

# 初等教育事業

評価報告：2000年3月  
現地調査：1998年10月

## 1 事業の概要と国際協力銀行の協力

本事業は、1986年に策定されたフィリピンの国家中期開発計画（1987-92）において、初等教育を通じた人的資源開発が重点項目として挙げられたことを受け、初等教育セクターにおける基礎的インフラストラクチャーの提供、および教育関係者および行政の効率性の向上を目的とする。具体的には、教室設備・教育資機材の供給増加、教師・教育管理者の質向上（訓練）、基礎教育の拡張（就学率・識字率の向上）、計画管理体制の強化を図るものであり、世銀との協調融資により実施された。

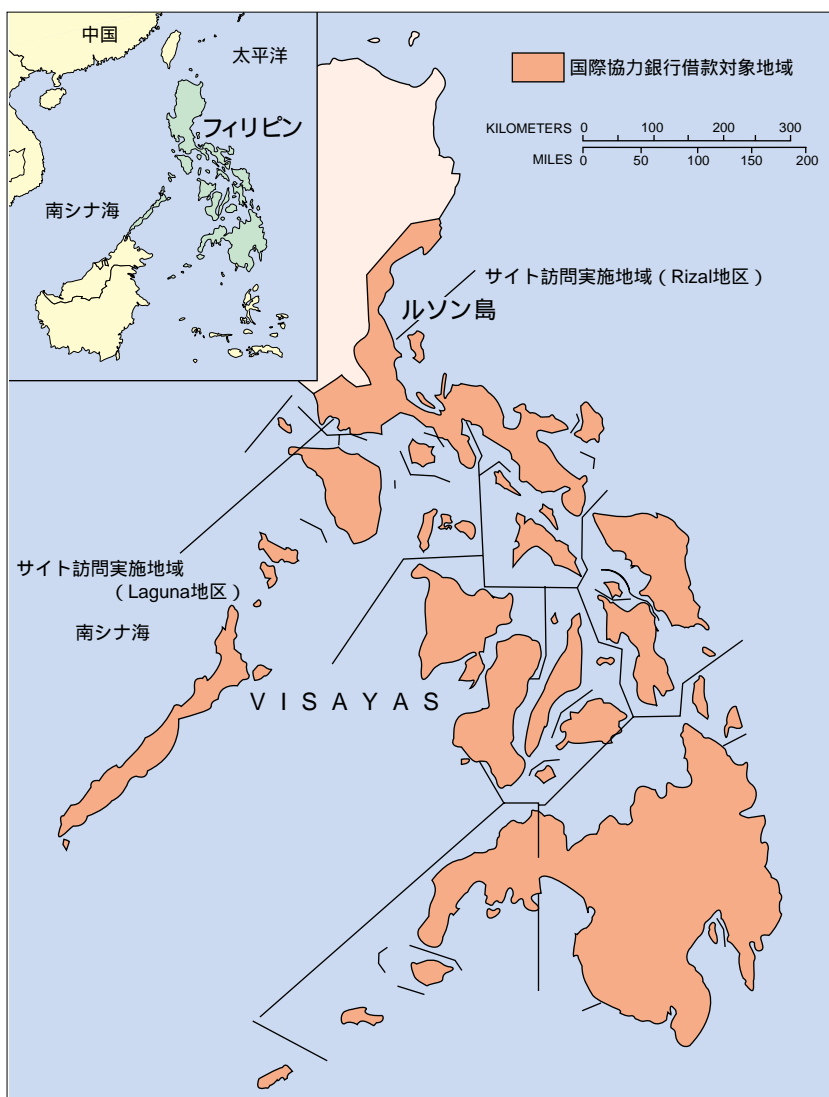
円借款対象は、フィリピン全国14地域（Region）のうち、中・南部の9地域（Region IV～XII）における教室などの整備にかかる外貨全額および内貨の一部である。

## 2 評価結果

### (1) 事業実施

#### 事業範囲

教室整備・教育資機材の供給（ハード面の整備）については、項目ごとに数量の増減があった。これは、主にフィリピン政府の政策変更（新規開校を含む教室増設が優先された）に弾力的に対応した結果であり、妥当な変更であったと言える。一方、フィリピン政府の自己資金に



借入人	フィリピン共和国政府
実施機関	教育文化スポーツ省（DECS）
貸付承諾額 / 実行額	20,020百万円 / 20,020百万円
交換公文締結 / 借款契約調印	1991年3月 / 1991年7月
借款契約条件	金利2.7%、償還30年(うち据置10年)、一般アンタイト
貸付完了	1996年6月

1 現在のフィリピンでは、全国は15の地域（12のRegion、2自治地方、1首都圏）に分けられる。ただし、本事業アプライザル当時は、14の地域（11のRegion、2自治地方、1首都圏）となっていた。

て行われる予定であった、教育関係者の訓練や計画管理体制強化(ソフト面の強化)については、全体事業費の拡大による予算の制約により、大幅な数の削減や、一部には中止されたものがあった。今後同種の事業を行う際には、第一に途上国政府がソフト面の整備・強化の重要性を認識し、ソフト・ハード両面の整備・強化策が必要である。また、ドナー側は、途上国政府の予算制約などを十分勘案し、必要に応じて、ソフト面をも含めたバランスのとれた支援を行うことが望まれる。

#### 工期

工期は、1994年10月の完成予定に対し、実績は1996年6月であり18ヶ月の遅延となった。これは、全体事業費の拡大によりフィリピン政府の資金負担分が大幅に増加したため、フィリピン政府側の予算配分がスムーズに行えなかったことが主な原因である。

#### 事業費

全体の事業費は、ペソ・ベースで約2倍のコスト・オーバーランとなった。これは、教室修復と比較して単価の高い教室増設が当初計画の約1.9倍の数となったこと、フィリピン国内の建設ブームのため建設資材費が値上がりしたことなど、教室等整備計画に係る外的な要因が主な要因である。

### 主要計画 / 実績比較

事業範囲	計 画	実 績 (うち国際協力銀行分)
1.教室整備・教育資機材の供給		
教室増設・建替え・修復(室)	72,842	82,100 (64,290)
多目的作業室増設・建替え・修復(室)	12,363	5,462 (4,615)
トイレ新設(器)	2,856	4,288 (3,958)
機の生産・供給(千台)	1,500	2,520
教科書・教師用指導書の印刷・配布(千冊)	44,146	84,000
2.教員・教育管理者の訓練(人)	474,000	104,888
3.基礎教育の拡充		
パイロット事業の実施(校)	24	95
識字訓練(人)	詳細計画なし	294,971
4.計画管理体制の強化	初等教育アセスメントや 統合データシステムの構築など	部分的に実施
<b>工期</b>		
(入札準備開始～貸付完了)	1989年4月～1994年10月 (66ヶ月)	1989年4月～1996年6月 (86ヶ月)
<b>事業費</b>		
総事業費	9,368百万ペソ=63,277百万円	19,079百万ペソ=86,724百万円
うち国際協力銀行分	2,964百万ペソ=20,020百万円	4,044百万ペソ=20,020百万円
為替レート	1ペソ=6.7548円 (アプレイザル時レート)	ペソ=4.5455円 (1989-96のIFS年間 平均レートの加重平均)

## (2) 実施機関の体制 (実施および完成後の運営・維持管理)

### 実施体制

本事業の実施機関は、フィリピン教育文化スポーツ省(以下、「DECS」)である。また、事業の一部(教室等整備計画)は、公共事業道路省(DPWH)に委託する形で実施された。他の予算項目が大きく上回ったため、予定されていたDECS内への本事業専属の事業実施調整班(PICU)の編成がなされなかったことから、DPWH等関係機関との調整や事務会計処理のためのマンパワーが不足し、工期遅延の一因となった。今後、本事業のように、広い地域にまたがった多数の小規模コンポーネントからなる事業では、全体の実施管理は煩雑で容易でないことから、実施機関のマンパワーの状況を十分考慮の上、実施管理に対するコンサルタントの支援を事業範囲に含めるなどの対策について、検討すべきである。

### 運営・維持管理

施設・設備の維持管理責任は、建設後各学校に移管され、予算は主に各地方行政より拠出されている。今回の評価でサンプルとして選定したサイト視察結果、ならびに実施機関からの報告をもとに判断する限り、現在の維持管理状況は

おおむね良好であると言える。

### 3 事業効果

本事業の実施により、以下のような効果がもたらされた。

#### 教室不足の解消

本事業により新たに38,940室の教室が供給された（円借款対象部分のみ）。一方で、生徒数の増加もあり教室不足は完全には解消されていないが、事業が実施されなかった場合の教室不足数46,160が7,220に留まり、教室の需給ギャップの圧縮（教室不足の軽減）に大きく貢献している。

#### 教育の地域間格差是正

特に教室が不足していたRegion XII（ミンダナオ島南部）では、本事業により9,950の教室が供給されたことにより、教室不足は解消された。また、以前は小学校のなかった過疎地に新たに1,388校が建設された。（以上、下表参照）

### フィリピンにおける教室充足数～事業実施前後比較

地域	生徒数			教室充足数 <sup>注1</sup>		
	事業実施前	事業実施後	増加数	事業が実施されなかった場合	事業実施後	本事業による教室増設数
NCR <sup>注2</sup>	1,078,184	1,336,231	+258,047	9,626	5,825	3,801
CAR	190,171	238,273	+48,102	126	2,086	1,960
Region I	571,492	630,349	+58,857	5,065	4,473	592
II	385,029	455,346	+70,317	1,210	163	1,047
III	997,255	1,163,204	+165,949	7,303	4,043	3,260
	1,366,575	1,703,670	+337,095	15,167	7,379	7,788
	737,325	836,973	+99,648	1,679	142	1,537
	927,836	1,030,264	+102,428	160	955	795
	717,350	882,642	+165,292	5,011	129	4,882
	536,403	593,534	+57,131	2,023	2,901	878
	555,042	608,237	+53,195	4,776	806	3,970
(含む )	601,564	838,326	+236,762	5,978	1,957	4,021
	752,053	841,472	+89,419	5,839	720	5,119
(含むARMM)	556,292	808,951	+252,659	9,893	57	9,950
Total	9,972,571	11,967,472	+1,994,901	69,238	19,638	49,600
うち国際協力銀行借款分	6,750,440	8,144,069	+1,393,629	46,160	7,220	38,940

出所：世銀レポートおよびDECS資料

注：1）教室充足数は実績教室数と必要教室数との差（実績教室数 - 必要教室数）であり、マイナスが不足を意味する。必要教室数は1教室あたり36人として生徒数から逆算して算出している。なお、1教室あたり36人としたのは、教室定員の40人に0.9を乗じて算出している。これは世銀レポートの算出方法に準じたもの。

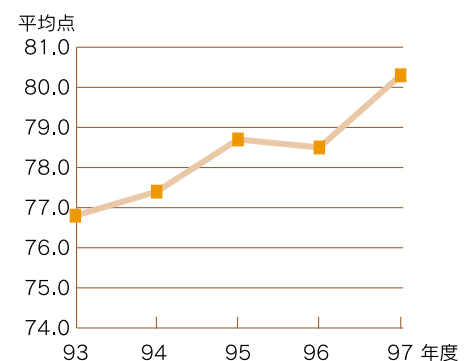
2）NCR地区では多くの学校で2部制を採用していることから、1教室あたりの定員数を80人（40人×2）として計算している。

#### 教育の質的向上

生徒を対象とした全国統一学力テスト結果の推移は、93年の約77点から80点に向上（右図参照）。

平均点が上昇傾向にある要因は種々あろうが、そのひとつには、本事業にて教員・教育管理者の訓練が行われたことが挙げられる。また、本事業とほぼ同時期に、教師の給与の増額がなされ、教師が金銭的に魅力的な職業となったことなども考えられる。（1989年には教師の平均月収は3,102ペソであったものが、1997年には8,605ペソに増額されている。これは、インフレ率を勘案しても約30%の増額に相当する。）

### 全国統一学力テスト



#### 中退率の低下

本事業によるパイロット事業実施校においては、中退率の大幅な改善が見られる（右表）

一方で、DECSからは、フィリピン全国で見ると中退率は上昇傾向にあると報告されている。DECSによれば、中退の原因は家庭の経済的理由によるものが大きいとのことであり、本パイロット事業で行った低所得者家庭の子供を配慮した給食の実施などは、中退率改善に大きく貢献していると考えられる。

#### パイロット事業実施校における中退率の変化

パイロット事業の内容	中退率(%)	
	実施前	実施後
給食の実施（児童のみ）	5.1	0.7
給食および栄養教育の実施（児童および両親）	5.8	1.0
学力レベルに見合った多様な教材の使用	7.7	4.2
上記教材を利用したワークショップへの両親の参加	5.6	1.9

## 4 教訓

(1) 教育セクターの開発にあたっては、第一に途上国政府がソフト面の整備・強化の重要性を認識し、ソフト・ハード両面の整備・強化策が必要である。同セクターへの円借款供与には、途上国政府の予算制約などを十分勘案し、必要に応じて、ソフト面も借款対象に含めるか、或いはJICA等他の援助機関と連携し、ソフト面がハード面とあわせて遅滞なく実施されていくように留意していくことが望まれる。

(2) 本事業のように、広い地域にまたがった多数の小規模コンポーネントからなる事業では、全体の実施管理は煩雑で容易でないことから、実施機関のマンパワーの状況を十分考慮の上、実施管理に対するコンサルタントの支援を事業範囲に含めるなどの対策について、検討すべきである。

なお、継続事業である「貧困地域初等教育事業」においては、上記2点を踏まえた改善が適切になされている。





Laguna地区  
 Santa Rosa 小学校  
 (外装・内装とも既存教室  
 同様のモデルを採用)



Laguna地区  
 Santa Rosa 小学校の教室の内部  
 (1教室で80人以上の生徒が  
 授業を受けている)



Rizal地区  
 Angono小学校の学校内部  
 (生徒たちが熱心に教室掃除を行う姿が  
 印象的であった)