）

表2は校舎建設・修繕事業のアウトプットを示したものである。

表2：校舎建設・修繕事業の実績値

	校 舎 数					
	自治体主体		学校長主体		合計	
	建設	修繕	建設	修繕	建設	修繕
計画値	2,498	5,015	2,899	12,095	5,397	17,110
実績値	2,387	3,267	3,070	12,137	5,457	15,404
計画比	96 %	65%	106%	100%	101%	90%

出所：“Project Completion Report” および教育省提出資料より。

事業開始当初には自治体主体による校舎建設・修繕事業のみが計画されていたが、事業計画変更後のSBM導入に伴い学校長主体による事業も導入された。学校長主体による事業では現場のニーズをより適格に判断できたことから効率よく事業が進められ、計画値の2,899校を上回る3,070校が建設され、修繕された校舎数もほぼ計画通りとなった。一方、自治体主体による校舎建設・修繕事業では開始当初の遅延と学校長主体による建設事業への方向性の転換による影響を受けて、計画比は校舎建設が96%、修繕は65%となった。遅延の最大の要因は、多くの地方自治体が課された25%の自己資金負担分を支払えなかったことによる。そこで、

フィリピンのEFA目標を全て達成することを目的に策定された。具体的には、①学校改善への継続的な取り組み、②学習成果に対する教員の貢献の強化、③望ましい学習成果を得るための社会からの支援の増加、④補完的な取り組みとしての幼児教育、⑤これらの改革の実現に向けた教育省の組織風土の変革、といった重要な5つの分野に焦点を当てている。

プロジェクト修正時に自己資金負担率を 10%に引下げることで事業の促進が計られた。その結果、学校長主体による効率性の向上もあり、2001 年以降の校舎建設・修繕完成数は劇的に増加した⁹。

また、関連施設の建設・修繕については 13 箇所の州教育事務所建設と 2 箇所の関連事務所¹⁰の修繕を計画していたのに対し、実績は計画を上回る 20 箇所の州教育事務所の建設、3 箇所の州教育事務所 2 箇所の関連施設¹¹、合計 5 箇所の施設の修繕となった。

②研修 (In-Service Trainings: INSET)

研修は教育省職員、学校長、教員のみでなく各コンポーネントに係ったスタッフや当時の PTCA¹²の代表者を対象に実施され、計画値の 63,252 名に対し実績は 62,251 名、計画比は 98%となった。研修は 1)学校長や教員を対象とした教科内容や教授法、および 2)教育省の職員や各コンポーネント参加者の能力強化を目的とした 2 種類の研修から構成されていた。学校長や教員を対象とした研修については、事業開始当初には教育省および州教育事務所レベルの研修から始められたが、SBM を導入したことにより、本事業の後半¹³には研修の 80%以上が学校またはクラスターレベル¹⁴の研修に移行した。

③学校改善改革基金¹⁵ (School Improvement and Innovation Fund : SIIF)

学校改善改革基金は主に補助教材の印刷や作成を実施した州レベルの事業、教育政策に係る調査研究を実施した国レベルの事業、さらに給食プログラム等を実施した貧困地域での事業の 3 事業に分けられる。

学校改善改革基金の全体プロジェクト数は計画値である 2,623 プロジェクトに対し実績値が 3,328 プロジェクトと上回り、計画比 127%となった。なお、事業ごとに見ると州レベル事業に含まれるプロジェクト数が計画を大幅に上回り、貧困地域の事業

表 3: 学校改善改革基金のプロジェクト数

事業別	計画値	実績値	計画比
州レベル	2,261	3,069	136%
国レベル	8	7	117%
貧困地域	356	275	77%
合計	2,623	3,328	127%

出所) “Project Completion Report”

⁹ 建設および修繕された校舎数は、1999 年には 0 件、2000 年には 389 件であるのに対し、修正以降の 2001 年には 1,313 件、2002 年には 2,677 件へと増加した。

¹⁰ プロジェクト実施支援ユニットおよびフィリピン国立教育協会事務所。

¹¹ フィリピン国立教育アカデミー事務所および本事業のデータセンターの 2 箇所を指す。

¹² Parents, Teachers and Communities Association の略で日本で一般的な PTA に C (コミュニティ) が加わっているのが特徴。

¹³ 2003 年～06 年。

¹⁴ 数校の小学校の集合単位を示す。

¹⁵ SIIF は各学校から教育環境向上のための企画を募り、効果が見込まれる企画に補助を与える事業である。この事業では通常の予算では賄えない補助教材の購入や学校環境改善に係る各学校独自のプロジェクト、給食プログラムの導入などが支援された。2001 年本事業に導入された SBM は、この SIIF のプロジェクトの一例として紹介され、後に本事業で本格的に導入されることとなった。

に含まれるプロジェクト数が計画値を下回った。その理由としては1点目に州レベルのプロジェクトの企画を学校から募集した際、学校現場で必要と考えられる内容の提案書が予定より多く提出されたこと、2点目にそれらのプロジェクト一件ごとの金額が当初予定されていた金額より小額となり、その分多くのプロジェクトに資金をつけることが出来たこと、3点目に貧困地域の事業に向けた予算がより需要の多かった州レベルの事業に振り分けられたこと、の3点があげられる。

④SBM

本事業対象校(8,613校)の75%(6,459校)がSBM基金を受取りSBMを実施するという計画値に対し、実績値は本事業対象校の84%(7,278校)がパイロット校となりSIPおよびAIPを策定・実施した¹⁶。

⑤学校用備品・教科書・教材の配布(調達)

学校用備品、教科書、教材配布のアウトプットは表4の通りである。学校用備品、キット、その他教材関係の配布はほぼ計画通りとなった。一方、教科書および教材配布の実績値が173%と計画値を大幅に超えている背景には、世銀が他地域で実施していた社会支出管理プロジェクトと共同で調達を実施し、教材の一括発注をしたことによるコストの軽減が挙げられる。なお、その他にはコピー機、コンピューター、OHP機器、複写機が含まれる。

表4:学校用備品・教科書・教材の配布

	実績値	計画比
学校用備品	520,388 個	95%
教科書・教材	17,596,652 冊/個	173%
キット	75,721 個	113%
その他	16,222 個	107%

出所) Project Completion Report

2.2.2 期間

本事業は、1997年3月から06年6月まで計111ヵ月を実施期間と予定していた。全体としての実施期間は計画通り(97年3月~06年6月)であった。

2.2.3 事業費

事業費は、計画では313億9,500万円であったが、実際には259億6,500万円と計画を下回り、計画比83%となった。計画を下回った最も大きな理由としては、本事業の開始時1ペソが4円であった為替レートが終了時には2.2円の円高になった為替の大幅な変動と考えられる。そのため、円建てによる実績値は計画比83%であったものの、ペソ建てによる実績値は計画比92%となっている。

¹⁶ SBMの取り組みの1つとして、各学校は5年毎にSIPを作成し、学校のビジョンや課題を示すとともに課題への対応策や5年後の目標を掲げている。さらに、SIPに基づいた年間の活動計画をAIPにまとめている。

2.3 有効性（レーティング：a）

本事業の実施により、概ね計画通りの効果発現が見られ、有効性は高い。

2.3.1 運用効果指標

① 学習成績

本事業では、本事業対象州と同国の学生の学業成績のギャップ縮小を目標として掲げていた。表 5 に本事業対象州および全国の MPS を示す。1999 年当時、対象州の MPS は全国平均を下回っていたが、2005 年に実施された全国サンプルアセスメントテスト（National Sample Based Assessment:

表 5：対象州と全国の MPS とそのギャップ

	99 年	05 年	06 年	07 年
NSBA				
1) 対象州の平均	39.2	45.8		
2) 全国の平均	42.5	39.9		
1)と2)のギャップ	-3.3	5.9		
NAT				
1) 対象州の平均		61.1	62.8	67.5
2) 全国の平均		58.7	59.9	64.8
1)と2)のギャップ		2.4	2.9	2.7

出所) “Project Completion Report”

(National Sample Based Assessment:

NSBA) や全国到達度テスト (National Achievement Test :NAT) では全国平均を上回る結果となった。また現在においても本事業対象州の学業成績は同国全体の平均値を上回っている。

② 完業率・就学児童数・純就学率¹⁷

表 6 に示すとおり、本事業終了時の完業率は 65% であり、計画値 76% には及ばなかったものの、基準値の 54% と比較するとその改善は明らかである。また全国平均とのギャップも大幅に縮小されたということが出来る。

就学児童数は計画値の 200 万人に達せず、計画比 88% にとどまった。但し、この就学児童数の低い伸び率や一時的な減少傾向は同国全体にも見られる傾向である。また、審査時に示された 96 年の基準値 176 万人、および計画

表 6：完業率・就学児童数・就学率

	完業率%	就学児童数	純就学率%
基準値	54 (12)	1,760,000	72-97
計画値	76	2,000,000	91-95
02-03 年	61.2(64.8)	1,780,097	83.3(82.9)
03-04 年	60.8(62.1)	1,782,329	81.3(81.7)
04-05 年	61.4(63.3)	1,778,912	79.4(76.1)
05-06 年	65.3(67.0)	1,729,421	76.4 (77.3)
06-07 年	69.6(70.1)	1,731,895	75.2(76.1)
07-08 年	70.5(71.5)	1,751,957	76.0(77.4)
計画比	92.8%	87.6%	約 82%

注) () 内は全国平均を示す。

出所) Project Completion Report および教育省提出資料より作成。

値 200 万人は本事業開始当初の対象 26 州¹⁸を対象としたものである。対象州は実施中に 23 州に変更されており、この 23 州の就学児童数を計算すると 96 年時点での基準値は約 155 万人程度となる。このことから、当初の計画には達しないながらも総体的には大幅に増加したといえる。

¹⁷ 純就学率は学齢相当人口の総数に対する対象とされる年齢の就学者数の割合によって示される。

¹⁸ 計画時、本事業は 26 州を対象としていたが、ARMM 地域 4 州が世銀の支援する類似案件の対象州と重なっていたため 1999 年に本事業の対象からはずれ、対象州は 22 州となった。さらに、2004 年に州の編成にともない、Xamboanga del Sur が 2 州に分かれ、新たに Zamboanga Shibuya が加わったことで、最終的な対象州は 23 州となった。

純就学率についても就学児童数同様に全国的に停滞傾向にある。この理由の一つには就学年次の変更に伴う影響が大きいと考えられる¹⁹。

③児童：教科書比率

本事業による教科書配布により、対象科目（算数、理科、英語、フィリピン語、日本の地理にあたる HEKASI）の児童数対教科書数比率は審査時の4：1から事業終了時には1：1へと改善された。一方、終了後に学生数が増加し、かつ教科書の寿命は3-4年程度と考えられることから、現在では破損により利用不可能になっている教科書も多い²⁰。そのため現時点では全ての学校で1:1を維持しているとはいい難い。

2.3.2 内部収益率

本事業の内部収益率の計算は、以下の理由により困難なため行わない²¹。

教育事業の投資効果は、一般的に学位取得前後の生涯賃金差と投資に要した費用を基に算出される。しかし本事業の場合、対象が初等教育という点から教育投資の収益を計算するには時期尚早と考えられる。

2.3.3 定性的効果

①教員・PTCA・コミュニティの意識の向上

本事業導入による効果の一つとして、「校長・教員・PTCA・コミュニティ」の教育への意識の向上が挙げられる。本事業の開始前後での教育現場における意識の変化が事後評価時に実施した対象校への聞き取り調査の結果より、確認された。例えば、研修やSBM等の取組みを通じて、教育に対する自分の役割意識、そして責任感が向上したと回答している²²。

②本事業への関与度

本事業では実施支援ユニットがモニタリング調査の一環として2005～06年に受益者調査を実施している²³。本事業では学校関係者、PTCAの活動への参加が教育

¹⁹ 初等学校への入学年齢が7歳から6歳に変更されたものの、依然7歳で入学する学生が多くいることが影響していると考えられる。純就学率では7歳で小学校に入学する学生は対象に含まれない（純就学率の定義は脚注16を参照のこと）。（初等教育局長への聞き取り調査より）

²⁰ 通常、教科書は学校が学生に貸し出す。そのため、使用可能な限り次の学年の学生に引き継がれ、利用されている。

²¹ 他の初中等教育に対する支援事業についてもほぼ同様に、基本的に事前・事後の就学率と学力テスト結果の変化を主とし、教育組織の管理効率の改善を従として諸目標の判定をしており、経済的・財務的収益計算はしないのが一般的である。

²² 教育省関係部局、地方教育事務所、学校長、教員、PTCA、コミュニティの関係者を対象とした聞き取り調査より。

²³ この受益者調査では対象州の485校を訪問し、440名の校長、1,784名の教員、1,603名のPTCAの代表者、バラングай (barangay, baranggay (タガログ語)。フィリピンの都市 (cities) と町

環境の改善に大きく貢献したことが言及されているが、この受益者調査の一部の結果からも関係者の本事業への関与度の高さが示されている。表7は受益者調査の結果から得られた関係者の本事業への関与度を表わしたものである。

表7：本事業への参加度

	学校長	教員	PTCA
参加度	3.7	3.4	3.4

1：参加していない 2：あまり参加していない
3：参加した 4：熱心に参加した

(2005-06 に実施された本事業受益者調査の結果より)

調査結果によると、対象州の学校長の参加度は平均して3.7、教員、PTCAも平均で3.4と高い参加度が示されている。また、事後評価時に本事業への参加について聞き取り調査を実施したところ、本事業の開始以前にもPTCAと学校の関係は良好であったが、SBMの取組みによるSIP/AIPの作成や学校長主体による学校建設事業等への参加を通じ、事業への理解が深まるとともにその参加率が高まり、現在では学校行事や学校運営にPTCAや地域の協力は不可欠になっている学校が大多数となっていることが確認された。

③本事業の満足度

同上の受益者調査の結果によれば、表8に示すとおり、学校長・教員・PTCAの満足度も関与度と同様に高いことが示されている。事後評価時に聞き取り調査を実施した学校長、教員の満足度は非常に高いものであった。

表8：本事業の満足度

満足度			
	学校長	教員	PTCA
参加度	3.47	3.25	3.29

1：満足していない 2：あまり満足していない
3：満足している 4：非常に満足している

(2005-06 に実施された本事業受益者調査の結果より)

④ 学校現場での効果

学校現場において本事業の定性的な効果/インパクトを確認することを目的にレイテ州で6校の校長/教員、ネグロス・オリエンタル州で5校の校長/教員/PTCA代表者を招き、フォーカス・グループ・ディスカッション (FGD)²⁴を開催した。FGDでは各学校で見られた本事業による変化について、そのプロセスを描写・紹介するアクティビティを実施した。そのアクティビティの結果、本事業により学校経

(Municipalities) を構成する最小の地方自治単位であり、村、地区または区を表す独自のフィリピン語)・地方教育事務所スタッフ、5,080名の学生を対象に調査を行った。

²⁴ フォーカス・グループ・ディスカッションとは、共通する社会的グループにいる人たち、あるいは共通する興味を持つ人たちや利害関係を持つ人たちの間で話し合いを持つことを言う。

営が大きく変化した様子がうかがえた。参加者の報告によれば、本事業に参加することで得られた経験が日々の行動に変化を与え、学校全体のポリシーやシステムの改善に繋がったという。表9はその変化の一部を紹介したものである。また、アクティビティでは参加者の多くが、「花の蕾」、「古く環境の整っていない校舎」、「飛べない小鳥」を事業開始前の学校の状態として描き、終了後の状態/現在につながる過程として「満開の花」、「成長して飛び立つ鳥」、「綺麗な校舎と校庭等」が描かれた。そのような描写から、本事業の支援による学校の環境改善の様子がうかがえる（図1参照）。

表9：学校現場で見られた効果

項目	内容
研修の実施と学校環境の改善	学校長への経営研修は、学校運営・管理能力の向上に繋がった。参加型手法の研修やセミナーで学び、校長のリーダーシップ、PTCAやバランガイ ²⁵ の協力が促進されたことで環境維持に努める体制が確立され、学校環境の改善に繋がった。
学校運営への外部関係者の関与の増大	開始以前のPTCAの関与はプロジェクトの実施やオリエンテーションへの関与に限られていた。現在は、SBMへの関与を含め、参加者の枠を超え、学校の運営・計画立案にも不可欠な存在となっている。
目に見える効果→地方自治体の協力の拡大	新しい校舎、著しく向上した学生の成績等、目に見える効果は、知事や市長、教育関係者にとって大きな刺激となった。その結果、知事や市長、町長の教育環境改善への理解が高まり、現在では地方自治体から校舎増改築に係る支援を得られるようになった。
教員の意欲・自信の向上→学生の成績向上	新しい校舎や教材は教員の教える意欲の向上に繋がった。研修の受講や新たな教材は教えることに対する自信と向上心、自発性に寄与した。またSBMによって実施されたSIP/AIPの作成に係ることで、学校運営のプロセスに係ることも彼らの責任感につながった。
学生の学ぶ環境の向上→学生の成績向上	校舎増改築、教科書・教材配布は学生に大きな変化をもたらした。以前は教室を2つのクラス（又はそれ以上）で利用していたが、現在では教室数も増え、新しい校舎に惹かれ欠席する学生も低下した。授業に集中できる環境が整い、学業成績の向上に繋がった。
SBM導入→SIP/AIP作成→モニタリング定着	SBM導入により、各学校ではSIP、AIPを校長、教員、PTCA、バランガイ代表者、学生代表で作成している。作成に係った関係者は定期的なモニタリングも実施し、計画→実施・運営→モニタリング→フィードバック→計画という流れが生れた。

²⁵ バランガイ（英語: barangay, タガログ語: baranggay）は、フィリピンの都市（cities）と町（Municipalities）を構成する最小の地方自治単位であり、村、地区または区を表す独自のフィリピン語である。

図 1：本事業の成果を FGD の参加者が描写した絵



(レイテ州 FGD (左)、ネグロス・オリエンタル州 (右) より)

2.4 インパクト (レーティング: a)

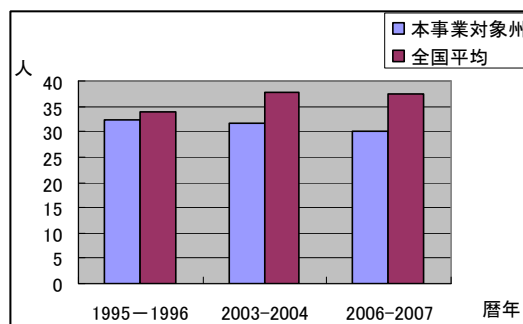
事業開始当初にインパクトとして掲げられた「所得水準の上昇」「海外からの一層の投資獲得と同国経済の発展への寄与」は重要な指標である一方、本事業の対象は初等教育であり、事業終了後 2 年という事後評価時点ではその寄与度を正確に測ることは難しい。そのため、本評価ではインパクトとして測りうる「一教室あたりの学生数」「中等学校の就学率」「地元経済の活性化」の貢献を示す。

2.4.1 対象地域及び対象者への裨益

① 1 教室あたりの学生数²⁶

図 2 は「一教室あたりの学生数」の本事業対象州と全国の平均を示したものである。対象州の一教室あたりの平均学生数は、審査時の資料では 32 名と示されているものの、実際には教室の数が不足し、一学級あたり 60 人を超えるクラスを抱える地域も多く見られた。現在では全国平均は年々増加しているものの、対象州ではわずかながら減少傾向にある。事業終了後も本事業の学校施設増改築事業を州独自に実施し、教室数の増加に取り組んでいる州も多く (コラム参照)、こうした自発的な活動展開は本事業の学校 (校舎) 増改築事業による対象地域への裨益といえることができる。

図 2：一教室あたりの学生数



出所) DepED 提出資料より作成。

²⁶ 教育省によれば「一教室あたりの学生数」は 35 名以内であることが望ましいと考えられている。

コラム

【学校建設プログラム—ネグロス・オリエンタル州における独自プログラム—】

本事業の学校施設増改築プログラムは、一目でわかる成果として話題を呼んだ。新しい校舎が建設されたことで、子供たちは喜んで学校に通い、成績向上に寄与することで地域にインパクトを与えることにも繋がった。支援された校舎の多くは建設資金の一部を地方自治体が負担し、学校長のリーダーシップのもと PTCA やバランガイも協力し、地域の建設会社が業務を請負うなどコミュニティの参加を取り入れるという画期的な手法で実施された。この取り組みにより PTCA やコミュニティの学校行事への参加率は高まり、現在でもほとんどの学校で学校施設の維持に向け寄付が行われている。



“Basta Negor”プロジェクトで建設中の校舎

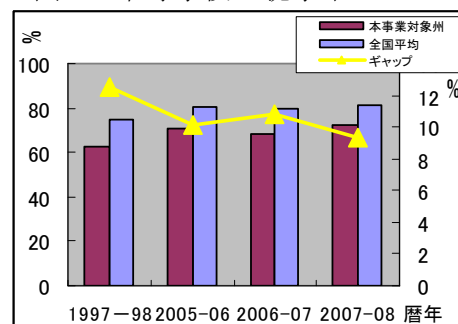
ネグロス・オリエンタル州では、知事が本事業の学校施設増改築プログラムの効果を高く評価し、事業が終了して2年経過した現在、本事業の手法を取り入れた学校建設プログラム“BastaNegor”が実施されている。本事業で地方自治体が建設にかかる資金を負担したのと同様に、“BastaNegor”でも建設費用を地方自治体予算から捻出し、学校長がリーダー

シップを取りコミュニティの協力を経て、現在120の校舎建設を目標としている。その取り組みは教育大臣からも高い評価を受け、教育大臣が視察に訪れた際には新たに学校が建設された際に不足する教員を配置する支援が約束された²⁷。

②中等学校への就学率

図3は「中等学校の就学率」の本事業対象州と全国平均およびそのギャップを示したものである。対象州の中等学校の就学率は年により若干前後するものの、本事業開始直後の数字と比較すると約10%増加している。また、全国平均に比べ就学率自体は低いものの、そのギャップは減少傾向にあるといえる。

図3：中等学校の就学率



出所) 教育省提出資料より作成。

③地元経済の活性化

²⁷ ネグロス・オリエンタル州での聞き取り調査およびフィリピン情報局プレスリリース “Governor initiates school building program in Negros Oriental” 2008年5月より。

本事業では、学校主体による校舎の増改築、州教育事務所等の増改築、にかかる建設業務、それに伴う備品等の調達にローカルタイドで実施され、結果的に地元経済の活性化に繋がった。プロジェクト完了報告書によれば学校建設事業による地域経済への貢献は約 60 億ペソ、学校用備品調達にかかる地域経済への貢献は約 350 百万ペソと試算され、本事業終了後も校舎の増改築、備品の調達は国レベルでなく各地方・州ごとに実施される方式が採用されている。

2.4.2 その他のインパクト

本事業では自然環境への否定的な影響は特になく、また、校舎や事務所の建設については、既存の学校の敷地内および教育省の所有地を活用したため、住民移転や土地取得に関しても問題は報告されていない。

2.5 持続性（レーティング：b）

持続性については組織（体制）・技術・財務の各側面から評価を行った。その結果、現在概ね良好ではあるものの、効果を持続させるために学校現場で求められる予算・技術に一部問題があり、中程度と評価される。

2.5.1 実施機関

2.5.1.1 運営・維持管理の体制

本事業は 2006 年に終了している為、現在本事業を運営・管理する組織は存在しないが、表 10 のとおり教育省の各部署で引き継がれている。同時に地方分権化の流れを受け、本事業の活動に関する、または活動を踏襲する学校（校舎）の増改築・維持管理や研修の実施、SBM の推進に係る実施体制の中心は中央政府から地方自治体へ移行した。学校の維持管理についても、学校主体の運営を目指し、学校自体も運営・維持管理体制の多くを担っている。

なお、本事業がその実施の草分け的存在となった SBM の全国への展開は、現在では同国の教育指針とされる BESRA の枠組みにより実施されている。本事業の運営委員の多くが現在 BESRA のテクニカル・ワーキング・グループのメンバーに加わっているため、本事業の効果の継続を支えるためにも、BESRA の体制として本事業で得た知見を有効に使う体制を整え BESRA に資することが望ましいと考え

表 10：本事業終了後の維持・管理体制

本事業の運営責任者 およびアクティビティ	本事業終了後の 維持・管理担当者/担当部署
プロジェクト マネージャー	初等教育局長、地域事務所長、学区責任者
プロジェクト福マネージャー	初等教育副局長、地方事務副所長、学区副責任者
建設事業	
学校施設建設事業	施設&エンジニアリング (BEE)
教育関係	
SBM	計画指導局(OPS),初等教育局 (BEE)
研修	人材育成局, スタッフ教育部, BEE
SIIF	財政管理局(経理部)
学力調査	国立教育テストセンター
PRSP	OPS 調査部門
支援サービス関連	
予算・会計	財政管理局(経理部)
モニタリング&評価	OPS
調達	調達局
アドミニストレーション	総務部(BEE)
人材サービス	BEE, BESRA テクニカル・ワーキング・グループ

られる。

2.5.1.2 運営・維持管理における技術

① 教員の能力・質の確保

教員の能力向上・質の確保は、本事業により始められた研修が学校・クラスター毎に制度化し、継続されることで維持されている。これらの研修は、各学校長のリーダーシップにより計画され、研修計画は毎年各小学校が州教育事務所に提出することになっている。研修は、主に新任教員の着任時や教員から要望が挙げられた際に実施され、必要な支援や研修の実施状況の評価・モニタリングは州教育事務所が行う。しかし、学校ベースの研修は制度化された一方で、今回訪れたなかには実際には予定されていた研修が実行されていない学校や実施されていたとしても、その研修内容を更新する場が少ない等、質の維持に関する懸念が挙げられた。

② マニュアルの活用

本事業の効果やその手法を持続するために多くのマニュアルが作成された。SBMに係るコンポーネントについては5種類のマニュアル²⁸、SBMについては支援体制に関する運営マニュアル²⁹が2006年にあらためて作成された。このマニュアルは対象州でSBMを実施する小学校の一部にはすでに配布を開始しており、今後はSBMの展開に基づき各地の小学校に配布されることになっている。さらに、本事業でのSBMの経験やグッドプラクティスを共有できるよう、50校のSBMの取り組みを盛り込んだグッドプラクティス集³⁰が作成、配布されている。一方、現在もSBMはBESRAのもと推進されているなか、本事業で作成されたマニュアルや冊子などの印刷物は郵送や配布に係る予算の不足もあり滞りがちの状態になっている。そのため、普及に関してはその方法・対策を含めた改善が求められる。

2.5.1.3 運営・維持管理における財務

教育セクター向け予算は年々上昇傾向にある。GDP全体に占める割合は低下しているものの、初等教育には2007年度も過去最高となる1,370億ペソの予算が当てられている。これは他のセクターと比較しても高い割合を占めており、政府の教育セクター重視の姿勢を反映している（図4参照）。

また、教育省においても地方分権化が進められ、運営・実施の権限が中央から地方へ委譲されているため、地方自治体へ割り当てられる予算も増加されている。

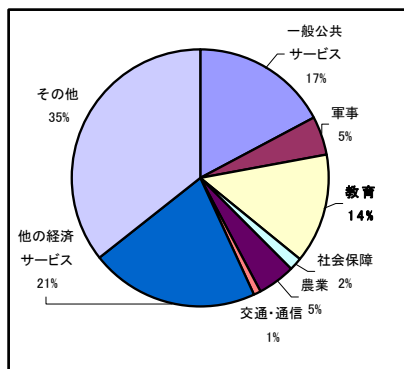
²⁸ ①学校主体の基本メンテナンスマニュアル②運営マニュアル—学校長主体の学校施設建設プログラム③学校ベースの備品調達—入門書④60日間で建設する学校施設ガイダンス⑤SBM入門書

²⁹ “Operations Manual on School-Based Management and Its Support Systems”

³⁰ DepED TEEP (2005), “Transforming Education on the Ground- Fifty Studies of School Based Management under the Third Elementary Education Project (TEEP)”

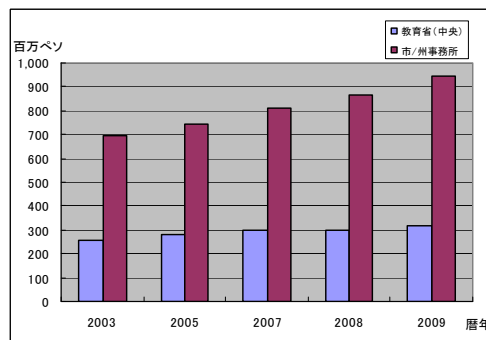
図 5 は、中央政府および州教育事務所の管理費の予算と州教育事務所に割り当てられた維持・運営費の推移であるが、中央政府の管理費がほぼ横ばいなのに対し、地方レベルの予算は毎年増加していることが確認できる。

図 4：歳出構成比



出所) ADB, www.adb.org/Statistics

図 5：教育省(中央)と州教育事務所の一般管理費



出所) DBM, National Expenditure Program 各年版

維持運営費の支出は一般歳出法に基づき定められている。また、学校施設などの維持費や学校運営に必要な運営費を賄う予算については、教育省の要望に基づき予算管理省が予算を割当てている。この予算は学生一人当たり毎月 100 ペソを基準に割り当てられ、各州教育事務所を經由し各学校に予算手当てがつくことが基本とされている。しかし、実際には州教育事務所がこの費用で小学校に必要な教材や備品を一括購入し、各学校に配布するケースなどもある。そのため、当初割当てられていた金額が割当てられないケースが見られた。また、この予算は学生の人数を基本とし、所得水準や格差に関わらず一律配分されており、これらについては改善の余地があると思われる。

2.5.1.4 運営・管理のための施設・備品維持

学校(校舎)の修復や維持に係る費用は州事務所を通じ教育省に要望を提出し、維持・運営費の予算により学校修復維持基金があてられる。一方、今回訪れたなかには、予算が不足し屋根が破損したまま放置されている学校や施設も確認されている。

学校修復維持基金以外の手段として、多少の破損箇所は PTCA やバランガイの寄付により修復を行うことが多く、学校施設の維持管理には地元コミュニティの協力も不可欠となっている。現在もその協力が続いている州では学校施設や教材、教科書の維持・管理への協力体制が築かれている(具体例はコラムに掲載)。これらの協力を導いた背景には、本事業による目に見える成果(新しく建設された校舎や学業レベルの向上)や普及活動がコミュニティ、知事、市長等に教育環境改善の重要性を伝えたことで事業への協力を導き持続性にも大きく寄与した経緯がある。

しかし、本事業が終了し2年経過した現在、本事業実施中の活動を経験していない関係者も増えていることから、積極的な支援を引き続き得るためには、コミュニティ・関係者へ教育改善の重要性と協力の重要性を継続的に伝え、認識してもらう必要がある。

3. 結論及び教訓・提言

3.1 結論

以上より、本事業の評価は非常に高いといえる。

3.2 教訓

本事業の実施に当たっては中央（教育省スタッフ）、地方（州事務所スタッフ）、学校現場（校長・教員）、さらにはコミュニティ（ balan g ai / PTCA ）に至るまであらゆる関係者に支援を行い、中央と地方の組織、および学校現場の個人の能力向上の改善に取り組んだ。複層的なレベルに対する支援は、個人としての知識・能力の向上のみならず、それぞれの役割に対する責任と自発性を醸成するプロセスへと繋がった。同時に学校校舎や関連施設に加え、教員やスタッフへの研修を始めとするソフト面での支援を実施することが高い成果に繋がったと考えら得る。このように複層的なレベルに対し、ハードとソフトによるバランスの取れた包括的な支援の実施は大きな成果をもたらす。

3.3 提言

[実施機関（教育省）に対して]

本事業終了後、現時点で効果および持続性に関する深刻な問題は発生していないものの、持続性の一部に懸念が見られることから今後の教育環境の質の維持・向上を維持していくために、以下の点に留意が必要になると考えられる。

・学校現場における教育環境の質の維持向上

教員の質の維持・向上を目的に本事業で制度化された学校またはクラスターベースの研修は、研修内容が教員のニーズにあった効果的な研修であることが求められる。そのため、教育省は研修が効果的かつ継続的に実施されるよう支援体制を引き続き徹底することが望ましい。同時に学校現場の教育環境の質の維持に対しては継続的かつ十分な予算を適切に配分する必要がある。例えば、現在各校に一律に支払われている維持運営費について、より効率的に学校現場で活用されるよう各州の財政状況を考慮に含める等、その配分方法についても検討することが望ましい。

・本事業の持続性を保つ体制強化

本事業終了後、各コンポーネントの運営・管理は教育省の各部局および地方自治体、各学校に引き継がれている。一方、現在フィリピンの教育セクターにおける指針となっている**BESRA**では**SBM**の全国展開や研修の実施を行うなど本事業のコンポーネントの多くを踏襲している。そこで、本事業の効果を維持するために必要な活動を**BESRA**の活動に組み込むことが望ましい。例えばコミュニティ・地方自治体の継続的な関与に必要なアドボカシー活動や本事業で作成したマニュアル・ベストプラクティス集のさらなる活用等を**BESRA**の活動に組み込むことは、本事業の持続性を維持するにあたり有効であると考えられる。

主要計画／実績比較

項 目	計 画	実 績
①アウトプット		
学校施設増改築 新校舎建設 改築・修繕	自治体主導型 2,498 箇所 校長主導型 2,899 箇所 自治体主導型 5,015 箇所 校長主導型 12,095 箇所	自治体主導型 2,387 箇所 校長主導型 3,070 箇所 自治体主導型 3,267 箇所 校長主導型 12,137 箇所
関連施設増改築 建設 増改築	州教育事務所 13 箇所 CPIUS 事務所、NEAP 事務所	州教育事務所 20 箇所、 データセンター、州教育事務所 3 箇所、NEAP 事務所
研修	63,252 名（校長、教員、スタッフ向け）	62,251 名（校長、教員スタッフ向け）
学校改善改革基金	2,623 プロジェクト	3,328 プロジェクト
自立的な学校運営 （SBM）	本事業対象校の 75%（6,459 校）	本事業対象校の 84%（7,278 校）
学校用備品 教科書・教材 キット その他	547,397 個 10,164,625 冊/個 67,131 個 15,163 個	520,388 個 17,596,652 冊/個 75,721 個 16,222 個
②期間	1997年3月～2006年6月 （111ヵ月）	1997年3月～2006年6月 （111ヵ月）
③事業費		
外貨	21,909百万円	19,083百万円
内貨	9,486百万円 （12,726百万ペソ）	6,882百万円 （11,617百万ペソ）
合計	31,395百万円	25,965百万円
うち円借款分	11,122百万円	9,561百万円
換算レート	1ペソ = 4.12円 （1997年現在）	1ペソ = 2.45円 （1997年～2006年）

注）本事業は 2001 年に事業計画が変更されているが、1.2 に示すとおり本評価は変更後の数値を用いて行ったため、この表においても変更後の計画値を示す。