

お茶の水女子大学子ども発達教育研究センター 第5回国際教育協力セミナー
JICA の基礎教育協力と Early Childhood Development

講師 董島信子氏 (JICA 人間開発部基礎教育グループ グループ長)

日時：2004年10月26日(火) 18時～20時

場所：お茶の水女子大学 生活科学部 103 会議室

主催：お茶の水女子大学 子ども発達教育研究センター

1. はじめに

JICA における幼児教育、もしくは Early Childhood Development の分野における協力は、多くない。また事業の蓄積もほとんどない分野である。今回のセミナーではまず JICA の基礎教育協力全般について述べ、さらに ECD について述べる。

2. 日本の教育協力実績

(1) 日本の教育協力実績額と推移

日本が教育分野で協力している額は、約 9～12 億ドルである (1997～2002 年、1～12 月の暦年、約束額ベース、二国間 ODA のみ)。二国間 ODA に占める教育分野の割合は 6.3～10.6% である。実額は、2002 年は多くはないが、パーセンテージで見ると、10.6% まで増加している。ここ数年間、ODA の 10% 削減が強く打ち出され、ODA の実額やパイのシェアが減少しているため、実額がさほど変化していなくても、教育分野のシェアがやや大きくなっている。

(2) 日本の教育協力の実施体制

無償資金協力 (資金を供与して、途上国の施設や機材を整備する) のうち、教育分野で毎年約 1.3～1.7 億円 (約 7～13%) が出資されている。このうち約半分が小学校建設にあてられ、残りは工学部や職業訓練校の施設建設費、実験や訓練用の機材購入などである。

技術協力では、教育分野へ約 6～7.5 億ドル (20～33%) が毎年出資され、教育分野のシェアが大きくなってきている。たとえば、途上国で教員訓練のプロジェクトを行い、技術指導をすることや幼児教育の協力隊員を派遣するなどの経費である。

借款については、ない年もあり、最も多い年で約 4 億ドル出資している。教育分野の借款は非常に少ないが (あっても 1、2 件)、1 件の案件が 50～200 億円と規模が大きいため、1 件の有無で大差がある。借款はアジアの国が大口で、アフリカ等は債務の問題等があり、対アフリカの借款というのはほとんどない。なお、アジアがお金を借りたい分野は、教育

よりも生産セクターに近い分野が多い。

技術協力では、借款に比べて教育の占める割合が非常に高く、5分の1～3分の1程度が教育分野で行われている。無償資金協力はその中間程度で、港や橋や道路や地下水関係の整備をするインフラ整備が多いが、社会セクターである教育分野もある。

無償資金協力は、財務省から外務省に予算が配付され、外務省が直接実施をしている。その内容は技術協力とかがかわるところも大きく、JICA が案件の選定等にも直接協議を受けてかかわっており、個々の案件の内容に関する調査も実施している。予算は毎年約160～200億円で、このうち約半分が基礎教育分野であり、小中学校建設にあてられている。この技術協力のうち、JICA が教育分野で支出しているのが毎年約250～300億円である。専門家や協力隊、それに付随する機材の供用、現地で活動するための資金、来日した研修員の経費になっている。

二国間の ODA のうち教育分野でカウントされているものが、文部科学省の500億円の予算で、国費留学生の資金である。なお、国費留学生のうち教育学を専攻する人は多くない。

3. JICA の教育援助方針

(1) 教育援助研究会報告書

1990年、タイのジョムティエンにおける「万人のための世界教育会議」が教育協力のターニングポイントとなり、途上国の基礎教育を普及し、開発するための支援をもっと強化すべきだとされた。それ以前の教育分野への援助は経済開発のためのものであり、高等教育や技術教育に焦点が当てられていた。しかし1990年の会議では、すべての人が社会に参画して生きていくために、最低限必要な教育をすべての人に保障するための努力をまずすべきであるとされ、基礎教育が重視された。JICA ではこの会議を受けて、1992年、1993年に「教育援助研究会報告書」を作成した。基礎教育重視はこの報告書が初めてである。

1989年に日本の ODA は、アメリカを抜いて世界のドナーになっていた。1980年代の日本は高度成長期にあり、その経済力に見合う国際的な貢献がないと世界中から非難されるため、ODA 倍増計画のようなものが3、4年ごとに3、4回繰り返されていた。しかし実際のところ、日本は大きな国際会議に出る機会があっても、国内の議論、国内のドナー、援助関係者の議論がついていっていなかった。そもそも、基礎教育や Universal Education 自体についての理解もなかった。また当時の日本では教育協りに否定的な雰囲気が強く、教育という文化や価値観に直接関わり、国の根幹にあたる部分に対して、外からの働きかけである援助を行うのは適切でないと考えられていた。そのため、外務省も JICA も、教育は援助の世界では介入すべきでないと公言していた。

そのような日本の援助も、常に、国際社会のなかでの評価にさらされていた。その頃の日本には、教育だけではなく、環境や貧困、保健などについても確固たる戦略がなかった。しかし、そのなかで基礎教育に関する議論があり、教育の量から質に転換する

時期となった。外務省のODA 白書ができたのもその頃である。日本の援助がターニングポイントにある時期と、基礎教育について世界の援助がターニングポイントを迎えている時期がちょうど重なったのである。世界のドナーの協力方法、議論内容、援助全体の風向きをもとに、日本の考え方を打ち出し始めた時期となった。



当時教育援助はODA全体のシェアが6%前後であり、15%程度まで倍増させるべきだとされていた。しかし、現在でも6~10%強の間で、15%に達していない。日本は借款が半分程度を占めているため、借款が教育分野にいかない、トータルのODAのなかで教育のシェアを伸ばすのは困難である。教育協力を伸ばすためには、対象国やサブセクター、使用するスキーム、方法を考慮し、現実的で説得力のある議論が不可欠である。

JICAは様々な分野の案件（灌漑、工業団地、マラリア、基礎教育など）を扱っている。力を入れるべきセクターを明確に設定し、絞っていくというやり方もあるかもしれないが、対象国もセクターもマルチで網羅的に実施している。JICAの教育分野のシェアは20%強で、現時点では適切であると考えられる。1992年、1993年の報告書の後から教育協力が非常に伸び、内容も多様化している。

(2) 基礎教育協力効果的アプローチ

2002年のJICA報告書「基礎教育協力の効果的アプローチ」において、基礎教育協力の仕方について議論され、サブ領域の種類や、日本の協力対象の適切さについて多少ふれられている。重点分野は就学率を上げ、すべての子どもが学校に行けるようにすることであり、以下のような5つの重点項目を挙げている。

1、2点目は、量の拡大と質の改善である。途上国の学校は質に問題が多く、行くだけで精一杯という国も多い。質は見えにくい部分だが、質と量というのは車の両輪であり、良質の学校でなければ、就学率は伸びないといわれている。子どもが留年を繰り返すとなると、親も子どもを学校に行かせるよりも一緒に畑仕事などをしていた方がよいと考えてしまう。つまり、子どもが目に見えて進歩していくということが、親や地域社会にとって見えなければ、教育の普及は難しい。

3点目は、女子教育である。女子教育は教育セクターにのみ関わるのではなく、女子教育が改善することによって、地域の保健や子どもの生活の改善につながる。また、男女間にある不公正、社会のもっているジェンダー観の不公正を是正する役割を持つ。

4点目は、公的な教育を補完するノンフォーマル教育（Non-Formal Education）である。公的な教育の完全普及が理想的であるが、アフリカ等ではなかなか難しい。公的なセクター

の教育予算は、ほとんどが教員給与に消えている。エチオピア（就学率：約 40%）のノンフォーマル教育支援プロジェクトでは、政府予算で学校は 1 校も建たない。寄付金や、国際機関から回ってくる資材などがあれば可能だが、公的には不可能であるため、地域社会のコミュニティや NGO による学校の建設など、多様な形態でのノンフォーマル教育がある。ノンフォーマル教育は、就学年齢を超えた成人、通学しなかった成人、非識字の成人のためにも重要である。HIV の罹患率が 20%にものぼるような南アフリカの地域では、エイズの知識をコミュニティのなかで普及していく方法としても有効である。

5 点目は、教育のマネージメントである。量的な拡大、質の改善をはかり、国の隅々まで教育を普及させるためには、中央政府と地方教育行政の力が重要である。JICA は、学校マネージメントを教育マネージメントのなかに入れていく。また、教育は基本的には学校で行われているため、いくら地方教育行政官やコミュニティの力があっても、学校のなかでうまくいっていないければ、よい教育は成り立たない。校長や個々の教員による学校マネージメント、および、学校を監視し支えるものとしてコミュニティが機能していることが必要である。

4. JICA の教育協力の資金と内訳

(1) 教育協力実績額と経年変化

1990 年代の約 120～130 億円から現在 300 億円を超え、この 10 年間で倍増した。シェアは、12、3%程度から 20%を超え、コンスタントに伸びている。文部科学省で 500 億円の教育 ODA 予算、JBIC の借金が 1 年 100 億円である。無償資金協力（小学校、工学部建設）が 200 億円程度（JICA の関与を加算すると約 4 割）である。また、JICA 事業に占める教育協力の割合は約 15～20%で、近年非常に拡大している。

(2) サブセクター別内訳

2002 年の JICA の教育分野実績は、約 307 億円（トータルで約 1,600 億円）である。サブセクターでシェアが大きいのが、成人向けのビジネスコースのような生涯教育などの職業訓練と産業技術教育で 30%ある。初中等の普通教育が 21%、高等教育が 18%、基礎教育（初・中等教育、ノンフォーマル、ECD、教育行政を含む）が 37%である。JICA の事業は、基礎教育分野、高等教育分野、職業訓練分野が約 3 分の 1～4 分の 1 ずつ占めており、基礎教育分野が少しずつ伸びている。

(3) 主要サブセクターの経年変化

コンスタントにやや低迷しているのが、高等教育である。日本の教育協力は、1970 年代、1980 年代、工学部や農学部や医学部への支援というイメージが強かったが、現在は必ずしも中心ではない。ECD は横ばいで、シェアは非常に小さい。基礎教育のなかで、金額的に

伸びているのは、初中等の普通教育である。ノンフォーマルのシェアがそれなりにあるのは、多様な社会教育的なもの（学芸員の指導など）を取り混ぜて行っている協力隊の活動を含めたためであり、ある程度のパーセンテージ、金額で動いている。教育行政の分野も、地方教育行政官の支援、学校マネージメントなどのプロジェクトが最近大きいものを始めており、ここ 4、5 年で増加している。

(4) 事業スキーム別内訳

JICA の教育分野の事業資金 307 億円のうち、協力隊が約 40%、専門家を派遣し、日本に研修員を呼び、活動費を送金して、現地で 5 年程度の事業計画を立てて実施する技術協力プロジェクトが 30%、留学のため来日する研修員が 12%、交流的な色合いのある青年招聘が 2%、無償資金協力の調査や設計のサポートが 4% である。

(5) 地域別内訳

地域別のシェアでは、アジア 45%、中南米・中近東・アフリカで約 10~20% で同額である。アフリカは教育分野のシェアがやや大きいですが、トータルではアジアが多く、アフリカにさらにシフトしていくことを検討している。技術協力と協力隊がそれぞれ 3 分の 1 ずつ、約 100 億円ずつ使っている。青年海外協力隊を 1 人出すと、直接的な経費だけで約 2,000 万円かかり、税金を使った事業のため、計画や成果など国民に対する説明責任も必要である。協力隊のなかで教育分野のシェアというのは非常に大きく（約 4 割）、理科、算数、日本語、音楽、体育、技術など様々な領域で派遣されている。地域別に見ると、アジアが 4~5 割、アフリカ、中南米、中近東が 1、2 割程度である。

5. JICA の教育協力の方法と実例

(1) これまで協力実績が多かった領域

特に 1990 年代前半~1998 年頃までは、無償資金協力による小学校建設と、理科・算数の授業改善の事業が教育協力の中心であった。理科・算数の授業改善には、現職教員研修（In-Service Training）により、現職教員に教科教育法の勉強をしてもらう研修や、教員が授業改善していくのを学校内で校長がサポートするための研修などを行う。

(2) 近年の新たな協力事例

住民参加型学校建設（エチオピア）

エチオピアには、政府公認のフォーマル校を補完する意味でのノンフォーマル校があり、住民参加でつくられ、ある程度の基準を満たせば、政府が教員を派遣している。そのたまえに、住民が発意し、彼らの技術で学校を建てていくのを支援する事業である。

地方教育行政官がコミュニティを回り、コミュニティの問題点を見つけて、学校を建てるためのファシリテーションをつくっていく必要もある。住民のなかでキーパーソンや

リーダーを見つけたり、集会を開いて教育について議論したり、自分たちの教育をどうしていきたいかということ、行政官が働きかけていくべきである。そのことによって住民の発意がまとまり、資金を出し合うことによって学校が建設され、女子教育や教員の派遣にもつながっていく。

現在異なる条件のところ、20校のフォーマル校を建設し、住民参加型のノンフォーマル校のプロトタイプをつくる作業をしている。そのプロトタイプをつくるなかで、行政官に使えるようなマニュアルを作ろうとしている。行政官がどのように地域社会に働きかけていけばよいのか、何をどのようにすれば住民が主体的に教育を改善していくことになるのかについて行政官に働きかけ、実現しようとするプロジェクトである。

教師用指導書作成（ホンジュラス、ミャンマー）

ホンジュラスの実例は、青年海外協力隊の協力がベースになっている。ホンジュラスに算数の隊員を13年ほど継続して派遣しており、その隊員たちが作成した教師用指導書に対する先方の評価が高く、それを活用する形の技術協力プロジェクトになった。協力隊の経験者を中心にした3名の専門家により、教師用指導書を使った教員研修を行っている。この教師用指導書は日本の教科書（特に東京書籍）の赤本を元に作成されている。ホンジュラスの学校は二部授業、三部授業が常態化していて、教師のモラルや教科の知識が低い。そのため教員養成では、教科の勉強や指導方法について教えるだけでなく、教員の能力をどのように補い、授業を改善していくかということが重要であり、そのために教師用指導書が役立っている。

学校運営委員会支援（ニジェール）

教育援助においては、学校運営委員会がよく取り上げられる。コミュニティと学校をリンクさせ、コミュニティが支える形で教育を普及させていくことを目指す取り組みである。

特にアフリカでは、学校が建設されても生徒は来ないという実情がある。日本は無償資金協力で多くの学校を建設しており、その効果で学校は生徒であふれ、就学率が増加しているという報告がある。しかし実態を調査してみると、学区がないため、近隣の小学校から新しい学校へ生徒が移動してきているだけであり、学校に来ている子どもの数は変わらないという現実もある。学校がない、地理的に通学が困難という状況もあるが、学校があっても学校に行かせない、行けない、不十分な学校では子どもを行かせる気にならないという状況もある。それを改善するためには、コミュニティが学校を必要だと考え、親が子どもを学校に行かせたいと感ずることが必要である。学校に行くことによって、子どもたちは自分よりよい生活ができるという確信が親にないと就学率は上がらない。親に学校教育を理解してもらうことが重要である。

アフリカで問題になるのは、学校のバンダリズムであり、学校の盗難や破壊が起こる国もある。コミュニティと学校が乖離しており、コミュニティが学校を必要だと思っていない

いからである。地域社会が自分たちの学校として学校をよくしたいと考えているか、親が学校への関心を持っているか否かによって、学校のあり方が左右される。

ニジェールでは、学校運営委員会をつくるという法律ができたが、その法律の施行力がないため、モデル州を選出し、学校運営委員会をつくるプロジェクトを行っている。具体的には、PTA 役員選出のために、選挙やそのプロセスの教材を作り、セミナーやワークショップを開くなど、公正な学校運営委員会の設定の仕方についての普及活動である。その結果、対象州の小学校で、基本的に全てコミッティが出来るレベルまで来たため、今後は彼ら自身に活動をしてもらう。JICA で小さなスクールファンドを用意して、彼らにプロポーザルを出してもらい、査定をする。本来それは行政官の仕事であるため、JICA は地方教育行政官と一緒にやる。彼らの経験や知識、情報、資金の不足部分を補いつつ、JICA は地方教育事務所のなかにオフィスをもらい、カウンターパートである役人と一緒に回る。今回は、コンサルタントへの研修用の教材作成の依頼とチェックを行い、コミッティが出来上がったところである。今後はいろいろな学校のプロポーザルを出してもらい、地域社会の人々が教員と一緒に学校をよくする活動を行ってもらう。

その際に重要なのは、教育がよくなる方法をコミュニティと行政官に実感してもらうことである。これが積み重なれば、予算や他のドナーからの資金もつくだろう。まだその段

階までいかない場合は、JICA でもう1フェーズぐらい支援する。具体的には教材・教科書、実験室の改善のための物品購入や、女子が学校に来ない理由につながる女子トイレの整備など様々な取り組みがある。水の問題も、泥水ではない井戸や川の水を学校に引き、手が汚れた時や食事の前には手を洗うことを学校のなかで実践し、それを通じて地域社会の保健の改善にもつなげていくために重要



だといわれている。そのためのスクールファンドをつけることも大切である。花壇を造って、自分たちの気に入るきれいな学校にしていくのも一案である。いずれにしろ、地域社会が参加して学校を改善していく過程がないと、地域に求められる学校にならず、子どもたちも学校に来ないのである。

アフリカや他の国では地方分権化が進んでいるが、地方の教育行政官の能力が不足している。日本の明治期、急速に近代教育が普及したのは、日本の地方行政制度がある程度整っていたことが非常に大きだろう。江戸時代に寺子屋があり、識字率が50%を超えていたというのもあるが、明治期に急速に学制発布以降、ほぼ2、30年で初等教育が完全に普及したのは、行政制度が整っていた幕藩体制のもとで、中央の指示が末端まである程度届いたからであろう。しかしアフリカでは、一年の半分は雨季のため赴けない地域があることや、電話連絡が不可能であること、部族問題などのため、中央の意思が必ずしも地方に伝

わらない。そのような状況で、国の一つの制度として、近代教育や公的な教育を普及していくのは難しい。アフリカにおいて、すべての子どもが基礎教育を受けられるようにするためには、地方の教育行政能力をどう改善していくかが大きな問題である。

6. JICA の ECD 分野の協力実績

(1) 基礎教育協力の動向と課題

1990 年代までは高等教育、職業訓練中心で、基礎教育は援助のなかで従事すべきではないとされた時代から、世界的な援助の流れを受けて基礎教育へと移ってきた。

日本はアジアを中心として協力しているが、欧米のドナーや国際機関など世界的な動きから見ると、基本的な援助のコンテキストとして常にあるのはアフリカである。ただし、そういった地域的なシェアの問題や、基礎教育が負うべきシェアの問題は、世界的な流れだけでは片づけられないところもある。日本が他国と同じような協力のパターンをとるべきなのかは、もう少し政策的に熟考すべきだろう。

(2) 教育協力のメニューの拡大

ハードの部分からソフトの部分が増加しているものの、手がついていない部分もかなりある。

教科書、女子教育

JICA も重点として掲げ、サミットや援助関係の会議において、外務省も含め、様々な政策発表で言及しているが、ほとんど実例がない。女子教育は社会問題そのもので、成果を出すのは非常に困難だという印象がある。しかし、困難であっても取り組むべき課題であり、今度イエメンで女子教育のプロジェクトを開始する予定である。

中等教育

高等教育、職業訓練が中心だった日本の援助が、基礎教育にだんだんシフトしてきているなかで、中等教育は比較的落ちている部分ではある。アジアは初等教育よりも中等教育に移行してきている。中等教育支援が中心になることはないと考えられるが、相手国によっては支援する必要もあるかもしれない。

障害児教育、社会的弱者へのケア

2015 年までに初等教育を完全に普及すること。4 年間のある程度の質の高い教育を完全に普及するのが、ダカールでの目標であり、ミレニアム開発目標でも、国連の場でも掲げられている目標である。その実現のためには Left Twenty、Left Fifteen などと呼ばれる最後に残る子どもたちへの支援、障害児教育や社会的弱者へのケアが必要である。

(3) ECD 分野の協力実績

ECD は 1995 年に約 2 億円から 2002 年には 7 億円弱と大幅に急増しているといえる。またシェアは、1%強～2%程度まで倍増している。JICA の ECD の内訳は、協力隊の就学前教育協力がほとんどである。協力隊員については、少ない時は 1999 年で 13 人、多い時は 2002 年で 109 人であり、平均すると毎年約 6、70 人の協力隊員が、幼稚園、幼稚園教諭、保育士分野の就学前教育へ派遣されている。就学前教育分野の研修員については、年により異なるが約 10 人前後である。2001 年から、セネガルの子どもセンターのプロジェクトに関する開発調査を行っている。2002 年の実績は 6.6 億円程度で、そのうち 4 分の 3 がボランティア（109 人）である。開発調査は 1 件だけであるが、金額は大きく、20%程度のシェアを占めている。その他に研修員が 4 名来日している。

7. JICA のセネガル ECD プロジェクト

(1) 実施期間、総事業費、目標

2001～2004 年まで約 3 年間かけて開発調査を行い、総事業費は約 3.2 億円であった。開発調査は計画づくりをする事業で、最終的な目標は、セネガルで ECD を政策的に普及させていくための、ECD のマスタープランをつくることである。パイロット事業で実際に子どもセンターをつくって、それを展開するなかでいろいろな現場の問題点とか現状を把握して、それを最終的にマスタープランにとりまとめて、先方政府に提案する。

(2) パイロットプロジェクト

比較的開発の遅れているセネガルの 2 州（カオラック州、タンバクンダ州）において、各州で都市と地方を 1 ヶ所ずつ選び、子どもセンター（Case des Tout-Petits: CTP）をつくった。就学前教育について地域社会と議論をする啓蒙普及活動があり、健康面や、就学前の情緒的、認知的発達など、子どもに関する問題について、地域社会との議論やコミュニケーションから始めた。地域社会の人々が主催者となり、その委員会が子どもセンターを建設する。建設経費は JICA の負担で、1 件あたり約 500 万円か 600 万円であった。建物は 2 棟タイプで、1 棟は子どもが生活し、保育を受ける場で、もう 1 棟は母親のための集会場、教員研修場、給食室などになっている。



(3) 子どもセンターの運営

子どもセンターは住民自身が議論をした上で建設し、運営費については JICA から出資せず、現地で賄ってもらうことになっている。教員については、小学校を出ているかいないかを条件にし、コミュニティのなかでリクルートして研修を行う。また、各種のマニュアル（住民のファシリテーション、教員研修など）を作成し、セミナーや研修活動を行っている。特に教員研修については、3ヶ月の合宿形式で行っている。

センターの運営は、特に資金面で難しい。入学金や月謝の設定は、コミュニティ中心に決定してもらうが、それらでセンターを運営していくのは非常に厳しい。料金設定は各箇所（4ヶ所）によって異なるが、都市の保育園よりは安く、公的な保育園と同額レベルである。しかし、貧しい家庭にはそれを支払う余裕はなく、そのような家庭の子どもはイスラム教の教育施設（ダラ）で預かる。施設内ではコーランの勉強、モスクの掃除などをして過ごす。貧しい家庭の子どもは、就学前教育を受けるか、受けないかの二択である。お金に余裕のある人にとって ECD は、社会の階段をのぼっていくためのものという考え方もある一方で、お金に余裕のない家庭の子どもはダラで、拭き掃除をしながらコーランの字の読み方を教えてもらっているという現実がある。そのような現状をふまえ、JICA はどのような ECD に携わっていく必要があるのか。セネガルにおける経験から、経済力のない所で、住民の力を使って実施していくのは困難なことが判明した。学費が全く取れない所では、公的な補助の有無に限らず、ECD を行うのは難しい。

(4) インカム・ジェネレーション

今回プロジェクトを実施した 4ヶ所は、何とか自立可能であるという結論がでた。財源は月謝の他に、インカム・ジェネレーション（母親グループが議論し、自分たちでお金を捻出する取り組み）がある。そのなかで最も成功したのは製粉である。製粉機の初期投資は JICA が行い、収穫した穀物を製粉し、町で売るというものである。その他、手工芸品を売ることも試みたが、容易ではなかった。モノを作る技術の習得は、町から指導に来てもらうことで可能だが、実際に売るためには、マーケティングの技術や知識が必要であった。そのためには読み書き計算が必要であることを母親自身が実感し、母親の識字教室が開始されるという効果があった。

また、子どもセンターは ECD であるため、子どもの認知能力、健康改善、母親の生活改善、収入の問題、乳児の生活改善、母親の識字など全てをあわせて、村の保健所や WFP（国連食糧計画）やドナーと連携して行っている。

(5) 今後の展開

ECD 分野では、JICA によるセネガルの案件が初プロジェクトだが、今後 ECD を政策的にどのように行っていくのかというプランを先方政府に提出している。CTP に関する現地政府の評価は非常に高く、今後はこれをベースにセネガルに ECD を普及していきたいようである。ただし、これまでの 4 箇所の CTP はパイロット事業であったため、今後 CTP を本

格的に普及させていくための計画作りを現在行っているところである。

8. JICA の ECD 協力における今後の課題

JICA の教育協力で ECD に重点をおいているとはいえないが、ECD の案件の実績が過去 5 年ほどで増加しているのは、世界銀行が ECD への協力を強く発言したり、ユニセフも活動したりして、ECD が脚光を浴びてきたからである。それに合わせて要請も増加しており、JICA の来年度の案件についても、セネガルのプロジェクトのようなものや、協力隊の活動との連携など、様々なタイプの案件が出てきている。その際に重要な鍵を握る、途上国側および JICA 側の課題について述べる。

(1) 途上国側の課題

政策的に ECD を位置づけ、実施体制を整え、予算措置を図ることである。セネガルの CTP においても、ワッド大統領や行政官、政治家が国際的な援助と開発の流れを考慮した上で ECD を掲げ、CTP 局が作られたものの、予算が一銭もない。JICA がそこをカウンターパートとしてこの事業を実施したが、その予算は基本的に JICA が全て支払っている。しかし今後は、セネガル側が予算措置をし、政策のなかに明確に位置づけた上で、CTP を運営していく必要がある。

(2) JICA 側の課題

援助の対象国やエリア、ターゲット層を決定することである。基礎教育は 6 歳から始まっているのではなく、6 歳までに心も知能も育っている。その時までにはケアをされず、6 歳になった途端に初等教育が開始されても集団生活になじめない、6 歳に必要な認知能力が育っていないなどの問題が生じ得る。たとえば、スラムの地域で日中は子どもだけで群れ、7、8 歳くらいの姉の背中に一日中おぶられている子どもがいたり、子どもがゴミをあさって生活の足しにしたりしているような状況では、6 歳までに最低必要な発達が見込まれるとは言いえない。あるいは、難民の子どもたちが、適切な人間関係のなかで必要なものを周りから得ながら育っているとは言いえない。

様々なリサーチでも、就学前の子どもに対するケアは、初等教育でケアするよりもコストが低くすみ、就学前にケアした方が、成人になって社会的なトラブルが少なくなることが報告されており、ECD の重要性が示唆されている。公教育は ECD よりも早くからその必要性が指摘され、6 歳から最低限の教育を保証すべきであるといわれていたが、実際はそれ以前に落ちていく子どもが存在していた。それに対する援助として ECD がある。

政府ベースで協力活動を行っている JICA が援助しやすいのは、公的な初等教育や教育省があり、カウンターパートが存在するところである。しかし本当に援助が必要なのは、6 歳になるまでに心や知的な発達が保障されていない状況にある子どもたちである。そういっ

た現場で活躍しているのは、スラムにおける地道な活動や、エイズで大人が次々に死亡し、子どもたちが精神的、肉体的悲惨な状況にあるアフリカの僻地における活動などを行っている NGO である。このような活動は、JICA が大規模の資金をもっていても困難である。ノンフォーマル教育を JICA が行うときにも同様の難題にぶつかる。しかし今後は政府ベース以外の方法も考慮しなければ、本当に必要なところに届く援助内容にはならないだろう。

協力方法という点からみると、ECD は初等教育とも色合いが異なる。まず、保健と教育の融合分野的なイメージがあり、たとえば、子どもの体と心の発達を合わせて見ていくなど、母子保健的なものをコミュニティの活動と組み合わせることができるだろう。また、村落開発分野との融合の視点から、コミュニティのインカム・ジェネレーションのようにコミュニティの組織化とうまく融合して事業を展開していくことも必要である。教育の手法や組織体制的な知見も含め、これまでに築き上げた日本の ECD 事業経験を活用しながら日本らしい教育援助を進めていくことが期待される。

9. 質疑応答

子ども発達教育研究センター センター長 酒井

文部科学省の事業で、総合的な学習の時間を充実させる方法を研究している。JICA で ECD への資金が少ない理由や、困難な理由が分かった。今後、JICA で ECD への協力をどのように展開していけばよいのかについて先生方と検討したい。

黒坂（ネパール環境文化総合研究所）

ネパールの研究所で幼児発達を調査している。現場に行くと、情報収集がむずかしい。特に ECD は情報がまとまっていない。ECD のプロジェクトをつくるにしても、何を始めるにしても、情報が大事であると考えるが、その辺りはどうなのか。

董島

ECD はノンフォーマルよりデータがない。ダカールの世界教育フォーラムで、2000 年の教育目標のなかに ECD（就学前教育）があり、ユネスコが毎年 EFA の各国の状況モニタリングをしている。年齢も 0～6 歳まであり、保育の形も多様な ECD をどのような数値でとるかも不明瞭であるが、3 歳以上で、年間保育時間数や教育的要素の割合などの条件をつけて、各国からデータを出させている。

基本的に、途上国には公的な就学前教育（幼稚園、保育園）はほとんどない。裕福なところが運営しているプライベートなものや、比較的国力のあるアジアにおける公的なもの、宗教的なもの、NGO によるものなどがあり、主体も様々であるため、JICA がデータを収集する際には、ベースライン・サーベイを行う。しかし、全国ベースのデータは収集できない

いため、事業を展開していくことになれば、2、3 ヶ月かけて、対象地域における基本的なデータ（子どもの数、村の生計、既存の施設など）を収集していく。プロジェクトの開始時やプロジェクト経過の段階で、現地の開発関係の会社（ローカルコンサルタント）に調査と報告を依頼することによって、2、3 ヶ月程度の時間をかけてデータ収集を行う。しかし、一件一件調査をするしかなく、時間的、金銭的制約のなかで、どのデータを最低限必要とするかを判断し、必要なデータを収集するところから始めていくので、必ずしも網羅的なデータはとれない。

国が就学前教育を政策として行っていくのであれば、基礎データが不可欠である。途上国が自国の現状（6歳までの子どもたちの状況、施設環境、様子、問題など）をしっかりと把握し、政策がたてられていくのが理想的であるが、財力や人材が不足している途上国では難しい。したがって、その一部を手伝うのが援助であり、全体として少しずつできるところからお互いやっていくことになる。援助としてECDのデータを整備していくような協力も考えられるが、その前にそもそも様々な概念分けさえできていない。

最近ではノンフォーマル分野の統計整備が議論され、Educational Information Management System（EIMS）などの教育統計を整備するアプローチがよくとり上げられる。またリトミスにリテラシーが付加されたものを用いて、ユニセフやユネスコなどは、非識字者の数、地域、年齢層を把握し、非識字の政策を事業展開し、施策をつくっていくための統計整備を実施している。JICAもパキスタンのある州の統計整備を始めたが、二次データの加工や様々なセクターが持っているデータを合体すればよいというのではなく、一個一個調査し、一次データからとらなければならないので、資金がかかる。

ECDについては、統計を整備する以前に、本当に必要なところからケアをしていくべきではないだろうか。難民、母子家庭、貧困地域、スラムといった地域の子どもたちをどうケアしていくか。地域社会に入っていけるNGOなどと連携し、できるところから取り組んでいった方が早いのではないだろうか。早急にケアを始めなければ、子どもたちはどんどん育っていつてしまう。

黒田（早稲田大学）

ECDの教育のあり方についてコメントしたい。NGO的な形で非常にニーズのあるところからやっていくというのは一つの方向性として納得がいく。これは高等教育と似ている。高等教育は小学校と異なり、施設建築や教員養成を行っても、裕福層に偏ってしまうことが指摘されている。高等教育のアプローチでも提言されているのは、マネジメントや政策のフレームワーク構築にもう少し注力していき、たとえば高等教育のセルフコストリカバリーを高めるなどの形での協力が必要であるということである。これはECDも同様である。今、JICAのECDにおける中心的な協力は、協力隊で幼稚園教諭を派遣することであり、途上国の豊かな層に対しての協力になっているのではないだろうか。一方で、政策的なフレームワーク整備、教育と保健のセクターの融合、技術的、政策的な協力をやっていくこ

とに、もう一つの活動があるのではないか。現業的な NGO と協力するだけでなく、フレームワークの部分でかかわっていくべきではないか。

坪川（ソニー教育財団）

協力隊 OG で、現地専門員として隊員選考をしている。協力隊の幼稚園教諭は現在傾向が変わってきてはいるが、当初は教育が手つかずのところに入っていった。貧しい地域で、ユニセフが栄養改善プログラムのなかの家庭保育所と結びつきながら展開したということもある。自身はマレーシアで、ジャングルを切り開いて低所得者層が定住し、所得を得させるための入植地に派遣された。現在 ECD の時流にのって、かなりの人数の要請がきているが、エジプトやパキスタンなどの富裕層のところへ協力隊が派遣されている。隊員たちは、富裕層のための派遣を望んだのではないというジレンマも感じている。

董島

協力隊にも多様な現場があり、保育士を手当てできない村落や、地方州政府がやっている人手不足の地域へ入ってもらおうという動きもあった。

草の根的な展開だけでなく、政策的なフレームワークも重要であるという黒田氏の提案には同感である。協力隊員のコストがかかっているため、それなりにアウトプットを出さなくてはならないが、厳しい状況にあって援助のニーズが非常に高い施設のなかで改善ができれば、隊員の満足度も高く、協力隊一つ一つの事業としての意味合いがあるだろう。

その一方で、セネガルのように 3 億円の事業をすると、草の根的な展開だけで良いのかという議論がある。ノンフォーマルも同じ問題を抱えている。日本が事業や大きなプロジェクトを組むと、日本人の人件費が非常に高い。それだけのメリットと、知的生産ができるものでないと説明がつかない。税金を使うからには、その金額に見合った納得いくものが必要である。3 億円で造った 4 校の CTP をベースとしてそれがセネガル全土に広がり、セネガルの中間層の子どもたちが就学前教育を受けられるようにならなければ意味がない。草の根的な、完全に行政に取り込まれていない領域で、JICA が協力していくことは難しい。

政策的フレームワークには、知的な貢献が求められる。高等教育は、実施意義や理由、組織体制が進んでいるが、就学前教育で同等に実施していけるかということについては、途上国側の体制が整っていないため、不安が残る。たとえば、セネガルの政策的な体制が弱いことを理由に、3 億円で 4 ヶ所の CTP を造って終了というわけにはいかないのである。

瀬田（お茶の水女子大学客員教授）

昨年 9 月～12 月の初めまで、ECE（Early Childhood Education）分野で、パキスタンに短期専門家として滞在した。イスラマバード市内のモデルスクール（連邦教育省）のモニタリングの際、30 校程度視察した。人も校舎も整っていることを前提に、ユニセフも Child Friendly School の指定をし、US Aid による Children's Resources International プロジェクトが

行われている。30校のうち17校は、両プロジェクトが重複しており、パキスタンの Education Sector Reform プロジェクトにも入っている。その国としてよいと評価されている学校が選定されており、その結果、よい学校はさらによくなる一方で、Government School では6クラスを2人の教員がみている。国のドキュメントでECEの機関として指定されているものの、1クラスが60人程度のもある。そして教員がよく休むため、1人の教員が6学年をみている。そのような状況下には援助の手が入らない。支援をするなら、そういうところに着目するとよいのではないか。幼児教育のようなものが培われるかという視点からの援助もしなければならない。JOCVが現場に張りつくといった草の根的な活動も重要だが、体制を変えるためには、政府のマネジメントに対して働きかける支援が必要なのではないか。

坪川（ソニー教育財団）

黒田氏や瀬田氏の意見同様、教育行政の部分にかかわることが大切だろう。今回センターは、現地幼稚園教諭を対象とした日本の幼児教育紹介のワークショップを開いた。行政官の意識の啓発も目的とし、その場に教育省の幼児教育担当官も招いた。途上国の多くは小学校教育の教員の給与で汲々であり、政策的なところにはやる気がないのは現実である。公教育がうまくいかなかったため、ノンフォーマル教育で補完して来たが、幼児教育もそこから出発した。幼児教育を公教育に認めてもらうフレームワークづくりが重要になってきているのではないか。政策が不安定なことを考慮すると、協力隊の努力も草の根的活動だけでは不十分である。JICAには、教育にかかわる教育省の意識改革から始めてほしい。

董島

途上国のECDに対して納得することや期待することはあるものの、現実的には実施困難という実態がある。途上国の行政官に来日してもらい、日本の幼児教育現場をじっくり見てもらうのもよいだろう。

ECDを公教育のなかに取り込んでいくのも一案だが、ECDを教育のなかでどのように重点づけしていくのかも考慮しなければならない。基礎教育、高等教育、中等教育の議論は、ここ15年ほど続いている。1990年のタイのジョムティエンでの会議以降、政策的に認められないと援助も手を引くため、世界が認める開発の方向に途上国も流されている。高等教育は等閑視されていた時期もあったが、1998年の世界高等教育会議によってやや揺れ戻し、中等教育は依然として無言のまま、ノンフォーマルは割と増加している。ECDは最近、保健、地域、社会紛争が影響して急増した。2015年には、すべての子どもが良質の初等教育を受け、4年生もしくは小学校卒業まで保障することを目指している状況をふまえ、途上国の予算をどのように配分していけばよいのか。高等教育も知の拠点として重要である、Knowledge Societyであるという議論などもある。やはり、基礎教育や初等教育を中心にした広い教育がどう確保されるかということが重要であろう。Early Childhoodも必要だが、どのような制度、政策にしていくのか。高等教育はプライベートセクターの活用が提唱され

ており、コミュニティや NGO などによるパブリックではない資金源や力を使った育成方法がある。ただし、それぞれの国の現状に対応する必要があり、国の教育政策や教育活動をどう保証していくのかは難しい。現地における多様な経験が一つ一つの知恵になり、そこから共通項の知恵が出てきて、途上国の教育政策や JICA の協力方法へとつながっていく。

子ども発達教育研究センター センター長 酒井

大学の拠点システムとして、政策的なフレームワーク、全体のマネージメント、草の根的な活動などをふまえ、様々なストラテジーを考えていかなければならない。日本の幼児教育の教育経験をどのように生かしていくのかについても吟味が必要である。