

第9章

「EFA2000 年評価」カントリーレポート数力国概要

フィリピン

玉懸 光枝

はじめに

本稿では、EFA のフィリピンに関するカントリー・レポートを扱う。レポート原文は英文 A4 で 200 ページ以上にわたり、就学前教育、初等教育、中等教育、成人教育や非正規教育といった特殊教育など、多岐に渡りその現状分析の記述がなされているが、その中でも、ここでは特に初等教育に焦点をあててその内容を紹介し、問題点を指摘することを目的とする。

第1節と第2節は、(筆者が読者の便宜のために若干の解説的な語句を補っている箇所もあるものの) 基本的にはカントリー・レポートの要旨となっている。EFA カントリー・レポートは、1990 年のジョムティエン国際会議の時点で設定された目標が各国においてどれだけ達成されたかを評価することが、一つの重要な課題である。そこでまず第1節では、目標が設定された 1990 年時点における初等教育の普及の状況と、それがその後 1990 年代後半に至る間にどのような進歩があったのかを、入学率、就学率内部効率、学業達成、教育財政について概観する。それを受け第2節では、フィリピンにおける EFA への取り組みや理念について、その特徴や変容の過程などがまとめられている。そして「おわりに」では、レポートから推察される、現在のフィリピンにおける初等教育が抱える問題点や、カントリー・レポート自体に内在していると思われる問題点、さらにフィリピンにおける教育について、今後幅広い立場からの研究分析が求められていくと思われる課題など、筆者によるコメントがなされている。

レポート要旨

第1節 フィリピンにおける基礎教育の現状

1. アクセス状況

初等教育へのアクセス状況を示す指標には、1年生入学段階における粗就学率と純就学率、および初等段階全体（全学年）についての粗就学率と純就学率の計4つがある。以下、順に見ていこう。

1年生入学段階における粗就学率の全国平均と標準偏差は、1990年には134.2%、21.2ポイントであったが、1998年には全国平均が138.09%に上昇した一方で標準偏差は19.6ポイントに縮小し、Region¹間格差は確実に縮小しているといえる（表1）。

表1 1年生入学段階における粗就学率 (%)

		1990	1995	1998
フィリピン全体	男女計	134.23	155.13	138.09
	男性	137.61	158.67	140.24
	女性	130.68	151.43	135.82
都市部	男女計	128.89	153.62	134.19
	男性	131.76	156.90	136.06
	女性	125.88	150.16	132.20
農村部	男女計	138.87	156.43	141.69
	男性	142.70	160.18	144.09
	女性	134.86	152.51	139.14

注: 1990年は7才

1995年と1998年は6才

また1年生入学段階における純就学率については、フィリピン全体で見た場合、1990年に79.75%だったのが1998年には71.62%へと減少している。しかしここで、就学年齢が7才だった当時は高かったことを考えると、この低下は1995年に就学年齢が6才に引き下げられたことにより生じていると考えられる。また、

都市部と農村部における 1990 年と 1998 年の数値には大きな差は見られず、農村部だからといって入学するのに不利になるわけではないことが分かる（表 2）

表 2 1 年生入学段階における純就学率 (%)

		1990	1995	1998
フィリピン全体	男女計	79.75	74.29	71.62
	男性	81.89	75.61	70.25
	女性	77.51	72.90	73.08
都市部	男女計	79.34	77.95	71.26
	男性	81.20	79.34	70.46
	女性	77.40	76.48	72.12
農村部	男女計	80.11	71.15	71.95
	男性	82.50	72.41	70.05
	女性	77.61	69.84	73.96

注: 1990 年は 7 才

1995 年と 1998 年は 6 才

小学校全体の粗就学率は、フィリピン全体では 1990 年から 1998 年の間に 106.76%から 118.81%に増加しており、また、男女、都市部農村部ともに上昇傾向にある。1990 年には性差と地域差が大きかったが、農村部において著しく上昇した結果、1998 年には、男女、都市農村とも似た数値を示すようになっている（表 3、表 4）。また表には示されていないが、全国の標準偏差も 12.2 ポイントから 8.3 ポイントに減少しており、やはり格差の縮小が見られる。この背景には、都市部において、今まで就学が遅延されていた児童（overage）や正規年齢に達する以前に就学していた児童（underage）たちのストックがまだ残っており、正規の年齢以外で就学する子どもが増えたためと、農村部においても、やはり以前なら就学を延期していた子どもが通学するようになって出席率が目覚ましく増加したことが挙げられる。また、イスラム教徒が人口のほとんどを占める ARMM Region において、予測を裏切り男子より女子の方がパフォーマンスが良好であるのは特記すべき点である。

表 3 小学校全体の粗就学率

(%)

		1990	1995	1998
フィリピン全体	男女計	106.76	114.01	118.81
	男性	107.73	114.01	118.33
	女性	105.76	114.01	119.31
都市部	男女計	112.60	115.21	119.23
	男性	113.54	115.48	118.54
	女性	111.61	114.93	119.96
農村部	男女計	101.75	112.89	118.75
	男性	102.45	112.63	118.30
	女性	101.04	113.17	119.22

表 4 小学校全体の粗就学率の男女間格差(男子を 1 とした時の女子の割合)(%)

Region	1990	1995	1998
フィリピン全体	0.98	1.00	1.01
Region	0.97	0.97	0.99
Region	0.65	1.00	1.01
Region	0.99	0.97	1.01
Region	1.00	0.99	1.00
Region	0.99	0.95	1.02
Region	0.98	0.99	0.96
Region	1.01	1.01	1.00
Region	1.01	1.00	1.02
Region	1.16	1.01	1.01
Region	0.99	1.01	1.05
Region	0.99	1.02	1.01
Region	0.99	1.14	1.04
Region		1.01	0.99
NCR	0.99	1.01	0.98
CAR	0.99	0.99	1.03
ARMM		1.13	1.09

小学校全体の純就学率は、フィリピン全体でみると 1990 年から 1998 年の間に 84.63%から 95.73%に増加している。この傾向は都市部、農村部別に見ても同じで、特に 1990 年から 1998 年における農村部での著しい増加（77.95%から 95.93%へ）により、都市農村間の格差はかなり縮小していると言える（表 5）。

表5 小学校全体の純就学率

(%)

		1990	1995	1998
フィリピン全体	男女計	84.63	92.70	95.73
	男性	82.53	92.37	98.36
	女性	86.79	93.05	92.97
都市部	男女計	92.12	94.65	94.38
	男性	89.80	94.60	97.11
	女性	94.56	94.82	91.51
農村部	男女計	77.95	90.90	95.93
	男性	75.93	90.33	98.55
	女性	80.00	91.49	93.19

上に見てきたように、フィリピンにおける初等教育の就学率は高水準に達していると言ってよい。しかし一方で、粗就学率と純就学率の間に見られるこうした差の大きさは、現在就学している子どもの多くが、規定年齢に達する以前に入学したり、逆に就学が遅れ規定年齢を越えてから入学しており、必ずしも規定年齢での就学行動がなされていないことを示している。このような状態では、教室内の生徒の成熟度や興味が必然的に多様化してしまい、教える教師の側にもより困難や負担が大きくなることが予想される。また、就学していない児童は先住民やエスニックマイノリティ、季節労働者や非定住者の子弟に多いが、物理的に学校まで通いきれない距離に住んでいたたり、学校がない地域に住んでいる割合は比較的小さいことから、学校までの物理的アクセスよりも、むしろ通学に要する交通機関の費用や就学そのものの機会費用などの方が就学行動を妨げる要因になっているとも考えられる。

2. ウエステージ

(1) 留年率

1990 年における公立小学校の留年率は 1.96%、このうち男子は 2.45% で女子の 1.5 倍以上、また農村部は 2.25% で都市部の 1.4 倍にのぼる。1995 年、1998 年にもこの傾向は変わらず、留年率は減少する様子がみられない(表6)。ここで、フィリピンの就学率の高さを考えた場合、留年率が 2% 台を示すということは、230,000 人以上が正規学年を留年していることになる。なお、1990 年における 1

人当たりの留年コストは2281ペソ、留年によるウエステージ総額は5億ペソで、同年の公的教育経常支出総額の4%にのぼっている。

表6 公立小学校における平均留年率 (%)

		1990	1995	1997
フィリピン全体	男女計	1.96	1.93	1.97
	男性	2.45	2.45	2.48
	女性	1.45	1.39	1.43
都市部	男女計	1.65	1.67	1.66
	男性	2.08	2.13	2.10
	女性	1.21	1.19	1.20
農村部	男女計	2.25	2.18	2.26
	男性	2.79	2.76	2.85
	女性	1.68	1.57	1.64

留年率を学年別に見ると、1年生で最も高く、学年が進むにつれ低くなる（表7）。中でも1年生と2年生における留年率は特に高く、両学年における留年率を足し合わせた数値は、残り4学年（3年生から6年生まで）のそれぞれの留年率を足した合計よりも高くなる。すなわち、就学間もない時期での留年が深刻な問題となっているのである。こうしたことから、就学前の子どもたちに、学校生活に対する準備教育の必要性が明らかであり、努力が払われてきた。しかし、そうした努力にも関わらず、1990年当時3.51%だった1年生段階の留年率は、1997年には4.09%にまで増加している。

表7 学年別にみた平均留年率 (%)

年度	1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	6年生
1990	3.51	2.42	1.84	1.34	1.05	0.61
1995	3.87	2.21	1.63	1.24	1.06	0.51
1997	4.09	2.21	1.52	1.10	0.94	0.46

(2) 生徒残存率

6年生までの生徒残存率は、1990年の62.7%から1996年には65.0%に増加した。男女別には、1990年には女子が66.0%、男子は59.7%であったのが、1996年には女子が67.3%、男子が62.7%となった。両年とも、男子より女子の方が良

好である。また、1990 年には都市部より農村部の方がはるかに残存率が良好であったが、農村部の残存率が悪化し、都市部の残存率が向上した結果、1997 年には都市部の方が農村部より高くなっている（表 8）。

表 8 6 年生残存率 (%)

地域区分	性別	1990	1996
フィリピン全体	男女計	62.7	65.0
	男性	59.7	62.7
	女性	66.0	67.3
都市部	男女計	53.7	69.7
	男性	50.6	67.5
	女性	56.9	72.0
農村部	男女計	73.8	60.6
	男性	70.8	58.3
	女性	76.9	63.1

(3) ドロップアウト率

1997 年度においてドロップアウト率の数値が低く最良であるのは Region であり、一方、数値が高く不振であるのは ARMM である。また標準偏差にみるドロップアウト率の Region 格差は、1991 年から 1997 年の間に 18.57 ポイントから 13.90 ポイントへ縮小しており、全国的には均質化している（表 9）。

表 9 ドロップアウト率 (%)

年度	最良(Region)%	不振 (ARMM) %	Region 格差
1991	5.73	24.3	18.57
1995	4.64	23.8	19.16
1997	5.71	19.61	13.90

3 . 教育効果

学習の定着度や学校教育の効率性を測る指標に、学習到達度テストがある。1988 年に 6 年生を対象に初めて実施されたが、その結果は目標水準の 75 %をはるかに下回る 55.22 %であった。1993 年に全国小学校到達度テスト (National

Elementary Achievement Test : NEAT) へと改められたが、この年の結果も 41.8%と、目標を大きく下回った。ドロップアウトすることなく最終学年に到達できたとしても、学習内容の習得は不十分なままの様子が伺える(表 10)。

科目別にみると、1998 年における各教科の全国平均は、国語が 61.6%、算数が 78.2%、生活技術は 60.9%である。国語および算数は、1995 年に比べ 1998 年は向上しているが、生活技術はあまり変化がみられない。いずれの科目も、農村部より都市部の方が良好であり、男子より女子の方が成績はよい。

表 10 基礎教育の学業成績到達度 (%)

	読み書き		算数		生活技術		合計点	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998
国全体	59.0	61.6	67.7	78.2	61.7	60.9	70.8	73.2
男性	53.4	56.2	63.3	74.7	56.7	56.7	65.8	68.9
女性	64.4	66.9	71.8	81.6	66.5	65.0	75.7	77.4
都市部	64.2	64.5	71.0	79.7	67.2	64.9	75.4	75.8
男性	58.5	70.1	66.7	83.1	62.1	69.2	70.7	80.0
女性	69.9	58.8	75.2	76.3	72.1	60.5	80.1	71.5
農村部	51.7	57.7	63.1	76.3	54.5	55.6	64.6	69.9
男性	46.0	52.5	58.5	72.5	49.3	51.4	68.9	65.3
女性	57.1	62.7	67.3	79.8	59.4	59.6	69.9	74.2

学業成績を Region 別に見ると状況にはかなりばらつきが見られ、他に比べて著しくよい Region も幾つかあるものの、最良の Region でさえ到達度は 63.19%にとどまっている。標準偏差にみる最良の Region と最低の Region の格差は、1994 年から 1997 年の間に 11.31 から 22.43 へと拡大しており、格差は広がっている(表 11)。

表 11 学業成績 (%)

年度	最低地域	最良地域	Region 格差
1994	38.55	49.86	11.31
1995	42.02	52.92	10.09
1996	39.11	53.23	14.12
1997	40.76	63.19	22.43

4 . 教師

(1) 教師の需給および待遇

フィリピンでは、全ての教師が正規の教員資格であるバカロレア学位を有している。教員養成学校から毎年多くの卒業生が輩出されているが、その人数は多く、卒業生全員が教育機関に採用されるというわけではない。

1994 年時点の教師の給与は、フィリピン全体の平均所得の約 1.2 倍である。しかし教師の間でも、公立小学校教師と私立小学校教師の給与格差も問題となっている。全国的にみると、小学校、中学校ともに私立より公立の方が給与水準が高いものの、Nation Capital Region (首都圏) に限定してみると、公立の小学校および中学校教員の給料は、私立学校のそれぞれ 0.87 倍、0.82 倍である (表 12)。公立学校教師の給与は全国的に均一であるが、私立学校教師の給与は、それぞれ学校の立地している地域の経営状況に大きく影響されていることが分かる。こうした状況は、教師の配置の不均質性や教育の質のばらつきをもたらすことを意味しており、教師給与の格差の是正が望まれる。

表 12 公立小学校と私立小学校における教師の賃金 (1994)

	公立 (ペソ)	私立 (ペソ)	公立—私立間格差
フィリピン全体			
小学校	8,930	4,967	1.8
中学校	8,930	5,412	1.65
首都圏 (N C R)			
小学校	8,930	10,300	0.87
中学校	8,930	10,900	0.82

(2) 教師一人あたり生徒数

1998 年における教師一人あたりの生徒人数の全国平均は、公立小学校で 35.11 人、私立小学校で 32.40 人である。1990 年から 1998 年の間に、私立小学校では都市部と農村部ともに教師一人あたりの生徒比が減少しているが、公立小学校ではいずれも増加傾向にある。こうした教師一人あたりの生徒人数も、先述の教師給与とともに教育の質に大きく関わってくる要因であり、公立と私立の間の格差が問題となっている (表 13)。

表 13 小学校における教師一人あたりの生徒人数 (人)

	1990		1995		1998	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立
フィリピン	33.44	35.26	34.45	33.28	35.11	32.40
都市部	34.02	36.01	35.26	35.25	36.12	31.37
農村部	33.26	35.10	34.20	32.82	34.80	32.71

ところで表 13 に見る数値は、一見すると国際標準の 40 人に比べてかなり良好に見えるが、実はこれには、実際には教授活動に携わっていない教師がかなりの割合で含まれているのである。そこで、実際に教えている教師についてだけ見てみると、教師一人あたりの生徒数は表 14 に示すようになる。全国平均で見ると、1990 年に 40.7 人、1995 年に 43.5 人、1998 年に 45 人と着実に増加しており、教師の負担は確実に大きくなっていると言える。教授活動に携わっていないこのような教師は、そのほとんどが正規の教員資格を有しているにも関わらず、学校食堂運営や成績表管理といった行政的、事務的な仕事に従事しており、能力のある人材の不適切な配置が問題となっている。

表 14 教授活動に携わっていない教師を除いたときの

小学校における教師一人あたりの生徒人数 (人)

	1990	1995	1998
フィリピン全体	40.72	43.5	45.0
都市部	40.65	43.9	46.1
農村部	40.78	43.2	44.1

5. 基礎教育財政

公的教育経常支出における初等教育経常支出の割合は、1990 年の 40.10% から 1998 年の 51.89% に増加した。また初等教育経常支出の対 GNP 比は 1.18% から 1.93% に増大した。

1 人あたり GNP に占める生徒 1 人あたり初等教育公的経常支出の割合は、1990 年の 7.01% から 1998 年には 11.33% へ増加している (表 15)。

表 15 公的教育経常支出に占める初等教育公的経常支出の割合 (%)

年度	公的教育経常支出における初等教育経常支出の割合	1人あたり GNP に占める生徒1人あたり初等教育公的経常支出割合
1990	40.10	7.01
1991	43.43	6.37
1992	50.66	8.31
1993	50.13	8.25
1994	55.97	8.93
1995	56.61	8.97
1996	52.77	8.86
1997	53.16	9.34
1998	51.89	11.33

第2節 フィリピンにおける EFA

1. EFA への取り組み

(1) 地方分権化

1990 年、フィリピン実行計画(Philippine Plan of Action : PPA)が開始され、フィリピンにおける EFA の公式目標が設定された。1991 年には地方自治法 (Local Government Code : LGC) が施行され、初等段階と中等段階の学校建設と維持費に関する権限と自律性、責任が地方行政単位に与えられることになった。これにより、EFA 予算も表 16 に見るように国家レベルと Region レベルに分けられ、Region レベルの割合も4割を占めることになった。これは、より地域に密着した運営がなされることで実情に合ったサービスが生まれ易いというメリットがある一方で、Region 間の教育への熱意や質の程度差に強く影響されてしまうという欠点もある。

表 16 フィリピンにおける EFA 活動の 10 年間の予算見積もり

	見積もり額 (百万ペソ)	パーセント
プロジェクト補助		
1. 国家主導プロジェクト	5,220.5	63.0
2. 地方主導プロジェクト	3,064.2	37.0
小計	8,284.7	100.0
運営機関と援助システムの強化		
1. 国家レベル	200.6	56.2
2. 準国家レベル	6.5	1.8
3. 地方自治法確立	150.0	42.0
小計	357.1	100.0
計	8,641.8	

(2) 基礎教育の重点化

1994 年、教育段階の中でも特に初等教育と中等教育に重点を置くために、政府は教育セクターの再構築を決定し、教育文化スポーツ省 (Department of Education, Culture & Sports : DECS) を設立した。教育予算に占める初等教育費の割合も、1989 年の 42.3% から 1999 年には 59.1% に増加している(表 17)。

DECS は、1995-96 年度に、小学校就学年齢を 7 才から 6 歳半 (後年、6 才) に引き下げた。毎年、1 月の最終月曜が国家就学督促日 (National School Enrolment Day : NSED) に指定され、その年度に入学該当年齢に達するはずの子どもを対象に就学キャンペーンが展開されている。

表 17 国家教育予算

(%)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1997	1998	1999
小 学 校	42.3	40.4	41.9	50.8	54.1	55.5	58.9	58.9	59.1
他 段 階	57.7	59.6	58.1	49.2	45.9	44.5	41.1	41.1	40.9

(3) フィリピン初等教育の質の普遍化 (Universal Quality Primary Education : UQPE)

UQPE への取り組みとして DECS が出した指示は以下の 5 つである。

- 1.出席率と残存率の向上をめざす
2. 学年が 6 年生まで揃っておらず例えば 5 年生までしかないような未整備小学校 (incomplete elementary school) を、複式学級の創設などによってなくす
- 3.各学校が、Back to School キャンペーン (学区内の不登校児やドロップアウト児を少なくとも 10 人は復帰させる試み) を実施する
- 4.ドロップアウト率 0 を達成する (5 年生と 6 年生)
- 5.子どもたちが学校に長く残るように、1 年生の担任の中から優良教師を選び表彰したり、ドロップアウト率が高い小学校の 1 年生に朝食を与える

また、ここ 10 年間に Philippine EFA のために実施されたプロジェクトは以下の通りである。

- ・ドロップアウト撲滅プログラム (Dropout Intervention Programme)

PPA の中でも主要なプロジェクトで、1998 年に 82 校で試験的に実施された。習熟度別教材 (multi-level learning materials) の実施は 1 年生と 2 年生で成果をあげ、学校給食は長期欠席者を減少させるのに有効であった。

- ・複式学年プログラム (Multi-Grade Schools Programme)

1996-1997 年度現在においても公立小学校全体の 3 分の 1 を占め問題となっている未整備小学校問題に対し、特に山岳地域や島地域において実施された。

- ・視聴覚教材の導入 (Television as an Educational Delivery Tool)

外国放送局 (ABS や CBN) の援助によって、1995 年 6 月、初めて TV などの視聴覚教材を使った授業が公立小学校で行なわれた。

- ・三者間連携の強化 (Teacher-Child Parent Approach : TCPA) 当初、健康と栄養についての知識の普及と徹底が目的とされていた。家庭での実践を通し、子どもが学校で先生から学んだ知識や態度や技術が親にも伝えられることで家と学校の連携も強まることに着目。しかし、現段階ではまだ試験段階で確立されていない。

- ・Region に根ざした学習の向上 (Region-Based Learning Improvement Initiatives)

読解能力と算数に関する生徒の学力と教師の技術をともに向上させることを目的とした BRIGHT プロジェクトが 1995 年から開始され、分析的に読んだり論理

的に答える訓練が行なわれている。この他にも、例えば算数や理科を大学で専攻していなかった現職の算数や理科教師を対象とする RISE プロジェクトや、実際に教鞭をとっている教師の OJT 訓練を目的とする SMEMDP プロジェクトなどがある。このようなプロジェクトは、様々な理由によって中断されてしまうことが多いが、その最大の理由は資金不足によるものである。

(4) プライベート・セクターへの移行

フィリピンの初等教育は、従来公的セクターにより支配されてきたが、1991-92 年から 1996-97 年の間に、全小学校に対する私的セクターの占める割合が、学校数にして 5.2%から 7.5%に、就学者数にして 6.7%から 7.5%に増加した(表 18、表 19)。公立小学校数と就学者数の増加率がそれぞれ 6.4%、10.8%であるのに対し、私立小学校の増加は 54.7%、25.7%にのぼる。フィリピンにおける膨大な小学校数と就学者数を考えると、私立小学校のこの増加率は決して小さいものではない。

表 18 小学校数

年度	学校数	公立		私立	
		学校数	パーセント	学校数	パーセント
1991-92	34,582	32,768	94.8	1,814	5.2
1992-93	34,944	32,970	94.5	1,974	5.5
1993-94	35,184	33,076	94	2,108	6
1994-95	35,964	33,673	93.6	2,291	6.4
1995-96	36,800	34,257	93.1	2,543	6.9
1996-97	37,665	34,858	92.5	2,807	7.5

表 19 小学校就学者数

年度	就学者数	公立		私立	
		学校数	パーセント	学校数	パーセント
1991-92	10,595,713	9,889,211	93.3	706,502	6.7
1992-93	10,674,073	9,901,808	92.8	772,265	7.2
1993-94	10,739,535	9,944,438	92.6	795,097	7.4
1994-95	10,910,876	10,088,489	92.5	822,377	7.5
1995-96	11,504,816	10,646,180	92.5	858,636	7.5
1996-97	11,847,794	10,959,632	92.5	888,162	7.5

２．フィリピンにおける EFA の成果と変容

フィリピンにおける EFA を推進するために、連携分業態勢が形成されてきた。世銀・UNDP・OECF・UNICEF など国際機関による初等教育の援助も多く、EFA の大きな原動力となっている。こうした外国資金は初等教育に関するものだけで 626,000,000 米ドル (60,000,000 米ドル/年) に達する。これらの援助やプロジェクトでは、地方政府の参加を可能な限り奨励しようとしてきた。地方政府は貧困地域初等教育事業 (Third Elementary Education Project : TEEP) や貧困地域中等教育拡充事業 (Secondary Education Development and Improvement Project : SEDIP) などのプロジェクトを通して初等教育や中等教育を主に担当する一方で、私的セクターは就学前教育で拡大し、また外国援助機関は基礎教育の質的・量的両側面に対して援助を行なってきた。

EFA のこうした努力の成果として、例えば PTA (Parent-Teacher-Association) が PTCA (Parent-Teacher-Community-Association) に改編されるなど、基礎教育における学校と家庭、コミュニティ、地方自治体の連携体制の確立に向けての動きもみられる。また、学校建設や維持費権限の地方政府への移譲や、教師の能力と福利公正の向上なども挙げられる。

しかしながら、こうした成果の一方で、将来への不安を呼び起こすかのようになかなか減少しない留年率、ドロップアウト率の上昇、生徒残存率や学業到達度の不振などの状況が同時に起きているのも事実である。そして、こうした問題と貧困との密接な結びつきや、教育システム外部からの包括的な取り組みの必要性が指摘されるようになった。それと同時に、以下のように、フィリピンにおける EFA 活動がこれまであまりにも学校教育中心に偏っていたことを指摘し、見直そうとする動きも見られるようになった。

DECS は、基礎教育のための行動計画 (Master Plan for Basic Education : MPBE) をフレームワークとしてフィリピンにおける EFA を実行しているが、現行の MPBE は、EFA プログラムの中でも特に基礎教育の質の普遍化 (Universal Quality of Primary Education : UQPE) に焦点を当てているため、設定される目標も必然的に学校制度や教育システムに基づいたものになってしまう。この結果、子どもを就学させることには力点が置かれるものの、いったん就学した子どもを卒業時まで学校に留めよう、ドロップアウト率や残存率を減少さ

せようとする努力は不十分なままで、特に、非識字者の根絶に関する対策が弱い。また UQPE 政策自体も、多くのプロジェクトが資金不足のため試験的段階に留まっており、全国的なものになっていないのが現状である。このため、個々のプロジェクトとしては一定の成果があがっても、それがその実施地域だけの成果にとどまるため他の地域へ効果が波及しない、実施期間が短かすぎる、プログラムを評価するために必要なデータの収集が不十分である、などの問題を抱えている。

こうした反省を受け、現行の MPBE を見直し、EFA の他の目標と合体させる段階にきている。もともと、EFA のもとで設定された MPBE や PPA は、学校教育だけに留まらない、より包括的な人間開発を目的とした教育政策や社会開発プロジェクトを企図していたはずである。MPBE や PPA は、単独のプログラムの水準にとどまるものであってはならないのであり、基礎教育全体を覆う理念なのである。実際、これまでも、non-formal や informal 教育など代替教育システムの整備も行なわれてきたのであり、こうした政策がより拡充されていくことが期待される。また、EFA の運営に関する効果的な監視や評価システムの整備も望まれている。

*** 以上要旨 ***

おわりに—本報告書への問題提起—

本報告書をどのように評価すべきであろうか。まず、基礎教育に関する最新のデータ（1998 年）を 1990 年と対比させながら包括的に論じている点は、EFA ための、フィリピン政府を含めた国際的努力の成果として、肯定的に受け止める必要がある。

しかし、研究という立場から見ると、ここにみられる楽観論には、当然のことながら留保が必要である。まず、データの信頼性の問題、あるいは他のソースからのデータとの比較検討の必要性である。繰り返しになるが、本報告書では「小学校全体の就学率が 94.84%」「1 年生入学時における純就学率は 71.62%」「少なくともアクセスに関しては地域差はない」と結論づけていた。一方で、例えば世銀の調査²によると、1998 年の年齢別就学率は、入学年齢であるはずの 6 才段

階では6割に達していず、8割を超えるのは8才以降である。また、この6才人口就学率を貧困層や農村部についてみると4割であるという。

このフィリピン EFA についてのカントリーレポートでは、現状の記述や実施されたプロジェクトの内容などは細かく記述されているものの、例えば 1990 年と 1998 年における数字の変化について、どのような要因や、どのプロジェクトのどの部分が影響を及ぼしているのか、という分析にまではあまり踏み込めていない。もっとも、こうした分析まではカントリーレポートの範疇ではないのかもしれないが、90 年代の就学状況の変化を、数字の上で追って見るだけでなく、そのメカニズムやプロジェクトの影響力などの研究も、今後、求められていくと思われる。またフィリピンの教育の特徴の 1 つに、中等教育が 4 年しかなく、国際標準の 6 年（前期 3 年、後期 3 年）に比して 2 年も短い点が挙げられるが、こうした就学年限などの政策変数が就学行動に及ぼしている影響も、分析の視野に入れられていくことが必要であろう。

注

1 フィリピンは 13 の Region と、NCR、CAR、ARMM の 3 つの特別行政区を含む計 16 の行政区分に分けられる。このうち NCR は首都圏であり、ARMM は住民のほとんどをイスラム教徒が占めている。

2 World Bank Research, Educational Attainment Enrollment around the World, Proportion of each age who are currently in school, (<http://www.worldbank.org/research/projects/edattain/profiles/eap/phl3a/coh.htm>)

参考文献

Department of Education, Culture and Sports (2000, Web-site of UNESCO, World Education Forum, Lead-up, Findings, Country Reports), "Philippines Country EFA Assessment".