

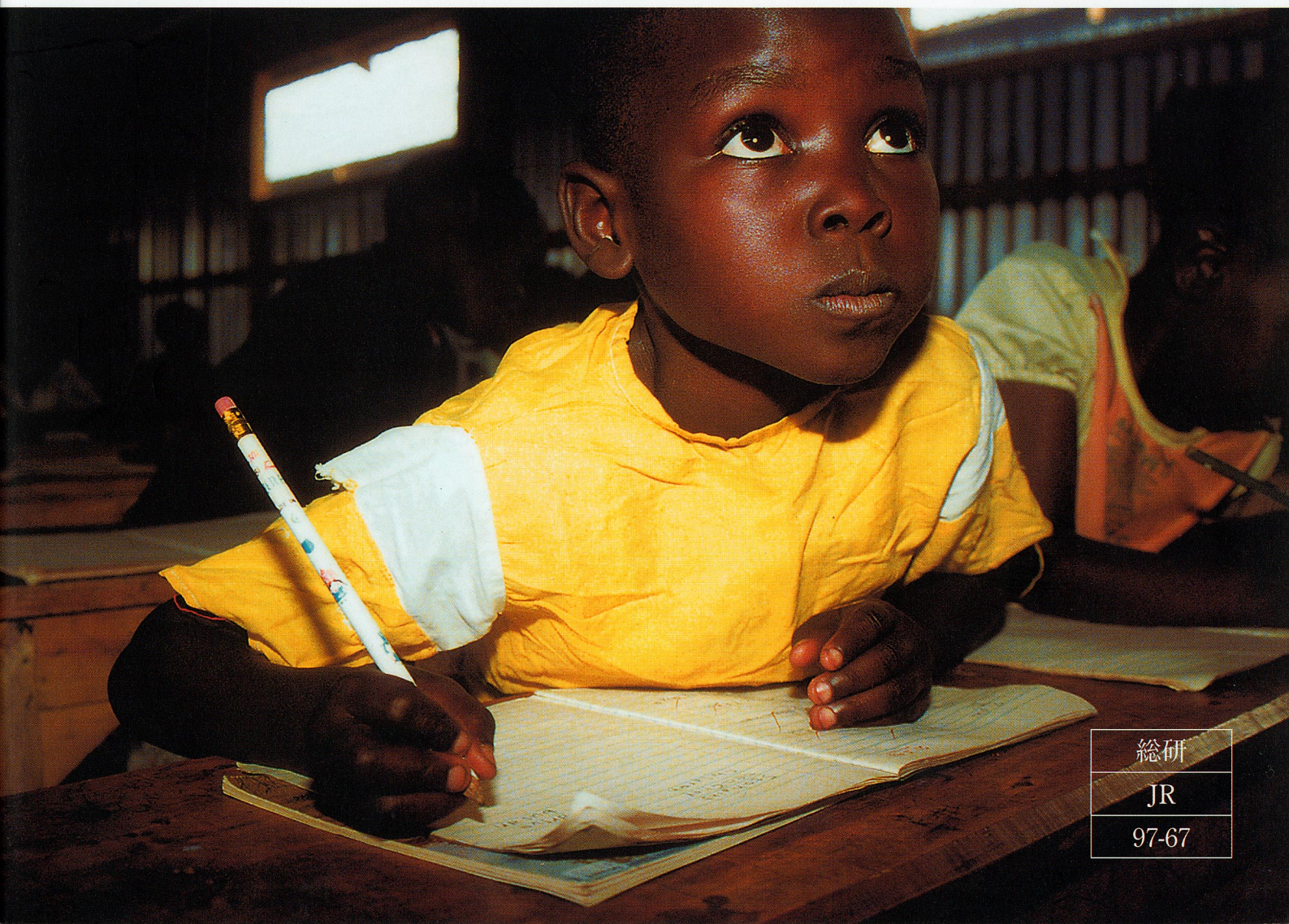


国際セミナー サブ・サハラ・アフリカにおける 基礎教育開発と援助

平成9年12月



国際協力事業団
国際協力総合研修所



総研

JR

97-67

国際セミナー

サブ・サハラ・アフリカにおける 基礎教育開発と援助

国際協力事業団
国際協力総合研修所

<所属名は、当時のものを使用している>

はじめに

この報告書は、1997年3月7日に国際協力事業団(JICA)の主催、外務省・文部省後援により開催された「サブ・サハラ・アフリカにおける基礎教育開発と援助」国際セミナーでの基調講演、パネル・ディスカッション、総括討論を取りまとめたものです。

サブ・サハラ・アフリカ諸国では、独立を達成した1960～1970年代から近代的教育の普及・拡大が図られました。しかし、1980年代の経済危機以来、多くの国々で公的教育支出が停滞・減少する一方、急激な人口増加が続いた結果、初等教育の就学率は1980年から90年代を通じて減少を続けるといきわめて厳しい状況が続いています。また、量的な側面だけでなく、学校、教員、教材など教育の質の面での低下も指摘されています。

我が国は、「万人のための教育世界会議（1990年3月）において採択された「万人のための教育世界宣言」の趣旨を踏まえて、開発途上国の教育の普及・拡充のための協力を強化してきました。また、「DAC新開発戦略」が採択され（1996年5月）その目標のひとつとして2015年までに初等教育の普遍化を達成することがあげられ、我が国を含めた加盟先進各国と途上国政府がグローバル・パートナーシップの理念に基づいて共同して努力することが提案されています。さらに、サブ・サハラ・アフリカ諸国への支援の取り組みのひとつとして、1996年4月、第9回国連貿易開発会議(UNCTAD)において、「アフリカ人作り支援構想」を表明し、アフリカ諸国における初等教育を中心とする教育分野に対する援助の拡大を約束しております。

我が国政府開発援助(ODA)においては、基礎教育分野への支援として、これまで無償資金協力による小学校建設や青年海外協力隊(JOCV)による理数科教育が中心でしたが、このような背景のもとで、JICAは1993年に「開発と教育分野別援助研究」を実施し、我が国のODAにおける基礎教育援助の重視とサブ・サハラ・アフリカ地域への配分の拡大等の提言を盛り込んだ報告書を作成するとともに、サブ・サハラ・アフリカ諸国からの教育分野への援助要請に応えるため、基礎教育開発支援のための調査研究やプロジェクト形成のための調査を実施してきました。

本セミナーは、国際機関関係者、援助機関関係者をはじめ、内外のアフリカの教育開発の専門家とともに、サブ・サハラ・アフリカ諸国の基礎教育の現状と課題について議論するとともに、それらを踏まえて、アフリカ各国政府と援助機関等の果たすべき役割とその連携・協調の方法について検討することにより、我が国の今後のサブ・サハラ・アフリカに対する基礎教育援助の効果的・効率的な実施に資することを目的に開催されました。

パネル・ディスカッションでは、非常に有意義な討論が繰り広げられ、一般参加者の方々を含めた質疑応答においても、熱のこもったやりとりの中から、基礎教育支援の重要性、サブ・サハラ・アフリカ援助の課題と取り組みの方向性について理解を深めることができたことは、本セミナーの大きな収穫でした。

最後に、このセミナーの開催にあたってご協力、ご支援をいただいた関係団体の皆様に深く御礼申し上げますとともに、セミナーを成功に導いたパネリスト、参加者の皆様に感謝の意を表します。

平成9年12月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 五十嵐 禎三

目 次

はじめに

開会の挨拶

木島 輝夫 国際協力事業団理事 iii

1. 基調講演

「サブ・サハラ・アフリカ諸国の基礎教育 - その歴史と展望 - 」
アイシャ・バー・ディアロ 3

2. パネルディスカッション 第1部 モデレーター 横関祐見子 23

「サブ・サハラ・アフリカにおける基礎教育の現状と課題」
「サブ・サハラ・アフリカの基礎教育と我が国の教育協力への取り組み」
内海 成治 25

「サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援」
ルース・カギア 31

討論 1 モデレーター 横関祐見子 55

3. パネルディスカッション 第2部 モデレーター 横関祐見子 59

「アフリカの基礎教育拡充に向けた新しい援助のアプローチ」
「援助機関調整：従来の方法および様々な成果と新しいアプローチ」
リチャード・サック 61

「基礎教育：教育セクター全体と学校に焦点を絞る」
テリー・オールソップ 72

「サブ・サハラ・アフリカへの新たなアプローチの模索」
小田野展丈 85

討論 2 モデレーター 横関祐見子 90

4. 総括討論 モデレーター 横関祐見子 93

閉会の挨拶

岩波 和俊 国際協力事業団 国際協力総合研修所 所長107

付 録109

1. 基調講演者、パネリスト略歴111
2. 「サブ・サハラ・アフリカの基礎教育開発と援助」参考資料 113

開会の挨拶

国際協力事業団
理事 木島 輝夫

皆様こんにちは。大変お忙しい中をありがとうございます。本日の「サブ・サハラ・アフリカの基礎教育開発と援助」国際セミナーの開催にあたりまして、国際協力事業団を代表いたしまして、一言ご挨拶申し上げます。

最初に本日のセミナーの基調講演をお引き受けいただきましたアイシャ・バー・ディアロ、ユネスコ基礎教育局長と、パネリストとしてご参加いただきました皆様に、心からお礼を申し上げます。また、セミナーの後援をいただいております外務省および文部省に対しましても、この場をお借りいたしまして厚くお礼を申し上げます。

1990年3月にタイで開催されました「万人のための教育世界会議」において、「万人のための教育世界宣言」が採択されましたことは、皆様もご承知のとおりでございますが、その中で、社会の中で生存を確保し、かつ社会の開発に主体的に参画していくための基礎的な知識、技術、価値観、態度等に関する学習のニーズを満たすことが基礎教育の目的である、と考えられております。また、基礎教育は、社会を構築する人的資源の基盤であるとともに、個々人の権利でもあるということです。基礎教育の基盤がなく、すなわち個人の教育を受ける権利が十分に保障されていないという状況下におきましては、日本政府を含めまして、各国の政府、あるいは国際機関が目下開発の中心課題としております「人間中心の開発」といったことも実現することは出来ないと考えられます。

そのような開発の基本課題の中において、本日のテーマ領域であるサブ・サハラ・アフリカ地域は、1980年代に、主な輸出品であった1次産品の価格の低下、累積債務の増大といった要因による深刻な経済危機に直面いたしましたし、この危機を乗り越えるために、多くの国々において、世界銀行等の指導の下に、いわゆる構造調整政策といったものが導入されました。それにより、大幅な歳出の削減ですとか、厳しい措置がとられているわけです。そのような経済的な危機と、政府の予算の削減といったことに伴いまして、多くの国々において教育関係の予算も減少するとともに、貧困のために子どもを就学させることが困難な家庭が増加している、といった状況があります。

サブ・サハラ・アフリカ地域は、1980年から90年代を通じまして、初等教育の就学率が減少した世界で唯一の地域です。また、多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国において、女子就学率は、世界で最も低い数字にとどまっております。さらに学校・教育・教材などの質の確保の面でも、整備・強化の必要を指摘されているところです。すなわち、教育の機会の拡大、および公平な教育機会の提供による基礎教育の拡充、さらに教育の質の確保といったことは、サブ・サハラ・アフリカ諸国における開発のために、最も緊急に要求されているところです。

以上のような背景の下、我が国は、昨年4月に開催されました第9回国連貿易会議（UNCTAD）において、池田外務大臣（当時）が出席されまして、アフリカ諸国の人づくりに対する支援のために、向こう3年間で1億ドルの教育援助を行う、ということを中心とした具体的な援助のための

措置を発表されているわけです。いわゆる「アフリカ人づくり構想」です。また昨年5月、経済協力開発機構（OECD）のDACでDAC新開発戦略という、21世紀に向けた新しい開発戦略が採択されまして、この戦略における開発目標の1つであります、例えば2015年までに基礎教育の普及といった具体的な目標が謳われているわけでございます。

私ども国際協力事業団は、政府開発援助の実施機関ですから、そのような日本の政府、あるいは国際ドナーコミュニティの方針に則りまして、私どもに課せられた責務に応えるべく、真剣に今後、その目標達成に向けて、我々の努力の在り方を定義しなければいけない、というような状況に立ち至っているわけです。すなわち、サブ・サハラを中心としたアフリカ諸国に対する国際協力事業団の協力、なかんづく教育分野における協力を、従来にも増して充実・強化しなければいけない、といったことが私どもの認識です。

そのような中で、JICAとしましては、振り返ってみますと1993年に、開発と教育に関する分野別援助研究も行っておりますし、またそれ以外の基礎教育開発支援のための各種の調査ですとか、プロジェクト形成のための調査等を実施しているわけですが、率直に申し上げまして、サブ・サハラ・アフリカ諸国の基礎教育分野に関する私どもの知見、経験といったものは、十分なものであるとは言えないものがあります。このような経験の不足を補い、かつJICAの得意とする分野や方法において、今後の教育の効果を最大限発揮するための方策として、ほかの国の援助機関ですとか、国際機関との連携による協力を、一層進めていく必要があるのではないか、本日のセミナーも、そのような場を提供する機会であるというふうに考えているわけです。

したがって、本日のセミナーにおいては、JICA側出席者から、サブ・サハラ・アフリカにおける過去のJICAの諸々の取組みを紹介しますとともに、そのような我々の援助の過程で我々が達着しました問題点といったものも、率直にお話することになろうかと考えております。

また、パネリストの皆様方からは、長年のサブ・サハラ・アフリカの教育開発に関するご経験に鑑みまして、その経験に基づく洞察と、JICAを含む我が国の今後の教育の在り方について、どうか貴重なご示唆をいただければありがたい、というふうに考えます。本日のセミナーが、今後の我が国のサブ・サハラ・アフリカに対する効果的な教育協力活動の一助になることを願いまして、簡単でございますが私の挨拶に替えたいと思います。ありがとうございました。

1. 基調講演

「サブ・サハラ・アフリカ諸国の基礎教育
- その歴史と展望 - 」



アフリカにおける基礎教育

UNESCO基礎教育局局長
アイシャ・バー・ディアロ

基礎教育は常にアフリカ諸国民の中心的な関心事であり、彼らは、基礎教育があらゆる社会的・経済的発展の土台であることを認識している。今日世界の多くの地域が直面している困難は、基礎教育を提供するために制定されたシステムが崩れていることに一部起因している。これはとりわけサブ・サハラのアフリカ諸国において言えることであり、その教育の歴史はいくつかの影響をもたらし、ほとんどの国においては1960年代から1970年代にかけてその発展に見合った教育制度が出現してきた地域なのである。

サブ・サハラ・アフリカの教育の歴史は3つの時期に分けることができる。

- ・ 植民地以前の時期
- ・ 植民地時代
- ・ 独立後の時期

現状にふれる前に、これらの時期の主な発展について簡単に述べる。私はとりわけギニアのケースを検討し、アフリカの教育のニーズを明らかにし、アフリカの教育の発展を導くような提言をいくつか行うつもりである。

． 歴史

A． 植民地以前の時期

伝統的にアフリカにおいて教育は社会全体の問題であると考えられていた。教育は世界的な視野でとらえられ、専門技術というより、集合体の責務として考えられていた。ポール・デザルマン^{注1}によれば、伝統教育の特徴は以下のようなものである。

1. 教育はあらゆるところで与えられる。
2. 教育はいつでも与えられる。
3. 教育はコミュニティのすべてのメンバーによって与えられる。
4. 教育は環境と密接に結びついている。
5. 教育は社会のニーズと直接関連している。
6. 個人は人生の早い時期に生産に組み込まれる。
7. 訓練は技能を発展させるだけでなく、コミュニティに帰属し、貢献しているという感覚を育てる。
8. 教育はすべての者にかかわる。
9. 教育は包括的な性格をもつ。

(注1) *Histoire de l'éducation en Côte d'Ivoire - Des origines à la Conférence de Brazzaville*、『コートジボアールの教育の歴史：ブラザビル会議の起源』、アビジャン、CEDA、1983年。P.456。

10. 社会は均衡を維持することをめざす。
11. 呪術が根本的な役割を果たしている。
12. 信仰と聖なるものが生活のあらゆる側面に存在する。
13. 両親が子どもの教育に重要な役割を果たしている。
14. 年をとることがプラスの発展と認識されている。
15. 人間関係は個人的な関係である。
16. 教育と社会のモデルは言語を中心にむすびついたグループによって発展していく。
17. 知識は口頭で伝えられている。

このような伝統的な社会では、教育は子どもに安心感、帰属感、アイデンティティ、達成感を与えてきた。教育はたんなる準備過程ではなくて、人生に参加するプロセスであり、コミュニティの仕事であった。

B. 植民地時代

アフリカに初めて学校を持ち込んだのは宣教師であり、それは外国の教育システムそのものであった。彼らは現地人のエリートを訓練して、キリスト教を布教させ、一般的に植民地化のプロセスを進めた。このように、植民地時代の教育には、アフリカ社会に奉仕するという教育機能の認識がなかった。

植民地時代の学校は西欧をモデルにしており、現地の状況についてまったく知識をもたない外国人教員が教えた。実際に、教育は意図的にアフリカの内容を避けた。植民地教育は「母国」の状況をそのまま反映しており（例えば19世紀のフランスにおける宗教学校と非宗教的な普通学校との対立）、生徒が実際に暮らしている世界であるアフリカの現実については、とり入れたとしても、ほんの僅かであった。そのうえ、通学する機会を得ることができたのはごく限られた人々にすぎなかった。

世界銀行が発表した統計によれば、植民地時代がほぼ終わった1960年における初等教育の全体的な就学率は36%であり、これに比べてアジアでは67%、中南米では73%であった。しかし、このように平均してしまうと、地域間、都市と村落部、性別、宗教や民族集団による大きな格差が見えなくなる。フランス語圏の地域では、全体の就学率は38%（ベルギー植民地は50%で、フランス植民地は31%）、英国植民地は40%であった。サブ・サハラ・アフリカ全体の非識字率は90%を超えていた。

学校修了者は植民地政府から職を得て、特権的な社会的地位を与えられた。この種の教育は、その性格や意図がエリート主義であり、西欧的な価値観に憧れ、服従するという結果をまねいた。事実、アフリカ人は、伝統教育が保守してきた価値そのものを組織的に崩壊させるような教育制度を受け入れるように要求された。

また、イスラム教が植民地時代のアフリカの教育に及ぼした影響について留意することが重要である。イスラム教の影響は中世にまで遡り、とりわけ神学を教えることをめざしたコーラン学校は17世紀と19世紀には目覚ましい発展を遂げた。今日にいたるまで、イスラム教育はアフリカ大陸の多くの地域に重要な影響を及ぼし続けており、イスラム教学校はコミュニティに根を下ろ

し、維持されている。多くの国でイスラム教学校のカリキュラムを拡大して、もっと幅の広い基礎教育計画を取り入れるための努力が行われている。

C. 独立の時期

アフリカは独立した時に、そのニーズや現実にそぐわない教育制度を過去の植民地時代から引き継いだ。そのため多くの独立国家の最初の仕事はこの状況を変えることであった。1961年5月の初めにユネスコが組織したアジスアベバ会議を契機に、サブ・サハラ・アフリカ諸国は、社会的・経済的発展と文化的解放を達成する計画の一環として、大きな熱意をもって教育制度の改革に取り組んだ。

プログラムや教育方法の大幅な改革が進められ、新たに独立した諸国は、国際社会の支援を得て、教育を促進するために努力を重ね、数量的にはすばらしい成果をあげた。

新興独立国は、1970年には教育に国内の公的資金からおよそ38億ドルを、1975年には63億ドル、1980年には100億ドル以上を投じた。その後は、このレベルの支出を維持することが出来なくなり、89億ドルほどに低下した。国際的な援助（二国間、多国間、民間）は1980年代には年間95億ドル台に達している。

アフリカ諸国は初期の段階で目覚ましい成果をあげたことに自信をつけ、基礎教育の普遍化を簡単に達成できると考えた。この目標をめざし、アフリカの教育制度は急速に発展したのである。

しかしながら、その教育制度は植民地支配によって押しつけられたものであった。初等、中等、総合高等レベルに分けることが踏襲された。ほとんどの国で大学が設立され、大きく発展し、多くの国で、大学の卒業生全員が国家公務員として雇われた。残念ながら、1970年代は経済状況が悪く、教育の公的資金も少なくなって、教育制度は深刻な危機に陥っていった。

世界銀行の調査によれば、1960年から1983年の間に、アフリカの学生数は年間9%の割合で増加し、アジアの2倍、中南米の3倍であった（付録の表1参照：p.19）。初等教育レベルでは、20年間で就学率が36%から75%に増加している。この時期に、学校はこれまで教育から排除されていた国民層に門戸を開いた。また、アフリカ諸国は学校建設と教員養成の面で大きな進歩を遂げた。こうした努力と並行して、大々的な識字運動が始められ、成人の識字率は9%から42%に上がった。成人教育やノンフォーマル教育も盛んに行われた結果である。

同じく重要なことは、初等教育の内容が多くの国でアフリカ化されたことであった。つまり内容が改められ、アフリカの状況や環境、アフリカ人のニーズを反映するものになったのである。21ヶ国において、学校で使う言語が、英語、フランス語、ポルトガル語にとってかわり公用語となった。要するに、学校がもはやアフリカ人の生徒にとって外国のものではなくなったということであり、このことが彼らにとってさらに魅力的なものとなった。

一般的に、英語圏諸国の方がフランス語圏諸国よりも、全体の就学率、特に女子の就学率が高かった。1960年には、英語圏で学齢集団の47%が小学校を修了しており、1980年には58%になった。フランス語圏では、1960年には16%であり、1980年には30%であった。表1はアフリカの7ヶ国における全体の就学率（女子の通学率は、小学校の学齢集団の女子数と比較したもの）である。読者は二つの事実に気がつくことであろう。まず第一に、英語圏のほうがフランス語圏より

も就学率が高いことと、二つの国（ボツワナとジンバブエ）では男子よりも女子の登校率が高いことである。

残念なことに、この地域のほとんどで行われた教育制度の改革は、その目標を達成しなかった。その要因として、改革が一貫した戦略に基づいていなかったことが指摘されている。表2（p.19）は1960年から1994-95年までの間に、アフリカのいくつかの国で全体の就学率が上昇した（あるケースではその後に低下しているが）ことを示している。後述するように、フランス語圏の諸国とエチオピアは旧英国植民地に比べてかなり低い比率であった。ザンビアの場合、銅の輸出が経済の中心であったため、1980年代に銅の価格が低下するにつれて、就学者の割合も下がっていることがはっきりと読みとれる。

． 現在の状況

今日、独立してから達成してきた進歩が大きな脅威にさらされているようである。人口増加は続いているが、就学者数は変わらないか、あるいは低下している（表2参照）。恐らく、それよりももっと重要なことは、教育の質が多くの国でかなり悪化してきていることである。

過去に民主主義の経験がない国で、複数政党民主主義体制の誕生とともに、学校を政争の対象にせず、教育を政治よりも上位に位置づけて、すべての政治家や政党が尊重し、促進すべき国民的責任として教育を考えることが重要になってきた。この問題は継続的な課題としてとりあげられてきているが、近年、進歩が見られはじめている。

教育へのアクセス、質、平等、留年、学業達成の諸根本問題は、多くのアフリカ諸国で解決にはほど遠い。実際のところは、軍事予算が増大し、教育予算が縮小し続けていることを強調しなければならない。

1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」と、1996年ヨルダンのアンマンで開催された「万人のための教育の5ヶ年検討会議」で、1980年代と1990年代のサブ・サハラ・アフリカにおける就学増加率がいかなる地域よりも低く、また識字率も同様であることが（男性は67%で、女性は47%）報告された。落第（20%）や人口増加率は他の地域よりも高かった（付録の表3と表4参照：p20, 21）。実際に人口増加率（3%）は経済の成長率（2%）より高く、このことは1人当たりの収入が実際には低下していることを意味する。アフリカ地域の教育は、設備や教材の深刻な不足と、ほとんどの国でまだ初期段階にある通信手段の不十分な開発状況に悩まされている。

人口増加の重圧が就学率にマイナス効果を与えていることは明らかである。事実、アフリカの学齢期の子どものわずか50%しか通学していないが、南アジアでは73%、中東と北アフリカでは76%である。女子の就学率はさらに低く、小学生全体の45.6%という事実が示す通り、45.1%を占めていた1990年と比較してもほとんど変わっていない。

アフリカの教育状況を改善するために不屈の努力が続けられているが、状況は複雑であり、困難である。それは、経済的、人口動態的、社会文化的、制度的要因が結びついて、問題を複雑にしている。アフリカ経済は再構築の過程にあり、その自由化はほとんどの場合、政府支出の制限をめざした構造調整の中で行われている。債務、構造調整のための制約条件、高い失業率などの

負担がすべてからんで、子ども達の教育を圧迫している。1992年に、アフリカ人1人当たりの所得の推定額は850ドルであった。もちろん、すべての国を平均してしまうと著しい格差が隠れてしまう。例えば、モザンビークの1人当たりの年間所得はわずか60ドルであるが、ガボンでは4,450ドルであった。

要するに、アフリカ教育制度は以下のような要因のために、危機的な状況にある。

- (i) 教育に対する要求の弱さ。特に村落部や女子の間では退学者の失業率が高いので、学校教育に金や子どもの時間を投資することは無駄だと親に思わせている。
- (ii) 悪化した交易条件、予算均衡と沈滞した経済を刺激することをめざす構造調整政策、軍部など他の行政機関からの予算要求などのため、教育制度は財政的な危機にある。
- (iii) アフリカを悩ませている混乱と長期にわたる内乱。

教育危機の特徴

アフリカの教育危機は、アクセスの不平等がとりわけ男女間で縮小しないことに現れている。例えば、1990年には、6歳から11歳までの男子のおよそ60%が就学したのに対して、女子は52%であった。さらに、教育の質が低下しており、落第や退学する児童が増えて、もっとも基本的な技能である読み書きや、問題解決能力、適切な社会的および市民としての態度、環境の理解などを習熟することなく終わってしまう。平均的な就学年数は、1992年で、男子は6年半、女子は5年半と推定された。

アフリカの学校は極端な中央管理と、あらゆるレベルでの不十分な運営がよく指摘されている。学校を管理するのは、運営や管理の訓練をまったく受けていない教員である。ほとんどの決定は日常的な学校業務からまったく離れている教育省や中央政府が行っている。その結果、その決定は教室やコミュニティの教育現場の実態にあわないことが多い。正確な最新情報がないので、中央政府は、小規模でかつ遠隔地にある大半の学校から成るシステムを有効に運営することができない。

財政危機は資金不足のみならず、もちろんそれが中心ではあるが、入手できる資源を柔軟に活用できないという事実も一因となっている。予算の90%以上がひとつの支出項目（教員の給与）のみに支払われ、教科書や備品、建物や設備の最も緊急な修理代に当てるべき金がほとんど残らない。その結果、校舎はたいてい荒廃しており、教室は過密状態で、設備は粗末である。予算の大部分が教員に支払われているが、給与はたいてい極端に低く、多くの国で遅配している状況である。意外なことではないが、教員のやる気もたいていは低い。小学校に比べて1人当たりの教育費が少なくとも15倍から20倍かかる高等教育の拡充は、政府が負担すべき教育費を増やしている。こうした重圧の影響は、教育制度の衰退、または、多くの場合は崩壊に見ることができる。

教育危機の影響

初等教育の質が悪いことは学業成績を低下させるだけでなく、学校とコミュニティの関係をこじれさせる。学校の文化がコミュニティの文化と対応していない。教員はたいてい親に責任を感じておらず、親を何もわからない無教養な人間と見ており、一方、コミュニティ側も学校に対してほとんど責任感を感じておらず、学校をコミュニティとは異質な事柄や価値観を代表している

外在的なものとして見ている。

学校のカリキュラムはコミュニティのニーズとほとんど関係がない。現実の状況にてらして、学校の目的はあまりにも漠然としており、百科全書的な内容である。このことは生徒の落第率が高いことの大きな理由である。教員の教育レベルはたいていは低く、組織的な訓練もほとんど受けていない。教員は能動的な方法を用いるよりも、暗記学習を強調しがちであり、異なる年齢層や学力の生徒に対応できるようなプログラムを組織した経験がほとんどない。教員がこうした弱点を克服できるように継続的に教育や訓練を行う効果的なプログラムをもつ国は極めて少数である。

ほとんどの国の、特に村落部では教科書や学校の備品が不足していることも、重大な問題である。たいていは生徒20人に対して教科書1冊の割合であり、多くの場合、その教科書すら、一般にはその学校がおこなっているプログラムを反映するものではない。たいてい、教員は、学科内容をどう説明し、関連の授業活動をどう行うかということを指導する教授ガイドをもっていない。要するに、アフリカの現状は、教育制度のあらゆる側面に影響をおよぼす多面的な危機のひとつなのである。

ギニアの例

1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」で決められた目標を達成するために、世界各国が採択した「万人のための教育世界宣言（EFA）」と行動計画は、あらゆるレベル（世界、地域、国内）の責任を明確にし、2000年までに達成すべき目標を定めている。

ジョムティエン会議以来、ほとんどのアフリカ諸国は、アクセスを広げ、質を向上させ、現実との関連性を改善し、効率を上げることをめざす行動をとってきた。作成された教育政策はたいいていの場合、明確で、効率的で、十分な支持を受けている。一般的に、各国は非常に困難な状況の中で、そうした政策や、その政策に基づく改善策を実行するための措置をとろうとしてきた。

国際的、地域的レベルでも多くの会合がもたれ、各国や地方の経験を成功例も失敗例も含めて共有し、分析が行われた。計画が打ち出され、ネットワークが作られ、機構や形態が整えられた。

ギニア政府は教育制度を改革し、改善するために、いくつかの分野研究を行ってきた。これらの研究の中心は、経済的および財政的要因の分析、行政的再組織の可能性、教育制度がいかに機能しているか、その働きを改善するのにどんな手段が必要かということを含めた分析であった。こうした研究をもとにして、1989年に政府は教育政策宣言を発表した。これは長期的な教育開発計画で、1991-1994年、1995-1997年、1998-2000年の3段階に分けられている。

最初の段階は、3年間にわたる入念に計画されたプログラムの形態で実行された。3つの国際援助機関が、教育部門の構造調整（PASE）を含む計画の最初の段階を支援するため協力することに合意した。世界銀行、米国国際開発庁、フランス協力省は国際収支を支援する形態か、あるいは5800万ドルの借款を供与した。この3者のパートナーに日本、EC、石油輸出機構、アフリカ開発銀行、イスラム開発銀行などの他援助機関が加わった。アクション・エイドのようなNGOもこの計画を支援した。このようななかで、教育省は国内外のすべてのインプットを調整する責任を負うことになったのである。

教育政策宣言が定めた目標を達成し、国際社会が約束した財政支援を得るために、以下の4つの措置がとられた。

- (i) 行政改革が、管理と監督の改善をめざす手段とともに着手された。そうした手段の中には二つの教育省の設立が含まれていた。ひとつは高等教育省で、もうひとつは、私が率いている大学予備教育と職業訓練を担当する省で、基礎教育の促進と、女子の参加を促すことを重視している。
- (ii) 人的資源の組織的な開発および、教員養成や教員再教育訓練の改善策の導入。
- (iii) 学校の立地を合理化することを含んだ、教室における教育条件の改善、追加的な支援と備品の供与への着手。
- (iv) 教授内容および方法の見直し、改善された実践方法の普及。

これらの措置は、新しい教育政策を実行するのに必要な前提条件であった。

教育制度に求められている改革が効果的に行われているかどうかを追跡調査し、確認するためにハイレベルの各省連絡委員会が設立され、3ヵ月ごとに開催された。また、教育省の中に専門委員会が設置され、毎月集まり改革プロセスを把握し、必要な場合には、改正案を全国規模で導入する前に試行した。二つの委員会には、全国コーディネーター1名と外部のアドバイザー2名で構成される共通の技術事務局が設置され、事務局は改革に関わる様々な部局と密接に協力しあい、援助機関の代表は定期的に技術事務局と会合をもった。

毎年、学年始めに、前年度の進捗状況を評価するためのワークショップが設けられ、目標が定められた。改革の初年度には、全国的なワークショップが首都コナクリに組織され、その翌年からは、全国的なワークショップに代わって、各地域固有のニーズと状況を十分に考慮するために、ギニアの4つの主要地域で会合が開かれた。これらのワークショップはマスコミによって大きく報道されたので、それが改革の目標、当面している問題、達成した進歩について国民に知らせる結果となった。

プログラムの責任者は義務を十分に遂行できるような訓練を受けた。彼らはその活動分野における改革を成功させるための直接かつ十分な責任を負っていることを自覚していた。

総合的に見ても、この改革は、政府の政策にしたがい、教育分野で活動している国内外のすべてのパートナーが合意する形で、教育改革の国家計画を実施するため、国内外の資金を効果的に活用するという目標を達成した。

達成した成果は、改革が成功したという最良の証拠である。1990年には初等教育の就学率が学齢集団の28%であったものが、1994年には44%に上昇し、教育制度の運営が目に見えて改善され、教員の訓練が拡充され、学校の備品や設備は新しいものになり、特に重要なことには女子の就学率が著しく増加した。1990年から1994年の間に、3,000の教室が新設され、設備が整えられたが、その半分は国内資金とコミュニティの任意の寄付金によるものである。さらに多くの校舎や管理目的などに使われる事務所の改築が行われた。この進歩については付録の表5 (p.22) で要約されている。

小規模なコミュニティのために、一人の先生が年齢や学年の異なる生徒を一斉に教える複式学級の学校を大幅に増やしたことにより就学率が増え、教員を合理的に活用するのに役立った。

人的資源開発計画で教員を訓練することにより、同一教育制度内での教員の配転が可能になった。例えば、1,806名の中学教員を再訓練することにより、就学者の増加で最も教員を必要としている小学校に勤務できるようにした。この計画によって、8,000名の教員にフランス語と算数の新しい教授方法を再教育した。

改革の指針とするために行われた調査では、差別的な態度が女子の教育を阻んでいることが明らかになった。そうした因襲や偏見を打破するために、カリキュラムの改正、教員の教育、新しい教育学的方法の活用、教科書や教材の改正、その他の様々な措置が直ちにとられた。

教育改革の一環として、「万人のための教育世界宣言」を採択したギニア政府は、女子の就学率を高めるために多くの実験やパイロット事業に着手した。こうした仕事は教育省が教育の発展をめざす全体的計画の一環として着手し、実施し、調整を行った。以下の事例は実施された活動の広範な性格を示すものである。

(1) セカンドチャンス教育：これまで学校に通ったことがなかったり、早い年齢で中退した9歳から15歳までの女子を対象にした、国語とフランス語の読み書きを教える計画である。彼女たちの生計がたてられるように、手工芸を含む職業訓練も行った。セカンドチャンス教育(NAFA)センターはコミュニティに押しつけることはなく、施設提供や、その他の支援を行うことにコミュニティが同意した場合のみ、センターが開設された。センターのスタッフは女性グループから採用し、参加した若年者に初歩的職業訓練を教えるため地元の職人と契約した。

こうしたセンターは就学率を高め、以下のような質的な目標の達成をもめざしていた。地域や性別による教育の不平等を少なくすること、青年一般、特に女子の社会参加を支援すること、若者が都会に出るのではなく、コミュニティにとどまるように奨励すること、環境を保護し、青年が独立した生活を送ることができるようにすること。セカンドチャンス教育センターは、参加者が希望するなら小学校に転校したり、ある場合には中学に進学できるように、公教育とリンクさせていた。

現実には、セカンドチャンス教育について二つのモデルが作られた。ひとつのモデルは男子と女子の両方に開放されており、女子が少なくとも登録者の50%以上という条件がついたものである。もうひとつは女子のみを対象とし、このようなセンターをつくるには、最低60名の女子が登録しなければならないとされた。1996年末までに、42のセンターが設立され、全国のすべての地域を網羅した。このセンターに就学した青年の60%が公教育制度に就学したり、復学しているセカンドチャンス教育センタープロジェクトを指導しているのは各省連絡委員会であり、教育省、大蔵省、協力省の役人の他に、女性の地位向上や青年プログラムの担当者が加わっている。

(2) 全国女子教育機会均等委員会：この各省連絡委員会は、教育、女性の地位向上、社会問題を担当する上級の政府役人で構成されており、以下の仕事の責任をもつ。

- ・教育機会の男女不平等を調査する。
- ・村落の家族が子ども達、なかでも娘を就学させるかどうかを決定する時に影響を及ぼす要因を見極める。
- ・恵まれない子ども達の就学の障害を取り除くことをめざす国家計画を作成し、実施する。

委員会は多くの分野で活動してきている。たとえば少女や女性に差別的な影響を与えてきた法律の条文を改正。効果的な介入の戦略をつくることができるように、教育統計の入念な検討、および不平等のパターンを調査。独立以来のとりわけ少女や村落部の子ども達の教育を進めるためにとってきた措置すべてについての全体調査の完了。教育についての家族の意志決定に関する調査への着手、地域の外国との経験交流の実施。

委員会は効果的な戦略を作成したが、その中には、教育機会の不平等について国民の意識を高め、とりわけ特定の対象集団や地域の意識を高めるためにメディアを利用することも含まれた。その戦略は、全国、地域、地元という3つの次元にわたる。全国キャンペーンは、マルチメディアを利用し、スポット広告、歌、芝居、広報によって、適切なメッセージを伝える。地域キャンペーンは主に農村のラジオを使い、各地域の特有な状況に合わせる。地元レベルでは、教育の推進者や地元の指導者を利用して、村落部で認識を広める。

パイロット計画は、学生を学校に引きつけ、彼らの健康状態を良くするために、教材と必須な薬品を生徒に与えるという形で実施された。この試験的プログラムはUSAID（米国国際開発庁）と世界銀行が支援している。

女子教育機会均等委員会の活動についての中間報告では、娘も息子も学校に出しながら親を説得するのに、非常にプラスの効果があったとの結果が出ている。

改革の進展ぶりはほかの統計によっても示されている。例えば、教室の数は1990年の7,312から、1993年の10,443に増え、教育ガイドが1993年には全部で140万部配布された。教員の給料はインフレや生活費の上昇を補うほどに引き上げられた。すでに述べたように、8,000人の教員がフランス語と算数の再教育を受け、さらに、教員の再教育を補佐するために、111名のアドバイザーが養成された。

複式学級の学校の数を増やし、学年に柔軟性をもたせ、教員を中学から小学校に配転させることによって、訓練を受けた人材と入手可能な資源を効果的に活用する措置がとられた。改革をさらに有効に監視するために、統計の収集方法が改善された。また、教育省の機能についての監査が行われ、効率を高めるために様々な行政改革が導入された。

要するに、改革（PASE）の第一段階では、教育のコンセプトと、その促進のためにとるべき手段の両方において徹底的に改革が行われた。基礎教育に多くの関心と資源が集まるようになり、入手できる手段を有効利用するために再編成された。初めて、地域的な違いが十分に認識され、教育を推進するためにコミュニティを積極的に関与させる措置がとられた。女子教育は教育政策の目標であると同時に、教育政策を成功させる手段となった。

個人的に私は7年をかけて、前述の改革を準備し、実行してきた。私が結成し、一緒に活動してきたチームはいまも健在である。ポストを離れる前に、私は教育改革の第二段階（PASE）の財政的取決めを交渉した。第二段階は第一段階の成果を取り入れ、改革の範囲を広げて、中等教育と大学教育、それに成人教育を含める。実際のところ、改革の第二段階は、万人のための教育の達成への大きな一歩となるものである。

万人のための教育を実行するための国家行動計画で予期されるステップには以下のものがある。

- ・セカンドチャンス教育センター（NAFA）を拡充する。
- ・若者に技術や技能の訓練を行い、勤労社会に入るための準備をするセンター（CETA）を拡充する。
- ・地方の識字運動を支援するために、「全国識字サービス」を再編成し、その地域や地方の支部を活性化する。
- ・ピタにある環境教育開発センター（CEED）の支援を強めて、学校を周辺社会に開放し、地元住民がコミュニティの教育活動に参加することを促す。
- ・万人のための教育に貢献することをめざす民間イニシアティブを支援する。

大臣として務めた7年の間に、全国各地を訪れて、地元の役人や組合幹部、実業家、学校管理者、両親、教員と子ども、事実上、私が出会うすべての人々に、万人のための教育の重要性を認識させ、教育が、女子や男子、女性や男性を問わず、人間にとって重要であり、集団やコミュニティの福祉にとって重要であり、国にとっても重要であることを訴えた。私のやり方は講義するのではなく、情報を共有することである。私はこれは政府のプログラムではなく、あなたがたのプログラムであり、成功するか失敗するかはあなた方にかかっているということを伝えようと心掛けた。この直接的で対人的なアプローチは国民の支持を得るのに重要であった。私はこうした接触を通じて、教育が国民の責任であり、教育を促進することはすべての市民と政府の責務であるというメッセージを伝えた。このメッセージが次第に受け入れられて、教育を政治よりも優先するようになり、その結果は1990年から1993年の間に行われた地方選挙、大統領選挙、議会選挙によって示された。多くの問題が残されているが、ギニアでは万人のための教育が重要な国家目標であるという確固たるコンセンサスが今ではつくられている。

将来のための提言と展望

1. 提言

アフリカの教育指導者たちは、教育制度が直面している危機を十分に認識している。定期的に関われる地域や地方の会合での経験交流から、様々な国が採用している戦略が基本的にはひとつの方向にまとまってきていることがわかる。そうした会議から引き出された提言は、様々なレベルの活動に関連するものである。

包括的な教育政策の課題

- ・いかなる子どもも、特にハンディキャップがあったり、恵まれない子ども達を取り残されることがないように、自由で、義務的で、普遍的な教育の実施。
- ・質、平等、効率という点からの学校の再定義。
- ・意向表明や予算の割当て、組織的および法律的な手段を通じての、政治的な意図の表現。
- ・基礎教育の発展：初等教育の利用可能性の増大、教育の質の改善、夜間に教室をノンフォーマルな授業に使えるようにするために、ソーラー照明装置を利用するなど革新的な計画の導入を含む。
- ・学校の目標を定めたり、学校のニーズを満たすプロジェクトを実施する際における地元コミュニティの参加。
- ・政府の予算から識字教育や成人教育の資金の確保。
- ・教育政策は万人のための教育を実行することをめざすべきであり、そうした目標を念頭において学校についての研究活動を活用し、識字活動に多様な方法を用いて、子ども、若者、大人が積極的に学習や訓練活動に参加できるようにする。そうした戦略のみが、教育の真の民主化と人的資源の開発をもたらし、社会の発展に活用することができるのである。

コミュニティレベルでの課題

- ・他の開発プロジェクトやプログラム、例えば、村の水利プロジェクトや家族計画、保健、衛生をめざす活動などと、教育プログラムとの共働作用をめざす。
- ・通信教育を活用する。
- ・フォーマル教育とノンフォーマル教育の相補性を高め、二つのシステムを連携させる。
- ・人口政策を強化する。
- ・女性器排除や少女の早婚などのマイナス影響をもつ習慣を禁止する。もちろん、そうした措置をとる前には、大々的に意識向上キャンペーンを行わなければならない。伝統と近代的なものが激しくぶつかることがないように、徐々にタブーを克服し、建設的な価値観を促進してゆくことが重要である。
- ・親のための識字プログラムは親自身にも有益であるし、子どもの、中でも女子の学校教育を促進する手段としても有益であると認識すべきである。

- ・文化的アイデンティティを母国語の使用によって高めるべきである。
- ・親や家族の読み書き能力をつけるキャンペーンでは、学生が動員され、活用されなければならない。
- ・教育プログラムや活動は、村や家族の状況に入念に合わせ、毎日あるいは季節の労働日程や、学習者のニーズや希望を考慮しなければならない。
- ・手段や方法は効率的であり、多様な状況に適合するように開発しなければならない。多くの場合、村落部のラジオは低コストで効果的に教育活動を支援することができる。
- ・マルチメディアの方法やプログラムは、若い学習者、特に女子を教育プログラムに引きつけることが立証されている。この方法は柔軟性があるので、親や家族にとっても受け入れられやすい。
- ・PTAの強化は、親と教員が対話する持続的なチャンネルをつくり、学校とコミュニティが折り合うための重要な手段となりうる。女子の就学を促進するためには、女性がPTAの指導的な役割を積極的に引き受けることが必要である。
- ・当然ながら、教育プログラムは（児童のみならず、青年や大人向けも同様に）親と子どもの対話を確立し、促進するようなものにするのが重要である。
- ・教育はコミュニティの支援と参加にかかっており、教育（とりわけ女子教育）の重要性を強調し続ける必要がある。村落部のラジオや新聞を通じて、あるいは大多数の視聴者が見るテレビの時間帯と番組で、メッセージを放映し、情報を流し、意識を向上させるキャンペーンを行う。このような活動は、伝統的な宗教組織、組合、雇用者、その他が参加し、支援することができる。
- ・革新的な教育の成功例は広く知らせて、教訓として、他の人々を鼓舞するのに役立たせるべきである。
- ・教育制度の合理的な発展と管理は、組織的で信頼できる最新の統計情報が有るかどうかにかかっている。いかなる改革を始める時も、性別やその他の関連要因ごとの統計を収集することは、学校制度の開発計画をつくり、女子の参加をチェックするために必要である。
- ・恵まれない階層の優秀な児童には、奨学金やその他のインセンティブを与えるべきである。
- ・万人のための教育を達成するために、学齢期の児童の雇用を禁止することが必要である。

教育プログラムの改善に関連する課題

- ・多くの国で人口増加率が高く、早婚や妊娠が女子教育に与える影響を考えると、学校で人口や性についての教育を行うことが（コミュニティの価値観を尊重するような形で）重要である。セクハラを行った者には、他の人々がまねをしないように、見せしめ的な罰を与えることが必要である。
- ・10代の母親は出産後に復学することを認めるべきである。ここで、ギニアで達成した成果について見てみると、1992-93年、1993-1994年、1994-95年の年度中に、合計すると、539名の女子が勉学途中で妊娠した。従来ならば、彼女たちはほとんど確実に学業をやめなければならなかったであろう。しかし、そうした少女たちを援護するためのカウンセリングやその他

の努力のおかげで、そのうちの3分の2（352名）が復学した。他に25名が休学しているので、将来学校に復帰してくる可能性が十分にある。

- ・学校のスケジュールをとくに村落部地域では柔軟性をもたせ、プログラムはあらゆる教育レベルにおいて、男子と女子、男性と女性の両方のニーズとの関連性を高めるべきである。
- ・生徒の成績をチェックし、評価するための効率的なシステムをつくるのが、建設的な結果を促すうえで重要である。
- ・少女や女性を差別するような直接的または暗示的な性的固定観念や内容を、識字プログラムやポスト識字プログラムを含めて、あらゆる教育レベルで使用される教科書や教材から組織的に取り除かなければならない。
- ・指導員や教員の研修および教員養成の教育においては、男女を平等に取扱い、男子のみならず女子にも好意的な態度をとるよう特に強調しなければならない。教員は男女平等を積極的に注意深く推進していかなければならない。
- ・教員や学校に関わるすべての人々は、授業態度や、教材や資料の選択とその活用、語彙の選択、教科、役割モデル、職業選択の提案など、あらゆる活動において、性別あるいはジェンダーについて中立的な態度をもたなければならない。学校はコミュニティの考え方を尊重しなければならないが、新しい考え、価値観、文化的な再生の場でもなければならない。
- ・以上述べたような措置は、必要な改革を選びだしたもので、全部をリストアップしたものであることを言いそえなければならないが、これらの金銭的成本は政府の資力を超えるものであることを認識する必要がある。したがって、基礎教育を普及させるためには、民間部門を含めて国全体が政府の活動を支援することが必要である。さらに国際社会も、とくに援助国や援助機関が力を合わせて、各国の努力を応援し、万人のための教育を達成するために協力するというジョムティエン大会での公約を守ることが重要である。とりわけ、あらゆる戦略のための教育資金を増やすことを条件とする「債務スワップ (debt swaps)」を活用するという方法が有効と思われる。

2. 将来の展望

アフリカは自身が直面している教育問題に取り組むために動き出している。アフリカの指導者たちは、1996年をアフリカ教育年として、またアフリカにおける教育10年のスタートの年とすることを宣言した。このことは、アフリカの各国政府が教育は開発の重要な要素であることを十分に意識していることを反映している。前述のような歴史的な理由から、アフリカは教育と訓練という分野では世界の大部分の地域からはるかに遅れた。このことは、栄養不良、医療不足、自然環境の悪化という多くの問題をかかえている大陸にとって大きな課題である。

基礎教育の発展は、演説や決意表明だけでは達成することができない。入念に定義された達成可能な目標を設定し、効率的な情報システムと効果的な管理に基づいた国内あるいは地域プログラムを実行することが必要である。そうしたプログラムは犠牲、努力、想像力が必要になる。

- ・アフリカの各国政府はそれぞれの資金、人材、物資を動員し、適切な国際支援によって国内の努力を補う。

- ・軍事予算の大幅削減を呼びかけている1994年の「人間開発報告」の提案に具体的に応える。
- ・基礎教育の分野で民間部門とNGOが果たす役割を拡大することを奨励する。
- ・国内機関、コミュニティ、NGO、その他基礎教育を支えることのできる組織の間で真のパートナーシップをつくりあげ、資源や権限を効果的に分散し、あらゆるレベルにおける積極的参加を促進する。

基礎教育政策の策定や、実行の中で各国の経験を共有するために、アフリカにつくられた地域的な教育ネットワークに参加することは、国内努力の成功を促すプラス要素である。アフリカにおける教育を発展させるための国際的な議論は、ユネスコの総会、アフリカ教育開発協会、アフリカ女性教育家フォーラムで行われており、ほかにも専門家会議で、成功例や失敗例を含む経験交流の場が設けられている。しかしながら、国際的な支援は、開発のために活動している全勢力や部門が加わっているダイナミックな国内活動プログラムとしっかりと結びつける必要がある。

この報告の終わりにあたって、私はこのように考える。アフリカの教育の将来が本当にアフリカ人の手に握られているのなら、援助側が新しい形態の協力を考え、それを受け入れること、つまり、アフリカの教育者と協力し、定められた国内目標の達成を寄付金によって支援し、アフリカにおける教育制度を支えるということが望ましいことではないだろうか？ 国際援助が成功するかどうか判断する際の基準はただひとつである。すなわち、援助している国内プログラムが成功するかどうかである。

最後に、1996年3月に国連事務局長は基礎教育をすべての発展の要石とするという有益な特別提案を行った。アフリカ諸国は自らの努力と忍耐と国内外のパートナーの効果的な援助によって、当面の大きな困難を乗り越え、近い将来に万人に教育を与えるという目標を達成できるものと強く確信していることを表明したい。さらにつけ加えるなら、私の確信は、アフリカの教育大臣がこの提案を採択し、それぞれの行動計画のなかに盛り込んでいるという事実によってさらに深まっている。課題は大きく、怖じけつくほどに困難であるが、アフリカの指導者と国民は、教育がなければ、有意義で持続的な発展はないということを確信している。

ANNEX

List of Tables

1. Gross Enrollment by Gender for Selected Countries: Primary Level from 1960 to 1983
2. Gross Enrollment for Selected Countries: Primary Level
3. Sub-Saharan Africa: Literacy and Progress in Schooling
4. Literacy: Countries with High Rates and Countries with Low Rates
5. Structural Adjustment Programme of the Education Sector (PASE)

表1：初等教育性別粗就学率(1960-1983年)

Table 1. Gross Enrollment by Gender for Selected Countries: Primary Level from 1960 to 1983

	English-speaking countries								French-speaking countries					
	Botswana		Ethiopia		Zambia		Zimbabwe		Burkina		Guinea		Mali	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
1960	36	41	11	4	61	40	83	66	13	5	30	11	13	5
1983	89	102	46	29	100	95	113	127	34	20	49	23	30	18

Sources: *World Education Report*, UNESCO, 1995

表2：初等教育レベルの粗就学率

Table 2. Gross Enrollment for Selected Countries: Primary Level

	English-speaking countries				French-speaking countries		
	Botswana	Ethiopia	Zambia	Zimbabwe	Burkina	Guinea	Mali
1960	39	7	51	74	9	20	9
1983	96	38	100	131	27	36	---
1989/ 1990	144	36	94	121	30	28	22
1990/ 1991	114	33	92	112	31	32	23
1991/ 1992	118	27	89	118	32	32	25
1992/ 1993	116	23	87	115	33	36	29
1993/ 1994	115	27	84	116	34	40	33
1994/ 1995	115	---	82	117	36	45	35

Sources: *World Education Report*, UNESCO, 1995; Audinos, B., "Strengthening National Education Statistical Information Systems (NESIS) in Sub-Saharan Africa- Summary of National Reports", Working paper September 1996.

表3：サブ・サハラ・アフリカ：識字と学校教育の進展

Table 3. Sub-Saharan Africa: Literacy and Progress in Schooling

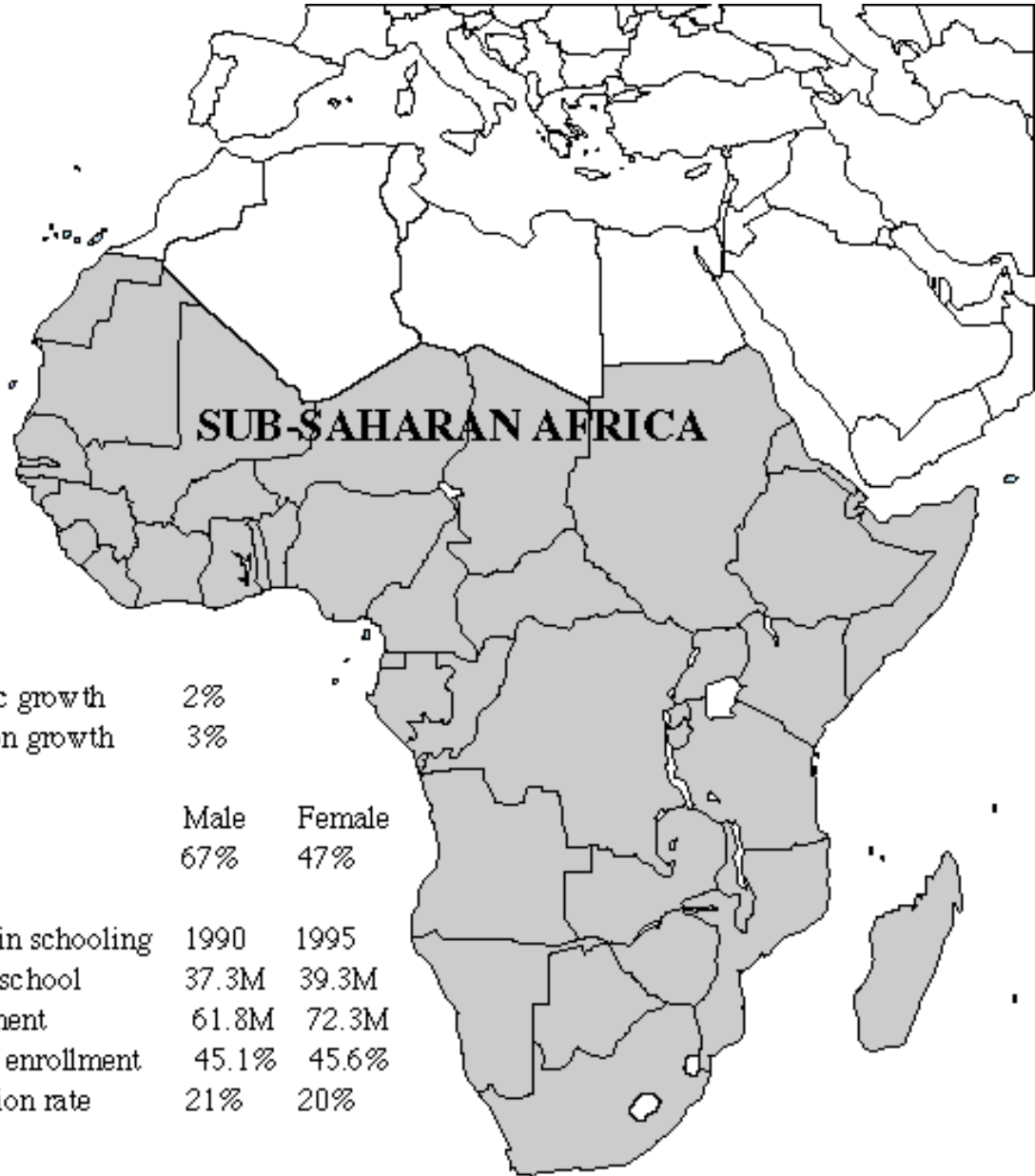


表4：識字

Literacy

Countries with high rates

▶ **Literacy rate > 60%**

South Africa	Madagascar
Botswana	Mauritius
Cameroon	Namibia
Cap Verde	Uganda
Congo	Rwanda
Gabon	Swaziland
Ghana	Tanzania
Equatorial Guinea	Zaire
Kenya	Zambia
Lesotho	Zimbabwe

▶ **Literacy rate between 50-60%**

Comoros	Nigeria
Guinea Bissau	Togo
Malawi	

Countries with low rates

▶ **Literacy rate between 30-50%**

Angola	Liberia
Benin	Mali
Burundi	Mauritania
Côte d'Ivoire	Mozambique
Djibouti	Senegal
Ethiopia	Sierra Leone
Gambia	Sudan
Guinea	Chad

▶ **Literacy rate < 30%**

Burkina Faso
Niger
Somalia

表5：教育部門における構造調整プログラム

Table 5. Structural Adjustment Programme of Education Sector (PASE)

Areas	Objectives (set in 1989 for 1993)	Achievements (1993)
Budgetary allocations • Govt. contribution • % education budget for primary education	14.0% 15.0%	26.0% 36.0%
Enrollment rates • Total • 1st grade enrollment • % Girls enrolled	28.0% 39.4% (1990-1991) 19.7% (1990-1991)	40.1% 50.7% 26.2%
School conditions • Classrooms • Textbooks • Teacher motivation	7,312 n/a --	10,443 (153 built by JICA) 1,400,000 books distributed Salary × 100% with adoption of teacher incentive scheme
Training		In-service training for 8,000 teachers (math & French) In-service training for 111 primary school teachers Training 64 trainers from teacher training colleges
School management • Multi-grade classes • Multiple shifts • Redeployment of teachers • Data collection	4.2% (1991-1992) 10.7% (1991-1992) -- --	6.6% 11.5% 1,806 teachers from secondary to primary level Improvement in data collection at all levels

2. パネルディスカッション I

「サブ・サハラ・アフリカにおける基礎教育の現状と課題」



サブ・サハラ・アフリカの基礎教育と 我が国の教育協力への取り組み

大阪大学人間科学部教授、文部省国際協力調査官

内海 成治

1. はじめに

1990年にタイで開催された「万人のための教育世界会議」(EFA)を契機として、あらためて開発途上国の教育の現状がいかに深刻であるかが広く知られ、教育分野への援助の重要性が深く認識されることになった。この会議で採決された「宣言」の中で、途上国の基礎教育が質量ともに問題を抱えておりその解決に向けてそれぞれの国と援助機関が行動を起こさねばならないこと、人々の社会への参加を実現するために「機能的識字」(functional literacy)を普及することの必要性が強く訴えられている。さらに、教育問題は環境・人口・保健衛生・貧困などの地球規模の課題に横断的に関係する基本的な問題であり、換言すればあらゆる課題を考えるに際して、つねに考慮されねばならない分野といえるであろう。この観点からはEFAで言われている基礎教育の充実が緊急の課題であると言えよう。

教育への援助、特に基礎教育の分野を考える際に、サブ・サハラ・アフリカ地域は南アジア、中南米地域とともに最も重要な地域である。こうした機会に国際的なセミナーが実施されることは時期にかなったことと考える。

なぜならば、我が国のODAの方向は近年大きく変化しつつあり、その変化の要因の一部は、サブ・サハラ・アフリカと基礎教育がODAのなかで重要な部分を占めるようになったからである。その意味で、サブ・サハラ・アフリカへの基礎教育援助は、近年の日本のODAを考える際に避けて通れない課題である。

今回ここで私が述べたいことは、つぎの点である。

サブ・サハラ・アフリカの基礎教育分野で何が問題なのか。

サブ・サハラ・アフリカ地域での教育援助をどのように取り組むべきか。

この課題を日本の教育援助の動向のなかにどう位置付けるべきか。

また、我が国の教育援助の動向といっても、外務省、JICAと文部省、大学は、それぞれが特徴を持っている。そこで、この種のセミナーではあまり紹介されることのない文部省と大学での取り組みについても述べてみたい。

2. サブ・サハラ・アフリカの基礎教育の問題

我が国は、97年度予算において、これまで以上にアフリカへの援助を重視している。その理由のひとつはサブ・サハラ・アフリカの基礎教育に多くの問題があると考えているからである。

ほとんどのサブ・サハラ・アフリカ諸国は独立後、教育開発に大きな努力を払ってきた。これは植民地政府の教育が官吏養成を目的としており、国民教育がほとんどなされなかったためであ

る。1960年から1970年代にかけて、初等教育就学率および識字率は高い率で上昇した。しかし、ほとんどの国で1980年代以降は経済的に困難な局面を迎えることになった。現在でもサブ・サハラ・アフリカ地域では31カ国が構造調整支援による低所得債務困窮国特別支援計画（SPA）を必要としており、依然として経済は危機的状況にある。また、社会的には、人口増加率が依然として高く、また都市への人口流入が続いている。政治的には幾つかの国で不安定であり、内戦を経験している国もある。このような経済的、政治的、社会的、政治的に困難な状況は教育開発に大きな影を落としている。

初等教育就学率上昇の停滞

不安定な社会経済的状況は教育面では初等教育就学率上昇の停滞となって表れている。1950年代から1970年代にかけて途上国全体の初等教育就学率は10年間に10%程度上昇し、1980年には概ね60%から70%の水準になった。しかし、1980年代には低所得国、特にサブ・サハラ・アフリカでは就学率の上昇率が停滞し、さらにいくつかの国では就学率が下がる国も出てきている。

こうした就学率上昇率の停滞ないしは低下の原因はなにか。3つ程考えられる。ひとつは初等教育が行き渡って80%ないしは90%になることで新たに就学する層が社会的にマージナルなグループに移行してきたために、これまで以上の努力が必要になっていること。ふたつめは経済危機にともなう教育費の削減による、学校建設の減少である。3番目は貧困層の増加と学校の有料化によって、通学できない子どもが増えていることである。

一番目の問題は教育開発の課題であるが、2番目と3番目は構造調整にかかわるセイフティーネットプログラムの問題であり、財政政策と関わっている。

また長らく経済危機は社会資本を枯渇させ、コミュニティを弱体化させている。サブ・サハラ・アフリカでは歴史的に小学校はコミュニティが支えてきていることから、小学校の管理運営はコミュニティの弱体化によって大きな影響を受けている。

教育の質の低下

2番目は教育の質の低下である。多くの国では財政危機と構造調整政策によって教育予算が押さえられ、教育公務員が削減されている。そのため学校建設が児童の増加に追い付かず、100人もの児童が一教室で学ぶことや、机・椅子の不足、教科書の不足等、児童の学習する環境が劣化している。さらに教員給与が低く押さえられ、教員研修の機会が減少することから、教員の知的向上が阻害され、教員の社会的ステイタスが低下している。

中等教育・高等教育の弱体化

中等教育と高等教育に関しては、1990年以降の国際機関や援助国が基礎教育を重視したことから、海外からの援助が手薄になり、逆に教育開発のネックになってきている。

サブ・サハラ・アフリカ諸国においても、初等教育がある程度普及した国においては、學歷インフレによる中等教育への志願者が激増している。各教育段階を意味あるものにするために、卒業生の進路へのケアや資格付与等が中等教育の課題である。

多文化多言語社会の課題

サブ・サハラ・アフリカ諸国は複合民族国家である。独立以後は国民統合のための基礎教育として、多くの国ではナショナルカリキュラムを採用することが多かった。しかし、現在では国家を構成する各民族それぞれに固有の文化や言語を尊重した基礎教育が必要とされるようになってきている。これには民族語の使用に関する言語政策やマスコミの見直しとそれに伴う教育改革が必要である。

地域間格差の増大

都市と農村の経済的な格差は教育環境の格差と大きく関係している。村落部の経済的な危機はコミュニティの基盤を脆弱にし、基礎教育の基盤を弱体化させる。また、村落部は伝統的な社会規範や価値観を色濃く保持しているために、中等教育への進学や女性の教育の推進に負の影響を与える。

3. サブ・サハラ・アフリカでの教育援助

これまでの我が国が行ってきたサブ・サハラ・アフリカへの教育援助は、高等教育および職業教育が主なもので、特に基礎教育分野では学校建設と青年海外協力隊の派遣である。

学校建設

西アフリカ諸国を中心にここ数年、無償資金協力による小学校の建設が継続的に行なわれている。昨年私自身、いくつかの国の小学校を見る機会があったが、いずれも学校の建物は不足しており、原則として学校建設は必要性が高いと判断された。しかし、同時にトイレ、井戸、塀、机・椅子、教科書等学校の建物以外のあらゆるものが不足している。政府の教育予算が減少し、その上にこれまで伝統的にコミュニティが担ってきた部分も機能しなくなっているように感じられた。

また、教員養成、教員の学校への配置も不足しており、学校建設と教員の養成・配置、地方教育行政の強化が連動して行われる必要がある。

青年海外協力隊

アフリカへの教育分野の協力隊は理科、数学、技術の教科を中心に中等教育レベルに派遣されていた。我が国の教育部門の協力隊の人材の能力は高く評価されている。これは教育分野にすぐれた人材が集まる日本の特徴を反映している。しかし、問題はコミュニケーション能力である。英語については日本人は中学校から学んでいるが、フランス語はほとんど学習する機会がない。

協力隊は重要な人的貢献であるが、サブ・サハラ・アフリカの基礎教育分野の課題を支援するには、他のスキームとの連携が必要とされよう。

4. サブ・サハラ・アフリカの基礎教育にどう取り組むべきか

JICAの教育援助は、基本的には1993年の「開発と教育」分野別援助研究会の提言に基づいて実施されている^{注1}。それゆえサブ・サハラ・アフリカにおいても基礎教育分野が重視される。日本は、サブ・サハラ・アフリカの基礎教育への援助は経験が少なく、研究も多くない。それゆえサブ・サハラ・アフリカの基礎教育の援助の課題をあまり実証的に述べることは困難である。それゆえここでは私見を概略的にのべることにしたい。

セーフティーネットプログラムへの支援

教育分野への予算が構造調整によって削減傾向にあることを考えると、セーフティーネットプログラムの充実が基礎教育にとって重要である。学校建設や教科書の支援もこのプログラムの枠内で検討される必要がある。また、リカレントコスト負担の論議も構造調整との関連で検討されるべき課題であろう。

教育セクターからのアプローチの限界

2節で述べたサブ・サハラ・アフリカの教育の課題は、いづれも教育セクターからのアプローチをはるかに越えた次元の課題である。人口増加、貧困層の増大、コミュニティの弱体化、多文化多言語社会への移行等は教育セクターでの取り組みが不可欠であるが、総合的な政策の一部として行われなくてはならない。現在行われている学校建設や協力隊の派遣も上位のプログラムと連動させて、計画することが必要とされる。

現地の専門家との連携

これまで我が国の援助案件の形成と実施は日本人によって行ってきた。しかし、その国の教育のことはその国の専門家が最もよく知っている。特にサブ・サハラ・アフリカの教育の日本人研究者は非常に少ない。それゆえに現地の(さまざまな国籍の)専門家との連携が必要となる。特に技術協力プログラムの実施にあたっては、日本人専門家とカウンターパートという枠組みだけでなく、現地専門家や現地NGOを採用できる枠組みを考慮する必要がある。

コミュニティに対して教育セクターは何ができるか

あらゆる国において基礎教育はコミュニティの参加と支援が不可欠である。また同時に学校は

(注1) 現在の我が国の教育援助の基本的な方針は、1993年の『開発と教育分野別援助研究会』(飯田経夫座長)の次の提言である。

教員援助の拡大を図る：これまで日本の教育水準の高さや教育に対する関心の高さにもかかわらずODA全体の約8%(研究会の推計)でしかなかった。そのため2000年までに2倍に拡大して15%に増大させる。

基礎教育援助を重視する：基礎教育の量的質的拡充はその重要性に鑑みて急務である。日本はこれまで、他の教育領域に比べて少なかったこともあり、今後最も重視すべき分野である。

教育開発の段階に応じた援助を実施する：途上国の教育援助のニーズは多様である。しかし、国際機関や援助機関は基礎教育重視の姿勢を強めており、これまでの職業技術教育・高等教育から急速に援助対象を基礎教育領域にシフトしている。一国の教育開発は各教育段階のバランスを考え、被援助国の教育開発全体を視野に入れ、段階に応じた援助を実施すべきである。

コミュニティの文化的核として存在した。これはサブ・サハラ・アフリカにおいても同じである。それゆえに学校の強化策はコミュニティを強化するひとつの方策でもある。農村開発、コミュニティ支援の方策として基礎教育支援を考えることが必要である。

5. 文部省、大学の取り組み

文部省のODAは主に留学生の受入れと学術交流を行ってきた。そのため教育協力における文部省のODAとその他のODAとの連携は強いとは言い難かった。こうしたなかではじめての文部省の教育ODAのポリシーペーパーとして、『時代に即応した国際教育協力の推進について』と題する報告書が1996年6月に発表された。これは「時代に即応した国際教育協力の在り方に関する懇談会」の報告である。

報告書は3部分に分れている。第1部は教育協力の必要性が増大していることを述べ、第2部では教育協力の方向を記している。特に初中等教育が重要であること、大学をはじめとする教育機関が国際協力を任務として認識すること、またそのための組織造りが必要なことが述べられている。第3部には具体的な7つの方策が提案されている。このなかで途上国への教育アドバイザーの派遣、大学における国際協力センターの設置、コンサルタントの育成等が重要であると思われる。

アドバイザー派遣

途上国の教育省へのアドバイザー派遣はインドネシア、カンボディア、ドミニカ共和国等すでに実績がある。JICAはアドバイザー型専門家を増加する方針であり、今後も増加するであろう。しかし、アドバイザー型専門家の業務は、これまでの技術移転型専門家と異っており、その有効性については今後の課題である。

国際協力センター

平成9年度政府予算原案に広島大学に国際教育協力センターの設置が盛り込まれている。このセンターは教育学の分野の国際協力を推進するセンターである。来年度以降、引続き、医学、農学、工学の分野での国際協力センターの設置を目指している。さらにこうしたセンターを核として大学間のコンソシアムの形成をはかり教育案件の実施が組織的に行われることが期待されている。

コンサルタントの育成

教育分野はこれまで開発コンサルタントが少ない。教育コンサルタントの仕事は教育援助案件の形成や実施にあたってJICAやOECDと大学等の教官や研究者を結びつけることである。今後の援助が量から質へと転換する中で大学の知的な貢献が期待されることから、教育コンサルタントの育成が重要である。

こうした施策とともに、現在論議されている教育改革プログラム（平成9年1月）には、教職員の国際教育協力活動への参加を奨励、促進する施策の検討が盛り込まれている。

6. おわりに

今後の教育援助のキーワードは何であろうか。これまでの議論からサブ・サハラ・アフリカの基礎教育という視点から見ると、マルチセクターとマルチカルチュラルというふたつのマルチという言葉が重要ではないかと思われる。

まずマルチセクターであるが、基礎教育セクターの課題は基礎教育にこだわってはい前走できない。また、コミュニティの問題もコミュニティ段階の支援だけでは解決しない。中央政府とコミュニティの共同作業が必要であり、両者をつなぐ支援が必要である。それゆえに必然的にマルチセクターなアプローチが要請されている。

マルチカルチュラルな側面は、複合民族国家の教育課題であるということだけではなく、現代の教育課題がマルチカルチュラルだからである。今後の教育援助には経済学と教育学だけではなく、社会学や人類学等の知的な支援が必要となるであろう。

教育方法や教員養成について考えると、もうひとつのマルチとして、マルチメディアも重要となってくる。なぜならばマルチメディアという新しいメディアの登場によりこれまでと異なった教育・訓練の道が開けるからである。古典的な教育援助（指導的人材の育成）が新しい形態で復権することもあると思われる。

【参考文献】

文部省（1996）「時代に即応した国際教育協力の推進について」

Taylor, Charles. etc.(1994)“ Multiculturalism ” Princeton University

JICA(1993)「開発と教育分野別援助研究会報告書」

JICA 国際協力総合研修所(1995)「国際協力概論」

サブ・サハラ・アフリカにおける 持続可能な教育プログラムへの支援

世界銀行 アフリカ地域局 人間開発課 技術課長
ルース・カギア

教育投資の根本理由

1. いかなる国も国民に広範な教育を与えることなしには、大きな経済発展を遂げることはできない。教育の投資は、健康と栄養の改善や出生率の低下などの貧困関連の目標を達成するためのもっともコスト面で効果的な手段となることが認識されてきている。教育、保健、栄養、家族計画の投資における相互の強力な共働作用がとりわけサブ・サハラ・アフリカ（SSA）にとって重要なのは、妊産婦死亡率、幼児死亡率、出生率がそれぞれ55%、65%、80%と、途上国の平均を上回っているからである。教育は、とりわけ女子に関しては、出生率を引き下げるための最も効果的な投資のひとつであり、20ヶ国の推定によれば、他の要因が同じであれば、初等教育が1年長くなるごとに、出産率と幼児死亡率が5%から10%低下することが示唆されている。1993年の「世界開発報告」では、女子を教育することの利点は、健康に与える影響だけでも十分大きく、そうした投資は有益であるとの結論を述べている。
2. こうした直接的で経済的な成果に加えて、教育は、社会的、経済的、政治的發展に必要な土台となる。教育は変革を持続させる条件をつくるのに必要であり、十分に教育された国民は、技術革新と、技術の現地化のために必要である。同じように、教育を受けて競争力のある労働力は、外国投資を誘致するのに重要な要素である。SSAは、進行している世界的な経済統合と技術的なダイナミズムからさらに十分な利益を受けるために、教育制度を早急に改革する必要がある。
3. 教育投資は必要条件であるけれども、持続的な経済成長を達成するには十分ではない。過去の教訓によれば、経済が円滑に運営されていないと、そうした投資がムダになる。教育が経済成長に寄与できるかどうかは、技術の適用方法と生産性を高める方法をつくり出す経済システムの性格に大きくかかっている。さらに経済的な拡大を持続させるには経済成長が必要であり、経済が成長すれば、収入が増えて公的教育のみならず民間の教育にも活用することができる。したがって、教育開発を支えるプログラムは、堅固なマクロ経済的な枠組みのなかに位置づける必要がある。世界の横断的研究結果によれば、教育はアウトプットを高めることに寄与するけれども、この相関関係はSSA諸国ではそれほど確かなものではないとされる。このことは教育の補足的なインプットが欠如していることや、組織的な能力が弱いこと、他にも障害があつて技能を十分に活用することができないという要因を反映している。したがって、SSAの教育を量的に拡大することのみに注目するのではなく、教育プログラムの質的な成果を高めるためのインプットに注目することのほうがより重要である。

教育プログラム支援の状況

SSA各国の多様性

4. サブ・サハラ・アフリカは広大である。この中には48ヶ国が含まれ、1995年の人口が5億8300万人で、1,000を超える言語がある。平均値で説明すると、各国の大きな格差が隠れてしまうが、こうした格差のいくつかは、教育プログラムの企画と実施にとって非常に重要である。それらには以下のものがある。

経済的な多様性：平均的な1人当たりのGNPは490ドルであるけれども、7ヶ国では1人当たりのGNPが1,000ドルを超えている（ボツアナ、ガボン、モーリシャス、ナミビア、セーシェル、スワジランド、南アフリカ）。第二に、経済成長は一般的には極めてゆるやかで、たいていはマイナス成長であるが、20ヶ国のGDP成長率は1994-96年で4%を超えた。そのうちの7ヶ国（レソト、赤道ギニア、トーゴ、ウガンダ、アンゴラ、エリトリア、チャード）は6%を超える成長率を記録した。

政治的な多様性：SSAには30ヶ国の新興民主主義国が存在し、市民社会が成長している。ウガンダ、ガーナ、マリ、ケニア、南アフリカなどがそれで、これらの国では教育プログラムの立案と実施に市民社会の参加を強めることが、プログラムを持続させるのに重要であるとしている。アンゴラ、モザンビーク、ウガンダ、エチオピア、エリトリアなどのような諸国は内乱から抜け出したばかりで、とりわけ、教育のインフラストラクチャーの再建を支援するための特別融資が求められている。およそ13ヶ国が内乱状態にあるが、たとえばソマリア、ルワンダ、ブルンジでは、教育への支援は政治的不安定と危険のために大きな制約がある。

歴史的な多様性：セネガルやギニアなどのようなフランス語圏の国は一般的に中央政府が強い役割を担う公共部門主導の大規模な制度をもつ。ガーナ、ウガンダ、ケニアのような英語圏の国は教育の実施にあたり重要な役割を担う非公共部門と地方分権により特徴づけられた混合型の教育制度を有する。モザンビークやアンゴラなどのポルトガル語圏の国は公共部門主導の社会主義的な統治形態を引き継いでいる。その他に多言語のカメルーン、モーリシャス、南アフリカなどでは、社会的連帯を強化するのに教育を利用しようとしているが、たいていは正反対の教育制度そのものを整合化するという難題に取り組んでいる。

利用可能な教育資源を超える人口増加率

5. 1995年から2020年までに間に、小学校の学齢人口はSSAで52%の増加、中近東（MNA）で25%の増加が予測されているが、世界の他の地域ではすべて減少する傾向にある（図1:p.38）。急速な人口増加率のために、25歳以下の人口はSSAでは全体の65%を占めているのに対し、中南米では53%、東アジアでは47%、先進国では35%である。学齢人口の増加率は、利用可

能な教育資源の増加率を上回っている。学校の児童生徒数は非常に多いけれども（小学校で7,100万人、中学校で1,700万人）それでも各年齢人口のわずか73%と24%にすぎない。この状況は高い人口増加率と低い教育普及率の悪循環をつくり出す。なぜなら教育（特に女子への教育）は、出生率を減らす最も有効な投資のひとつだからである。

多額な債務の圧迫

6. SSAの債務総額は1980年の840億ドルから1990年の1,900億ドル、1995年には2,230億ドルに増加している。現在は全体の輸出額に対する債務返済率は20%に近い。数ヶ国においては、対外債務の支払いが政府の教育投資や関連投資を圧迫している。債務イニシアティブ(Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative : HIPC)が現在議論されているが、これはこうした諸国について、維持可能なレベルにまで債務を緩和することを意図しているものである。このイニシアティブの重要な側面は、それが改革政策の実施や、貧困緩和に及ぼす政策的な影響と結びつけていることである。このプログラムは特に基本的な保健と教育における公共支出の割当を高める活動をモニターする。ウガンダはHIPCから利益を受ける最初の国となる予定である。

持続可能な教育プログラム支援のための課題

あらゆるレベルにおける教育へのアクセスの低さ

7. SSAの教育開発が低レベルであることが経済成長と貧困低減を阻んでいる。特別な措置をとらない限り、多くのSSA諸国は、北京大会の目標あるいはDAC（開発援助委員会）の教育目標を達成することはできないであろう。世界の18ヶ国のうち、SSAの15ヶ国は2010年までに100%の初等教育完全普及を達成することは不可能であるし、2010年までに中学入学率を60%にすることが不可能と判断された34ヶ国のうちの18ヶ国がSSA諸国である。
8. 初等教育：1960-1980年の間に就学率は36%から81%に増えたが、1990年には73%に低下した(図2:p.39)。入学した1年生のうち5学年を修了するのはわずか50%である。いくつかの国では低下傾向を逆転させる措置を取っているが、そのうちの12ヶ国の就学率は50%以下である(地図1:p.41)。その結果、平均識字率はおよそ50%である。世界銀行はこれらの12ヶ国について、小学校の増設ペースを速めるために政府を援助する特別な活動計画を策定中である。活動に提案されている点として以下のものがあげられている。(i)基礎教育を優先させる活動政策、(ii)基礎教育の発展を阻んでいる政治的・技術的障害に取り組む政府への外部支援、(iii)教育への外部援助の効果の強化、(iv)世界銀行と他の援助機関パートナーとの共働作用の強化。
9. 中等教育：中学の就学率は該当年齢人口のおよそ24%である。これに対して途上国全体の就学率は46%である。多くの国で質の高い一般教育、特に科学の教育分野を拡充することは、必要とされている中レベルの人材を育成するために重要である。

10. 高等教育：SSAにはおよそ150の大学があり、就学者数は平均6,000名である。そのうちの12大学のみが私立大学で、主に国際的な宗教組織と結びついている。SSAの高等教育は該当年齢人口の4%に成長しているが、それに比べてアラブ諸国では15%、中南米は18%である。公的資金が引締められてきているので、ほとんどの大学は質的な拡充資金が不足し、プログラムの質がかなり低下している。最も緊急に必要とされていることは、高等教育を選択的に拡充し、再生活活性化させ、必要な知的リーダーをつくり、他地域とのギャップを埋めて、この地域を他の世界と融合することである。重要な課題は、時代に逆行するような分野から、教職、科学、技術、研究などをめざす学生に資金をふり向けるように、高等教育改革の政治経済を操作することである。いくつかの国が高等教育への融資に公的役割を削減していくといった持続可能な方法を検討中である。

男女平等

11. 女子の教育は依然として最も重要な投資のひとつであり、SSAの教育プログラムの多くが今でも大きな男女格差の解消を特徴としている。この課題は単に女子を就学させるだけではなく、その課程を修了させることにある。

教育の質の低下

12. あらゆるレベルの教育の質が低いことが、教育の十分な利益を達成できない大きな原因になっている。教育の質は、資金不足とゆるやかな経済成長という要因が結びついて、ますます低下している。このことは学習教材不足、効果的な教員養成プログラムの欠如、時代遅れのカリキュラム、地域および男女の大きな格差、卒業生の失業などを招いている。また高い留年率（地図2を参照：p.42）や、1学年から5学年までを終えられるのは約50%という低い修了率にも表われている。

そのコストは全部でどれくらいになるだろうか？

13. 上記は、SSAが教育制度をもつ必要があるが自力ではできないことを示している。ユニセフはSSAが今後10年をかけて初等教育普編化を達成するには合計で250億米ドルがかかるだろうと見積もっている。それには建設費を除いて、小学校教育にGNPのおよそ0.7%をさらに割当てなければならない。すなわち、今後10年間は初等教育予算を年平均で5-6%増加する必要があることを意味する。これは多くの国で実行不可能である。平均すると、SSA諸国は教育にGNPの4.4%を支出しており、他の途上国よりも高い（図3、図4：p.40、地図3a、b：p.43-44、表3：p.47を参照）。この数字では大きな格差が隠れてしまう。例えば、ニジェールやエチオピアなどのように就学率が低い国は平均してGNPの2%増が必要であるのに対して、ザンビアとウガンダではGNPの0.5%以下でよい。それでは著しい資金不足という状況の中で、総合的でしっかりとした教育制度をつくるためにはどうすればよいのであろうか？

持続可能な教育プログラム^{注1}を発展させる機会

外国との効果的なパートナーシップ

14. 教育経常費のおよそ90%は各国自身が資金調達している。外部者がこれを代行することはできない。しかしながら、外部のパートナーは、アフリカ人がそれぞれの教育制度の支配権を握り、アフリカが先頭にたつて質を向上させ、地域の戦略にしたがってプログラムを作成し、実行するようなイニシアティブを応援するという重要な役割をもつ。それには政府と民間部門のパートナーシップを強化する必要がある。すなわち、南南協力、域内協力、国が主導する援助機関の調整などである。こうしたパートナーシップのいくつかは極めて効果的であることが立証されている。その例としては、アフリカ教育開発協会（ADEA）、少女や女性の教育を推進する政策を支援するアフリカ女性教育家フォーラム（FAWE）、セクター投資計画（SIP）等である。現在、SSAは数件のSIPを実行している。SIPは各国がそれぞれの教育制度を、調整と均衡のとれた形で発展させるのに有効であることを立証している。その理由として、(i)国が先頭に立っている、(ii)教育投資をマクロ経済的で持続可能な部門政策の枠組みにおいている、(iii)外国のパートナーと協力してつくっており、いずれのパートナーもこの枠組みの中で支援することに合意している。最近始まった国連イニシアティブは、国際社会がアフリカに関心と支援を振り向け、発展過程を促進させることをめざしている。こうしたイニシアティブの構成要素のひとつとして基礎教育を支援している。

エチオピア：共働の機会

JICAは、エチオピア政府が提案している教育と保健のセクター開発プログラムを支援するパートナーとして歓迎されるであろう。エチオピアでこの3月12-14日に開催される政府と援助機関のワークショップは、こうしたプログラムを支援するための様々な方法を調査する機会をJICAに与えてくれよう。

ワークショップでは政府が提案する保健と教育のセクタープログラムを議論し、その実施取決めについての国際的な経験を吟味し、援助機関と政府が協力してのプログラムの資金調達のための次のステップを作成する。

出発点は、5月初旬のプロジェクト形成調査のための政府と援助機関の合同チームに加わるコンサルタントを見つけることである。我々は援助機関が政府側とパートナーシップを組み、プログラムの構成要素を準備することを期待している。JICAは3月のワークショップで、資金調達の準備で指導的役割を果たすことができるような構成分野を容易に特定化することができるであろう。

JICAには政府主導のパートナーシップに参加し、しかも自身の優先分野で活動することができるような柔軟性が十分に認められており、各部分が最後には首尾一貫した教育と保健の支援プログラムとなることが保証されている。

(注1) 表5はSSAの教育に関する世界銀行のプログラムをまとめたものであり、国ごとに重要な問題点の一部をとりあげている。現在の世界銀行の投資計画には48プロジェクトがあり、融資総額は1540万米ドルである。プロジェクトはあらゆるレベルの教育を援助している。

能力の育成

15. 各国が基礎教育の推進と質的向上をめざす持続可能な政策や投資計画を作成するための能力を高めるのを支援することも、持続可能性の重要な要素である。このことには、組織的な発展を支援し、中央のみならず地方レベルでの管理・運営・企画能力を強化することが含まれる。教育プログラムを効果的に企画・管理することの大きなネックになっているのは、教育制度の状況と実績についての正確で総合的なデータが無いことである。データ収集、分析、広報のための十分に調整されたプログラムに対する外国援助は、とりわけ地方レベルで資金援助する場合は、能力強化のための重要なインプットとなる。能力育成には、選抜された一部の現地国民を訓練し、費用対効果が高くなるような、代替の非伝統的な教育の提供法の開発を支援することを含む。

教育改革を支援

16. 財政的に制約された条件下で、教育プログラムを維持するには、以下のような改革を支援する必要がある。

健全な経済政策を促進し、技能を十分に活用できるような環境をつくる。

バランスのとれた教育プログラムをつくるために十分な資金を出す。多くの諸国で教育に多額の公費が支出されていることを考えれば、地域社会、民間部門、外国パートナーから追加資金を集める必要がある（特定の状況では、経常支出を支援する必要がある）。良質な基礎教育への投資は絶対に重要であるが、それは貧困低減の前提条件としてのみならず、ポスト初等教育と訓練のしっかりとした基盤をつくるためにも重要なのである。しかし、この投資はあらゆるレベルでの広く基礎となる教育の状況においても発展させなければならない。

資金が学習成績の向上のために使われるようにする。SSAの多くの国で、教育経常費予算の80%以上が、給料、俸給、学生の福祉に使われている。そのために教材、教員訓練のための資金、校舎の補修費用が圧縮されている。教育の質的改善にかかわる政治経済は、教育投資の質的な成果を十分に理解することと同様に学習結果を測定し、モニターするための確実な手段を求めている。

資金の配分を効率的に行なうべきである。SSAの8ヶ国のデータでは、人口の20%を占める最富裕層が、公的教育費の平均34%を受け取り、人口の20%を占める最貧困層は12%しか受け取っていない。コロンビアやマレーシアなどのような諸国の場合は、この配分が逆転しており、人口の20%である最貧困層が約28%、11%を最富裕層が受け取っている。さらに、中等教育のユニットコストは初等教育よりも平均して3倍高いが、大学では初等レベルの20倍以上である。

Tables and Annexes

- Chart 1: Percent Change in Population of 6 to 11 Year Olds from 1995
- Chart 2: Gross Primary and Secondary Enrollment Ratio by Region
- Chart 3: Public Expenditure on Education, % of GNP
- Chart 4: Per Student Recurrent Expenditure as % of GNP
-
- Map 1: Sub-Saharan Africa Primary School Enrollment Ration
- Map 2: Sub-Saharan Africa Primary Repetition Rate
- Map 3: a) Public Expenditure on Primary Education as % of GDP
b) Sub-Saharan Africa GDP per Capita (US \$ 1995)
-
- Table 1: Gross Enrollment Rate for Secondary Schools
- Table 2: Gross Enrollment Rate for Primary Level
- Table 3: Public Recurrent Expenditure per Student
- Table 4: Estimated Costs of Achieving Beijing Goals of Education
- Table 5: World Bank Education Projects in the Africa Region

図1：1995年以降の6歳-11歳の人口の推移 (%)

Chart 1: Percent Change in Population of 6 to 11 Year Olds from 1995

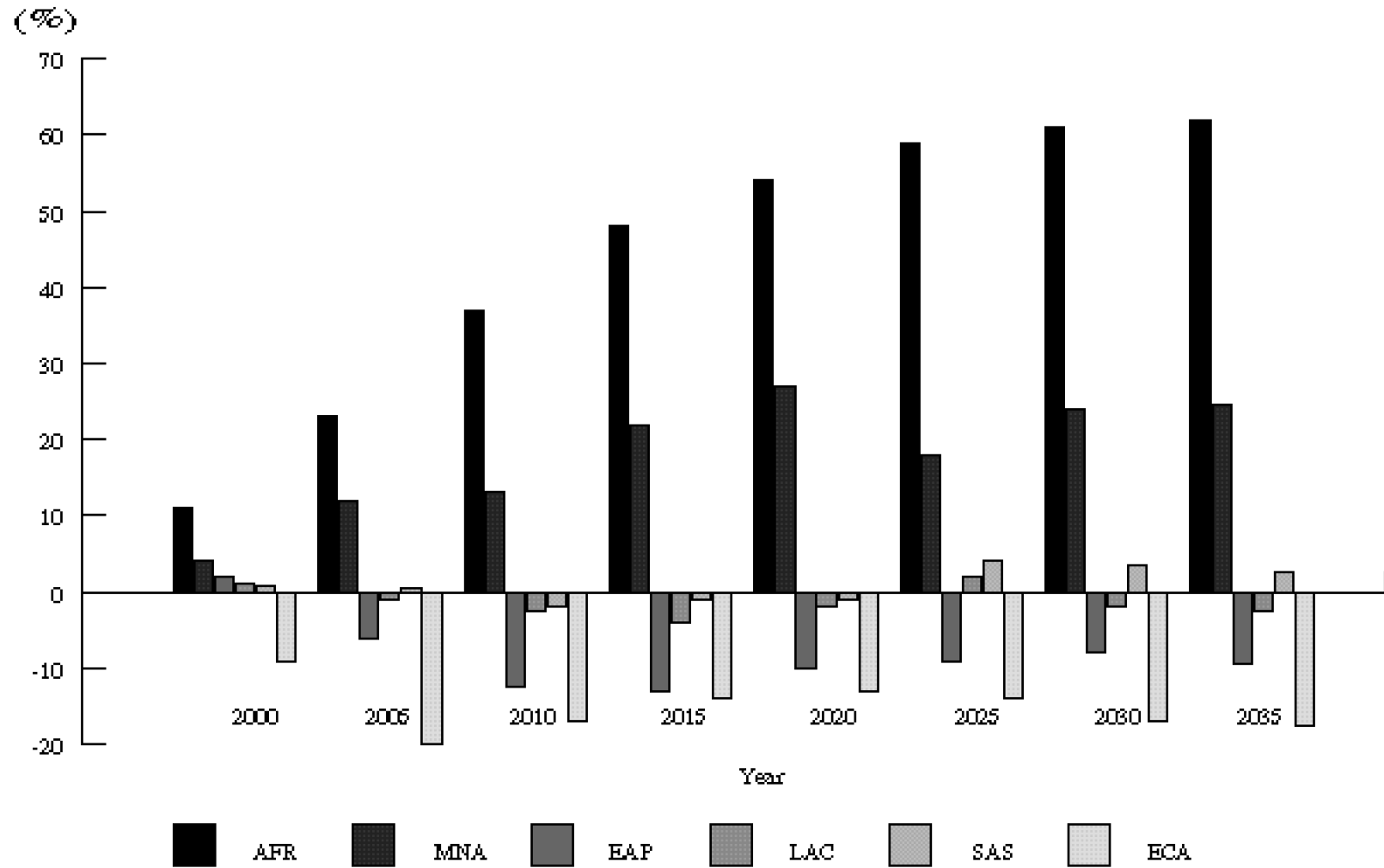


図2：地域別 初等教育および中等教育の粗就学率

Gross Primary Enrollment Ratio by Region



Gross Secondary Enrollment Ratio by Region

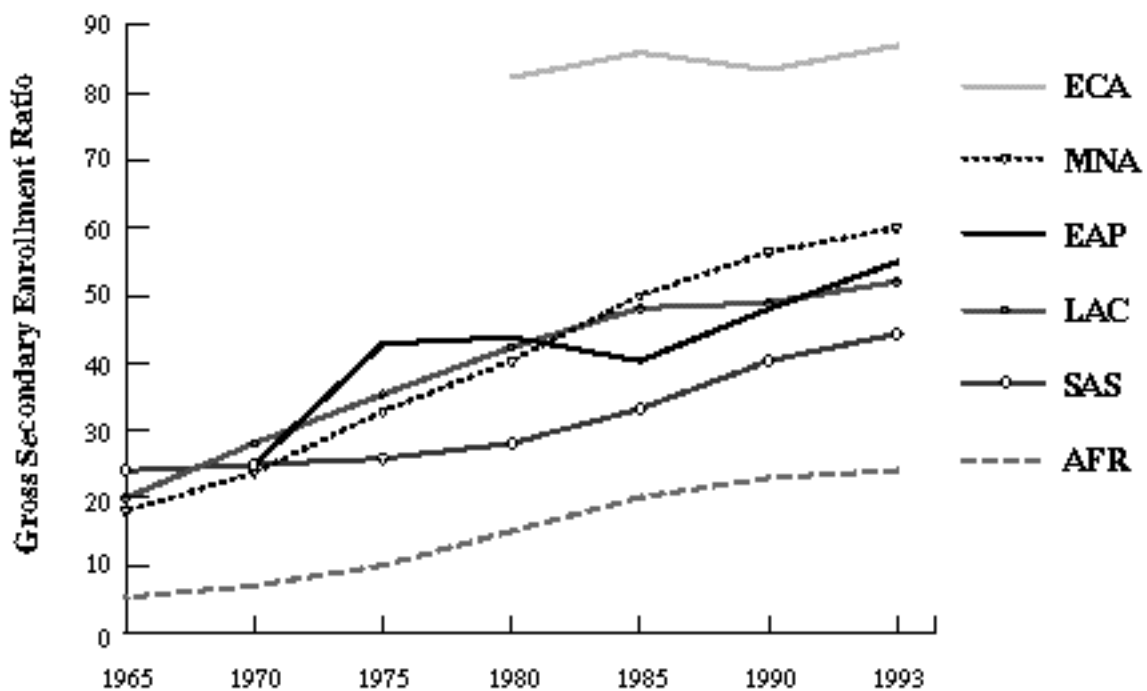


図3：教育の公共支出、対GNP比

Chart3: Public Expenditure on Education, % GNP

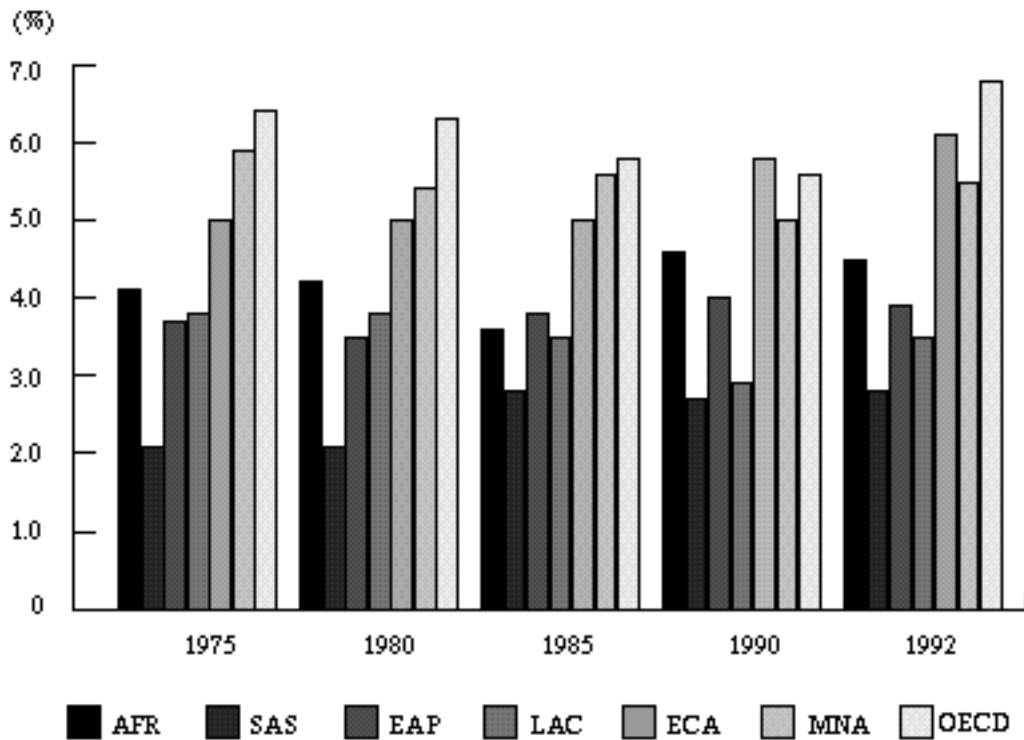
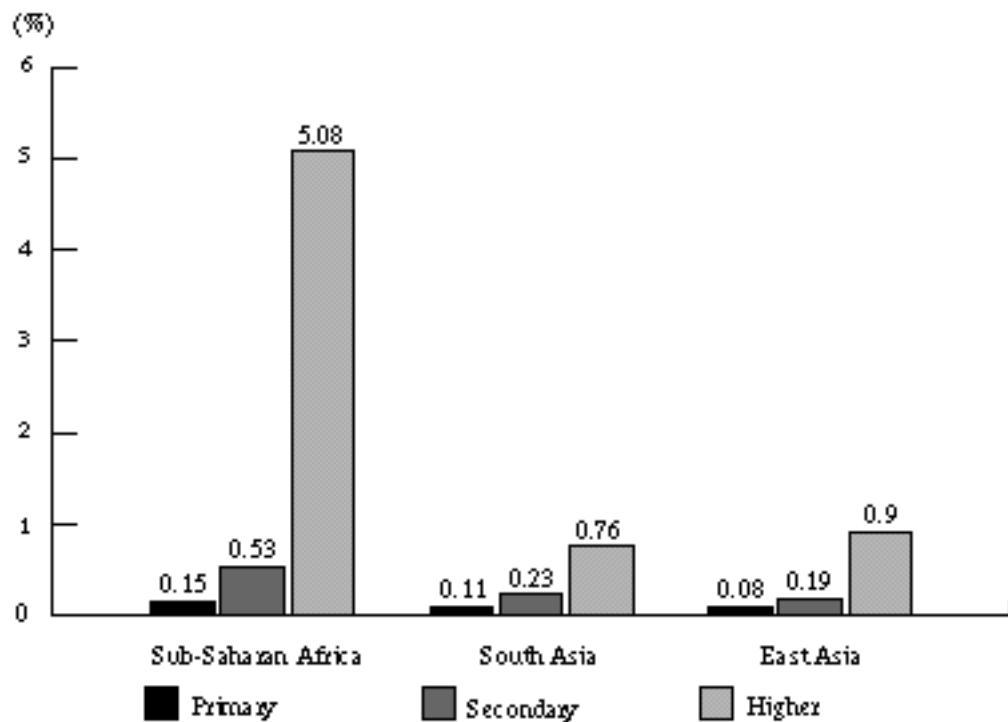


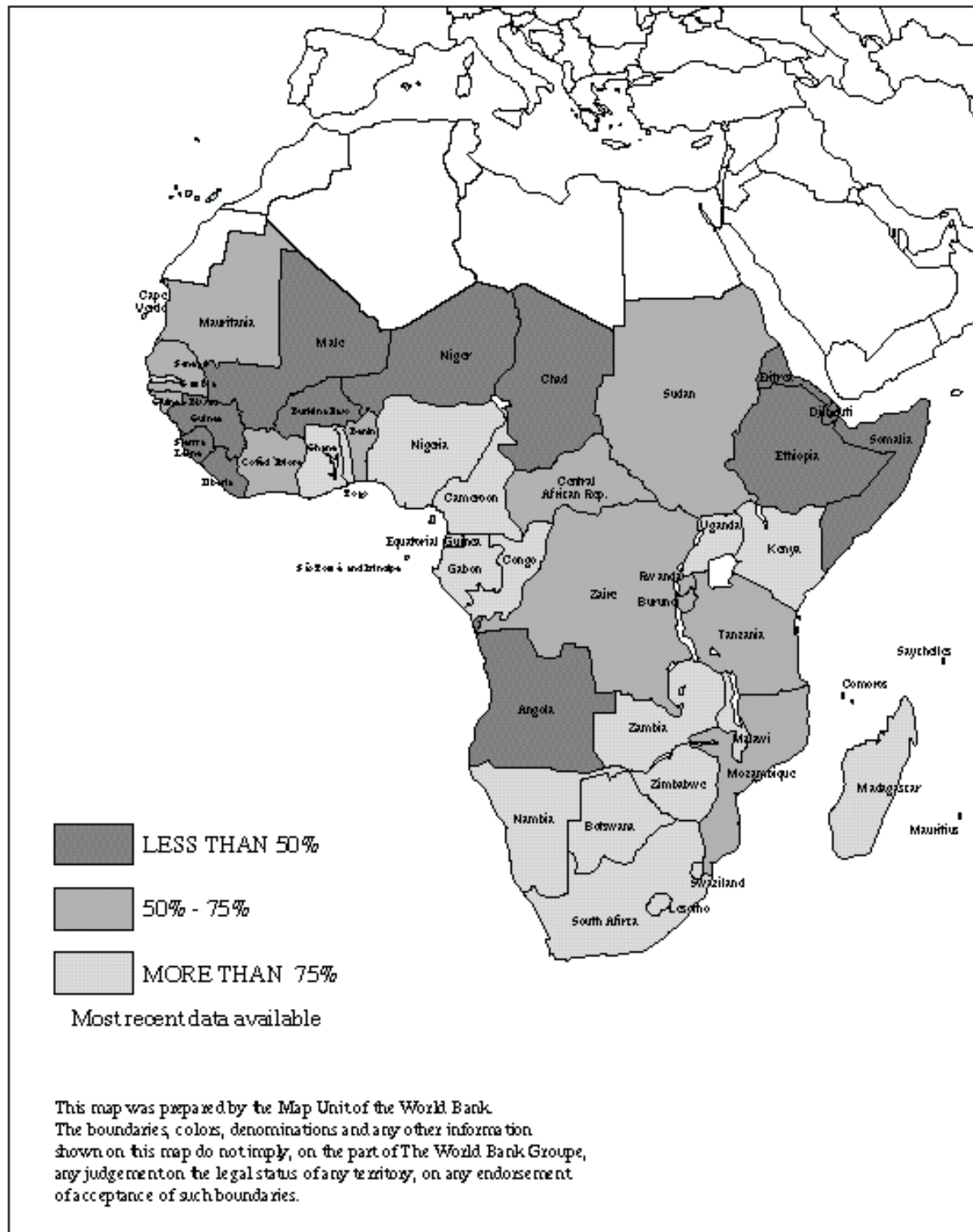
図4：児童・生徒1人当たりの経常支出、対GNP比

Chart4: Per Student Recurrent Expenditure (as % of GNP, 1992)

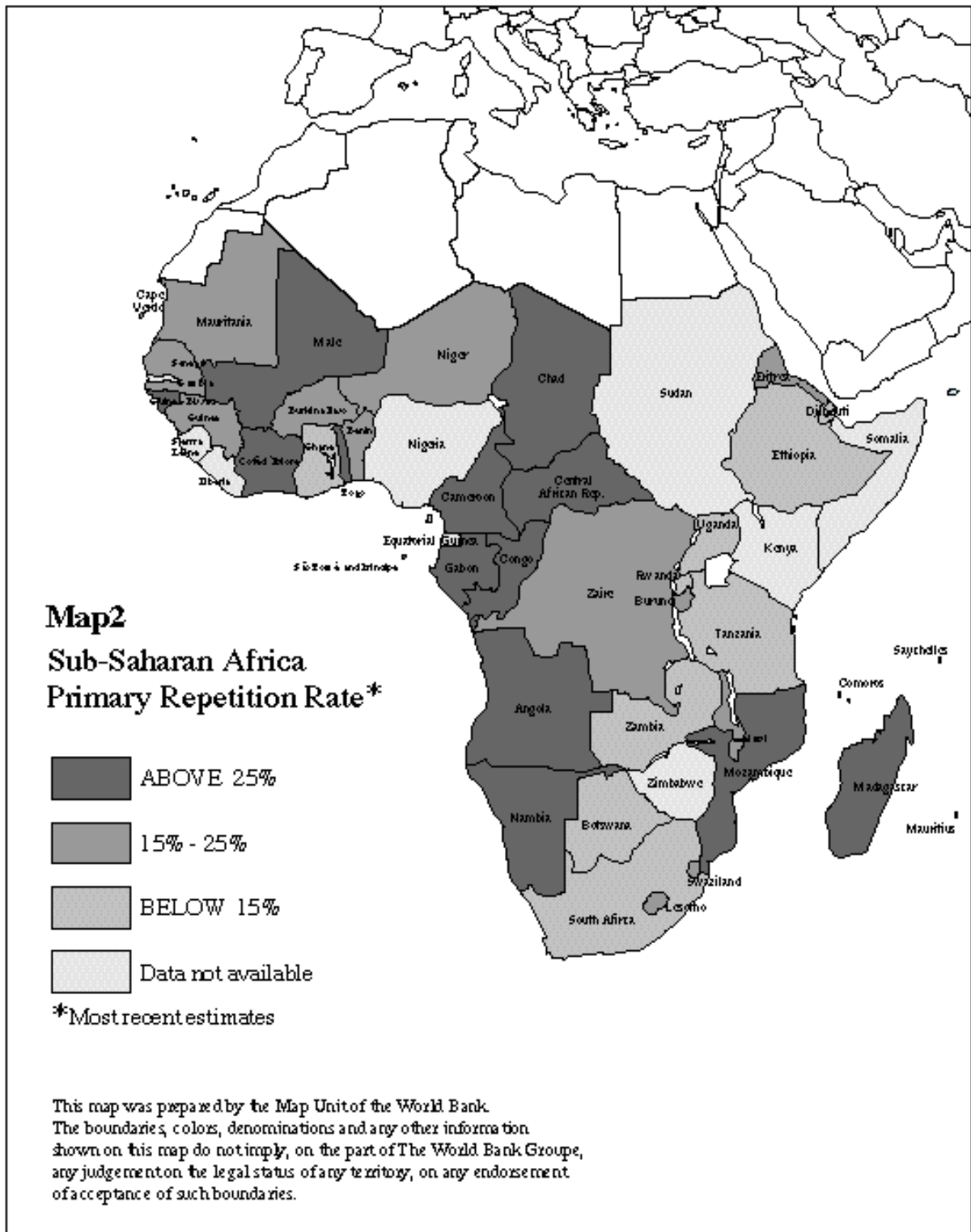


地図1：サブ・サハラ・アフリカの小学校就学率

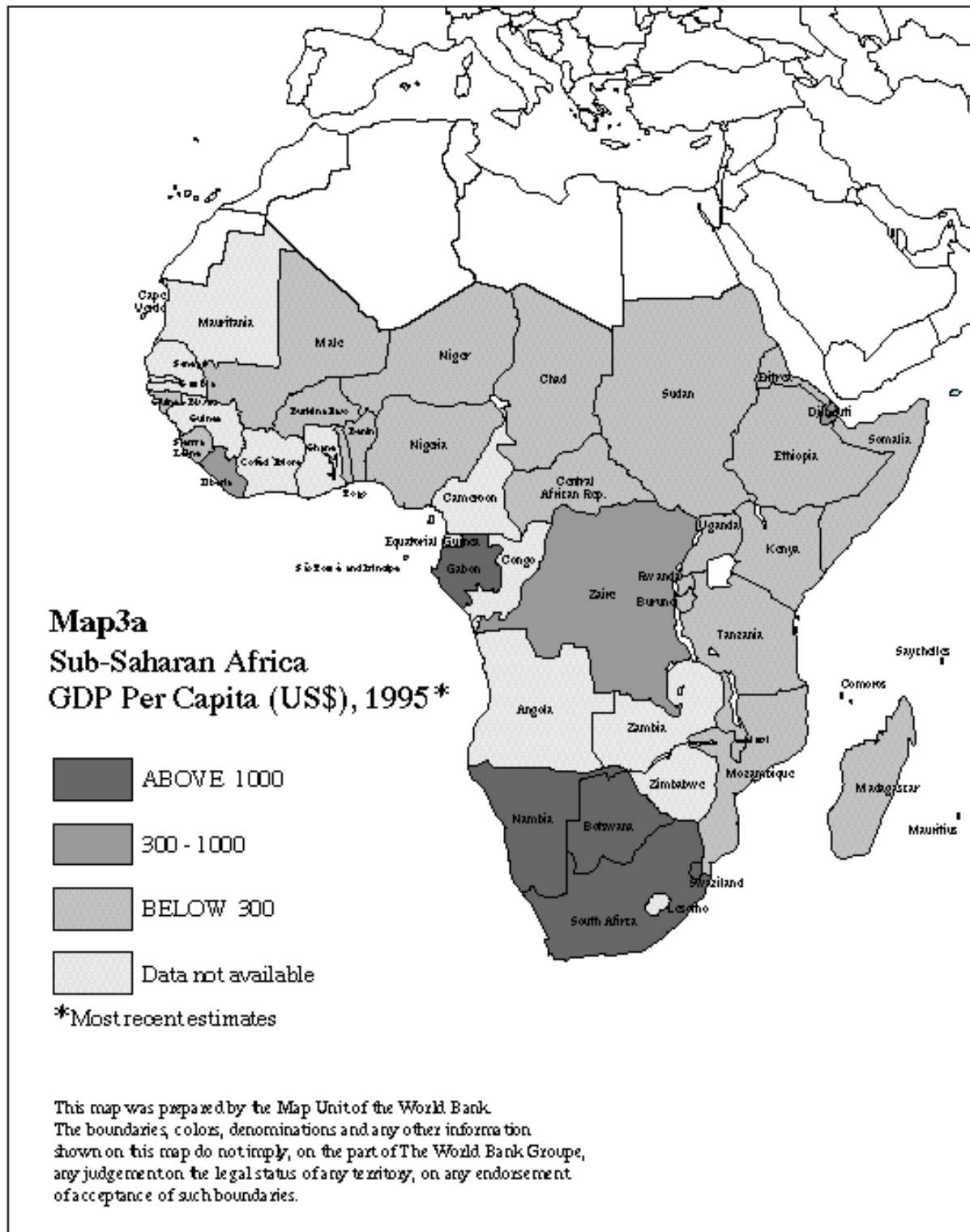
Map 1: Sub-Saharan Africa Primary School Enrollment Ratio.



地図2：サブ・サハラ・アフリカの初等教育留年率



地図3a：サブ・サハラ・アフリカの一人当たりのGDP(US\$),1995



地図3b：サブ・サハラ・アフリカの初等教育の公共支出 (対GDP比), 1992

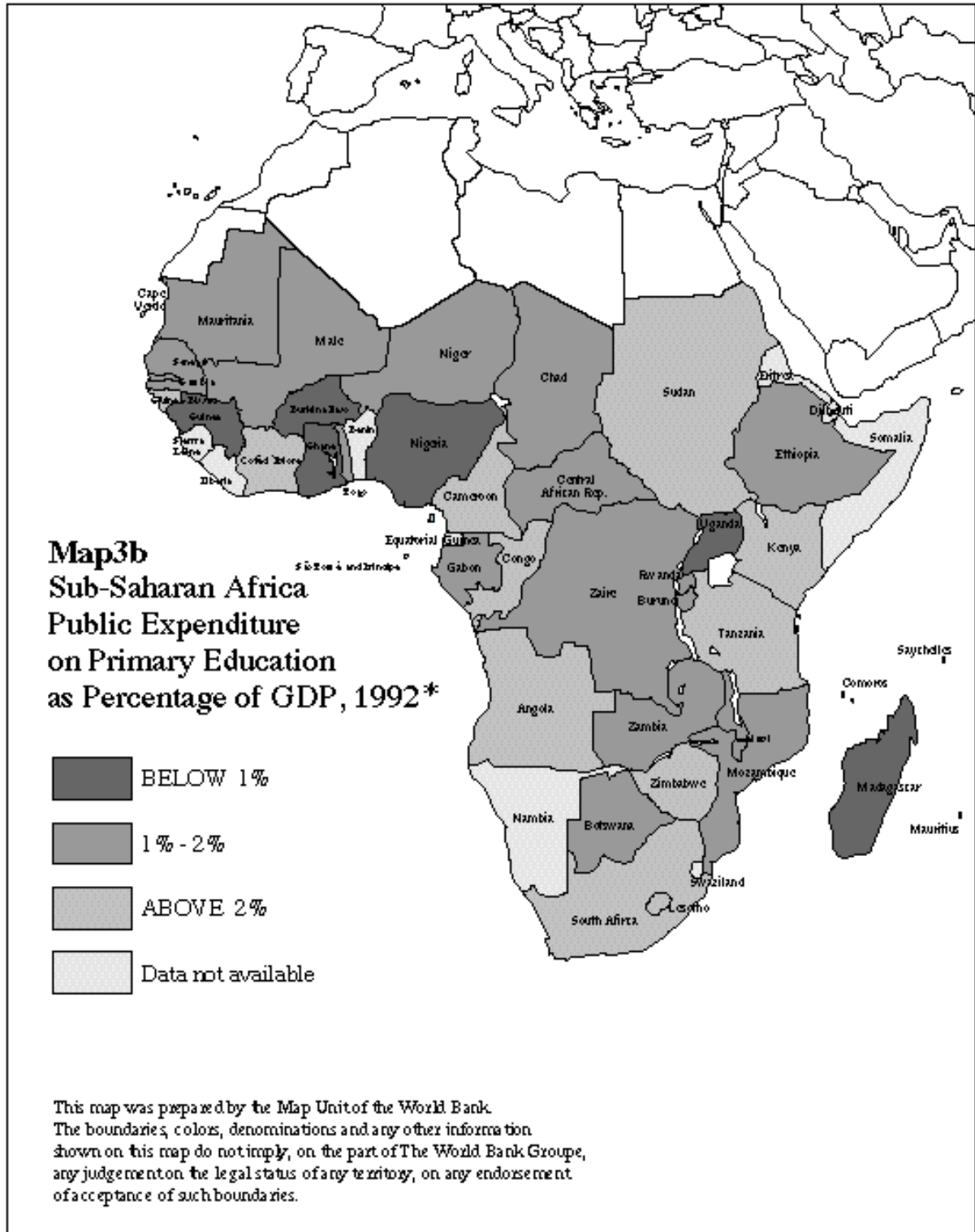


表1：初等教育レベルの就学率

国	男子(%)	女子(%)
ブルキナ・ファソ	47	30
ブルンディ	76	62
カメルーン	109	93
チャード	62	30
コートジボアール	81	58
エチオピア	27	19
ガーナ	83	70
ギニア	49	25
ケニア	93	91
マダガスカル	77	74
マラウイ	74	62
マリ	32	19
モザンビーク	69	52
ニジェール	37	21
ナイジェリア	100	79
ルワンダ	78	76
セネガル	65	47
ソマリア	不明	不明
スーダン	59	45
タンザニア	71	69
ウガンダ	78	63
ザイール	78	61
ザンビア	85	79

Source: World Education Report, 1995/

UNESCO Statistical Yearbook, 1995

表2：中学の粗就学率

世界銀行が支持している北京会議の目標を達成するために
世界銀行により特別な援助の必要性を認められている諸国

国	男子(%)	女子(%)	合計(%)
ブルキナ・ファソ	11	6	8
ブルンディ	8	5	7
カメルーン	32	23	28
チャード	不明	不明	9
コートジボアール	32	16	24
エチオピア	12	11	11
ガーナ	44	28	36
ギニア	17	6	12
ケニア	33	25	29
マダガスカル	15	15	15
マラウイ	5	3	4
マリ	10	5	7
モザンビーク	9	6	7
ニジェール	9	4	7
ナイジェリア	30	25	27
ルワンダ	11	9	10
セネガル	27	17	17
ソマリア	不明	不明	不明
スーダン	24	19	21
タンザニア	6	5	5
ウガンダ	14	8	11
ザイール	31	14	23
ザンビア	24	15	19

Source: World Education Report, 1995/

UNESCO Statistical Yearbook, 1995

表3：サブ・サハラ・アフリカにおける児童・生徒1人あたりの公共経常支出
(1990 USドルを定数とする)

Table 3: Public recurrent expenditure per student: Selected Sub-Saharan African Countries

(Constant 1990 US Dollars)

Country	Primary		Secondary		Tertiary	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Botswana	174	219	779	1302	7999	7218
Burkina Faso	71	61	319	201	9114	4007
Burundi	45	27	417	245	2780	2280
Central African Rep.	100	45	126	88	3135	1726
Ethiopia	26	51	90	77	1749	851
Lesotho	43	37	361	223	3141	987
Kenya	52	46	113	162	3322	2342
Malawi	16	15	289	192	2973	1782
Mali	96	107	243	830	2751	2618
Mauritania	167	86	972	406	2875	2020
Rwanda	41	54	415	182	3329	4050
Senegal	191	116	530	258	3676	2681
Sierra Leone	31	6	122	35	3672	777
Swaziland	74	70	268	246	1053	2316
Tanzania	11	12	193	132	1809	1412
Togo	45	46	180	189	4858	1398
Zambia	56	16	321	138	3084	865
Zimbabwe	143	126	761	233	2398	806

Source: DAE, 1994

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

表4：教育目標達成のための推定費用

Table 4: Estimated Costs of Achieving Beijing Goals for Education

100% completion of primary cycle

Country	% of primary school age children entering/completing primary school		Population 6-11		Additional pupils to be covered per year by 2010		Estimated unit cost per year	Total Additional cost per year by 2010		Additional cost per year by 2010				
	grade 1	1995	2010	1995	2010	(thousands)		(thousands)	(millions) M	(millions) M	(millions) M	(millions) M		
Bangladesh	38	46	100	72	100	19,395	19,083	5,111	3,464.30	25	128	9	86	6
Brazil	100	50	100	60	100	21,249	18,645	5,896	2,947.80	335	2,093	140	1,046	70
China	100	85	100	93	100	128,394	114,523	(4241) ^b	(2,290.38)	40	(1.70)	-41	(92)	(6)
Egypt	38	88	100	93	100	8,808	8,401	205	115.08	70	14	1	8	1
India	100	62	100	81	100	129,157	134,192	29,575	19,815.14	40	1,183	79	793	53
Indonesia	100	77	100	89	100	25,974	24,708	1,721	929.35	80	138	9	74	5
Mexico	100	72	100	86	100	12,909	12,868	1,766	883.13	365	645	43	322	21
Nigeria	89	92	100	70	100	19,008	25,185	11,827	6,3863.6	35	650	43	321	23
Pakistan	77	37	100	57	100	21,883	27,109	14,640	9,808.84	60	878	59	589	39
Africa	62	37	100	90	100	101,839	146,665	94,736	31,157.17	90	4,737	316	2,538	171
										30	2,842	189	1,535	102
Developing countries	95	67	100	81	100	608,025	656,742	168,292	100,975.05	135	22,719	1515	13,632	909

A Calculated as the average of percent entering grade 1 and percent completing primary.

B It appears China will have to increase spending to reach 100 percent coverage due to its contracting school-age population.

C Calculated for each country based on girls representing 54% of out-of-school primary aged children in Africa, 58% in Arab countries, 50% in Latin America, 54% in East Asia, and 67% in South Asia according to Unesco Trends and Projections of Enrollment, 1993.

D Compared with spending in base year 1995.

E Compared with spending previous year.

Notes

Percent completing is projected using reconstructed cohort analysis, but is very close to actual percent completing 4 years except for a 1% difference in Brazil due to its primary cycle ending after 8 years rather than 5 or 6, Indonesia and Nigeria (6% difference), Mexico (3% difference).

Costs are expressed in 1994 US dollars.

Sources: Unesco World Education Report 1993 for percent entering grade 1 and completing primary, staff estimates for unit costs based on unit cost as a share of per capita GNP from Unesco 1993 and Tan and Mingst 1992, GNP per capita from World Bank WDI 1993, 6-11 year old population from World Bank (HDI) data, and CPI from IMF database.

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

Percent of population continuing to secondary education and costs

Country	% of primary school age children completing primary and continuing to secondary		Population 6-11 1995 (thousands)	Population 6-11 2010 (thousands)	Additional pupils continuing to secondary, 2010 (thousands)	Additional gids continuing to secondary, 2010 (thousands) ^a	Estimated unit cost per year of secondary (1994 US\$)	Total additional cost per year for gids by 2010 (1994 US\$ million) ^b	Incremental Cost per year (1994 US\$ million) ^c
	1995	2010							
	Estimated	Assumed							
Bangladesh	42	57	19,395	19,085	2,731	1,366	35	75	5
Brazil	14	29	21,249	18,645	2,432	1,216	420	511	34
China	31	66	128,394	114,223	1,0104	5,052	60	308	20
Egypt	62	77	8,803	8,401	1,012	506	190	36	6
India	32	67	129,157	134,192	22,723	11,362	35	625	42
Indonesia	48	63	25,274	24,708	3,103	1,351	153	240	16
Mexico	48	38	12,209	12,868	1,212	256	430	411	27
Nigeria	21	36	19,002	25,185	5,051	2,326	185	467	31
Pakistan	26	41	21,883	27,109	5,420	2,710	130	352	23
Africa	13	38	101,859	145,663	27,640	13,820	190	2,626	175
							115	1,589	106

^a Estimated at one-half the total in line with Goal B (though probably only one-third the total at present).

^b Compared with base year 1995.

^c Above spending in previous year.

Note: The equation for additional pupils is Population (6-11) in 2010 × percentage continuing to secondary 2010 - Population (6-11) in 1995 × percent continuing to secondary in 1995.

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

表5：アフリカ地域における世界銀行が支援している教育プロジェクト：1990-2000年
基礎教育および中等教育プロジェクト

国	継続的プロジェクト	プロジェクト計画(*)	重大な部門の課題
アンゴラ	+ 教育 I (1992-98)	+ 教育 II (2000) + 労働力の技能開発 (2000)	+ 十数年にわたる内乱で農村の教育設備の75%が破壊された。都市の教育施設は過密状態である。 + 訓練を受けた教員が不足、教材不足。 + 教育への資金の流れが不十分。これまで防衛に当てられてきた資金を教育や保健サービス（現在は公共支出のわずか6%）にまわすことができるように、持続的な平和と経済回復が必要である。
ベナン	+ 教育の開発 (1994-2000)	+ 労働力の訓練 (1998)	+ 小学校 (58%) と中学 (11%) の就学率が低い。しかし、政府は特に女子の就学率を引き上げると公約している。 + 国家予算の35%が教育予算であり、64.5%が初等教育であるが不足。 + 教員不足。 + 地方分権化を実施しているがキャパシティが不足。
ブルキナ・ファソ	+ 教育 IV (1991-98) + ポスト初等教育 (1997-2002)	+ 基礎教育部門 (1998)	+ 小学校 (31%) と中学の就学率が低い。 + 教育施設、教材、教員の不足。 + 高等教育は労働市場が要求する技能を満足させていないので、卒業生の失業率が高い。
ブルンディ	+ 教育開発 (1994-2000)	+ 教育 V (1998)	+ 小学校の就学率 (70%) が1990年代初めから低下傾向。 + 1993年の内戦で破壊された教育施設の再建。 + 教育機会と教育到達における男女、都市と地方、民族の格差。
カメルーン		+ 教育 V (1998) + 職業教育と訓練 (1999)	+ 小学校の就学率が高いが (90%)、質の低下と経済危機により低下傾向にある。 + 無資格教員の割合が高い (一部の郡では3分の1)。 + 2言語 (英語とフランス語) を使う教育制度を運営する問題。
カーボ・ヴェルデ			+ 就学率が高いが (117%) 都市と地方の格差が大きい。 + 質が低く、内部効率が低い (留年率は小学校で19%、中学では20%)。
中央アフリカ共和国	+ 基礎教育と訓練 (1995-2001)	+ 基礎教育 (1999)	+ 1990年初めからの教員ストによる小学校就学率の低下。 + 女子の就学率が低い。 + モニタリングと評価の能力が弱い。

*注 これは概念的なもので、実際のプロジェクトの規模や範囲は、プロジェクトの評価時の各国のニーズや現実に基づいて最終的に決められる。

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

国	継続的プロジェクト	プロジェクト計画	重大な部門の課題
チャード	・基礎教育 V (1993-1999)	・教育 SIP (1999)	・小学校の就学率が低い(59%)、女子は31%。 ・教育の質が低く、内部効率も低い(留年率は36%)。 ・教育省行政力が弱い。
コモロ		・教育 V (1998) ・職業教育と訓練 (2000)	
コンゴ		・教育 (2000)	・就学率が高いが低下している。 ・教育の質が悪く、内部効率が低く、留年率は39%。
コートジボアール	・人的資源開発管理支援 (1993-98) ・労働力の訓練 (1994-99)	・基礎教育 (1998)	・成人非識字率の高さ(60%)、小学校就学率は71%。 ・教員の質が悪く、内部効率は低い。
ジブティ		・教育 (2000)	
エリトリア		・教育 (1998)	・極端に低い識字率(男性が20%で、女性が10%)、低い就学率(小学校:42%、 中学:19%)。 ・遊牧民と女子を就学増加の対象とすることが必要。
エチオピア	・教育 VII (1988-99)	・教育 SIP (1998)	・小学校の就学率が低い(29%)、低下傾向が顕著。 ・教育サービスの分配を地方分権で実施する能力が弱い。 ・低学年の教育手段として現地語を採用していることにより、教員養成と教科書に 追加的な負担がかかる傾向にある。 ・20年間でU P Eを実現するために予算を大幅に増加すると政府は公約。
ガンビア	・教育部門 (1990-97)	・教育 III (1999)	・高い就学率(100%)、しかし、留年率は33%で、小学校を卒業する児童の率は低 い。
ガーナ	・成人識字(1992-98) ・教育/職業訓練 (1993-98) ・小学校(1993-98) ・総合高等学校(1993-98) ・基礎教育(1996-2001)	・識字 II (2000)	・この10年間で、アクセス、物資の投入、予算割当てが著しく改善された。 ・就学率は小学校(78%)と中学(44%)で増えているが、人口増加率(年間3.1%) にはほとんど追いついていない。

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

国	継続的プロジェクト	プロジェクト計画	重大な部門の課題
ギニア	<ul style="list-style-type: none"> 公平と学校改善 (1995-2001) 		<ul style="list-style-type: none"> 就学率は5年で2倍になったが、小学校 (47%) も中学 (14%) もまだ低い。 内部効率が低い (留年率は小学校で21%で、中学では26%)。 年間の経常費予算に占める教育費はこの5年間で19%から22-25%になった。
ギニア・ビサウ		<ul style="list-style-type: none"> 学校制度緊急事態 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 政府の行政能力が弱いことが、教育資金不足につながっている (しかしながら、就学率は非常に高い)。 教員の質は悪い。
ケニヤ	<ul style="list-style-type: none"> ミクロと小企業 (1994-2001) 大学投資 (1992-98) 	<ul style="list-style-type: none"> 幼児開発 (1997) 教育部門 (2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 小学校と中学の就学率が高いが最近低下している。小学校の修了率は男子は70%で、女子は60%。 高等教育は急速に拡大しているが、それに見合う資金供給がないので、その質は低下している。 アクセスと質の地域的な格差。
レソト	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 (1992-97) 		
マダガスカル	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門の強化 (1990-97) 職業教育 (1992-98) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 1980年中頃から小中学校の就学率が低下。 教育の質の低下。
マラウイ	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 II (1990-97) 初等教育緊急事態 (1996-99) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 III (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 130%の小学校就学率であるが、低下しつつある。 学校施設の過度な負担、訓練を受けた教師の不足、1994年の初等教育の無償化の後、小学校就学者の急増に対処するための教材の供給不足。 中学就学率が低く、公立中学が5%で、遠隔教育プログラムでは5%。 財政的な制約が深刻。
マリ	<ul style="list-style-type: none"> 職業教育と訓練 (1996-2001) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育 SIP (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 小学校 (25%) と中学 (7%) の就学率が非常に低い。 内部効率が低く、留年率は小学校で31%、中学で26%。 限られた政府資金を非公的資金の調進で補う必要がある。
モーリタニア	<ul style="list-style-type: none"> 教育 V (1995-2001) 技術と職業 (1998-98) 		<ul style="list-style-type: none"> 小学校の就学率は76%、中学校の就学率は14%。 初等教育の資金が不十分。

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

国	継続的プロジェクト	プロジェクト計画	重大な部門の課題
モーリシャス	<ul style="list-style-type: none"> 産業と職業訓練 (1992-98) 教育部門開発 (1993-99) 		<ul style="list-style-type: none"> 1980年代に初等教育の普遍化を達成。中学教育の就学率は63%。 急速な経済成長の要求に答え、技術の高度化に向けて前進するため、質と量の改善が必要。 中学就学率を上げる必要（目標は2000年までに75%）。
モザンビーク	<ul style="list-style-type: none"> 教育II (1991-97) 能力強化 (1993-99) 法的および公共部門の能力 (1993-99) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> 内戦が長引き、全レベルの教育施設がほとんど破壊され、再建が必要。 設備を重視するあまり、教員の養成や教材などの他の重要な教育のインプットの資源が奪われている。 アクセスと成績における農村と都市の格差。
ナミビア		<ul style="list-style-type: none"> 教育 (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> 小学校の就学率は65%で中学は20%。 内部効率が低く、高い留年率（小学校が22%、中学は30%）、人口密度が低い地区、高等教育の高いコスト、ブラック・アフリカの子供たちの資金が不十分。 農村と都市地区のブラック・アメリカン青年の失業率が高く、上昇している。
ニジェール	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門開進 (1994-2000) 	<ul style="list-style-type: none"> ポスト初等教育 (1999) 	<ul style="list-style-type: none"> 極端に低い成人識字率（14%）、小学校（29%）と中学（29%）の就学率が低い。 狭いエリート主義の制度。一般大衆が利益を受けるように初等教育のアクセスを拡大する必要がある。
ナイジェリア	<ul style="list-style-type: none"> 初等教育 (1991-97) 大学教育 (1991-97) 幼児開発 (1993-99) 		<ul style="list-style-type: none"> 就学率の低下。 教育機会、学習到達度における男女、地域、都市と地方の格差。 教育省の企画と実施が弱い。
ルワンダ	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 (1991-98) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育 (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> 内戦によって閉じられた学校を再開する必要がある。 小学校と前期中学の教育アクセスを拡大。
セネガル	<ul style="list-style-type: none"> 人的資源開発II (1993-99) 高等教育 (1996-2003) パイロット女性識字 (1996-2003) 	<ul style="list-style-type: none"> 教育部門 (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> 小学校（59%）と中学（16%）の就学率が低い。1995年に就学率が人口増加率を抜いた。 セネガルの1人当たりの所得の割に高い非識字率（56%）、とくに女性が高い（66%）。 慣性的な教員不足と貧弱な人事管理。

サブ・サハラ・アフリカにおける持続可能な教育プログラムへの支援

国	継続的プロジェクト	プロジェクト計画	重大な部門の課題
シエラレオネ		+教育 IV (1998)	
ソマリア	+教育復興 (1990-98)	(内乱が継続しているために活動中止)	
タンザニア	+教育計画と復興 (1990-98)	+人的資源開発 (1998) +訓練 (2001)	+ 1970年代末に初等教育普遍化を達成したが、現在は60%に低下している。中等教育のアクセスは限られている (8%)。 + 小学校教員の質が悪い (3分の2が無資格教員)、供給が不十分。 + 意志決定が中央集権化しすぎている。
トーゴ	+職業教育と訓練 (1991-98) +教育復興 (1995-2001)	+教育と訓練 (1999)	+ 小学校の就学率が低下。 + 地域と男女の格差が大きい。 + 給料以外のインプットに対する予算配分が不十分。
ウガンダ	+初等教育と教員開発 (1993-2000)	+教育部門 (1999)	+ 小学校 (68%) と中学 (13%) の就学率が低い。 + 内部効率が低く、初等教育を修了する割合はわずか30%。 + 教育省実施能力は弱い。指導部は初等教育普遍化への意志はある。 + 教育予算の地方分権化による地域格差の拡大。
ザンビア	+教育復興 (1993-98)	+教育部門 (1998)	

討論(1)

モデレーター： それでは、これから短い間ですが、ほかのパネリストの方にご意見をいただきたいと思います。このパネルでは、アフリカ諸国の教育の現状と課題というところに沿いまして、まず先ほど基調講演の中にありました、教育の適切性(relevance)について、リチャード・サックさんにお話をさせていただきたいと思います。

サック： カギアさんがおっしゃっておられましたように、おそらくいちばん深刻な問題は、教育の質の問題であろうと思います。質の改善を考えますといろいろな問題が出てくるわけです。この教育の質の問題は、3つの側面を持っていると思います。その1つの側面は、やはり適切さ(relevance)という問題であります。教育の適切さといいますが、複数の側面を持った概念です。つまり、教育制度の様々な側面に影響されるわけであります。例えば、カリキュラムにおいて、適切な教材が使用されているかどうか、教授言語が幼児の毎日の生活に適當であるかどうか、学校制度においては、教員や行政官、あるいは納税者の生活状況に対応しているのかどうか、地域社会の労働市場としたものとなっているかどうか、地域社会の役割ではどうか、というようなこと、これらすべてが、適切さを保つ役割を担う要素であります。こういった様々な要素が果たすべき役割というのは、明らかなのかどうか、科学的にも明らかにされているのか、という問題があるわけです。しかし、これは教育の問題であり、科学的に証明される医学とは異なります。たとえば学習理論の根源を突き止めることはできないのです。

もうひとつは、教育においては、新しい出発点が見えてきています。例えば、新しい技術を持って、我々は学校をこれまでとは全く違った方法で組織することが出来るのか、地域社会、例えば村落の地域社会との完全な調和をとるためには、全く違うやり方の学校教育を組織することが必要とされているのではないか、というような側面です。つまり、教育を与える方法ということを考えることになるわけであります。

3つ目の側面として考えるべきことは、ちょっと違った視点から見るとということになるのですが、自分たちの住む世界、あるいは学校、たくさん子ども達を教えるという大衆学校教育、100%あるいは50%、80%の就学率といろいろ言われますが、そういった状況、このような大衆学校教育の歴史を見てみますと、それぞれ国によって、文化的にも、地理的にも、あるいは気候の上でも、またイデオロギー、宗教、経済、政治、あらゆる面から見ても非常に違いがあることがわかります。社会、地域社会あるいはその状況というものが、非常に大きく変わってきているわけであります。

それでありながら、なおかついろいろな国を見てみますと、何かおかしいことが起きているのに気がつきます。学校を見ると、みんな世界中で似たような学校を目にする、カリキュラムは違うかもしれませんが、大きくは違いがないわけです。全世界に様々な多様性が見られますが、100年、150年間の過去の大衆学校教育を通して見ても、いわゆるマス・スクーリングとよばれる現象の収斂が見られます。収斂とは何かといいますが、大体同じような年齢の子ども達が、同じクラスで、教員、つまり権威の省庁である大人の前に

座って一緒に勉強する。そういうのが学校であり、大体同じような学科を勉強している。その学科というのも、世界中どこでも大体同じである。算数を教えるのは算数だし、科学は科学、ということです。

以上のことから、この問題には3つの側面があると言えるのではないかと思うのです。私自身、それが適切さであるかどうかということについては、完璧な答えを出すことは出来ないのですが、それだからこそ、たくさんの人たちがいろいろな意見を持っているのだと思います。教育の専門家であろうがなかろうが、自分自身がみんな学校に行っているし、親という役割、あるいは教育者という役割も果たしたりするわけであります。いま申し上げたような理由の根底には、国の教育開発、あるいは地域社会での教育開発を進めていくには、人々が一緒になり協力しあっていくことの難しさがそういうところにあるのだと思います。

モデレーター： 学校の効果 (school effectiveness) に関連してくると思いますが、この点についてよろしく願いいたします。

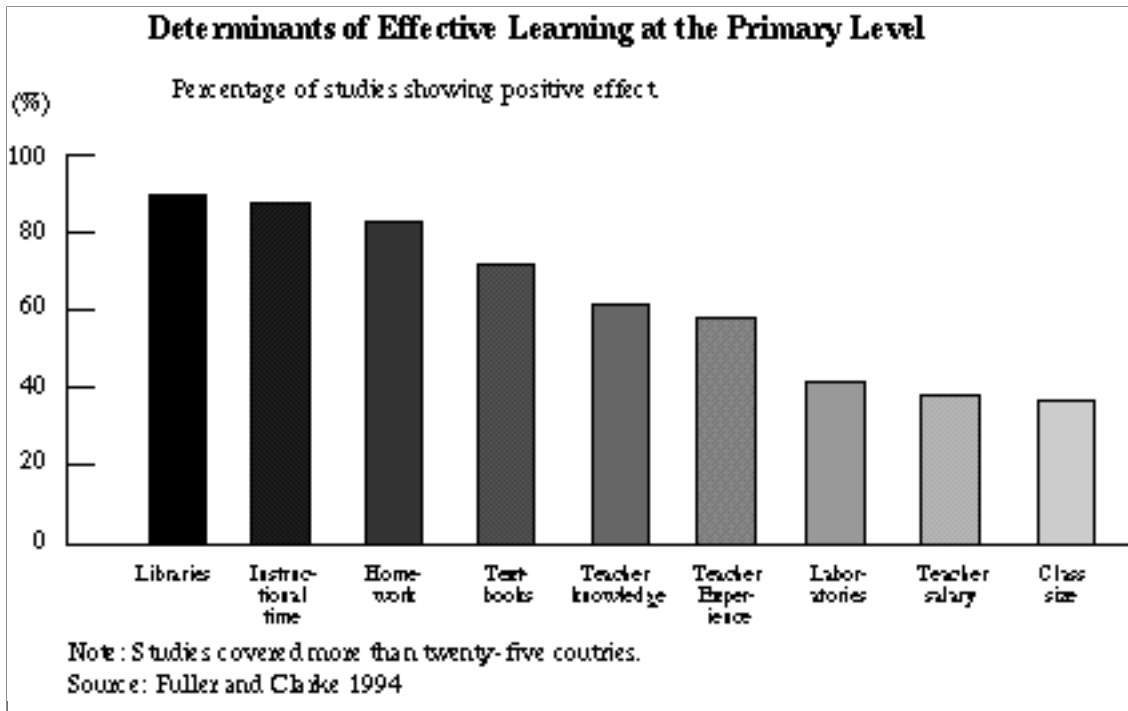
オールソップ： 学校の改善ということに関しまして、いろいろな文献が出されてきており、学校により差異が生じていることが理解されています。この問題については、非常に大きな関心があると思います。

政府の出しますタバコの販売に対する警告と似たような警告をすべきだと思います。というのも、文献にかなりの質の差があるからです。ほとんどの文献は、北の国から発生してきているわけで、様々な研究に使われた方法は疑わしいものもあるからです。

フル&クラークによるマター分析というのがあります。それは、学校制度への異なった投入による異なった結果を示したものです。左側の5つのグラフを見ていただきたいと思います。当然、明らかなことだとおっしゃるかもしれませんが、もしそうであるとするならば、この問題に答えが出せなければいけません。単純に言いますと、これを実行するのは難しいということでもあります。つまり、教員は、子ども達を1週間にかかなり長い時間教えなければならない。そして、その教室には、様々な教材や教具がたくさんなければならない。教科書とか、子ども達を書くことができるもの、または書くものそのものがが必要です。そういうものが、特にサブ・サハラ・アフリカ諸国で確保できれば、大きな変化がもたらされるでしょう。それが学校教育改善のための分析から明らかです。

モデレーター： いまのお話は、教育の効果を上げるためのお話でしたが、ここで教授言語の問題が出てまいります。先ほどのアイシャ・バーさん、または内海さんのお話にありましたように、いろいろな言語が存在しているのがアフリカの現状です。この教授言語問題についてお話をいただけますでしょうか。

カギア： これは非常に難しい問題であります。サブ・サハラ・アフリカ地域においては、どう数えるかにもよりますが、1,000から2,000語ぐらいの言語があるのです。タンザニアのよ



うな国では120言語、ケニアでは48言語、ザンビアは7言語というようにたくさんあるわけです。いずれにしても国の政府が、どのようにして言語学的な、あるいは教授学的な価値を学習過程にもたすかということ。これは教授学的に見ますと教育者たちというのは、自分がいちばんよく理解できる言語で教えることがいいわけです。しかし、6歳や7歳や8歳で子ども達が学校へ行って、全然使ったことのない言葉に直面するということになりますと、学習はとても出来ることではなくなってしまふわけです。5年生におけるサブ・サハラ・アフリカの多くの子ども達の学業成績レベルが、非常に低いということ、さらに教授言語が母国語である国に比べて非常に低いということは、当たり前のことであるわけがあります。

子ども達がいちばん知っている言葉で教えるということは、教育学的に大きな意味があるわけです。ただ、これは政治的には非常に難しいということもあります。ひとつに国家的な一貫性を作り出すために教育を利用したがるということ。40あるいはそれ以上の異なる言語が使用されている場合、どのように国の統一を図るのかということ。第2に、5,000未満の人口が話している言語を持つ国で、どのくらいの教科書を印刷するのか、同質の問題を取り入れない国家レベルの教育プログラムをどう標準化するのかということ。多くのアフリカ政府が、70年代、80年代を通じて、直面してきているジレンマがあるわけです。英語、フランス語、ポルトガル語またはその他の言語で教育するかは、国民にとってはただ受け入れるだけなのです。

ここで、前にもどりますが、この問題を検討する省庁会議が昨年開催され、世銀においても今月26日だったと思いますが、この問題の検討会議が行われると聞いています。とにかくこの問題については、ひとつの解決策というか、答えというのがないわけです。ひとつの国の政府がおこなった決定を、尊重しなければなりません。英語での教授が決定され

れば、それが可能であるからこそその決定だと考えるからであります。ひとつ問題を解決すると、さらなる他の問題が生まれてしまうのです。ですから、そのような決定は、それぞれの国の政府に任せるべきであると思います。

モデレーター： ありがとうございます。それでは、先ほどアイシャ・バーさんの基調講演にありましたように、教育大臣をなさっていたときに、国中を旅して教育にかかわるステークホルダー達とお話をして、教育改革を進めたというご発言がありました。この点についてもう少し詳しく伺うことはできますでしょうか。

ディアロ： いろいろと旅行をして話し合うというのは、そのコミュニティを説得しなければいけないからです。そのコミュニティが参加するためには、まずコミュニティを説得しなければいけない。そのコミュニティが、子どもに学校教育を与えるのに適した環境を作り上げていくということが大切です。それをするためには、キャンペーンもするし、またメディアも使ったアドボカシー活動をたくさんしなければいけない。親が教育の大切さを理解していなければ、学校に子どもを送らないでしょう。そして、その学校というのは、コミュニティに属さなければいけないのです。学校は、コミュニティの中心であるべきなのです。そして学校は、フォーマル教育にもノンフォーマル教育のためにも使わなければなりません。例えば、もし、太陽エネルギーを利用できれば、夜にノンフォーマル教育を行うこともできます。子どもや親、双方に教育機会を提供するためにも、また教員養成のためにも通信教育を活用することもできます。

実施されるプログラムが、その国の言語で行われれば、コミュニティの親たちは、もっと教育に関心を持つでしょう。なぜならば、コミュニティの文化を尊重したコンテキストで行われなければならないからです。つまり、社会経済的コンテキストというのは非常に重要なのです。そうは言いながら、私は今、英語でしゃべらなければいけないという、これは私の国の公用語ではないので難しいのですけれども、教育プログラムが自分の国の言葉で行われて、例えば人口や保健衛生、飲み水などの確保、などの開発プログラムに組み込まれれば、もっと関心が持たれるようになるでしょう。

モデレーター： ディアロさんのは、本当に分かりやすい、素晴らしい英語だと思います。これまでにいろいろな課題が出てまいりました。アフリカの教育の現状と課題について、問題は1つだけではなく、多くの問題が複雑に絡み合っていること、またそれに対する教育開発の試みが、数々行われていることなどから、たぶん第2部のディスカッションで、これらについてもう少し詳しくお話することになると思います。

3. パネルディスカッション

「アフリカの基礎教育拡充に向けた新しい援助のアプローチ」

援助機関調整：従来の方法および 様々な成果と新しいアプローチ

アメリカ教育開発協会（ADEA）事務局長
リチャード・サック

はじめに

1. 効果的な援助協調についての関心の高まりは、政府開発援助資源の減少や「援助疲れ」の増大と直接比例しているようである。これらの要因のために、多くの機関が特定国への全体的な援助活動のなかで効率をあげる余地がないかを調べようとしてきた。しかし、こうした努力にもかかわらず、実際の調整はそう簡単にできるものではなかった。誰もがたいていは調整したいと思っているが、調整される側には誰ひとりなりたくないからだ。

2. 当然のことながら、調整努力は様々な形態をとっており、その成果もいろいろであるが、たいていは微々たるものである。以下に述べるのは援助機関の調整の実践と近年に発展してきた形態についての概要である。

協調の形態

情報交換

3. これは昔からおこなわれている援助機関の協調形態である^{注1}。当初は教育の革新や既存の教育制度改革に関わる問題が中心であった。そこから「情報が教育の意志決定者にまったく届いていない」ことが認識されるにいたった。そのことから、ジュネーブにあるユネスコの国際教育局に、「ベラジオ・グループ」の7援助機関の支援を受けて、研究を重視した国際報告サービス部（IIEP：International Institute for Educational Planning）が設置された^{注2}。この精神を現在受け継いでいるのが、IWGE（The Informal Working Group on Education）であり、IIEPが調整に当たっている。

4. この種の協調のために選ばれる戦略は、各種のフォーラムやネットワーキングであった。例えば、IDRC（The International Development Research Centre）は「研究調査および諮問グループ（RRAG（The Research Review and Advisory Group））」を通じて、研究を調整することを活動の中心においた。RRAGはのちにNORRAG^{注3}（The Northern Policy, Review, Research, and Advisory Network on Education and Training）となった。こうした援助機関の協調をめざす方法は好評で、また有益であると、多くの会議、ジャーナル、研究調査などによって認められている。

（注1） Kenneth King, *Aid & Education in the Developing World*, Longman, 1991. 「The history of "the inter-agency dimension of aid to education: the search for consensus」は12-16ページに概要が掲載されている。

（注2） King, 前掲書のp.13.

（注3） NORRAGの主要な活動は、有用な「NORRAG News」に掲載されている。

政策および/または優先事項

5. 国際的なステートメントはいくつかの機関から入手することができる。こうしたステートメントは、総合的かつ国際的なレベル（世界、大陸、地域規模）で書かれており、その機関の優先事項が明確に示されている。例えば、

- (a) 世界銀行は、地球規模あるいは大陸規模の輸入についての政策ガイダンスを示す文書を発表した^{注4}。調査と詳細な政策分析から作成された世界銀行の指針の目的は、例えば、基本的・経験的技術の取得の促進というような優先事項を示すことである。この活動は、他の援助機関が独自の優先事項を決定する際に利用するという調整効果をもっている。
- (b) フランス協力省は、アフリカにおける教育の優先事項を示す文書を発表した^{注5}。基礎教育を重視し、全体の質と効率を高めるための優先事項を示すことに加えて、フランスの文書は以下の分野における優先事項を確認した。すなわち、(i) 各国政府が主に依存している援助機関と交渉できる自立的能力を高めるための「評価（＝政策/部門分析）」^{注6}、および(ii) 教育学、教育制度の構造とその運営などについての教育刷新をめざすプログラムのアプローチである。
- (c) USAID（アメリカ国際開発庁）は、その教育資源の大部分を基礎教育に投入するようという議会の指令のもとで活動している。
- (d) アフリカ開発銀行とアジア開発銀行は教育に関するステートメントを発表した^{注7}。
- (e) 国連開発計画（UNDP）は毎年、人間開発報告書（HDR）を発行しているが、人的資本の形成にとどまらず、仕事、余暇、政治、文化活動のためにこの報告を活用することを検討している。この報告は直接的には教育問題を取り扱っていないが、経済開発や通常の統計指標の枠を超えた広い文脈の中に人的資本の形成を置こうとしている。

6. これら機関の文書は、優先事項を中心とする援助機関の調整のための共通基盤が、すでに、あるいは潜在的にあることを強く示唆しており、優先事項は現在のところは初等教育および、あらゆるレベルの教育の質的な改善、内部および外部効率の改善が中心である。こうしたステートメントがもつひとつの機能は、援助機関同志が全体として、その社会の他メンバーの「公式な立場」や、活動について知ることができるということである。そうした文書は強力な「調整効果」をもつ。

(注4) *Education in Sub-saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*, 1988.

A World Bank Policy Paper Primary Education, 1990.

A World Bank Policy Paper Vocational & Technical Education and Training, 1991.

Higher Education—The Lessons of Experience, 1994.

Priorities and Strategies for Education—A World Bank Review. 1995.

(注5) Ministère de la Coopération et du Développement, *Enseignement et Formation en Afrique Subsaharienne: Orientations de la Coopération française*. Paris, 1992.

(注6) ほかに、「*la négociation des programmes d'urgence risque de tourner au monologue dès lors que l'un des négociateurs a le monopole du diagnostic, des propositions et du financement.*」Ministère de la Coopération et du Développement、前掲書、p.14.

(注7) African Development Bank, *Education Sector Policy Paper*, 1986.

Asian Development Bank, *Education and Development in Asia and the Pacific*, 1988.。

7. 1990年にタイのジョムティエンで開かれた「万人のための教育世界会議」を考えると、基礎教育が広く重視されてきていることは注目に値する。この会議は、援助機関と各国政府の双方が基礎教育の援助を強めることの正当性を確立するための戦略の一環として、いくつかの機関が共催した^{注8}。このような援助は、援助機関と各国政府が、教育システムを行うための資源配分や効果的なメカニズムなどの優先的行動を含む共通課題をどの程度もっているかということによって測定することができる。

8. こうした文書は、内部で使用するためのものであると同時に（機関内部および/またはもっと広い組織的な状況、例えばその機関の政府や議会ならびに他の機関）、世界各国にその機関の優先事項を知らせるためのものである。もちろん、そうした文書は様々な会合で議論され、討論されている。例えば、アフリカの各機関や各政府は、世界銀行が、初等教育におけるアクセス、効率、質を高めることや、教育制度の管理を改善すること、高等教育を内部的にも対外的にも効率良くすること、高等教育の財政負担を学生に転嫁することを望んでいることを知ることができる。しかし、それを知って彼らがどうするかは別問題である。

政策 / 部門分析

9. この分析は国内レベルでも国際レベルでも実施でき、現に実施されている。後者の例を二つ挙げると、ユネスコの「世界教育報告」^{注9}と世界銀行の1988年のアフリカ報告^{注10}である。これらの報告にはインプット（人的および財政的資源）および、プロセス（質、内部効率、教育学、カリキュラム、費用、管理、企画）、その結果（学習成果、外部効率）についての説明的および解説的な情報が含まれている。大体において、こうした文書は教育の「状態」についての総合的な統計と分析結果を述べ、その次に分析結果に見合った政策的優先事項を挙げている。ADEAとそれに付随するワーキンググループ（いずれも一つ以上の機関が後援）の枠内で行なわれる作業は、多様で詳細な内容をもつので、したがって調整効果も高まる可能性がある。

10. しかし、こうした文書はどのように使われるのであろうか？これは経験の問題として扱うことがベストであり、組織的な研究に値する。その仮定には以下のことが含まれる。

- (a) この文書を知り、どう活用するかは機関によって異なり、また各機関の中の個人の役割や、機関とその「クライアント」（すなわち、援助を受ける側の政府）の間に立つ個人の役割によっても異なる。全体として、これらの文書は「クライアント」の政府よりも、援助機関の間で知られており、利用されている。この文書はその読者 / 消費者の状況によって、その影響が異なるものと推定される^{注11}。

(注8) 「World Conference on Education for All, Meeting Basic Learning Needs: a Vision for the 1990s Background Document. Presumably」この文書はこの会議の4主催団体（UNDP、ユネスコ、ユニセフ、世界銀行）の共通の見解を反映していると考えられる。

(注9) UNESCO, *World Education Report*:1991年。

(注10) 「*Education in Sub-saharan Africa*」前掲書。

(注11) One World Bank report on sector studies (C. Thomas & M. Carnoy. *Review of Fiscal 1991 Education Sector Work*, World Bank Discussion Paper, Population and Human Resources Dept., Education and Employment Division, PHREE/92/50R. 1992)は、説得力のない報告には、国内のそれぞれの独特の事情を考慮せずに、世界銀行の政策文書の中にある提言を頼りとする極端な傾向があると述べている。

(b) こうした文書が注目に値し、役に立つ「賞味期限」は、読者によって（機関、学者、実践者、「クライアント」諸国）、その長さが異なる。

(c) 特定の政策、戦略、および/あるいは活動を調整することよりも、それらを積み重ねた影響のほうが調整効果があり、それらは必ず参照されるようになる。

11. 国レベルで行われている政策/セクター分析は様々に異なり、課題別であり、たいていは援助機関および/または政府の極めて明確なニーズと関連している。この作業の主要な目的は、プロジェクト開発の客観的な根拠と正当性を与えることである。援助機関と「クライアント」が調整と政策ベースの関係をもつという近年の環境のなかでは、この作業が「対話(dialogue)」のベースとなっている。この作業が「対話」やプロジェクト開発、場合によっては政策交渉などのための共通の説明的および分析的な基盤となる。この作業の例として、世界銀行が「部門作業(sector work)」とよんでいるものがある。この作業のほとんどは、世界銀行と関連政府を対象とする限定的なものである^{注12}。

協力的なパートナーシップ

12. その典型的な例は、アフリカ教育開発協会(ADEA)であり、当初は援助機関のクラブとして1988年に設立され、援助機関の政策と活動についての情報交換を通じて協力関係を改善することを目的としたものであった。その後以下のことを目的とする仕組みに発展していった。(i)アフリカの教育省が資金供与機関と協力する際の指導能力を高めること、(ii)これらの機関の活動は、各国主導で作られた教育政策、計画、プロジェクトのニーズに合わせるべきであるという認識を高めることである。この点については、ADEAは革新的な機構であり、この組織を構成する二つのグループ(アフリカの教育訓練省と開発機関)の相互関係がどのようなものであるかについて、現在再定義しているところである。ADEAが正規の組織ではないことは(この組織は法的、運営的、物理的にIIEPの傘下にある)様々な構成員の変化や環境の変化に即座に対応することができることを意味する。それは、すなわち、この組織は協力的なパートナーシップという精神のもとで、すべての参加者が自らで作りあげていると認める組織であるということの意味する。

13. 実際に、ADEAはいくつかの調整の場をもっている。(i)運営委員会は1年に2回開かれ、援助機関や大臣が集まって、大きな関心のある事柄について議論する。(ii)隔年会議では、外部の開発関連組織やほとんどのアフリカの教育大臣が集まって共通の関心事をテーマとして話し合う。(iii)ワーキンググループでは、教育省といくつかの機関が大きな関心のあるテーマや問題点について話し合う。

実践活動

14. 実践活動は現場で行なわれ、「プロジェクト」という形をとる。近年、調整は援助機関によるプログラムやプロジェクトの協調融資という形態をとっている。理論的には、各国政府の指

(注12) King, 前掲書, pp.7-8.

導のもとで実際に調整が実施されるのはこのレベルである。援助活動の目的は、たとえば、特定の国の教育を改善する現場において影響を与えることである。したがって、調整を試してみたり、調整の意義が実際的な意味をもつのはこのレベルである。しかしながら、物事が間違った方向に進み、各機関が勝手な方向に進むことがあるのもこのレベルである。そうなる理由のひとつは、援助機関に対する政府の確固たる指導力が欠如していることがあげられる。

結論：類型と舞台

15. 実りある協力のための最低限の要件あるいは規準の問題に言及する前に、調整形態とそれを定義づける特徴を考えてみよう。それには認められる調整形態の類型が役にたつ。

16. 効果的な調整の舞台はあるのだろうか？ 表1に示された5つのタイプは、効果が高い順番に並べられていると仮定したい。それには最大の効果は実践レベルで、すなわち物事が実際に起こる場で得られるものと仮定する。こうした見方をとると、各国レベルでの調整を重視したくなる。しかしながら、関係当事者（とりわけ様々な援助機関のいずれもが特別な事情をもつ）は協力しあい、お互いの機関を知ろうとする動機をある程度もっている。

効果的な調整の側面

17. 効果的な調整について分析的に理解するには、組織的な要因（組織を動かし、スタッフの行動に影響を与える要因）を調査しなければならない。結局のところ、組織の行動は、定められた規則、規定、期待、規準、いわゆる「制度的文化」とよばれるものにしたがって活動する個人の行動の総和（恐らくはそれ以上）である。ここで考えている組織というのは、援助機関とその「クライアント」の政府を含む。要素には、組織の活動を限定する社会学的、政治的、行政的、経済/資金的な問題を含む。関連の要素を見極めることに加えて、その要素と効果的調整の問題がどれほど関連しているかを調べる必要がある。

政策と優先事項

18. 多くの機関がその政策や優先事項についての立場を明確にしている（パラグラフ4~7を参照）。理論的には、これが国レベルでの調整の明確なスタート地点となる。その良い例は基礎教育についてのコンセンサスである。ほかの例としてはいくつかの援助機関の協調融資プロジェクトがある（パラグラフ11を参照）。政策と優先事項についての機関相互間の協定は、効果的な調整の必要条件ではあるが、その条件だけでは十分ではない。

組織の社会学

19. 次のような理由からこの点は考慮するに値する。

(a) 組織が活動し、反応し、外部環境と協力するやり方には、その組織的方式が重要な役割を果たす。

表1：類型—援助機関の調整形態と特徴の調査

調整の類型と形態	特 徴				
	レベル	調整の分野 (何を調整するか?)	望ましい手段と仕組み (どのようにして?)	責任 (誰が調整するか?)	最終ユーザー/最終用途
情報交換	世界的 *	調査結果と優先事項 統計 援助活動	国際会議、ジャーナル、 新聞、公式的および非公 式的ネットワーク	先導的機関、 時には非公式	関連する一般大衆、機関、 研究者
機関あるいは機関相互間の 政策優先事項	世界的	優先事項と方法	会議 政策声明	先導的機関、特別委員 会	ほとんどが機関自体
政策分析/部門作業	世界的	説明的あるいは分析的情報。 政策分析の方法/討議事項、 機関相互間の対話	機関文書 会議	報告を作成する人々	機関と政府、しかし特異 的に、討議事項の設定
	国	上記と同じであるが、特定 の国の状況のみを注目、国 内の対話と国と機関の対話	国特有の部門活動、国内の ワーキンググループ、国内 のセミナー/ワークショップ によって国内レベルでの コンセンサスを得る。	ひとつの機関、政府 (例えば、省の企画部)	特定の援助機関、プロジェ クト開発のため。 省、政策作成のため。 国内の対話 (他の省や市民 組織との対話)。
協力的なパートナーシップ	世界的お よび各国	政策、実施、研究、機関と 国の優先事項	ADEAのような非公式な 構成/仕組み	集団的責任、メンバー 間の確かな対話	機関と省
実施活動	国	プロジェクト、 投資プログラム、部門の 資金供給	協調融資、補完的プロジェ クトの資金供給、他の援助 機関によるプロジェクトの 相互参照	政府、特別援助機関グ ループ、現場で働く機 関のスタッフ	政府の開発プログラム、 履行に携わっている政府 と機関のスタッフ

*世界的=複数の国、例えば小地域、地域、大陸規模、世界など。

(b)組織間の調整には、自分の機関が本来的にもっている制約と可能性、相対的な長所と短所のみならず、相手方の機関に関してもある程度理解する必要がある。最終的な分析では、実施レベルでの調整に、行動能力をもった個人間の調整が含まれるので、特にそうである。YとZという機関にいるAとBというスタッフが両者の機関での実施面の調整をめざすなら、それぞれの機関がどのように組織されており、他方の機関が具体的な調整目的（例えば、協調融資、研究協力、プロジェクト全体や、プロジェクトの同一部分あるいは補完的部分についての協力など）に対してどのように行動/反応するかということについて考える必要がある。どちらも他方の相対的な自主性についてある程度知る必要がある。

20. 調整をめざす場合に、組織/機関の広いマトリックスがあればそれを分析する方法が有益である。その目的は他の機関（ホスト政府を含めて）の同僚の自由度と制約について、つまり、組織の文化や実施スタイルが、特定の状況での活動組織やスタッフの活動の仕方にどのような影響を及ぼすかということ、分析的に、価値にとらわれず、中立的に理解することである。いくぶん簡素化された条件で（ウェーバー的な理想的タイプ概念を使って^{注13}）、二つの組織モードを考えると有益である。すなわち、（どちらかと言えばやや）専門職業的なモードと（どちらかと言えばやや）官僚的なモードである。実践的な視点からみると、この分析に関わる組織的な要素は、報酬の構成、募集パターン、意志決定プロセスであるが、これらはふつう大規模な組織の特徴を示したり、比較するのに使われるコンセプトである。以下の表2は、二つの組織モー

表2：組織的な「行動」と組織モード

組織のタイプ	組織的行動の特性		
	報酬の構成	募集	意志決定プロセス
専門職業的	<ul style="list-style-type: none"> 生産志向の基準をベースにしており、その基準は（その組織に）特定の用語、および/または（その専門職業に言及した）回りくどい用語が定義することができる。 比較的客観的でオープン 手続きには同僚審査による評価が含まれる。 広い専門職業集団（組織の外にある）の評価を考慮する。 	<ul style="list-style-type: none"> オープンで、広い専門職業集団に適用される基準を採用する（例えば、研究、刊行物、現場での業績）傾向がある。 候補者に対する同僚審査と評価 	<ul style="list-style-type: none"> 責任能力をもつスタッフの自主性を尊重する傾向をもつ。 意志決定の段階が比較的少ない。 比較的迅速？
官僚的	<ul style="list-style-type: none"> その組織にとどまらず、一般化され定着している職階制と自然に結びついている傾向がある（例えば、公務員）。 政治的/派閥的影響力を行使する可能性が大きい。 手続きには上層部の評価を重視する。 内部基準に基づく報酬 	<ul style="list-style-type: none"> 内部基準（例えば、管理能力の熟練度）を重視する傾向。 候補者を上層部が審査し、評価する。 	<ul style="list-style-type: none"> スタッフの自主性を制限するような直親的な支配を好む傾向 段階的で、回りくどい 冗長？

(注13) このことは、所与のカテゴリーに100%該当する機関はないということの意味する。むしろ、その目的は、組織モードがもつ傾向を基にして、起こりうる行動パターンを示すことである。

ドによって、これらの要素がどのように変わるかを見たものである。

21. 個人は各自の組織の中で成功のためになすべきことを理解する傾向があることを考えると、組織間の調整に注目する前に、自分自身の組織のなかで「うまくやる」ことをまず考えるものだと仮定することができる。このことは、機関相互の効果的な調整の可能性にも影響を与える。国レベルでの実践の調整は、運営スタッフの自主性の程度および/または本部との迅速な通信能力や、迅速な行動志向の対応能力次第であるということが、有益な作業仮説である。実践と相関性をもつ自主性とは、階級的支配と感じられるものから相対的に独立していることである。

22. 調整が合意を得る能力を意味するならば、合意のベースについて検討する必要がある。「合意」には、賛成および/または反対する能力、および/または所与の活動で協力する能力が含まれる。実際には、このことは以下について合意することを意味する。関連の用語、分析の項目、ひとつの部門作業についての方法論的アプローチ、分析結果の政策/投資的な意味、必要な投資と実施方法、政策指針、行動計画、その他。合意するということはどういうことであろうか？

23. 「調整に着手する自由度が最も大きな者は誰か」という質問に対しては、その答えは「専門職業的に組織されている機関のスタッフ」ということになるかもしれない。その理由は、(1) 彼らは現場で十分な自主性をもっている、(2) 本部が彼らのイニシアティブを支える態勢をとっているからである。同じ理由で、専門職業的モードと官僚的モードの組織(の個人)間で効果的な実践の調整を行うことの限界についても調べる必要がある。したがって、二つのタイプの組織のスタッフ間で、どのように調整を進めるかを検討することが有益である。以上の分析を使って、このような調整を奨励するためのメカニズムやインセンティブを検討すると有益であろう。

手続きと内部的な制約

24. すべての組織が手続きと制約をもっており、すべてのスタッフがそれらに従わなければならない。どのような制度の中にも手続きと制約がある。

(a) 世界銀行は、検証、準備、評価、交渉という独自の「プロジェクトのサイクル」をもっている。世界銀行はさらにその「金融手段」をもっている。すなわち特定のセクター投資ローン/クレジットと調整ローン/クレジットである。前者はプロジェクト開発のペースを決定し、後者は所与のプロジェクトの形態を決定する。こうした二つの要素に関連する決定はこの組織の中で行なわれる。

(b) フランス協力省の実践上の決定は、毎年開かれる合同委員会で行われる。伝統的に部門への技術的援助と、特に部門の目的と結びついていない一般的な国庫への予算援助を好む傾向がある(ただし、マリとギニアの例ではこの方針が修正されていることが示されている)。

(c) UNDP(国連開発計画)は各国の権限付与とプロジェクト認可に敷居をもうけているが、プ

プロジェクトの修正にはかなりの柔軟性を認める。UNDPは委任されている「プログラムアプローチ」への支援とラウンドテーブルを結びつける傾向がある。

- (d)各機関の会計年度は異なっているので、意志決定プロセスにもそれが影響しており、1年の様々な時期でスタッフにかかる負担の形態も多様である。
- (e)認められている資金供給も多様である。ほとんどの機関はいわゆる投資ファイナンスに限定しているが、その運用の定義は異なることもある。いわゆる経常支出の財政支援は一般的にはオフリミットとなっている。
- (f)管理手続きも様々である。支払いや、物資とサービスの調達、旅行などに関する手続きは機関によって異なり、スタッフに不平等な制約が加わる。最終期限の性格や時期についても異なることがある。
- (g)内部目的のために、いくつかの機関が援助機関間でリーダーシップを発揮しなければならない。

比較優位を見極める

25. 国レベルの調整のためには、実質的および管理的に各機関がもつ比較優位な点を見つけると有益であろう。複数の援助機関が教育開発プログラムを効果的に支援するということは複雑な事柄であり、財政援助や、様々な分野の技術援助（企画、マネージメント、教育学、設備など）、物とサービスの調達、建設、国内外での訓練などがからみあっており、しかもこれらはすべて、変化する政治状況のなかにある。例えば、

- (a)二国間援助機関の技術援助は一般的には、その機関の国の人間を使う必要があるため、その効果は、クライアント国の状況に合わせて機関が見つけた専門家の質にかかっている。いくつかの機関は他よりも大きな候補者プールを利用することができる（例えば、フランス協力省は公務員を活用する傾向があり、USAIDは自由に契約を結ぶことができる）。
- (b)多くの要因（言語、管理的な文化、教育制度の詳細内容）に関し、二国間援助機関はかなりの分野で比較すると優位であるかもしれない。フランス語を使っている教育制度のために、教育学の専門的技術をもつ人と、企画の専門的技術をもつ人を探す場合、前者についてはフランス語を話す援助国のほうが見つけやすいだろうし、後者はどこでも（言語能力をもっていると仮定して）見つけることができる。
- (c)現場で短期的に専門的技術を教えるほうが簡単に実施できる機関もあれば、長期にわたって居住しながら専門技術を与えるほうを選ぶ機関もある。

- (d)一部の機関は、異なるカテゴリーの間で資源を融通することができるが（物やサービスの調達、技術援助）、他の機関は制限されている。
- (e)一部の国は「ソフト」のインプット（技術援助、奨学金など）のために返済すべき資金（ローンやクレジット）を利用するのを避け、そうした資金を建設や設備に取っておき、ソフトウェアは補助金によって支払いたがる。
- (f)管理手続きのウエートや複雑さは援助機関によって異なる。このことは公約した資源（資金と人材）の調達に要する時間に影響する。
- (g)一部の国際機関は、個々の援助国からの信託基金を管理している。世界銀行は広範な協調融資の資金を集めており、ユネスコは特定の活動のための信託基金をもっている。

他にも例を見つけることができるが、ある国の状況において、各機関がそれぞれもっている比較優位がどのように生かされるのを見極めてから、その国特有の調整のメカニズムを促進することが重要である。

26. 現実の具体的な条件で、特定の国や実施状況において、援助機関の比較優位分野を確認する表に、援助機関と政府がともに記入することは有益である。表3（下記）はそうした演習である。空欄になっているので、当該機関に特有の情報をその欄に書き入れる。この演習の目的は、日常的な業務遂行に関連する様々な要因を仮定し、どの援助機関が特定の課題、あるいは一連の課題をもっとも効果的かつ能率的に実行するかという問題に取り組むことである。

表3：比較優位の確認

関連の領域あるいはカテゴリー	援助機関			
	A	B	C	D
技術援助：長期あるいは短期、特殊技術の分野、事業形態……				
優先する支出カテゴリー (技術援助、奨学金、予算援助、物資とサービス、他)				
資金のタイプ（借入金あるいは補助金）とその用途についてのホスト国の選択				
実行速度：柔軟性				
資金供給能力は投資のみ、経常支出、その両方（およびその定義）？				
信託基金？				
協調融資？				

結論：新しいアプローチの兆し

27. まるで動く標的を狙っているような変化する動きを特徴とする困難な仕事ではあるが、協調的なパートナーシップを開発することは報われることが大きいことをADEAが実証している。中南米のためにADEAのような構造をめざす動きがあることが示しているように、こうした動きは伝播することさえある^{注14}。このような成功は、様々なレベルで成果をあげている環境の中で、プロセスを重視することによるところが最も大きい。ADEAは伝統的な投資プロジェクトではなく、したがって通常の測定可能な成果によっては評価することができない。それにもかかわらず、ADEAのプログラムは参加している機関の投資プロジェクトと結びついている。ADEAのワーキンググループは、様々な形態の部門活動を作成したり、活動計画の費用を見積もることによって、いくつかの国の上流部門の仕事にかかわっている。そうした活動計画が完成した後は、資金供与機関が通常の各国援助計画の中で検討することになる。ADEAが提供しているフォーラムは、大臣や援助機関が和やかに、中立的で、交渉とは無縁の雰囲気の中で、プログラムを話し合い、評価することができるという点で、メンバーから高く評価されている。

28. 明らかに、最も効果的な調整形態は、国レベルで教育省の指導のもとにおかれた形態である。これは国連規模のアフリカ特別イニシアティブの実施ベースであり、またプロジェクトを現地国が所有することをめざす世界銀行の目標を実行する場合の実施ベースである。それにもかかわらず、調整の土台になるのは、教育開発が直面する問題と、それに取り組むための実施形態について必要とされる合意と理解である。これはADEAがその価値を立証したところであり、すなわち、ADEAは、すべての関係者が自在でいられる非公式な状況において（すなわち、正規の組織構造ではない独自の課題をもつ）、援助機関相互間や、援助機関と教育大臣で必要とされる合意と理解を築いてきている。

略語

ADEA	Association for the Development of Education in Africa
IIEP	International Institute for Educational Planning
IDRC	International Development Research Centre
RRAG	Research Review and Advisory Group
NORRAG	Northern Policy, Review, Research, and Advisory Network on Education
USAID	United States Agency for International Development
UNDP	United Nations Development Programme
HRD	Human Resource Development
IWGE	International Working Group on Education

(注14) McMeekin, Robertを参照。「*Coordination of external assistance to education in Latin America and the Caribbean*」, チリ, サンチャゴ, ユネスコ/ユニセフ, 1996年。ADEAは「外国の教育援助を地域規模で調整している卓越した例」として説明されている。この研究報告は中南米とカリブ諸国の教育に外国援助を行なっている組織が集まった会議（ワシントンDC, 1996年1月16-17日）で報告された。その報告では中南米とカリブ諸国のためにADEAと同じような組織を設立することを提言している。

基礎教育：教育セクター全体と学校に焦点を絞る

英国海外開発庁 (ODA) ^注 上級教育アドバイザー
テリー・オールソップ

「我々が子供たちを強制的に通学させるという法律を作る時に、
我々は恐ろしいほどの集団的責任を負っている」
(「子供たちの心」、マーガレット・ドナルドソン)

1. 基礎教育についてのODA政策

ODAの全体的な目的とねらいは、ボックス1に示しているが、これは1995年に明らかにされたものである。教育に関連するもっとも明白なねらいは、女性/少女の教育を強調している二番目であるが、他の3つの中にも教育の特質がある。全体的には、基本的な社会サービスの投資は、貧しい国の人々のための生活の質の向上と、それに関連する経済的な結果と極めて強く関連しているということを示唆している。

ボックス1

ODAミッション・ステートメント

ODAの目的は、持続可能な開発に貢献し、貧困や苦しみを少なくすることによって、貧しい国の国民生活の質を改善することである。

この目的のために、ODAは以下のことをめざす。

- 健全な開発政策、効率的な市場、グッド・ガバナンスを奨励すること。
- 人々の教育と健康の向上を助け、特に女性の参加機会を広げること。
- 生産能力を高め、環境を保全すること。
- 持続可能な開発のための国際政策を促進し、国際機関の効果を高めること。

サブ・サハラ・アフリカの状況において、ODAの教育開発活動は、歴史的に植民地時代後期から独立初期にかけての優先事項と結びついており、そのことは中等学校教育、中等教育後の専門教育、大学教育、英語による授業を強く支援したことに表われている。例えばごく最近まで、ザンビアの中学に数百人の英国人教員がいたが、今ではほとんどゼロに等しくなっており、それは少なくとも地元卒の教員が誕生したことで彼らが不要になったためとみられる。

1980年代から1990年代にかけて、多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国に、ODAが政策として支持した構造調整プログラムによって新たな風潮がもちこまれ、多くの国で短・中期の社会部門

(注) ODAは、現在のDFID (Department for International Development) である。

投資能力が著しく低下するような環境となった。要するに、そのために、万人の基礎教育を推進するのに絶対的に必要な大量の教員群に生活賃金を支払う能力が急に脅かされるようになったのである。マクロ経済的に公正に行動することに同意し、「軌道にのっている」と見なされ、したがって、セクター規模の政策やプログラムに、二国間援助機関、EUや世界銀行を通じて、多くの資金を利用できるような国においてさえも、教員の賃金を支払う問題が未解決のままに残されている。

しかし、ODAの教育政策における最も重大な変更は1990年代に、ジヨムティエンの「万人のための教育」会議の後にもたらされた。現在の政策は以下のボックス2で示している。

ボックス2

ODAの教育政策

1. ODAは、教育をODAにおける世界的目標を達成するための手段とみなし、不平等なアクセスや質の悪い教育の問題に取り組んでいる途上国を支援していく。
2. まだ相対的には軽視されてはいるものの、基礎教育の重要性についての世界的な認識の高まりにしたがい、ODAは識字教育やノンフォーマル教育を含めた基礎教育を重視する。
3. ODAはジェンダーやその他の不平等を克服することを重視する。
4. こうした問題に対してはセクターアプローチが必要であることを考え、ODAは他の援助機関と力を合わせて、教育の運営管理と計画を一層重視する。
5. このように国際的に重視していくことは、ニーズや状況から当然援助すべき他のレベルや分野の教育を完全に無視するというわけではない。ODAのアプローチは、関係国の重要なセクターニーズや制約、他の援助機関の活動、英国の比較優位を考慮し、国特有の戦略として解釈される。
6. 基礎教育の支援には、義務 / 普遍教育の通常限界内のフォーマル教育、ノンフォーマル教育、成人識字教育を含む。第一に重視するのは読む能力と一般的な計算力であり、第二として、教える手段としての他の言語能力、機能的識字や、科学、英語、職業準備教育 (pre-vocational education) の構成要素としての技術的スキルの開発である。
7. 高等レベルの教育(専門 / 職業教育を含む)に対する選択的なODA援助は、その教育が効率、内容、アクセスを向上させることを明確にめざしたものであり、卒業生に対して明らかに労働市場の需要がある場合は、今後も重要視する。

基礎教育（おおむね初等教育と成人のノンフォーマル教育と定義されている）の支援に大きく傾いていることは、伝統的な援助活動に門戸を開いておくという用心深い言葉によってある程度隠されているかもしれない。しかし、ODA教育プログラムは世界的に基礎教育へと目覚ましく移行しており、1996 / 7会計年度だけでも9400万ポンドの投資が行なわれた。後に見るように、こうした投資は一般に、一国に与えられる規模としては伝統的なODA教育プロジェクトの10倍も大きな金額であった。

ODAはそれまでUPE（初等教育の完全普及）計画の支援を求める声をおおむね無視してきたのに、他の援助機関とともに、EFA（万人のための教育）スローガンに従ったのはなぜであろうか？ 恐らく次のような理由を挙げることができる。

- ・学校教育は必然的に現地の環境や文化、言語に根づいているというもっともな議論があり、そうした要素をもつ学校教育の世界に関わることにためらいと不安がある。JICA自体も政策議論の中で、この意見を極めて真剣に述べたと記憶している。ちなみに、小学校のカリキュラムなどのような調査のほとんどで、その違いよりも世界的な同質性のほうがかなり上回っていることが示されている（世界銀行、1990年）。初等教育の政策と実践に関わることへのこだわりは、初等教育についての解釈が世界共通であることを知れば、和らぐであろう。
- ・ジウムティエン会議後に、基礎教育の範囲がさらに明確に理解されるようになり、トレス（Torres）が要約した説明（1993）をボックス3にあげた。それには機能的な基礎教育の必要条件が何であるかを包括的かつ詳細に述べており、様々な関係者の役割についても明解に説明している。

ボックス3

基礎教育

狭義のビジョン

- ・基礎教育は子供たちのためのものである。
- ・基礎教育は学校で行われる。
- ・基礎教育は小学校教育あるいはそれに類するものを指す。
- ・基礎教育が保証するのは、特定量の教材あるいは科目を学習することである。
- ・学校制度では系統的な教育プログラムを通じ、一つの種類の知識が伝達される。
- ・基礎教育は生涯の特定時期に限定される。
- ・基礎教育はすべての人々に対して同質的であり、同一である。
- ・基礎教育は静止的で、不変の傾向がある。
- ・基礎教育は教育省の責任である。
- ・基礎教育は政府の責任である。

拡大されたビジョン（ジウムティエン会議）

- ・基礎教育は子供、青年、成人のためのものである。
- ・基礎教育は学校の内外で行なわれる。
- ・基礎教育は証書の数で測ることはできず、学習成果によって測る。
- ・基礎教育が保証するのは、基礎学習のニーズに応じられる能力である。
- ・基礎教育は伝統的な知識の有効性を認めている。
- ・基礎教育は出生時から始まる生涯的なプロセスである。
- ・基礎教育は差異を認める（何故ならどの集団も文化もそれぞれ独特の基礎学習ニーズをもっている）。
- ・基礎教育は動的で、変化するものである。
- ・基礎教育は教育活動に責任をもつ全ての省や政府機関が関わる。
- ・基礎教育は政府のみならず、社会全体の責任であり、したがって教育活動はコンセンサスと調整を必要とする。

資料：Torres 1993年

- ・とりわけ、もっとも説得力のある議論は、可変的な質と現代性をもつ多くの相関性研究から出されている意見であり、それらの研究では、小学校教育と、改善された指標、とくに母子の健康や家族の栄養、農業生産との相関関係が立証されてきた。こうした研究の全体的な影響は非常に大きなものがあったが、こうした変化がどのように、何故起こるかということについての理解はそれほど深くなかった。例えば、キング（1989）は「・・・逆説的であるが、カリキュラムの影響が有意であることは証明されていない」と書いている。言い換えるならば、説得力のある相関グラフは単に学校教育年数の横軸を示しているだけで、質や関連する構成要素についての区別が一切ないということが読みとれる。「学校内」とか「教室内」の要素と称する事柄については、もっと詳しい研究が明らかに必要であり、現在の研究投資の優先事項とすべきである。この基本的な研究に、二国間援助機関が資金を出すことが適切であろう。

2. ODA援助のアプローチにおける傾向

前節で述べたように基礎教育を優先するという状況の中で、同時に、ODAの教育援助の方法においても大きな変化が起こっていた。ODAのミッション・ステートメントは持続的開発の必要性を強調している。これまでの英国資金の技術援助はそのコスト面や持続可能性を考慮して、長期滞在型であったため、長期（2年か3年）契約のサブ・サハラ・アフリカで働くODA募集の人材が激減した。この傾向は基礎教育の活動にシフトすることによって強まっていると思われるが、それはサブ・サハラ・アフリカにおける基礎教育で長期的経験をもつ専門家集団がないからである。ひとつの対応策として、短期の英国のコンサルタント業務が増大しているが、これはほとんどの分野で世界的に見られる現象である。例えば、大規模なインド地区初等教育プログラムを支援するために、多数の英国で最良の初等教育学者が、彼らにとって本質的には興味深く挑戦的なプログラムであると思われる分野に、その技能によって貢献した。インドの同僚から適切な手引きと支援を与えられ、彼らは全般に極めて効果的に参加することができ、その関係は長年にわたって継続された。

同時に、英国で、普通卒業学位レベルの教育課程を学ぶサブ・サハラ・アフリカ人の教育者の数はかなり減少した。訓練は「プロジェクト」化され、特別な目的がある場合を除いて、現地国で行われることが多くなり、コストは著しく減少し（したがって対象範囲は大きく広がり）、身近な状況との関連性ははるかに深まり、訓練生がそのポストにとどまって、学んだことを応用する可能性が非常に高まった。

もうひとつの教訓は、20年間にわたって教育「プロジェクト」を考案し、提供してきた経験から引き出されたもので、教育制度の改革をもっと全体的に見る必要があるということである。単純化した例を示すと、この点がよくわかるであろう。教育省の担当部門が、各学校の特定ポストの教員の募集や在職状況について、信頼できるデータも政策ももっていないような状況で、教員養成大学の教育や学習の質を改善するようなプロジェクトをつくっても、現実的にはほとんど意

味がない。あるいは、学校内においても、教員の職務規定の枠の中で、質の高い援助をおこなうことができないのに、教員育成のための学校中心のモデルをつくっても意味がない。

したがって、セクターあるいはサブセクタープログラムの参加に継続的に移行しており、次のような全体的な改革計画に取り組んでいる。

- ・教育省における企画、予算割当て、人事、監視／視察の手続きの改正。
- ・質の良い基礎教育の提供に関わる意志決定のあらゆる側面に、地元関係者を加えることの重要性についての我々の考えを考慮し、多くの教育機能を地区（あるいはそれに相当する）レベルに分散化する計画に参加する（以下のボックス4の例参照）。
- ・学習の質が変化する実際の場合は、教員と学習者の複雑な相互作用が行なわれる個々の教室であるべきだということを認識する。

ボックス4

効果的に改革するためには、行動計画や提案が地元深く根をおろし、役人のみならず、児童・生徒、親、教員、コミュニティなどの利害関係者が広く参加する必要があるということが、教育界の大多数にとって明らかになっている。改革の受益者がその担い手にならないかぎり、不成功におわる可能性がある。

次節では、このことが開発のパートナーシップに加わる参加者すべてに与える大きな課題について言及する。

3. 重要な実践的および手続き的な問題

1) 教育改革についての理解

現在のところ、「学校の改善」としておおまかにまとめられる事柄について広い経験を重んじた文献があり、第三世界で行われて、かつ基礎教育の投資を優先することの根拠として利用されている重要な研究がおさめられている。Lockheed とVerspoor(1991)は、世界銀行の委託研究で、可能性のあるオプションのほとんどを5つの分野にまとめた。すなわち、カリキュラムの改善、学習教材の増加、授業時間の延長、授業の改善、児童の学習能力の向上である。こうしたカテゴリーの中で、彼らは良いオプションと見込みのないオプションを分け、最も大きな成果が得られるのは、給料以外のインプットに投資すること、とりわけ教材（教科書、筆記用具、関連用品）に投資することだと主張している。しかし、彼らは教育予算のほとんどを給料の支払いに当てているような状況においては、教材を支給するための闘いは常時行われているという現実を認

識すべきであり、むしろ彼らは「すべての子ども達にこうしたもの、あるいはそれと同等のインプットを与えることの経済的な実現可能性こそ、まさに切実な問題である」と言うべきである。

サブ・サハラ・アフリカの基礎教育に携わっている教育者にこれまであまり影響を与えなかったと思われる研究分野は、教育変革のプロセスに関連する分野である。マイケル・フラン（Michael Fullan）の研究がもっとも知られており、彼の著作「教育変革の新しい意味（The New Meaning of Educational Change, 1991）」で論じられているものがわかりやすい。二つの事柄が際立っており、第一に、有意義な変革をもたらすための時間的な枠組みについての彼の解釈であり、従来の教育援助プロジェクトの期間よりもはるかに長い。ある程度、これは基礎教育の分野で支持されている広いセクター別プログラムに固有のものであり、これらのプログラムでは最高10年の時間的枠組みが組み込まれている。第二に、教員に実践方法を変えさせ、専門的な教授技能の開発を奨励する方法についての彼の見解は、多くの基礎教育プログラムに組み込まれている教員研修や継続的な専門職業開発のモデルを詳細に調べてみると、少なからず懸念がのこる。基本的に、ワークショップやセミナーで新しい実践方法を教員に示しても、彼ら自身の教室という場で、長期間にわたって、新たに得た知識に基づいて、そうした方法が支持されない限りは、教育の質を変えることはほとんどできない。ベレンズ（1992）の教育組織の改革についての研究をボックス5に転載しているが、米国の学校の状況であるにもかかわらず、大いに参考になる。

ボックス5

教育組織の改革についての研究の結論

- ・非常に人目をひく改革プロジェクトは、それにもかかわらず、実質的な変革をもたらしたという証拠がほとんどない。実際のところ、スポットライトが当たるような改革は、実質的に長続きする改革とはまったく別の物である。言い換えるなら、派手な宣伝が少ないプロジェクトの方が成果が大きいということである。
- ・教えることと学ぶこと（teaching and learning）の中核となる文化は変えることが極めて難しい。それはその諸問題が扱いにくいことと、ほとんどの変革の戦略はそれらに焦点を絞っていないからである。
- ・効果的な学習のための教授法の変革には、教育機関の文化や他の機関との関係を大きく変換していく必要があるが、これは極めて複雑な仕事である。
- ・いかなる計画あるいはプロジェクトでも途中での予期せぬ変更はかならずある。これは異常な介入ではなく、ダイナミックな変革の複雑さの本質的な要素なのである。

ベレンズ（1992）

2) 教育援助の新しいアプローチの管理

ボックス6はマラウイの初等教育支援のための新規プログラムについて簡単に説明したものである。各国政府とほとんどの援助機関に共通する新しい抱負を示しており、一回限りの個別のプロジェクトをとりやめて、調整されたプログラムやセクター投資計画（SIP）を長期的に追求しようというものである。この新しい活動方法の議論の中核には、援助機関間でつねに討議されているオーナーシップとパートナーシップの問題がある。これは、一連の問題設定としてみることができ、プログラムが成功するかどうか判断するためのチェックリストとして使うことができる。以下のリストはすべてを網羅しているわけではないが、重要な問題の一部を含んでいることは確かである。

ボックス6

マラウイの基礎教育

状況

- ・世界の最貧国のひとつ：絶対的貧困が50%を優に超える。
- ・人口増加率が3.1%。
- ・教育は軽視されているセクター：バンダ政権下において、南部アフリカで最も貧弱な教育指標がいくつかある。
- ・1994年の革命で（新しいムルジ政府）、無償初等教育が導入された。
- ・あらゆるレベルの教育のアクセスを高め、さらに質を向上させることは大きな負担となる（両方をすばやく実行するには、制度に大きな負担がかかる）。

プログラム開発のプロセス

- ・セクター政策開発に密接に関与。
- ・国家レベルのみならず、地域レベルの対話を組織化。
- ・立案までの長いリードタイム。
- ・プロジェクトの枠組みをマラウイ人と合同で作成。
- ・全国的な教員開発プログラムの立案では、世界銀行とGTZが密接に協力。
- ・長期的なコミットが必要であるという認識。

ODAプログラム

- ・5～7年以上の2700万ポンドの初等教育プログラム。
- ・重点分野 - 質的改善。
 - ・コミュニティによる学校管理。
 - ・教員の学校をベース/中心にした専門開発。
 - ・小学校における教科書や副読本（reading material）などの入手可能性の増大

課題

- ・教育セクター全体において緊急のニーズがあるのに、援助機関が基礎教育に集中しすぎる。
- ・手一杯の教育省で変革を管理すること。
- ・援助機関の数が増えている場合、援助機関の協調関係を十分に保つこと。
- ・セクター投資計画（SIP）を追求する時に真の調整/協力プロセスを達成すること。

[S・パッカー、ODA上級教育アドバイザー、中央アフリカ]

- ・基礎教育というサブセクターについて、特に教育省や、大蔵省などの他の重要な省および地方政府から、強力な指導があるか？
- ・援助機関や融資機関の手続きに対して、しっかりとした政府の管理／統制があるかどうか？
例えば、プログラム作成、資金の支払い、会計とモニタリング／評価などに関連して、異なる援助機関が利用するシステムが共通の枠組みに入っているかどうか？

ボックス7

「基礎教育の開発に取り組む場合、たいてい難問は国レベルにあり、関係者があまりにも多く、サブセクターの成功あるいは失敗が、教育省を通じて政府に大きく依存している。予算や資金調達強化を確約するなど、政府の強力な指導がなければ、大きな影響を与えたり、持続可能な変革を行なうことは不可能である。政府が強力に指導しているプログラムのもとに、すべての援助機関が結集することが重要である。」

M・エリオット、ODA上級教育アドバイザー、東アフリカ

- ・政府と援助機関の新しい関係を示す用語が明確に表現されているであろうか？ 彼らは適切な言葉を使用しているだろうか？

3) 質、アクセス、平等の課題

今まで小学校に席をおいたことのない子ども達のニーズにこだわることは極めて当然である。子ども達が適度な距離を歩いて通学できること、安全に通学できること、良好な健康状態で通学できること、親が支払えないような任意の寄付金を強制しないこと、財政状況がいかなるものであれ、必要な基本的な教育設備を整えることなど、これらを可能とするようなアプローチに多くの努力を注いでいる。しかしながら、最も優先すべき事柄は、子ども達が一般に認められているような技能や態度を学び、子ども達の将来の可能性を高めることができるような質の高い学校環境を提供するというニーズである。

前節では、制度の変革の前提条件である大規模な変革について述べた。このこと自体は、学校レベルでの質的变化を保証するには不十分である。今や、特定のパラメーターに注目することが質的变化に寄与するということが一般的に理解されている。それらのパラメーターは以下のものを含む。

- ・地元レベル（コミュニティ）で学校の多くの問題にできるだけ関与する。
- ・地区レベルで定期的に親身な助言／視察を行なう。
- ・校長の強力な指導力。
- ・教員が他の有能な教員と交流し、授業方法についての実際的な支援を受けることができるように、定期的な交流の機会をもうける。

- ・学校予算が少なくとも、その管理権を校長とスタッフに与える。

アフリカ村落の多くの小学校では、上述の形態のいずれかの支援を受けない限りは、教員が献身と情熱を維持することが極めて難しい。もちろん、生活賃金と見なされるような賃金も支払われていないことが、職業的な献身があるいはその欠如かにかかわる主要な要因となっているが、教職は重要であると教員が感じ、コミュニティもまた教職が重要であると認めていることを教員自身が感じることも同様に重要である。

4. 西アフリカの二つのケース

(a) 必要に迫られた適切な実践：ナイジェリアのコミュニティ教育計画

1990年代後半におけるナイジェリアのマクロ的政治状況は、基礎教育におけるいかなる革新的な活動にとっても極めて不利な状況にあるようである。いかなるプログラムの活動領域にも境界があるようにODAはその協力活動の中で、地方や地区レベルの政府との協力のみに関与している。さらに、非常に広い小学校セクターは慢性的な資金不足に苦しんでおり、教員が最低限度以上のことをやろうというインセンティブがほとんどない。

こうした前提条件によって現実には一連の境界条件を説明することができ、その条件の中で有益なプログラムを開発する努力を行うことになる。その条件には次のことが含まれる。

- ・少数の場所で集中的に活動する。
- ・小学校教育と成人教育の両方の質の向上に重点をおく。
- ・プログラム作成には参加型アプローチを利用する。
- ・質の高い教育を維持するための最小の投入とその反響を描くための鍵となる仮説を検証しながら、プログラムの期間全体を通じた、アクションリサーチアプローチをとり入れる。
- ・できるだけ、ナイジェリアの人的資源と物的資源を活用する。

このプログラムは、政府が行う初等教育制度の枠組みのなかで活動するために立案されたということに留意することが重要である。このプログラムは、アフリカの多くの場所で、たいていは国内外のNGOが参加して行われている「ノンフォーマル小学校教育」と呼ばれているようなものをつくらうとしているのではない。そうした計画も重要であり、たいていは創造的で、小学校教育が意味する内容を極めて画期的に具体化することができる。しかし、ここで説明しているプログラムは、中央政府が国家資源を十分に割り当てて、すべての市民にある程度の質と量の小学校教育を与えなければならないという教育的・政治的信念に基づいて活動するものである。一方、サブ・サハラ・アフリカの多くの国ではこうした信念が弱く、本論の冒頭の引用文で述べられている責任を我々に思い出させるのである。

ボックス8は、総額210万ポンドたらずのプログラムのために数年をかけて行う複雑で長期的な

計画のプロセスである。詳細な準備は、各地方行政地区（LGA）の中にある4つのコミュニティのみでおこなわれている。したがって、プログラムがスタートした後でさえも、ほかのコミュニティが活動に加わるにつれて、同様の大きな準備作業が行われる。準備費用は大きく、全体のプログラム予算のおよそ10%ぐらいである。しかしながら、参加準備のプロセスが始まった時点から、コミュニティの教育改革のプロセスが事実上始まっているのである。

ボックス8

ナイジェリア：コミュニティ教育プログラム

発展の推移

- | | |
|------------|---|
| 1993年 | ODA / ナイジェリア連邦政府合同ミッション（基礎教育の支援）が、中等教育 / 高等教育の仕事から分離される。 |
| 1994年（3月） | 合同ミッションは貧困中心のコミュニティベースの援助を、小学校教育、成人識字、遊牧民におこなうことに合意する。 |
| 1995年（4月） | 4つのコミュニティに最初の参加型村落調査ミッション（PRA）、4つの報告が作成される。 |
| 1995年（9月） | 国内のワークショップにODAアドバイザーが出席して、調査結果を検討。 |
| 1995年（10月） | フィードバックとコミュニティでの検証。 |
| 1995年（11月） | カドゥナのプロジェクト立案ワークショップ コンサルタント、ODA顧問、コミュニティの住民、その他の関係者を含めて90名が参加。 |

（ナイジェリアで活動すること自体が政治的に困難になる）

- | | |
|-----------------|--|
| 1995年（11月末） | ODAにプロジェクト草案を提出。 |
| 1995年（12月21日） | ODA西アフリカ部にプロジェクト案を提出し、評価を求める（214万ポンドを要求） |
| 1996年（4月） | ODAが支出を承認。 |
| 1996年（4月から11月） | ナイジェリアがプログラムに同意するまでの事前の複雑な交渉。 |
| 1996年（6月） | コミュニティを再訪問。 |
| 1997年（1月 / 2月） | プロジェクトマネージャーの募集と訓練。 |
| 1997年（4月） | プロジェクト立ち上げのワークショップ。 |
| 1997 / 8年 | プロジェクトの1年目。試験的、問題解決。 |
| 1998年 / 2000年 - | プロジェクトの2年目と3年目。 |

我々が現在かかえているのは、コミュニティベースのプログラムであり、ここでの活動計画は地方レベルで立案され、プロジェクト管理委員会の承認を得て、地元で募集したプロジェクトマネージャーの指導のもとで実行される。資金は、こうした活動計画の4半期ごとに出され、地元

で募集しない唯一のスタッフであるラゴスに常駐するプログラムマネージャーの入念な会計手続きにしたがって支払われる。支出の許容範囲はたった二つの重要な規準にてらして決められる。それは、現実維持している経常支出の枠のなかで「支払い可能」な金額であるのかということと、小学校教育と成人教育の質的向上に貢献するかどうかという規準である。我々は出てくる問題を想定して解決策を考える。

(b) ガーナ：基礎教育部門改善プログラム (BESIP)

独立してから20年の間、ガーナは、少数の青年を対象としてではあるが、質の高い成果を出してきた教育制度をもつ国としてあげられきた。その後の10年は経済危機に見舞われ、学校の水準は急激に下がり、多くの教員が退職して、他の職を求めたり、近隣の西アフリカ諸国で教職に就いた。1987年から、ガーナ政府は教育制度における重要な構造的およびその他の改革を行ない、とりわけ伝統的な改革の柱（学校制度を6-3-4制に再編成、新しいカリキュラムと教科書の作成、学校の新設）を中心に行なった。必要なすべてのインプットは確かに投入されたが、1995年には改革が失敗であったことを多くの人々が認めるようになる。それは学業水準（非常に多くの生徒が読み書きができないままに小学校を退学した）の面からも、就学率（村落地域では、多くの子ども達特に女子が学校に行っておらず、小学校のドロップアウト率はほとんどの地域で高かった）の面から見ても失敗であった。

1995年から、ガーナ政府は2度目の重大改革を行なうことを決意し、その法的手段として、2005年までにすべてのガーナの子どものために「無償で、義務的および普遍的な基礎教育」を提供するプログラムをつくる法律がつくられた。この計画はFCUBE (Free, Compulsory, Universal, Basic Education) プログラムとよばれて、ガーナのトップレベルの支持を受けた。このプログラムは、セクションの名称の頭文字をとってBESIP (Basic Education Sector Improvement Programme) とも呼ばれるようになった。1996年中頃にFCUBE / BESIPが正式に着手され、政府と援助機関が協力し、世界銀行の指導のもとで、この部門の全分野にわたって準備作業がおこなわれた。ほとんどの二国間援助機関が世界銀行やEUとともに参加した。その後、セクター投資計画 (SIP) は発展しているのであろうか？ もっとも正直な答えは恐らく、「いいえ、少なくともまだ」であろう。ガーナ政府は教育省を通じて、援助機関が活動できるような強力な体制をつくるための措置をとり、詳細な政策文書やそのための実施計画を作成し、援助機関が具体的にどのような貢献ができるかを判断するのに利用できるようにした。定期的に援助機関の調整会議が開かれ、政府がその会議の議長をつとめ、6ヵ月ごとに諮問委員会の会合が開かれて、この場で、すべての援助機関が集まって、FCUBE / BESIPプログラム全体を検討した。このプロセスによって、教育省の役人室のドアを叩き、教育制度を運営しているキーパーソンの仕事の邪魔をする援助チームの数を減らすのがねらいでもあった！ これは実現したというよりもまだ期待にとどまっている。援助機関のほうも、それぞれの運営システム、それぞれの時間的枠組みをもっており、大なり小なり、彼ら自身の討議項目をもっている。したがって、1997年初めにおいて、ガーナ政府は援助機関を統制できるほど十分国内的に強くはないと言ってもよからう。

ODAはFCUBE / BESIPの最初の5年間で最高1500万ポンドを出すと約束しており、これは西アフリカの教育開発に与えられた最高額の寄付のひとつとなるものである。ODAは一貫して、この援助は、合意されたガーナ政府の政策と運用の枠組みの中で行われなければならないという立場を堅持しており、ガーナの教育の長期的な発展のための重要な要因として、学校での教える気力を支援するため、中央レベルと地方レベルの強力な教育省のリーダーシップが必要であるということ認識している。同時に、ODAは、1997年のプログラムとして、重要な政策や能力の問題を解決すること、活動の構成要素を実際にテストするための様々なパイロット活動を支援すること、中でも教員養成と教員再訓練の新たな訓練方法をテストすることを中心とすることに合意している。

我々が考えなければならないのは、有意義な教育改革のための時間枠についての早急な洞察であり、FCUBE / BESIPプロセスは10年という時間枠で計画されていることに注目すべきである。この点では、このプログラムは、援助機関主導でゆるやかにまとめられた一連の大型プロジェクトとして分類するのが恐らくベストであり、最初の9年間の学校教育についての、給与以外の予算項目のほとんどの資金を出すという責任を引き受け、教育省は教員の給料の支払いを継続して負担する。このプログラムは教育省の明確な指導と援助機関の適切な対応によって、強力的に調整された基礎教育改革のプログラムとなることをめざしている。セクター投資計画の発展は正当な中期的目標にとどまり、援助機関はセクター別に合意された業績指標に対して、直接的な支出のみを提供する。つまり、これを将来的な活動方法として確認する行為そのものが、重要な動機を与えることであろう。

5. 結びの言葉

私は本論を通じ、基礎教育を発展させるためのODAのアプローチとして私が認識している方法をみなさんとともに検討してきた。こうした活動の大半がどれほど深い探究を必要としているかを我々は認識している。なぜなら、我々はすべての子ども達に質の高い学校教育を与えるために必要とされる重要な組織的基盤と教授法の性格を理解しようとしているからである。我々は教育省のパートナーとして新しい方法で協力することの難題を認識している。この課題の重要性と責任を我々は認識している。

ODAを代表して、この重要なセミナーを組織し、我々を招待し、報告の機会を与えてくれたJICAに感謝する。

References

- Berends, M** (1992) "A description of restructuring in nationally nominated schools", paper presented at American Educational Research Association, San Francisco.
- Donaldson, M** (1978) *Children's Minds*.
- Fullan, M** (1991) *The New Meaning of Educational Change*. New York, Teachers College Press.
- King, K** (1989) "Primary Schooling and Developmental Knowledge in Africa", *Studies in Science Education*, 17.
- Lockheed, M and Verspoor, A** (1991) *Improving Primary Education in Developing Countries*. World Bank/Oxford University Press.
- Torres, R M** (1993) "What is the expanded vision of basic education?", *Education en los Medios*, No. 19, Instituto FRONE-SIS, Quito.
- World Bank** (1990) *Policy Paper: Primary Education*. World Bank

サブ・サハラ・アフリカへの新たなアプローチの模索

国際協力事業団 企画部長
小田野 展丈

1. サブ・サハラ・アフリカの基礎教育分野への協力の重要性

日本のアフリカの協力においては、「アフリカ開発会議」「対アフリカ支援イニシアティブ」及び「新開発戦略」という3つがキーワードとなると考えられます。

日本は、1993年に東京において「アフリカ開発会議」を開催し、アフリカ諸国により自助努力と良い統治が重要であること、及び開発を進めるに当たって国際社会における「新たなパートナーシップ」の確立が不可欠であること等について合意しました。

その後「アジアの経験をアフリカ開発に活かす」ためのフォローアップ会合を開催するとともに、1) 民主化支援、2) 経済改革支援、3) 人造り支援、4) 環境支援、及び5) 政策対話等を通じた効果的効率的支援の5分野を重点に、積極的に支援を行ってきています。

また、昨年4月の第9回UNCTAD総会（UNCTAD9）では、池田外務大臣が「アフリカ支援イニシアティブ」を発表しました。「アフリカ人造り構想」が大きな柱になっています。

「アフリカ人造り構想」

アフリカにおける人造りのために、2015年までにアフリカ諸国のすべての子どもが初等教育を受けられるようにすることを支援し、以下の3点を実施する。

- 1) 1996年度から3年間に1億ドルを目途にアフリカ教育支援を行う。
- 2) 3年間で技術研修のため3,000名程度を受け入れることに努める。
- 3) アジア・アフリカ協力を含む南々協力を推進するため、UNDPに日本が拠出する「人造り開発基金」のうち200万ドルを活用する。

この他に、1998年を目途に「第2回アフリカ開発会議（TICAD2）」を東京で開催することが「アフリカ支援イニシアティブ」には含まれています。

資料のp.129にございますが、アフリカ協力を進めていく上では、昨年5月のDAC上級会合で採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」（Shaping the 21st Century：The Contribution of Development Co-operation）、いわゆる「新開発戦略」（New Development Strategy）を念頭に置くことが重要と思われまます。この戦略の根幹をなすのがグローバル・パートナーシップであり、これは、途上国の当事者が主体性（ownership）をもって開発の主導的な役割を積極的に果たし、パートナーである先進国は、途上国側が自らの開発に一層大きな責任を負えるよう手助けをするという考え方です。そのため、客観的かつ、実現可能な成果に着目（achievement oriented）した開発目標を設定することが重要となります。特に教育分野では2015年までにすべての国で初等教育を普及させること、2005年までに男女間格差を解消することが目標に掲げられています。

2. 教育協力の基本方針

JICAにおいてもどのような方針で教育協力を進めるべきかについて議論がされています。1994年に行った「開発と教育分野別援助研究」において、途上国への教育協力のあり方に関し、次の3つの基本方針を打ち出しています。

第1に、教育援助の拡大を図ることです。拡大には2つあり、まず、従来のアジア地域に重点を置いた協力からアフリカ等へ地域的に協力を拡大すること。もうひとつは大学の専門分野ごとの教官の指導の強化等の高等教育と技術者育成のための職業訓練に重点を置いた協力だけでなく基礎教育分野へ協力対象分野の拡大を行うことです。

第2に、基礎教育への援助を重視することです。国際的にも重要性が広く認識されており、基礎教育が開発の基本的な土台を作ると考えられるからです。

第3に教育開発の実情に応じた援助を実施することです。これは国別アプローチと言い換えることができます。途上国の教育開発の実情はさまざまであって、就学率の向上といった量的な拡大が必要な国、ドロップアウトの防止や就学率の向上等の質的改善が必要な国、また、基礎教育がある程度普及し、技術革新や産業基盤の強化を担う中等教育、高等教育の振興が必要な国など、各国の現状を見極める必要があります。

サブ・サハラ・アフリカではこの基本方針のもとに協力を実施しています。同地域では総じて基礎教育での援助ニーズが高いと考えられますが、各国の開発の度合も異なり、文化的・社会的な背景も多様化しているため、国別・地域別のきめ細かい対応が必要となります。

3. JICAのサブ・サハラ・アフリカ圏への教育協力の現状

まず、アフリカ地域全体への協力を見てみますと、各ドナーや国際機関もアフリカ地域に対し莫大な援助をこれまで投入しています。1995年の日本のアフリカ地域に対するODA供与額は約1400億円（13億ドル）であり、全体の約13%を占めるに至っています。JICAについて見れば、1995年度には1,170名の研修員を受け入れ、277名の専門家、339名の協力隊員を派遣しています。

1995年のサブ・サハラ・アフリカに対するJICAの技術協力の総額は約255億円で、このうち教育分野への協力総額は約44億円で、対アフリカ技術協力の約20%を占めています。協力の内容を見ると、職業訓練および高等教育分野を中心とするプロジェクト（technical cooperation projects）6件の実施、66名の研修員を受け入れ、277名の協力隊員、23名の専門家の派遣などがあげられます。

サブ・サハラ・アフリカで実施中のプロジェクト

ケニア：NYS技術学院、測量地図学院（職業訓練） ジョモケニヤッタ農工大学（高等） 社会林業訓練計画（ノンフォーマル）

ザンビア：ザンビア大学獣医学部

タンザニア：キリマンジャロ農業技術者訓練センター（職業訓練）

基礎教育分野への人的協力をみると95年度に派遣された教育分野の協力隊員のうち約60%の160名が初等・中等教育分野であり、基礎教育協力の柱となっています。特に、日本が勝れた指導力を持っている理科や数学の教科を担う教員として理数科教員をガーナ、タンザニアなどの英語圏アフリカ諸国へ162名派遣しています。

また、無償資金協力ではサブ・サハラ・アフリカを重視してきています。同地域への割合は1980年の14.5%から1995年には29.3%と倍増しています。このような無償資金協力の増大に伴い、初等教育への協力も増加して、1995年には約43億円の供与実績となりました。特に教育施設の建設と機材の改善を中心とする初等教育分野では1991年から1995年の5年間で仏語圏のサブ・サハラ・アフリカ諸国を中心に11件の実績があります。

この他、他の援助機関との連携協力としては次の事例があげられます。

アフリカ教育開発協会（ADEA：Association for the Development of Education in Africa）ではアフリカ地域における被援助国とドナー間の協力に係る協議が行われています。日本はまだADEAのメンバーではありませんが、本日のモデレーターである横関専門員を企画調査員としてADEAに派遣し、アフリカ地域での教育分野の協力ニーズや連携協力の可能性に関して、これまで不足していた情報を得ることができました。また、ケニア、南アフリカでの英国ODAとの協力があげられます。ケニアでは英国ODAが初等教育への協力をを行い、JICAが中等教育への協力を行うこととしています。また、南アフリカでは草の根無償資金協力を使って、さらに積極的な協調を行う予定です。

世界銀行とはこれまで実務レベルでの情報交換を重ねてきましたが、昨年11月にワシントンで行われた年次協議ではアフリカの基礎教育がひとつの大きなテーマとなりました。

4. JICAのサブ・サハラ・アフリカ基礎教育協力の課題および取り組み

前述したように、無償資金協力で学校を建設したり、協力隊員を中学校へ派遣したりといった、これまでのJICAのサブ・サハラ・アフリカへの基礎教育分野での協力の経験から浮き彫りになってきた、今後、解決すべき課題について次に述べたいと思います。

- (1) サブ・サハラ・アフリカ諸国では開発計画などでも基礎教育が重視され、様々な施策が試みられていますが、これらの多くの国々では財政基盤が十分でない上、近年の構造調整などにより教育予算の削減を余儀なくされる国が多い状況があります。このような状況で多くの国では教育分野の予算措置が適切に講じられない、教員の給与が安いために優秀な人材が確保しにくいなど教員の質を向上できないといった課題があります。これに対しては、給与改善のための財政支援やリカレントコストを負担する可否についての議論、リカレントコストの少ない協力方法の検討、教科書や教材、図書などの供与、民間活力を導入するなどの自立化への道筋の提示、計画的な教員の養成や再訓練を行う高等教育基盤の整備、環境教育のプログラムの実施教科など教員の質を高める方策を探るなどの必要があります。

(2) 被援助国の社会、文化、歴史の多様性に適合した協力方法を見出すことが困難であるといった課題があります。特にサブ・サハラ・アフリカの協力隊員はどのような教授言語、教育方法をとるべきかといった課題に直面しています。この課題に対しては、学習効率の向上のための適切な教授言語の選定や教材の改善・工夫を図ったり、伝統的な教育の実情を十分咀嚼した上で、近代教育の方法の導入を図るなど、適切な融合の方策を探ることが必要です。また、多様な地域社会のニーズをくみ上げ、教育の自立的進展を促すための適切な方策を打ち出すためには教育の地方分権化が重要ですが、サブ・サハラ・アフリカでは地方行政組織が未成熟な場合も多く、このような状況で果たしてこれが現実的な方策であるかの議論も踏まえた上で、いかに分権化を進めるかといったことも考えていく必要があります。

(3) サブ・サハラ・アフリカにおいて小学校の就学率の向上を阻む原因の解明と取り得る方策を明確にすることが課題としてあげられます。この課題に対しては、経済的要因、社会文化的な要因が大きく関与してきます。これらの要因を十分理解することが大事です。

5. JICAのサブ・サハラ・アフリカ圏基礎教育協力への取り組みに対する展望

以上の課題に対しては各援助実施機関が単独で対応することでは解決できないことも分かっています。このため、JICAとしては、今後次のような取り組みが不可欠と考えています。

(1) 総合的アプローチ (comprehensive approach)

これまでのJICAの技術協力は、ある限られた領域を対象とした技術移転タイプの協力が多く、他の援助機関がすでに行っている総合的な援助、すなわち教育センター全体への働きかけを行うプログラム援助 (program approach) は制度上困難でした。しかし、ケニアの中等理数科教育の質の向上を目的とした協力のようにJICAの持つ様々な援助形態を別々に行うのではなく、総合的に実施し、相乗効果を目指している例もあります。

(2) 他援助機関、NGOとの連携・協調

教育援助の効果を上げるために、ひとつの機関だけでは対応できず他の援助機関・援助国との連携が必要となっています。先に紹介しました英国ODAや世界銀行との連携・協調を拡充していく必要があります。また、アフリカ諸国と援助実施機関のパートナーシップを促進するADEAとの関係を積極的に進めることが重要です。

基礎教育分野においては、NGOを通じた援助が活発に行われています。例えば、アジアにおいては、バングラデシュの初等教育やタイの貧困層・少数民族への教育にはNGOが非常に大きな役割を果たしており、NGOへの支援を含む教育援助も検討する必要があります。NGOと協調したプログラムとしては、プロジェクトの共同実施、協力隊員との共同活動や、国内のNGO教育援助要員の研修訓練の実施、情報交換が考えられます。サブ・サハラ・アフリカにおいても、基礎教育にNGOと協調してプロジェクトを推進することの重要性は高まっています。

(3) 援助実施体制の整備

サブ・サハラ・アフリカへの教育援助の難しさは、まず、日本からの距離が遠く、情報が少ないこと、また、社会文化的な背景が異なること、さらに、特に英語圏アフリカ以外では言語の問題があります。この他、援助受け入れ国のキャパシティが限られていることなどもあげられます。

こうした困難な状況にあるサブ・サハラ・アフリカにおいて効果的な基礎教育協力を実施して行くためには、日本あるいはJICAとして次のような実施体制の整備が重要と考えています。

第1に、教育援助の拡充に必要な教育援助専門家を養成、確保すること。

第2に、JICA内部で専門職員を育成すること、教育分野のコンサルタントを育成すること。

第3に、教育援助に関係する研究者や実践者、大学など関係機関・省庁等とのネットワークを形成したり、途上国の教育援助に関する情報収集、学校教育における教育援助の理解を図るための開発教育の推進体制等を整備すること。

討論(2)

モデレーター：会場の方々からのご質問もあると思いますが、パネリストの方の中で言い足りない方もあると思いますので、少しだけご意見をいただきたいと思います。

オルソップさんのお話にありましたリカレント・コストの問題、中でも、教員給与の問題、および長期的なコミットメントをする教育開発について、どなたかご意見をいただけますでしょうか。

ディアロ：先程、教員の配置転換についてお話ししましたので、言わせていただきたいと思います。この3年間で3,000の教室をつくってきました。これまでにわかったことは、中等教育レベルの教育の教員は、1週間に18時間も仕事をしていないのです。2~4時間とか、せいぜい8時間ぐらいしか働いていないという場合があります。私たちの所では、そこで大々的なキャンペーンを行いました。2つの組合にアプローチしました。もちろん、ご存じだと思いますけれども、教員組合というのが非常に強力な力を持っているわけです。

そこで、「教室がつくられて機材が入ったわけですから、教員が必要ですよ」というお話を教員側にしたわけです。中等教育レベルで1,000人以上の教員たちが、18時間以下しか仕事をしていない。その教員たちをずっとそこに維持していくのか、それとも辞めさせるべきか、給与を下げるべきか、あるいは、小学校において、再訓練を受けさせ、小学校に配置替えするのがいいのか、どっちがいいですか、という話をしたわけです。そこで組合と良い議論をいたしました。

それと同時に、教員にいろいろなことを知ってもらうための活動をしたのです。親の啓蒙活動もいたしました。ストライキが行われれば、全国的に物が動かなくなりますから、親にも話をいたしました。1,806人の中等教育の教員に一銭も使わずに初等教育に配置転換してもらう、ということがこういう努力で実現したわけです。

600人の教員を新たに村落地域において雇いました。若い人は、村落地域の学校に行きたがらないことはわかっていますので、教員採用に関しては、完全に中央集権をとりました。カレッジでの教員養成訓練を終えたばかりの若者らに、村落地域においての教員の仕事がありますよ、そこに行けば仕事を得られますよ、ということをお伝えたりもしました。そういう形で教員給与の問題の一部を解決いたしました。

モデレーター：ありがとうございました。ギニアで行われたことは重要なことであったと思います。私は幸いなことにADEAにまいりますチャンスを得ました。サックさんがお仕事をいらっしゃるわけですが、このADEAでサブ・サハラにおけます情報を多数入手することができました。こういう所でなければ入手できない情報をたくさん入手することができましたし、私自身もたいへん勉強になりました。ADEAというのはどういった所なのか、どういう組織なのか、お話いただけますか。

サック：ADEAというのは、基本的に、アフリカにおける、教育の開発に関心を持っている人々

に共通の場を提供するところとなってきました。共通の場というのは、ADEAというのは公式な機構があるわけではありませんし、物事を実施する所でもありませんし、融資の機関でもありません。それは、援助機関や教育大臣、教育の専門家を集めてさまざまな形でフォーラムで共働することのできる共通の場なのです。

運営委員会というのがあります。構成メンバーは、7人の教育大臣が含まれています。ここで主な調整をするわけです。それから、10のワーキング・グループがあります。それぞれの国において、具体的なアフリカにおける教育の問題について取り組んでいます。能力の開発、あるいはアドボカシーや分析といったようなものを行っているところなのです。

この我々の活動からどのような結果が生まれてきたかといいますと、2つほど例を挙げてお話をいたします。FAWE (Forum for African Women Educationalists) という女子教育のワーキング・グループの結果についてお話ししましょう。あらゆる教育分野、それは教育省であったり行政官であったり立法官であったりするわけですがけれども、そういう人たちを中心に非常に重要な役割を果たしてきたということ。アフリカの女子教育の重要性に関して、重要性だけでなく、最大の目的を達成するという様々な意味がこもっている。それから、いくつかの国において、いくつかのワーキング・グループによりアクションプランもつくられました。例えば、統計を集める手法を改善するとか、教員の管理の方法を改善するという分野で活動しました。国連のアフリカのための特別構想 (UN Special Initiative on Africa) というものがありますけれども、これは国連の組織によってつくられたものです。主としてニューヨークでしたが、すべての機関が支援をしていました。

いろいろな理由がありますが、この援助機関の協議の最初の段階がADEAの運営委員会で行われたわけです。関連機関が、なかなかうまく協調できない、ということでADEAが使われたということもあると思います。基本的に、ADEAというのは、各援助機関と教育省の間で、共通の理解を開発していこうということ、そして、それは共通のプログラムを開発していく大きな可能性を含んでいるものなのです。それでよろしいでしょうか。

ディアロ：FAWEの話が出ましたけれども、これはアフリカの女性の教育者のフォーラムで、44人がメンバーになっております。教育大臣、元大臣、あるいは大学の副学長のような女性たちが、26の国の代表として参加しています。ですから、アフリカ全体の組織と言うことができます。いままでは17の国内支部が出来上がっております。現場での活動が重要だからです。

モデレーター：ADEAについては、お手元の資料の中に簡単な説明がございます。このFAWEですが、これは元教育大臣、あるいは教育大臣であった女性の方々、大学の学長などがメンバーとなっているNGOです。これはポリシーレベルから草の根レベルまで、多岐にわたって女子教育の啓蒙をやっている非常にユニークなNGOです。女子教育の啓蒙のためにこのようなNGOがアフリカに出来たということは大変興味深いことだと思っております。

4. 総括討論



総括討論

モデレーター：それでは、ここまでのパネルディスカッションおよび基調講演の内容に関しましてのご質問やご意見を会場の皆様より賜りたいと思います。本日のパネルディスカッションはサブ・サハラ・アフリカの教育の現状と課題、教育援助の新しい試み、と多岐にわたっております。特にテーマを絞らずにご質問を承りたいと思っております。

それでは、ご質問をお待ちしている間に、今日は、JICAの南アフリカの教育行政のコースの研修員の方がこちらの会場にお見えです。代表の方が何かお話をくださるということですので、お願いいたします。

参加者：発言の機会をいただきましたことを感謝申し上げます。南アフリカの参加者を代表いたしまして一言申し上げさせていたいただきたいと思います。このセミナーは、たまたま、教育におけるマネジメントとトレーニングという、私どもの教育プログラム研修と同じ時期に行われておりまして、このセミナーに参加することもその一部ということで参加をさせていただいているわけです。私どもも共感するところがありますが、1つ、2つ、南アフリカについて発言させていただきたいと思います。

現在のところ、南アフリカの話をするのは、非常に難しい状況にあります。なぜかといいますと、いくつかのアフリカの国の名前があがっておりますが、南アフリカにもいくつかの問題が現れてきています。そのいくつかは、何十年以上にもわたった政治的な問題やその他のことが継続してきた、ということがその背景にあるわけです。南アフリカのお話をしますのは、3年前、1994年に新しい体制が出来上がったばかりです。ですから、組織をつくるにしても、行政にしても、学校の運営管理にしても、いろいろな問題があるわけです。

南アフリカでは、教育開発がかなり進んでいる地域もありますがほとんど進んでいない地域もあるわけです。しかし、このセミナーでは、教育の問題を議論してきているように、教育の重要性、特に、初等教育の重要性ということが指摘されてきたわけです。しかし、一方で、他のアフリカ諸国にもある問題かもしれませんが、南アフリカには南アフリカ独特の問題があるのです。非識字率の高さがひとつあげられるでしょう。我が国の非識字率は50%ぐらいになっています。この問題に関しては南アフリカにおいては法律をつくりました。

マンデラ大統領が、個人的にこの問題に強い関心を示しまして、ぜひこの識字率の問題を根絶する、ということに力を入れています。読み書き、算数、そういう能力も高めようとしているのです。また、技能を人々に教えるということでも力を入れています。もちろん、学習というのは生涯学習であるべきだ、ということは確かですけれども、こういう分野でいろいろな努力が行われております。

もう1度申し上げたいのは、我が国におけるこの問題は非常に深刻であるということです。識字率が50%にしか満たないということ、国の各地のニーズが違う、格差があるということです。したがって、万民のための教育制度の実施というのが非常に難しいわけです。

また、我々の国は、非常に豊かな国ということではありませんから、第2の問題点として挙げられるのは、資金の問題です。この問題を申し上げますと、南アフリカは貧しい国ではなく、豊かな国ではないか、と言われるのですが、南アフリカといえども資金には制約があります。例えば、私の故郷では、教育の現場において、教室が不足している状況です。これから5年間で、6万もの教室が必要だと言われています。私の故郷では3万5,000が必要だと言われています。教室が木の下で、という場合がよくあるわけです。私の地元だけでもかもしれませんが、そういう状況です。

それから、幼児教育という問題もあります。早い段階での質の良い教育は、将来の土台を成すと考えられます。もちろん、これにも財政上の問題がありますが、これに早く対応していかなければならないと思います。

私が申し上げていることは公式の意見の表明ということではありませんで、私的なお話として申し上げました。

モデレーター：南アフリカ共和国は、他のサブ・サハラ・アフリカの国々に比べると豊かであるという印象を持ちますが、それでも教育格差の問題、非識字者が多いということ、また、教室が不足している、幼児教育など、基礎教育の分野で多くの問題を抱えている、ということがわかりました。それでは、会場の方からご質問を承りたいと思います。

参加者：私は、大学院の教授をしている者です。今日も、コミュニティの役割ということで散発的にいろいろな言及がありました。3人のアクターとして、1つは政府、2つ目はコミュニティ、3番目が、市場、マーケットがあげられると思います。コミュニティというのは、否定的な行動をすることもできれば、積極的な前向きの行動をすることもできます。いろいろな価値観、社会の価値観によって、否定的な行動をとることも可能なのです。

良い教育政策とは何なのか。その政策を効果的に実施するためには5つの主要因があると思います。そのうちの1つは政策の一貫性です。政策が一貫性を持っていることが必要です。政策に例外や抜け穴があってはいけません。2つ目に、非常に強い政治的なコミットメントが必要です。3つ目に、実施機関の能力です。組織力だとか、人材、予算、クライアントとの良好な関係の構築、そのような実施機関の能力が必要です。4つ目がコミュニティ、その受け取る側です。そういうコミュニティの人たちが、政府の政策にどのように反応するか、ということです。コミュニティが積極的な反応を示すためには3つのことが重要です。それは、コミュニティの組織、規範の有無、それから、自分たち自身でリソースをつくり上げていくための組織力と能力です。5番目に、政策環境です。こういうようなフレームワークの上でディスカッションをしていけば、もっと深い形でのディスカッションができるのではないかと思います。

参加者(JICA)：カギアさんがおっしゃられた南南協力について2つほど質問があります。ひとつは、初等教育分野における南南協力についての効率性というか、その効果は、具体的にどんな所にどのように活用したら役に立つのか、ということをお教えください。

2つ目としては、日本は、来年TICADIIを開催する予定になっているのですが、TICADIIの中では、再度、アジア・アフリカ協力の話題が間違いなく出ると思います。アジアの経験をアフリカに、というコンセプトの中で、個人的にはかなり難しい懐疑的な部分があります。アジアの教育システムとアフリカの教育システムではあまりにも違うからです。提案があれば教えていただきたいと思います。

参加者（外務省）：外務省の中でも教育タスクホースというものをつくっておられて、現在その意見などを取りまとめています。その中に、先程も話があったのですが、教育の支援をやっていくのはいいのですが、結果や到達度をどのようにモニターすればいいのでしょうか。どのように、教育支援の効果とか成果というものをみていけばいいのでしょうか。どのように測定すればいいのでしょうか。先程DAC新開発戦略というのが話題にのぼっていましたが、そこでも成果重視ということがあって、どうやって教育の成果というものをみていけばいいのか、ということが出てきました。そういう意味で、ODAなどをやられているその成果、良い結果を得たとか悪い結果を得たとか、そういうものをどのように測っていくのかということをお聞かせください。

参加者（JICA）：私は、教育分野では10年ほど前にケニアのジョモケニアタ農工大学という所でマネジメント等を担当しておりましたので、現場の経験が多少はあるのですが、その後、DACの援助審査の仕事をしておりまして、そうした意味では教育援助に関心があります。その関連で、アフリカの基礎教育ということについて、援助国の国民の支持なり理解というものがどのような形で形成されていて、果たして、それが安定したものなのかどうか、ということが1点目の質問です。

それから、先程もお話がありましたが、援助資源がない中で、いま援助の関係者に課せられている使命の1つは、短期間に目に見える形で有形な、かつ、持続的な効果を生み出して、これを世の中の人にもう1度ご覧いただいて支援を向上させていかなければいけない、という非常に難しい状況の中にあると思います。そうした中で、教育、特に基礎教育というのは、対象が、子どもであったり女子であったり、弱者ですから一面では支援を勝ち取り易い、あるいは共感を受けやすいという面もあると思うのです。逆に、例えば経済開発にいかに関与するのか、ということになりますと、例えば高等教育や技術教育や職業教育との間で資源配分ないしは優先度がどのように決められるかという問題もあげられます。

もう1つは、日本の経験から申し上げれば、少なくともアジアでは基礎教育にはあまり取り組んでこなかったということもありまして、教育、特に基礎教育は、自助努力すべき領域のものだと考える傾向があります。これが、日本の中での基礎教育に対する理解です。しかし、イギリスやアメリカではどのように考えられているのでしょうか。あるいは、そうした中で、いかにして短期間にピジブルでタンジブルで持続的なインパクトを出していくのかということについて皆さんはどのようにお考えになっているのかご質問させていただきたいと思います。

モデレーター：では、ここで質問を切りまして、お答えが終わった後でもう1回ご質問をとりたいと思います。教育開発に関するコメントが出されまして、その後、南南協力についてはどのようにしたらよいか、これはカギアさんへのご質問です。TICADIIでアジアの経験をアフリカに生かすにはどうしたらいいか。3つ目のご質問が、教育支援に対する効果はどうやって評価したらいいのか、評価とモニタリングの問題です。最後のご質問が、アフリカでの教育援助について、ビジブルでタンジブルでエフェクティブな効果をいかに図るか。基礎教育に対する援助は、果たして、適切であるか、というご質問も出ました。まず、南南協力について、カギアさんからお願いできますか。

カギア：難しい質問をなさったと思います。ほかの質問を伺っておりましても、たぶん、問題の核心は、サブ・サハラ・アフリカ諸国への日本の基礎教育へのサポートの効率性をどうやって高めるかということだと思います。同じような状況にある他の国々から学べるということは確かです。少なくとも3つのやり方があります。例えば、どのようにして教育制度を取りまとめているかということです。その内容ということから1つ学べますが、アジアの場合でも、サブ・サハラ・アフリカにいろいろな学べる所を与えています。アジアでの教育プログラムというのは、社会的あるいは宗教的な価値観と統合化されているからです。アイシャさんがおっしゃいましたけれども、教育が社会的な現実から引き裂かれてはいけないということです。私たちがアフリカでの教育をもっと関連性の高いものにするためには、そういう意味でアジアから学ぶところがあると思います。

もう1つアフリカがアジアから学ぶことができるのは、こうした教育制度の資金をどこから集めてくるか、ということです。公的予算についてお話ししましたが、その公的予算というのは高等教育のほうに向けられている。初等教育は犠牲にされがちであります。しかし、アジアの場合には、ほとんどの国で政府は基礎教育に資金提供するなど支援してきていることが認められます。民間企業あるいは民間部門とも協力して基礎教育を支援しています。

昨年、私たちはアフリカ諸国の大臣を使節団として韓国にお連れしました。この30年という短期間で韓国はあれだけの発展を遂げたのはどうしてか、ということを見たわけです。韓国は、教育資金のためにいろいろなパートナーシップをつくり上げてきました。1人当たりのGNPが1万ドルを超したという成功の中には、民間が政府以上に教育に介入していた、つまり民間とのパートナーシップがあったということです。これは、私たちにとって非常に重要な示唆でした。

3つ目に、いろいろなレベルからのスキルを登用するということです。私が得ましたレッスンの1つが、本当に実績のある人にはそれだけの報酬を与えるという実績主義です。昇進、昇格にしましても、公的部門でも民間部門でも実績主義でやっていくという、そういう体制です。メリットのある人がどんどんと昇進していく。ですから、教育プログラムに関しましても、良いプログラムにはどんどんと報酬を出していくようにすると、自然に補強されていくようになります。そうでないと、悪循環を繰り返していきただけになってしまいます。メリットのあるものを誉めて取り上げていく、ということになりますと教育の循環

もそれだけ良くなっていくと思います。お答えになったかどうかわかりませんが。

モデレーター：どうもありがとうございました。どなたかつけ加えることのある方いらっしゃいませんか。

オルソップ：私の同僚の教授のご提案は非常に面白いと思いました。政策分析というのは、すべての国の教育環境に適用される共通の要素であります。日本でも、ロシアでも、他のどこかの国にあっても、そういう政策分析というのは有益です。面白いことに、そのような政策分析の環境を提供するというにはあまりお金がかからないのです。人的な努力、コミットメントは必要ですが、お金はかからない。4番目の質問につながりますが、資金が制約されていると言われていています。ですから、我々は資金的にも人材開発的にも、こういう分野にもっと力を入れていかないといけないと思います。

しかし、また4番目の質問ですけれども、短期的にすぐにその成果を見ることはできない、ということです。例えば、能力や政治的環境、コミュニティの発展など、皆さんが望むような時間枠ではそういう成果は達成できない。経済面ばかりを重視している人が満足するような時間枠、それだけ短い期間では達成できないということです。このパネルにいらっしゃいます教育専門家の方々が、サブ・サハラ・アフリカ地域で意味のある改革に携わってきていると思いますが、そのほとんどが、長期的であり、また満足できるような指標で簡単に測定できるものではないでしょう。

それらの指標やその成果を、もう少し具体的にさせていきたいと思えますけれども、長期的な視点で見えていかないといけないと思えます。

ディアロ：アジアの経験をアフリカに適用させることについてご質問があったのですが、それは可能だと思います。昨日はユネスコ・アジア協会（ACCU）に伺いまして、こちらのほうでどういった教材を使っているかを見させていただきました。こういったものはアフリカに適用することができます。というのは、アフリカでも全く同じようなものが求められているからです。問題は、それをアフリカの事情にどう適応させていくかということです。

サック：私は、外務省の方のご質問、その結果をどのようにモニターするか、ないしは評価、測定するか、ということについてお答えしたいと思います。とても難しい質問なのですが、教育とは何か、ということを考えるべきだと思います。これは長期にわたることです。皆様方、学校に何年行きましたか。それを考えるだけでおわかりだと思います。どんな国であっても、教育制度を発展させるにはずいぶん時間がかかったと思います。その結果というのはすぐに出てくるものではありません。

さて、外国援助ということから考えますと、ここでいくつかはっきりさせておかなければいけないことがあります。被援助国の中には大きな所もあれば小さい所もあります。一部の国では、外国からの援助は自分たちが教育に使う資本コストのほんの一部にすぎない所もあります。こういった所であれば、その外国援助がどういった刷新的な効果を持って

いるか、といえは非常に限られていると思います。しかし、貧しい小さい国のケースを考えますと、外国からの援助、これは予算から見るとかなり大きな違いをもたらします。

私は5年間のプロジェクトにかかわったことがあります。場合によっては、年間の教育予算の20%を外国援助が占めることもあるわけです。ですから、こういった場合であれば結果が期待できるかもしれません。では、こういった結果が期待できるのかということですが、例えばアクセスという面では結果が出るのでしょうか。その場合には、就学率、特に女子の就学率ないしは村落部の就学率のような、測定できる指標があります。しかし、就学率は、経済状態に左右される面があります。教員の訓練、建物、学校そのものを建てることであれば、経済状態が悪化しても、大きな影響は受けないでしょう。

さて、もう一つは学習、その到達度ということも忘れてはならないでしょう。では、こういった学力をどうやって測るのが問題になると思います。もちろん、そういった成果を測る方法があり、IEA (The International Association for the Evaluation of Educational Achievement : 国際教育到達度評価学会) によって国際的な大きな調査が行われてもいます。これは、数学、言語、理科、等の比較可能な指標を定めた調査ですが、こういったことから見ることはできると思います。

しかし、もっと大切なことは、それぞれの国が独自の指標、尺度を持つことが必要だということです。そして、これは、例えば、世銀が近年積極的に関わっている領域ですが、自分たちで測定できるように、国内の技術的、組織的な能力を育成していくことです。その結果がどうか、というのは別な話ですが、まずは、その評価能力を持つところからスタートしなければなりません。

ですから、こういった教育分野では、即結果を期待するということは、むしろ、逆効果のような気がします。そうなりますと、「即効薬を探す」というようなことになってしまうわけです。そういった難しさはあるわけですが、教育というのは、我々の課題の中でも最優先されるべき課題だと思います。皆様方の考え方にいろいろと違いはあるかと思いますが、最優先すべきという点では同じだと思います。

小田野：南南協力とTICADIIIについて少し触れたいと思います。ロシアの作家のトルストイが『アンナカレーニナ』の冒頭の所で、幸福な家庭は一様に幸福なのだけれども、不幸な家庭はさまざまに不幸だ、というふうに書き出します。東アジアの奇跡で東南アジアが成功したものですから、アジアは一様にすべてがうまくいっていて、サブ・サハラ・アフリカはあらゆる問題が吹き出している、というふうな考えがちです。もう一度よく考えてみますと、アジアの国の中には、イスラム教の国もあれば仏教の国もあれば孔子の教えをとる国もあれば、あるいはキリスト教が大きな勢力を占める国もあります。

また、植民地を経験した国もあれば、植民地を経験しなかった国もあるわけです。このように多様なわけでありまして、おそらく、その多様さはサブ・サハラ・アフリカ地域と比べてもそんなに遜色はないのではないかと思います。ですから、そういう意味で、むしろ、あまり問題が拡散しているからということで恐れる必要はない。むしろ、そこに南南協力を推進することでもう少し解決に近づく道はあるのではないかと、思うわけです。

南南協力のメリットというのは、おそらく、4つぐらいに絞られると思います。1つは、世界が非常に相互依存になっているわけですから、自ずと途上国間の地域協力を推進するということについて応援するというか、協力する、これが1つのメリットだと思います。

2つ目は、これは援助機関の立場からであろうかと思いますが、こういう援助疲れのような中で、ますます増大する援助需要に応えるためには、さらに援助資源を増やすこと。その意味では協力に乗り出す途上国があるということは非常に心強い限りであり、この道を探るということは良いことだと思います。

3点目ですけれども、南南協力を推進するということで、一層、その適正な技術といいですか、適正技術の移転が図れるのだろうと思います。これは、おそらく、初等教育の分野でも似たようなものだろうと思います。

最後に強調したいのは、実は、国際協力をすることによって得るのは途上国だけではなくて先進国でもあります。日本は、これまでの間、被援助国としての長い経験の中で、また一緒に援助もしてきました。その中で、私どもはずいぶん多くのことを学びました。この点は、率直に、アメリカの関係者も言っています。自分たちは、途上国援助をやることによって自分たちのコミュニティに非常に良い経験を持って帰ってきた。例えば、WIDの問題とか、ジェンダー・イコリティとか、環境問題、治安、そういったことを言っていました。そうすると、実は、アフリカの諸国自身も、常に自らを被援助国として位置付ける必要はなくて、むしろ、ほかの国に出かけていくことが自分たちの社会を見直すことであり、その中で新たなアプローチというものが出てくるのだろうと思います。その意味からも、今日ここで発言をされ、いろいろと評価を受けておりますが、ADEAの存在というのは非常に貴重なのだろうと思います。

情報交換、あるいはポリシー・レベルから草の根レベルまでといった話もありましたけれども、こういった動きというものがますます出てくるのが望ましく、また、そういうものに対して援助機関が、決して上下の関係ではなくて、グッド・パートナーとして協力していくというのが大事なのではないかと、ということをお願いしたいと思います。

モデレーター：それでは、もう少し質問を受けたいと思います。

出席者：ザンビアの大学からまいりました。いま現在、開発経済研究所の研修生として学ばせていただいています。このプレゼンテーションについて、私の見解をいくつか申し上げたいと思います。1つは、確認なのですが、世銀のカギアさんのペーパーの表の最後の部分ですが、この中に重要な課題としてザンビアの所が空欄になっていますが、これは、ザンビアには全く問題がないということなのではないでしょうか。というのは、実際には、ザンビアはたくさん問題を抱えているのです。例えば、1つ明らかなことだと思いますが、ユネスコのペーパーの表2を見ていただくとおわかりのように、1989年から1990年、1994年から1995年にかけて初等教育の就学率が下がっています。下がり続けている、というのはとても深刻な問題です。初等教育だけではなく、中等教育においても同じようなことが言えると思います。

2番目の点、とても重要なことなのですが、教育の質の低下です。初等教育、中等教育、高等教育、すべてのレベルにおいてです。大学の経済の教授もおっしゃられていましたが、我々が見ていまして、大学の質の低下というのは問題だと思います。

もう1つ、初等教育の重要性について言及したいと思います。確かに、一般的に見て、コスト・ベネフィット分析では、初等教育に対する見返りというのは非常に大きいわけですが、状況はそれぞれで異なると思います。

例えば、女子教育を考えましょう。女子教育が社会にどういった影響をもたらすのか。いろいろな社会指標、例えば出生率とか死亡率、幼児死亡率、栄養状況などを見て考えますと、ザンビアや、他のサブ・サハラ・アフリカの国々では、初等教育や高等教育の影響よりも中等教育の影響のほうが大きいのではないかと、という印象を持っております。つまり、例えば、ゼロから初等、中等、高等教育へ進学することを考えた場合、ゼロから初等教育をはじめたときには、多少、資質的には良くなるのですが、初等から中等に行くほうがもっと顕著な向上が見られると思います。もちろん、この初等教育の普遍化というのはとても重要ですが、同様に、中等教育に進学することも重要だと思います。

3番目の点ですが、最後のパネリストのJICAの方が教師給与の改善策を見つけたいとおっしゃいました。私も、ぜひ、そういうふうにしていただきたいと思います。というのは、いま現在、世銀、英国ODAから出てきた、正反対の考え方があるからです。先ほど表が出てきたと思いますが、初等教育の資質に何が重要か、何が不要かを示したものがあつたと思います。世銀が提言しているいくつかの政策を見ますと、例えば40人を収容するようなクラスサイズの拡大や授業時間の延長を実施した場合、それでも、教員給料が安いということになりますと、最大限活用をすることができるかと思えます。しかし、これはサブ・サハラ・アフリカには適用できないと思います。マウンテンコンノイ教授の数年前のものがあつますが、東アジア諸国のいくつか、特に韓国に関しての世銀が作成した展望に関するものでしたが、その調査の結果、教員に過酷な条件を課しますと教育の質が下がってしまう、というようなことを指摘しています。ですから、こういったことも踏まえておく必要があるのではないかと思います。

出席者：南アフリカ共和国のロホトからまいりました。JICAのプログラムに参加しております。南アフリカにおきましては、いろいろな先進国から途上国に提供されます支援ということはもちろん感謝しておりますが、南アフリカでは、政治的な理由からかもしれませんが、国際的な援助機関の方々と共同作業をするという経験がまだ浅いわけですが、先ほど申しましたように、支援は大変ありがたいのですが、たくさんの疑問もかかっているのです。ひとつには、国際的な援助機関諸国というのは、何十年にもわたって途上国を助けてはきていますが、ある国を経済的なある段階から次の段階に引き上げるために何年かかるのでしょうか。25年かかるのか、それとももっとかかるのか。例えばボツワナなどは、政治的には安定しているわけですが、そのような国の場合には、どのぐらいの期間、外部からの援助が行なわれたのか、また、現在、ある程度のレベルに到達できたのでしょうか。技術的なスキル、あるいは概念的なスキルに関して言えば、技術的スキルに関する限りで、この

国が自立できるような段階を意味してはいないのでしょうか。魚の食べ方を教えて、魚を獲る方法は教えなくていいのでしょうか。

出席者(ウガンダ): 2つの点について、ぜひ皆様方に考えていただきたいと思います。

ウガンダの、特に教育分野の改革についてであります。大変興味深いことに、私どもでは無料の初等教育を始めました。これは草の根レベルですけれども、4年間が経ちました。資金的に見てどのように行われたのかということはありませんが、大変難しかった、ということです。ですから、研究者の方々、援助機関の方々には、ぜひ私の国にいらしてウガンダの状況を見ていただければよいのではないかと思います。

教員給与の問題についてですが、時にこの問題が表面化するわけですけれども、ウガンダの経験を少しお話させていただきます。私どもでは、PTA(教員と親の会)を始めましてお金を集めました。そのお金の一部を教員給与の一部に当てたのです。それは、もちろん難しいことでした。といいますのも、地域社会の人たちが教員給与の一部を払うということですが、他の公務員はどうなのかということも考えなければなりません。

しかし、このようなことを実施しようとするすと、教員の昇給で効率が高まるかどうかという問題が出てきます。ウガンダの場合、この試みが成功したかどうか、を調べるために教員の妻あるいは教員の夫が動員されました。昇給に関する回答は多様で、ある教員の妻は、欲しかったのはお金だけではない、お金以上のものが欲しかった、と言っていました。

現在どのようになっているのかをご覧くださいたくためにも、ぜひウガンダにお出でいただきたいと思います。

参加者(国際大学): 私は、シエラ・レオネのフラベカレッジとナイロビ大学とピットワータスランド大学で教えた経験があります。その関係で、大学の学生だけではなく、小学校を度々訪れました。そこで感じたことを1つ、2つお話して、対策をお伺いしたいのです。第1は、教員の資格ということに関して、非常に細かいことをおっしゃいます。いまもザンビアの方がおっしゃいましたけれども、アンクオリファイド・ティチャーズということをお話されます。しかし、やる気のない教員よりも、アンクオリファイドであってもやる気のある教員のほうが大切だと思います。

6グレードのトップ5%の子どもは1グレードの弟や妹の読み書き、算術を十分教えることができます。そういう人をティーチング・ピープルというような形で使ってみること、これは非常に役に立つのではないのでしょうか。つまり、代用教員というものをもう少し考えてみることも必要なのではないかと思います。いかがなものでしょうか。教育部門における規制緩和ということを考えてみたいと思います。

2番目は、いま他の方からお話があって、私も非常にうれしく思ったのですが、小学校の教員、特に僻地の小学校教員ですが、やる気をなくしてしまった教員を、どうしたら、教員としての責任と誇りをもって教員をやっていけるように励ましてやることのできるのか、その辺についてご意見があったらお伺いしたいと思います。

モデレーター：ありがとうございます。いろいろとコメントとご質問があったのですが、パネリストの中でご回答下さる方はいらっしゃいますか。

オルソップ：2つだけ簡単に申し上げたいと思います。ザンビアの方が、教員の質の低下というお話をなさったわけですが、2つの警告があります。アフリカの学校教育に関しましては、我々の生きている間に黄金の時代が来るとは思いません。アフリカでは就学率が非常に低かったときがありますが、いまではすべての子ども達に質の高い教育を、ということが問題になってきているわけですから、状況は変わってきている、ということを考えなければならぬと思います。質が低くなってきている、というような問題は、注意深く発言しなければならぬことだと思います。

教員の質と訓練されていない教員についてですが、小さな例ですが、小学校教員の地位を変えていくために、政府とどのように協力したかがわかる、ガーナの事例をお話したいと思います。現在、ガーナでは小学校の教員全員が、国によって教員教育を受けておりまして、中央政府により各小学校へ配置されております。しかし、これにより大きな問題が生まれてきています。やる気のない教員、遠隔地の村落地域では教えたくない、という教員を出てきているということです。私だって、ガーナの小さな村落地で教えるなどというのはやりたくないと思います。生きていくことがなかなか大変だからです。

6つのパイロット地域をつくりまして、トレーニングのための教員選抜、トレーニングそのもの、そういう教員の各地への配置、これらすべてのプロセスに責任を持ってもらうことにしたのです。教員の動機づけを変えていくためには、これは非常に重要なことだと思っております。地元でトレーニングするのにふさわしい人を選抜して、その地域の状況に合わせてトレーニングをするということをしております。こういうことになりましたと、非常に安定的な教員の集団をつくることができると思います。都市においては、非常に混乱しているし、混雑しているし、住宅状況も大変だ、そういうような所よりも村落のほうが良い、という人たちもいるわけです。このようなモデルを使うことができると思います。

カギア：私も簡単に2つお話ししたいと思います。1つは、ザンビアの欄が白紙になっていた件ですが、いろいろな問題を挙げたいと思ったのですが、バランスを欠いてしまうので省きました。特に、先ほどおっしゃったような問題があるということはわかります。その点について触れませんでした。おっしゃるとおりだと思います。教育分野でザンビアには非常に大きな問題があると思います。

中等教育の開発および中等教育の重要性についてですが、教育、特に女性の教育の中から最大の効果をあげるためには、もちろん、調査は間違いなく必要ですし、中等教育システムの開発も必要でしょう。しかし、そのためには、初等教育が広く効果的に質の高いものでなければ、中等教育あるいは高等教育も効果をあげないと思います。それは、経済的な不均衡という点でも考えなければなりません。これは、どっちかだけを取らなければならないということではなくて、そのバランスのとれた教育システムが必要だということです。例えば、一部分に財政的な資金を投入することによって、ほかの部分犠牲になると

ということがあり得るわけですが、その間でのバランスが必要だということです。

もう1つの問題ですが、どのように開発を進めていくのか、何年かかるのかということです。援助機関が途上国を開発するわけではありません。援助機関というのは、開発のための支援のほんの少しの部分しか提供しないわけです。ボツワナは、私の表の5にも書いてありますが、世銀やその他の機関からはほとんど援助を受けておりません。独自で非常に良いことをしているわけです。政策に対するアドバイス、あるいは知識や体験の共有という点では支援を受けております。もちろん、ダイヤモンドがあるということや、人口が100万、200万という小規模であることもプラスになっているわけですが、経済的な管理が非常にうまくいっている、ということが大きな理由だと思います。

世帯の貯蓄率が高い、ということもプラスになっております。国民の貯蓄、ダイヤモンドから得られる収入がセーブされて、それを効率的に使っているということが言えると思います。即ち、自分が持っている資金と外からの支援とを合わせて効率的に使っていく、ということが重要だと思います。日本の支援対策には、グッド・ガバナンスということも入っていると思います。その経済の運営がうまくいけば開発もうまく進む、ということになるのだと思います。アフリカは地域によっては非常に資源があって、それをうまく使っているために開発がうまくいっている所があると思います。

ディアロ：教員のお話ですが、やる気がなければなかなかうまく教えることはできない、ということは確かです。教員は、価値のあることをしている、ということを確認しなければやる気が出ない。したがって、地域社会はそういう意味で学校を支援していかなければならないと思います。教育がサッカーと同じように人気が出る時代が来れば、みんな教員であることに誇りを持つと思います。

サック：私もカギアさんがおっしゃったことを強調したいと思います。開発の中での良い統治ということの重要性です。援助機関からのリソースを効果的に、効率的に活用していける良い統治です。その良い統治という観念は、援助機関にも求めるべきであり、また、それには、リソースを効果的に配分する能力があるという意味合いが含まれていなければなりません。つまり、そのリソースをうまくコーディネーションしていくということです。そのコーディネーションがどういう形であれ、いろいろな機関の間で効率的にコーディネーションしていくことが重要なのです。そういう意味で、大使がおっしゃいましたが、教育大臣はADEAの運営委員会のメンバーとして、非常に積極的なかわり方をしてくださっています。

内海：私は遠くから来た方になるべく話していただこうと思ってずっと黙っていたのですが、そうしますとお腹が膨れてきますので、一言話させていただきたいと思います。私の1つの経験なのですが、グアテマラでのマヤの子ども達、特に女子を学校に行かせるというプロジェクトを現在アメリカと共同で取り組んでいるのですが、その視察に行きました際、各援助機関を回りました。グアテマラは公用語がスペイン語なのですが、マヤの女の子たち

はマヤ語しか話しませんから、マヤの女の子たちを教育するにはどうしてもマヤ語で教育する必要があります。

ユニセフとGTZはマヤ語で教育をすること、要するに、バイカルチャー・バイラテラル・エデュケーションというのは、グアテマラの国の中にマヤ語を話しても生きていくことができる地域をつくることであり、それが本当のバイラテラル・バイカルチャー・エデュケーションなのだ、という考えです。一方で、USAIDは、そうでなく、いまの状況ではスペイン語の社会の中にマヤの人たちを同化させていく、スペイン語を使って生きていける子どもをつくる、それがバイラテラル・バイカルチャー教育の当面の課題である、ということを行っているわけです。

ですから、私たちが何か援助をする場合に、どういう社会を目指すのか、そういう上位の概念を抜きにしては援助もできない。要するに、日本はこれからどういう社会を目指すのか、我々自身の国づくりの問題をもかかわっているのではないかと。そのときに、私は思ったのですが、日本にも少数民族の問題があって、その中でどういう言語教育をするか、というのは非常に大きな問題なわけですが、そのことをよく考えていなかったということに反省させられたわけです。そういう意味で、私が何をいいたいかと申しますと、我々自身が日本の中でどういう教育をしていかなければいけないのか、そのことをよく考える必要がある。そういう中で初めて、質の高い援助というものができるとは思えないかと考えているわけです。

モデレーター：まだまだ質問やコメントがあるかと思いますが、だいぶ時間も過ぎましたのでこれで終わらせていただきます。本日は多岐にわたってのご議論となりまして、これをまとめることは至難の業です。参加者の方々お1人お1人が咀嚼されることと思いますが、私なりに一言だけまとめさせていただきます。

アフリカの基礎教育には多くの課題があって、1つの援助機関だけではなかなかやていくことができない。したがって、包括的なアプローチ、また、援助機関の調整や強調が必要であるということがわかりました。さらに、南南協力、アジアからアフリカへの協力というのも日本に課せられた使命かと思えます。これについても、アフリカの参加者の方から、非常に勇気付けられるコメントがありました。さらに、教育援助は、まさに、国づくりの基本ということを先ほど言われましたが、私も同感でございます。援助をする側も学ぶところがあり、多くのことが得られるパートナーシップの関係をつくっていくことが大切かと思えます。

本日ここで出されましたご意見やご提案は、私たちがサブ・サハラ・アフリカ地域の教育分野での協力を続ける上での示唆として、話し合いだけに終わらせず、JICAの業務に生かしていくことが大切であると思っております。

付 録

1. 基調講演者、パネリスト略歴
2. 「サブ・サハラ・アフリカの基礎教育開発と援助」参考資料

基調講演者、パネリスト略歴（敬称省略）

Ms. Aïcha Bah Diallo（アイシャ・バー・ディアロ）

国籍：ギニア
現職：UNESCO 基礎教育局 局長
略歴：教育大臣（ギニア）
企画・国際協力計画局 局長
社会福祉局 国際関係事業部 部長
高等学校校長
高等学校教諭
学歴：ペンシルバニア州立大学 教養学士（化学）
コナクリ大学 科学修士（生化学）



内海 成治（Mr. Seiji Utsumi）

国籍：日本
現職：大阪大学 人間科学部 教授
文部省 学術国際局 国際協力調査官（兼任）
略歴：1986-96 国際協力事業団 国際協力専門員
1989-91 トルコ人口教育促進プロジェクト
チーフアドバイザー
1984-87 国際協力事業団 沖縄国際センター -
視聴覚技術コース主任
1981-84 東南アジア文部大臣機構
地域理数科教育センター講師（マレーシア）
学歴：京都大学農学部 農学士
京都大学教育学部教育学科 教育学士



Ms. Ruth Kagia（ルース・カギア）

国籍：ケニア
現職：世界銀行 アフリカ地域局（東南アフリカ）
人間開発課 技術課長
略歴：1994-96 世界銀行 東アジア・太平洋地域
上級教育専門家
1990-94 世界銀行 南部アフリカ地域
教育専門家
学歴：ハーバード大学教育大学院 教育学修士
ナイロビ大学 教育学士
プリンストン大学 教育測定・評価学 修了



Mr. Richard Sack (リチャード・サック)

国 籍 : アメリカ合衆国
 現 職 : アフリカ教育開発協会 (ADEA) 事務局長
 略 歴 : 1981-95 コンサルタント (世界銀行、UNESCO、USAID等)
 学 歴 : スタンフォード大学 国際開発教育学博士 (副専攻: 社会学)
 ペンシルバニア大学 化学学士



Mr. Terry Allsop (テリー・オールソップ)

国 籍 : イギリス
 現 職 : 英国海外開発庁 (ODA) 上級教育アドバイザー
 略 歴 : 1978-95 オックスフォード大学 講師 (教育学)
 1975-78 オックスフォード科学技術センター、コーディネーター
 1971-75 香港大学 講師 (教育学)
 学 歴 : ケンブリッジ大学 自然科学学士
 ケンブリッジ大学大学院 教育学 修了



小田野 展丈 (Mr. Nobutake Odano)

国 籍 : 日本
 現 職 : 国際協力事業団 企画部 部長
 略 歴 : 1993-95 在ミャンマー日本大使館 公使
 1990-93 在ドイツ日本大使館 参事官
 1989-90 在英国日本大使館 参事官
 1989-90 英国王立国際問題研究所 上級客員研修員
 学 歴 : 慶応義塾大学経済学部 経済学士



横関 祐見子 (Ms. Yumiko Yokozeki)

国 籍 : 日本
 現 職 : 国際協力事業団 国際協力専門員
 略 歴 : 1986-88 UNICEF ジンバブエ 計画担当官補 (教育)
 1982-85 ジンバブエ カトリックボランティア協会 農村中学校理科数科教師
 学 歴 : ロンドン大学 教育学博士
 ハーバード大学教育大学院 教育学修士
 国際基督教大学 教養学士 (教育学)



国際セミナー

「サブ・サハラ・アフリカの基礎教育開発と援助」 参考資料

<目次>

1. 基礎教育とは？	115
2. サブ・サハラ・アフリカ基礎教育の現状.....	116
(1) 教育へのアクセス (Access)	
(2) 教育の公平性 (Equity)	
(3) 教育の質 (Quality)	
(4) 教育の効率 (Efficiency)	
(5) 教育支出 (Financing)	
3. 教育分野でのJICAの取り組み	121
4. 関連情報.....	125
・万人のための教育 (Education for All)	
・アフリカ人造り支援構想	
・DAC新開発戦略	
・アフリカ教育開発協会 (ADEA)	

1997年3月7日

国際協力事業団
国際協力総合研修所

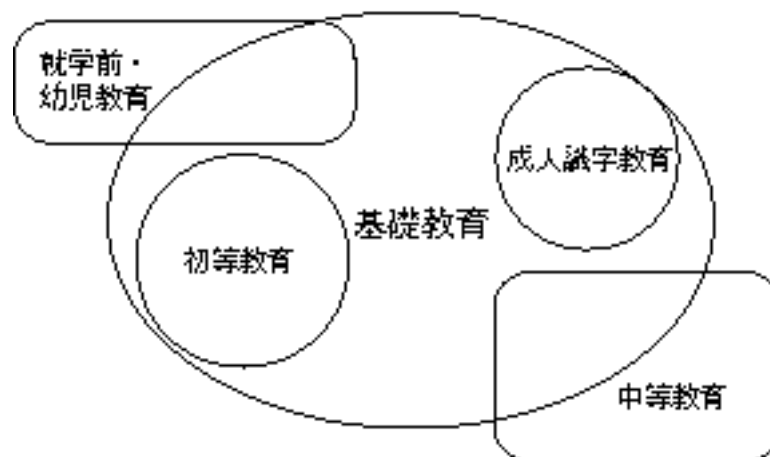
1. 基礎教育とは？

「万人のための教育世界宣言 (World Declaration on Education for All)」の第一条では、以下のように述べられています。

子ども、青年、成人を含む全ての人は、基礎的な学習のニーズを満たすための教育の機会から恩恵を得ることが出来なければならない。基礎的な学習のニーズは、人間が生存し、自らの能力を十分に伸ばし、尊厳をもって生活し、働き、開発に全面的に参加し、生活の質を高め、知識に基づいて判断し、学習を続けるのに必要な不可欠の学習手段（識字、音声による表現、算数、問題解決能力など）や基礎的な学習内容（知識、技能、価値観、態度など）の双方からなるものとする。基礎的な学習ニーズの範囲やどのようにしてそのニーズを満たすかは、国の文化によってそれぞれ異なり、不可避免的に時間の経過とともに変化する。

すなわち、全ての国において常に一定の定義が存在するのではなく、それぞれの社会や時代に応じて個々人が基本的な生存と開発への参加を可能にするような能力を身につけるための学習ニーズを満たすための教育を指して「基礎教育(Basic Education)」と言っているのです。現在多くの国々で採用されている「基礎教育」の概念には、初等教育(Primary Education)、前期中等教育(Lower Secondary Education)、成人識字教育(Literacy Education)、就学前・幼児教育(Pre-school Education、またはEarly Childhood Education)等を含んでいます。

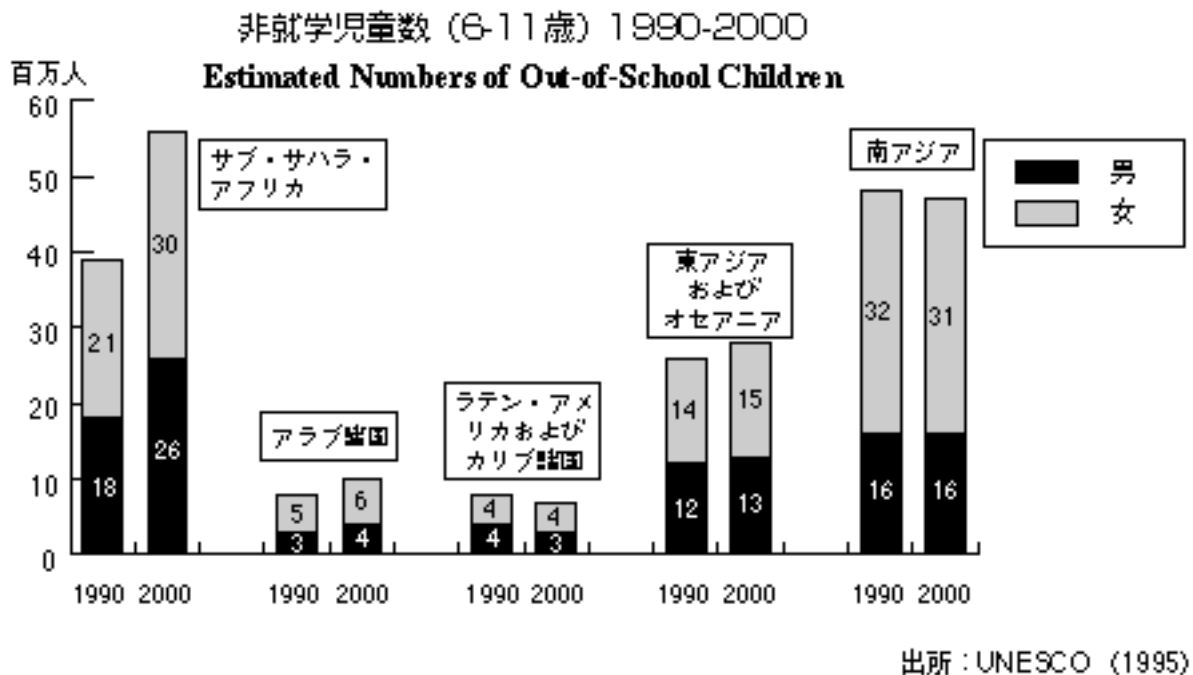
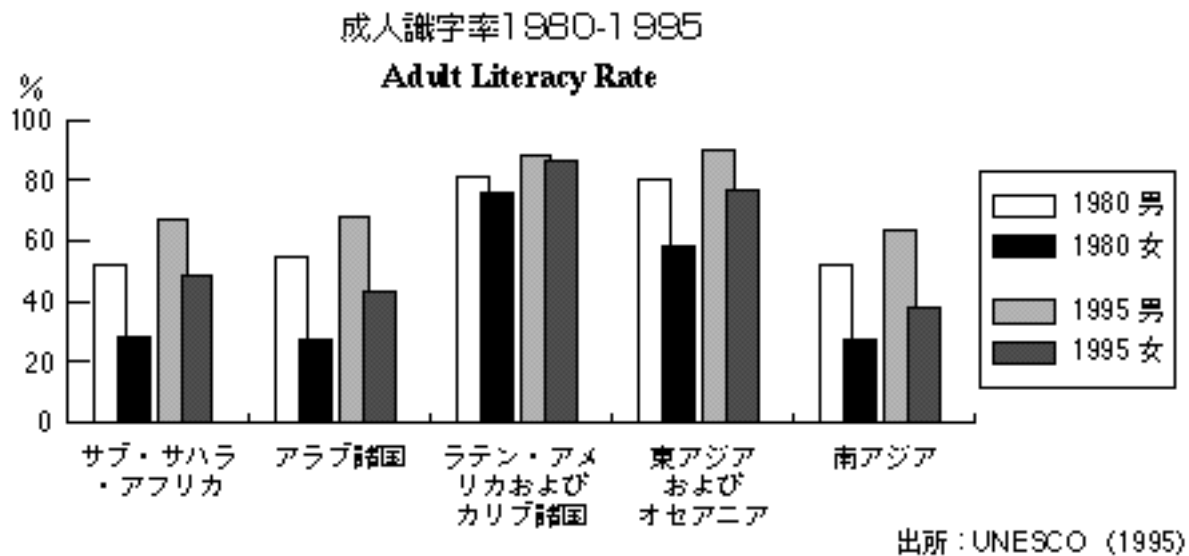
基礎教育の範囲



2. サブ・サハラ・アフリカ基礎教育の現状

(1) 教育へのアクセス (Access)

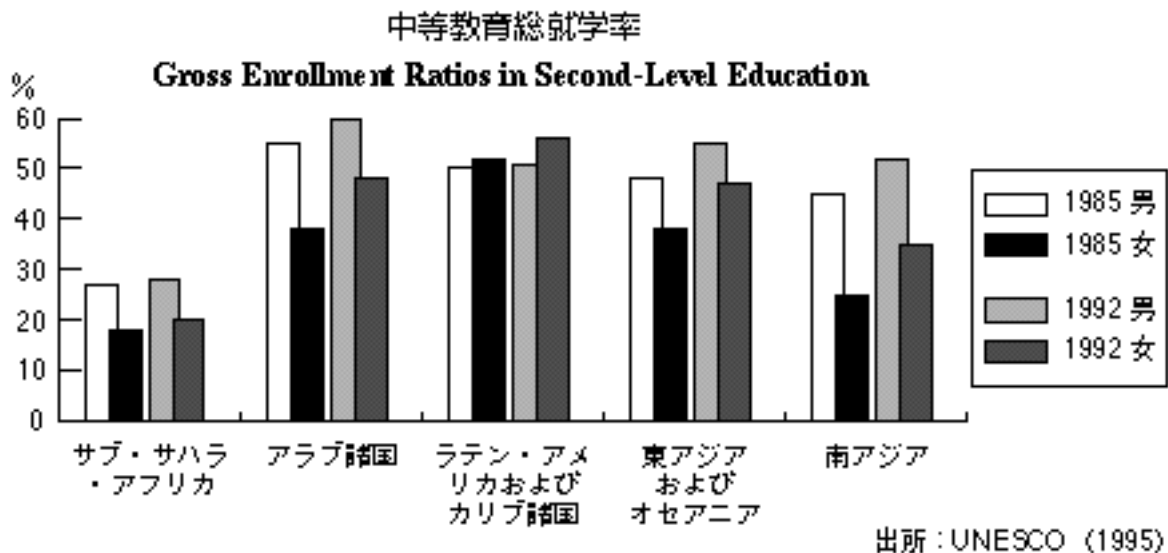
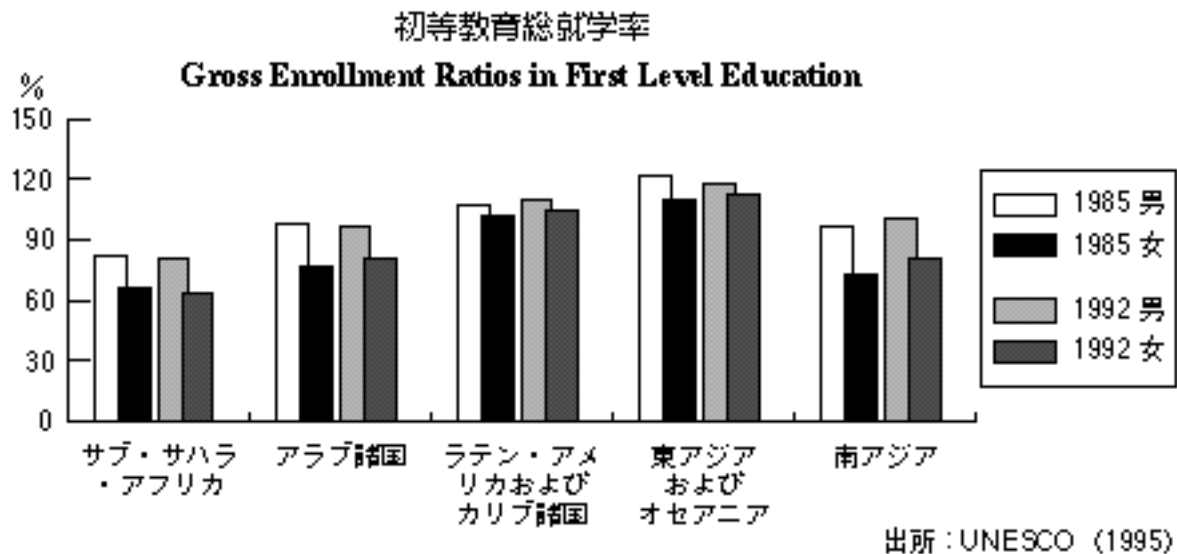
1960年にはサブ・サハラ・アフリカ地域の6～11歳の子どもたちの75%が学校に通っていませんでした。この割合は1980年には43%へと減少しました。しかし、1980年代以後の政治的不安定や経済危機の中で多くの国々で就学率の向上は停滞し、1990年には就学していない子どもたちの割合は50%へと増加しました (World Bank 1995)。就学率の停滞・減少と高い人口増加率 (地域平均年2.7%) の結果、西暦2000年にはサブ・サハラ・アフリカ地域で学校に通っていない子どもたちの数は5千600万人に増加すると推計されています (UNESCO 1995)。こうした教育機会の不足は、子ども達が成長したときには非識字人口の増加という問題として現れてきます。



(2) 教育の公平性 (Equity)

教育機会は、すべての子ども達に平等に提供されるべきものですが、実際には都市と農村、貧困層と富裕層、男子と女子の間に格差が認められます。サブ・サハラ・アフリカでは、アラブ諸国、南アジア地域ほどの格差ではありませんが女子就学率は男子より低く、世界で最も低い水準となっています。

また、多言語多民族のサブ・サハラ・アフリカ地域諸国に共通の問題として少数民族、少数言語、遊牧民等の人々は基礎教育の機会がより限定されている場合が多いといわれています。



(3) 教育の質 (Quality)

教育の質は、教育を行うために投入されるインプット（学校、教員、教科書等）、教授法などの教育のプロセス、そしてアウトプット（学習効果）の質として捉えられます。ユニセフがアジア・アフリカの最貧国14ヶ国で実施した調査によれば、赤道ギニアでは1人の先生に対して児童の数は112人でした。また、ブルキナ・ファソでは黒板のない小学校のクラスは全体の8割にものぼっていました。

旧宗主国の言語である英語やフランス語で小学校教育を行ったり、国内で多数の言語が話されている国々では、子どもが家庭や地域で使用する言語と、学校で教育を受ける際に使用される教授言語とが異なるという国も少なくありません。また、学校で教えられる内容も必ずしも地域社会の歴史や生活を踏まえたものとなっていないのが現状です。

こうした教育の投入における質の問題は教育の結果に現れてきます。学習達成度（アチーブメント）の平均値や分散、進学率、留年率で測定される教育の効果は国際的な比較において不満足な状況にあり、改善が望まれます。

教育の質の低下は、住民（親）達の学校教育の価値に対する信頼を損ない、就学率の改善を阻害する要因ともなっています。

最貧14カ国の小学校における教育の質に関するユニセフの調査結果（1995）

	1クラスの児童数 (第一学年)	黒板のない教室 (%)	家庭に本が無い児童	教室と家で異なる言語を使う児童 (%)	水のない学校 (%)	便所のない学校 (%)
バングラデシュ	57	47	1	0	23	48
ベナン	71	2	97	100	46	34
ブータン	26	3	80	86	5	32
ブルキナ・ファソ	72	79	88	94	39	31
カーボ・ヴェルデ	33	42	94	100	-	24
赤道ギニア	112	48	99	98	42	-
エチオピア	65	36	76	16	72	12
マダガスカル	34	51	71	84	36	36
モルディブ	25	51	90	8	10	48
ネパール	40	-	93	34	28	54
タンザニア	40	54	97	91	36	29
トーゴ	67	8	71	100	67	14
ウガンダ	63	35	87	60	35	24
ザンビア	36	44	90	100	30	6

出所：ユニセフ（1996）

(4) 教育の効率 (Efficiency)

留年する児童が多い、例えば6年制の小学校を卒業するのに平均7年以上を要するということは、小学校教育に投入された資源が教育システムの内部で効率的に使用されていないという事を

意味しています。留年の増加は、本来新規入学者に向けられるべき資源が無駄に使われているということにもなります。また、高い留年率は往々にして高い中途退学（ドロップアウト）率につながります。留年や退学を減らし、教育システム内部の効率を向上するためには、子どもの労働を必要とする貧困の解決や女子教育への親や社会の態度の変化といった需要サイドだけではなく、教育の質の向上という供給サイドの改善を欠くことが出来ません。

初等教育における留年率 (%) 1985年
Primary Education Repeaters as percentage of Total Enrollment (%) 1985

低所得国平均	17.0
低位中所得国平均	10.6
上位中所得国平均	8.5
高所得国平均	2.0

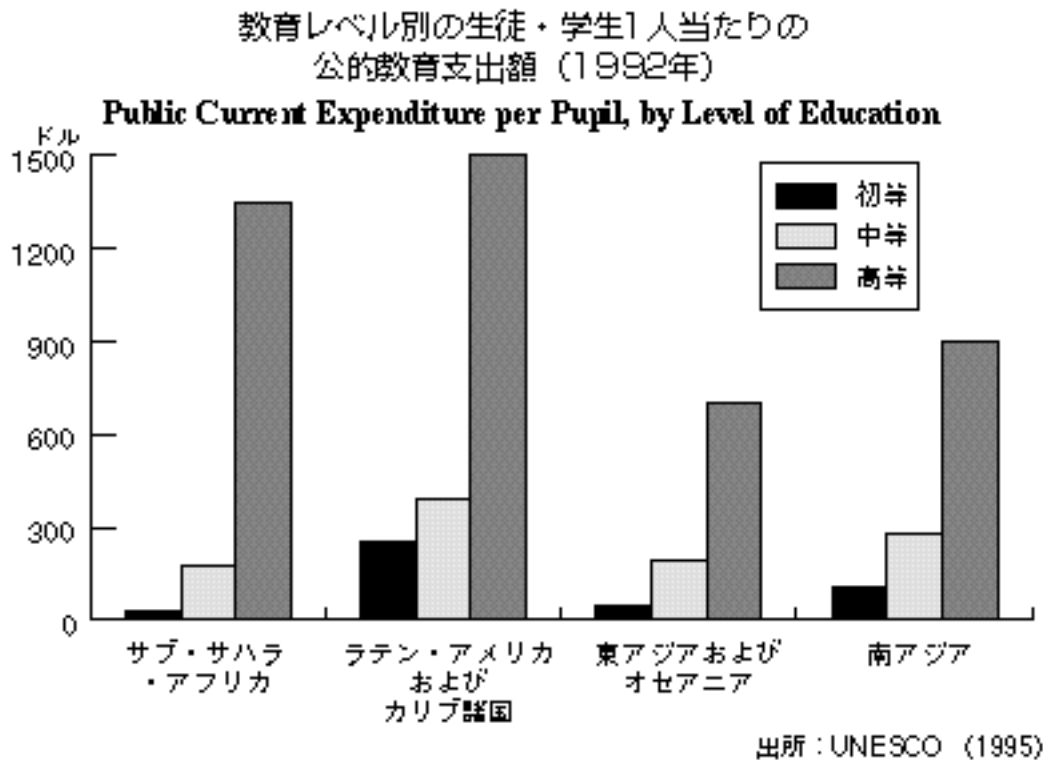
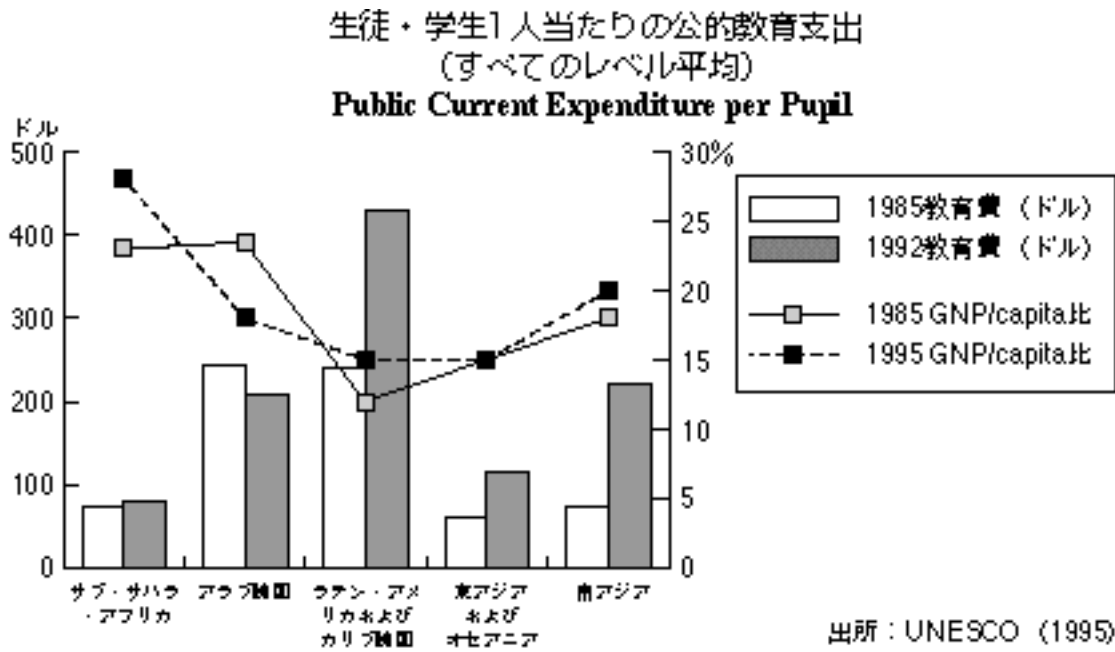
エチオピア	9.5	ザンビア	1.8
ブルキナ・ファソ	14.1	スーダン	0.0
マラウイ	17.8	レソト	22.6
マリ	29.6	スリ・ランカ	8.2
モザンビーク	23.5	モーリタニア	18.3
ウガンダ	13.8	セネガル	16.3
ブルンディ	17.7	チャード	23.8
タンザニア	1.0	ギニア	27.1
トーゴ	34.8	ジンバブエ	0.8
ニジェール	15.0	象牙海岸	28.7
ベナン	26.9	ボツワナ	5.7
中央アフリカ共和国	29.4	カメルーン	29.3
ルワンダ	12.1	コンゴ	29.9

出所：Lockheed and Verspoor (1991)

(5) 教育支出 (Financing)

1980年代の経済危機とその後多くの国々で導入された構造調整政策は、教育セクターを含む政府支出の緊縮や公務員の削減を伴いました。教員の給与水準が低下した国々や、給与支出を確保するために、教材や教科書への支出を削減した国々もあります。サブ・サハラ・アフリカ地域の22ヶ国では1980年から1990年の間に初等教育への公的支出が平均で約4%減少しました (World Bank 1995)。中等教育への支出は5%近く増加したものの、高い出生率を反映して急激に増加する学齢人口や他の地域に比較して低い支出額水準を考慮に入れると、教育の質の拡充のためには不十分です。

また、サブ・サハラ・アフリカ地域の教育セクター内のレベル別に公的支出の配分比を見ると、アジア諸国やラテン・アメリカ諸国に比較して高等教育への1人当たり支出額は遜色ないのに、初等教育支出は非常に低い水準にあり、その格差が世界で最大となっています。



3. 教育分野でのJICAの取り組み

JICAは従来から、人造りは国造りの基礎であるという位置づけのもとで開発途上国の人材育成や教育分野で積極的な協力を実施してきました。従来は、職業訓練学校、大学、研究機関への技術協力や研究協力を重点的に行ってきました。基礎教育への援助は無償資金協力による小学校建設、理数科教員や小学校教員などの青年海外協力隊派遣が中心でした。青年海外協力隊事業では全体の約50%、青年招聘事業の30%は教育分野の派遣や受け入れとなっています。アフリカ地域のいくつかの国々では、多くの青年海外協力隊員が理数科教員として学校に派遣され、活躍しています。

世界的教育援助拡充の流れのなか、我が国としても途上国の教育の現状を十分に把握し、どのような教育援助をすべきかという指針が必要になってきました。そこでJICAは、「開発と教育」分野別援助研究会を設置し、1994年1月にその提言をまとめた報告書が作成されました。この報告書では、(1) 教育援助全体の拡大を図るとともに、(2) 開発の土台として基礎教育を最重視すること、(3) 各国の教育開発の段階に応じて最も必要性の高い分野への援助を実施することが基本方針として提案されています。また、我が国の教育援助の重点分野として、理数科教育、ノン・フォーマル教育、女子教育、社会的弱者に対する教育、高等教育への協力を推進すること、重点援助内容として、教育行政の強化、教員の養成と質的向上、カリキュラム・教科書・教材の開発、学校施設の整備を行うよう提言しています。

この提言受てJICAは、タスクフォースを設置して提言された教育援助の具体化について検討を続けるとともに、サブ・サハラ・アフリカ、ラテン・アメリカ地域等へ教育プロジェクトの形成のための調査団を派遣しています。

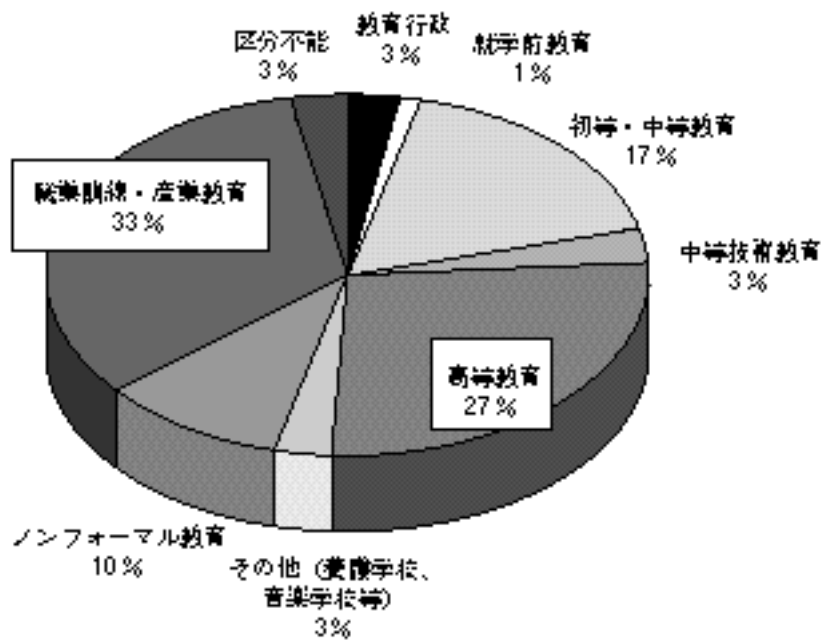
JICA教育分野技術協力実績

	研修員 (人)	青年招聘 (人)	個別 専門家 (人)	青年海外 協力隊 (人)	プロジェク ト方式技術 協力 (件)	開発調査 (件)	単発提供 (件)	専門家養 成確保 (件)	援助効果 促進事業 (件)	総額 (億円)
平成3年度	561	617	153	817	37	0	-	1	-	132.5
平成4年度	769	618	164	893	43	1	-	1	-	162.5
平成5年度	690	549	164	1,003	54	0	7	1	6	164.0
平成6年度	582	423	175	1,381	49	1	17	1	11	167.9
平成7年度	815	504	225	1,678	36	1	20	1	9	183.6

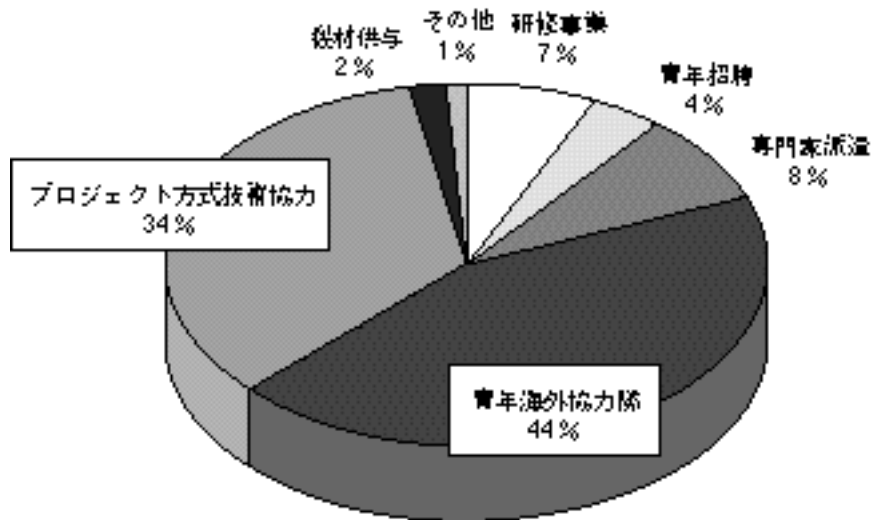
注：援助総額には無償資金協力の実績（学校建設等）を含まない。

出所：JICA企画部

平成7年度JICA教育援助実績
(分野別)



平成7年度JICAの教育援助実績
(形態別)



出所：JICA企画部

無償資金協力による基礎教育援助実績 (1991-1995)

年	国名	プロジェクト	金額 (億円)	内容	連携機関
91	ギニア	地方小学校建設計画プロジェクト	8.79	25小学校の78の教室の建設と机、イスの整備	世界銀行 UNESCO
91	セネガル	地方小学校建設計画プロジェクト	8.49	20の小学校の94の教室の建設と机、イスの整備	世界銀行
92	ギニア	農村地域小学校建設プロジェクト	7.91	4州75教室の建設と机、イスの整備	UNESCO
92	セネガル	小学校教室建設プロジェクト	7.8	ダカール郊外の24小学校の92教室の建設と机、イスの整備	世界銀行
92	ウガンダ	学校施設改善プロジェクト	2.02	学校改修のための資材(亜鉛鉄板)の供与	
93	ジブティ	中学校校舎建設プロジェクト	9.17	中等学校の建設と教材の供与	
93	ニジェール	学校建設計画プロジェクト	6.08	ニアメの小学校の98教室の建設	世界銀行
94	セネガル	小学校教室建設計画プロジェクト	9.97	ダカールの小学校の173教室の建設と机、イスの整備	世界銀行
95	セネガル	小学校教室建設計画プロジェクト	21.42	155の小学校の168教室の改修と344教室の建設	世界銀行
95	コートジボアール	小学校建設計画プロジェクト	8.69	17の小学校の111の教室野改修と教材整備	
95	ブルキナ・ファソ	小学校建設計画プロジェクト	6.25	31の小学校の79教室の改修と机、イスの整備	世界銀行

注：JICAが担当した一般無償資金協力プロジェクトで、章の根無償資金協力を含まない

出所：JICA無償資金協力業務部

サブ・サハラ・アフリカ諸国からの教育分野の研修員・青年招聘

コース名	人数	開始年	割当国
地方教育行政セミナー (サブ・サハラ・アフリカ)	各国2名	1996	ボツワナ、レソト、スワジランド、ジンバブエ、ケニア、マラウィ、ザンビア
国別特設教育行政	7名	1994	南アフリカ共和国
地域特設教育行政 (仏語圏アフリカ)	各国1名	1997	モーリタニア、セネガル、コートジボアール、ギニア、マリ、ブルキナ・ファソ、トーゴ、ベナン、ニジェール、チャード、中央アフリカ、ルワンダ
青年招聘事業(女性教員)	各国1名	1993	サブ・サハラ・アフリカ諸国44ヶ国を含むアフリカ47ヶ国

出所：JICA研修事業部

Episode

アフリカ人の女性教師の海外入国

国づくりのイベント 以上の価値が



アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国

アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国



1997年10月、アフリカ人の女性教師の海外入国
1997年10月、アフリカ人の女性教師の海外入国

アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国

アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国

アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国
アフリカ人の女性教師の海外入国

国際協力推進協会

出所：国際協力プラザ（1997年）
発行：国際協力推進協会

4 . 関連情報

万人のための教育 (Education for All)

1990年3月にタイで開催された「万人のための教育世界会議」は、世界銀行、ユネスコ、ユニセフ、UNDPの4機関が共同主催した会議であり、途上国、援助国および国際機関等から大統領や閣僚を含む1500名の参加者があった。我が国もこの会議開催のために25万ドルを拠出し、準備段階から積極的に参加した。この会議で採択された「万人のための教育世界宣言」は、現在の教育援助に対する国際的な思潮を形成する上で大きな役割をはたしたと思われる。

この宣言では、“80年代の経済的困難や政治的危機等により、途上国における教育の普及が後退ないしは停滞したため、現在も9億6千万人の成人非識字者が存在し、その内の3分の2が女性である”こと、“1億人の子供が依然として初等教育を受けることができない”こと、そして“教育は個人の向上と社会の改善のための不可欠な鍵である”ことなどが訴えられている。また、今後の中期目標として、例えば、2000年までに全ての子供が初等教育に入学し、14歳児の80%が初等教育修了レベルに達すること、成人非識字率を1990年の世界平均25%、途上地域平均34%からそれぞれ半分に低下させることなどが提示された。

この宣言で使われた「基礎教育」という言葉は、人々が生きるために必要な知識・技能を学習するための教育を意味し、公教育制度における初等教育のみならず、伝統的教育、宗教教育、地域社会教育や成人教育をも基礎教育の範疇に含んでいる。

この宣言により、万人のための教育を実現するためには、これまで教育機会が比較的に限られていた女性や少数民族、障害者等に対する教育機会の増大が必要であり、既存の学校教育のみによる教育普及の行き詰まりを打破するために、新しいアプローチを模索する必要があるという認識が広まった。そのためには、教育行政機関のみの取り組みだけでは不十分であり、福祉政策、農村開発、女性問題等の施策を教育政策に関連させることなどが具体的にあげられた。

「万人のための教育世界会議」の成果は、これらの「宣言」を採択したことのみにあるのではなく、これまでの国際会議の枠を越え、多くの機関や途上国からの参加を得て途上国の教育問題が真剣に検討されたことにあると考えられる。会議後、主催4機関は教育援助への対応方針を具体的に表明し、さまざまな形で教育分野への援助を実施してきた。また、多くの途上国では、「万人のための教育」を実現するための行動計画が作成され、実行されはじめている。

出所：国際協力事業団「開発と教育分野別援助研究会報告書」(1994)

アフリカ人造り支援構想

1996年4月南アフリカ共和国で開催された第9回国連貿易会議（UNCTAD）において池田外務大臣は、アフリカ開発への我が国の取り組みとして以下の取り組みについて表明しました。

1. 第2回アフリカ開発会議（TICAD II）

1993年に国連開発計画（UNDP）と我が国の連携により実施したアフリカ開発会議について、第2回アフリカ開発会議を1998年をめどに東京で実施する。また、そのための準備会合を1997年に東京で行う。

2. アフリカ人造り支援構想

- ・ 2015年までにアフリカにおけるEducation for Allを達成するための支援として、アフリカ諸国の初等教育を中心とする教育分野に対して向こう3年間で1億ドルの協力を実施する。
- ・ 向こう3年間で3000名程度の技術研修員を日本に受け入れる。
- ・ アジア・アフリカ南南協力を推進するために、UNDPに設置した「人造り開発基金」に1996年度増額拠出する200万ドルを活用する。

3. ポリオ根絶支援構想

アフリカ地域における2000年までのポリオ根絶に向け1995年世界保健機関（WHO）アフリカ地域事務局が策定した「ポリオワクチン全国一斉投与計画」を支持し、その達成のために積極的な支援をする。

DAC新開発戦略

1996年5月、我が国を含む先進援助国をメンバーとする経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）の上級会合で開発戦略文書「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」が採択された。この戦略は、今後20年間の開発戦略を提示したもので、先進国と途上国が「新たなグローバル・パートナーシップ」に基づいて協力を推進していくことを提案している。また、全ての人々の生活の質の向上というビジョンを明確にするために、以下の開発目標を定め、その達成に向けて途上国と先進国の政府、民間、NGO等が対話と合意を通じた共同作業を行うよう呼びかけている。

目標 1 経済的福祉

極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる。

目標 2 社会開発

- a. 2015年までに全ての国で初等教育を普及させる。
- b. 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消する。
- c. 2015年までに各途上国の乳児および5歳未満児死亡率を1990年の水準の3分の1にする。同じ期間に妊産婦死亡率を4分の1にする。
- d. 2015年までのできるだけ早い時期に、適切な年齢のすべての個人が、基礎保健システムを通じて性と生殖に関する保健サービス（リプロダクティブ・ヘルス・サービス）を受けられるようにする。

目標 3 環境の持続可能性と再生

2005年までにすべての国が持続可能な開発のための最新の国家戦略を策定する。それによって、2015年までに、森林、漁業、淡水、気候、土壌、生物多様性、オゾン層、有害物質の蓄積およびその他の主な指標に表れる現在の環境資源の減少傾向が、世界的な基準および国別基準の双方に照らして効果的に改善されるようにする。

アフリカ教育開発協会(ADEA)

アフリカ開発協会(Association for the Development of Education in Africa: ADEA) は1988年に世界銀行のイニシアティブでアフリカ教育援助国会合(Donors to African Education: DAE)としてアフリカ諸国の教育のためのドナー間の政策対話と調整を目的として設立されました。この年、世界銀行はサブ・サハラ・アフリカ地域の教育に関する分析と提言を盛り込んだ報告書“ Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion ”を公表しています。DAEはこの報告書の提言に基づいてドナー間の協調と情報交換を実現するためのメカニズムとして、世銀を含む開発援助機関(多国間、二国間、NGOを含む)をメンバーとして設立され、当初はワシントンD.C.の世銀アフリカ地域技術局内に事務局が置かれました。

しかし、アフリカ各国の教育大臣の積極的な参加を得ることなくしては真に効果的な教育援助協調はあり得ないということが明らかになってきたため、DAEはアフリカ各国の教育と開発担当の大臣をメンバーに含め、サブ・サハラ・アフリカの教育活動の向上を目的とした幅広い調整と協調のためのパートナーシップを推進する組織となりました。1992年には事務局も世銀から切り離してパリのユネスコの付属機関である国際教育計画研究所(IIEP)内に置かれました。こうした変化を反映するために、1996年には組織の名称もDAEから現在のADEAに変更されました。

ADEAは、教育開発におけるアフリカ諸国の政府の責任とリーダーシップを尊重し、援助機関がこうしたリーダーシップに適切に対応した効果的な援助を行うためのインフォーマルなフォーラムとして、各国政府と援助機関の間および援助機関相互の政策対話の促進、アフリカ地域内の組織制度や能力強化、アフリカ地域内の情報交換や域内協力のネットワーク設立等を進めています。

ADEAには現在9つのワーキング・グループが設置され、援助協調のための基盤となるサブセクターレベルでの意見交換(例：高等教育)や重要な課題に関する各国政府の意識改革(例：女子教育)に取り組んでいます。

ワーキンググループ名	主催機関	ワーキンググループ名	主催機関
教育セクター分析	UNESCO	本と教材	ODA
教育統計	Sida, UNESCO	高等教育	世銀
女性の参加	Rockefeller Foundation	ノンフォーマル教育	Swiss Development Cooperation
財政と教育	CIDA		
教育専門職	Commonwealth Secretariat, フランス協力省	教育研究と政策分析	IDRC

このほかに、ADEAではサブ・サハラ・アフリカ諸国の基礎的教育統計(Statistical Profile of Education in Sub-Saharan Africa)を編纂し、簡易なコンピューターグラムでも発表しています。

ADEAはメンバー機関からの拠出金で運営されており、年間5万ドルを拠出することによりエグゼクティブ・コミッティー・メンバーとなることができます。JICAはエグゼクティブ・コミッティー・メンバーではありませんが、1993年以来数回全体会議やワーキング・グループに参加しています。

引用資料・参考資料

Lockheed, Marlaine E. and Adriaan M. Verspoor(1991), Improving Primary Education in Developing Countries, Oxford University Press

OECD (1996), Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation

UNESCO (1995), World education report, Oxford University Press

World Bank (1988), Education in Sub-Saharan Africa - Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion

(1995), Priorities and Strategies for Education: a World Bank View

(1996), World Development Report 1996

外務省経済協力局 (1996) 「我が国の政府開発援助 ODA白書 下巻 1996」

国際協力事業団 (1994 a) 「開発と教育分野別援助研究会報告書」

(1994 b) 「開発と教育分野別援助研究会報告書 現状分析資料」

(1994) 「開発協力事業団年報 1996」

財団法人国際協力推進協会 「国際協力プラザ」1996年2月第32号

ユニセフ (1996) 「1996年 国々の前進」(原著UNICEF, Progress of the Nations 1996)