

パキスタン・イスラム共和国
基礎教育分野
基礎調査報告書

平成16年6月
(2004年)

独立行政法人 国際協力機構
人間開発部

人 間
JR
04-5

パキスタン・イスラム共和国
基礎教育分野
基礎調査報告書

平成16年6月
(2004年)

序 文

パキスタン国は、1990年代に同国の社会経済開発に教育が果たす重要な役割を再認識し、「国家教育計画 1998-2010」に基づき、中長期的な展望の下に教育改革に着手しました。現在、同国政府は、2015年までにEFA（Education for All）を達成する長期目標を掲げており、基礎教育に焦点をあてた「EFA 国家行動計画 2001-2015」及び教育セクターサービスの改善を目指した「ESR 行動計画 2001-2005」を実施しています。本計画では、2001年実績から2015年までに初等教育就学率を66%から100%に、成人識字率を49%から86%に向上することをめざしています。

しかしながら、基礎教育の現場では学校インフラストラクチャーの不足、低就学率、高い中途退学率、低い教育の質、運営管理上の混乱などに加え、女子教育の現状が大きな課題となっています。

これらパキスタン国の基礎教育の現状とこれまでのわが国による同分野支援の経緯を踏まえ、今後同分野への協力を総合的に取り組み、一層強化することを考え、今後の支援と協力の可能性を探るために本件調査を実施することとなりました。本報告書が、今後大いに活用され、同国の基礎教育分野の進展に寄与することを願うものであります。

本調査にご協力いただいた内外関係各機関に、改めて深い謝意を表するとともに引き続き一層のご支援をお願いする次第です。

平成 16 年 6 月

国際協力機構
人間開発部
部長 末森 満

目 次

対象国・地域地図	i
現場写真集	ii
略 語 表	v
要 約	vii
第 1 章 調査の概要	1
1-1. 調査目的	1
1-2. 調査方法	1
1-3. 調査団構成と現地調査日程	1
1-3-1. 調査団構成	1
1-3-2. 現地調査日程	2
1-3-3. 主要面談者	3
1-4. 定義と対象	5
第 2 章 パキスタン政府による主要な取り組み（国家計画の経緯と現状）	6
2-1. “National Education Policy 1998-2010”（国民教育政策）	6
2-2. “Ten Year Perspective Development Plan 2001-2011”・“Three Year Development Program 2001-2004”（10 か年開発事業計画・3 か年開発事業計画）	7
2-3. “Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005”（教育セクター改革計画書）	7
2-4. “National Plan of Action on Education for All（2001-2015）Pakistan” （パキスタン国 EFA 国家行動計画書）	9
2-5. “Poverty Reduction Strategy Paper：PRSP”（貧困削減戦略文書）	12
第 3 章 パキスタンにおける基礎教育システム	14
3-1. 教育行政	14
3-1-1. 連邦政府教育省の組織と職務	14
3-1-2. 連邦政府教育省の主要直轄事業	19
3-1-3. 州政府及び県（district）教育機関の組織と職務	21
3-1-4. 連邦政府及び州政府教育予算	25
3-2. 学校制度	25
3-2-1. 学制	25
3-2-2. カリキュラムと試験	27
3-2-3. 教員	29
3-3. 教育指標等	30
3-3-1. 全国人口、識字率、学齢人口分布	30
3-3-2. 就学学生数	31
3-3-3. 教員数	32

3-3-4 学校数	33
3-4. 教育現場における諸問題と課題等	33
3-5. ノンフォーマル基礎教育及び識字教育	35
第4章 各ドナーの対パキスタン及び同教育分野への取り組み	38
4-1. 主要 DAC 加盟国及び国際開発援助機関による援助（ODA）実績	38
4-2. 教育分野への主要国・援助機関別事業	40
4-2-1. 世界銀行（World Bank）	40
4-2-2. アジア開発銀行（ADB）	41
4-2-3. 欧州共同体委員会（EC）	41
4-2-4. 国連児童基金（UNICEF）	41
4-2-5. 国連教育科学文化機関（UNESCO）	41
4-2-6. 世界食糧計画（WFP）	42
4-2-7. 米国国際開発庁（USAID）	42
4-2-8. 英国国際開発省（DFID）	42
4-2-9. ドイツ技術協力公社（GTZ）	42
4-2-10. ノルウェー開発協力庁（NORAD）	43
4-2-11. カナダ国際開発庁（CIDA）	43
第5章 我が国の教育分野への取り組み	44
5-1. 政策関連事項	44
5-1-1. 外務省	44
5-1-2. 国際協力銀行（JBIC）	45
5-1-3. 国際協力機構（JICA）	46
5-2. 我が国の ODA 実績	47
5-3. 援助実績の評価・教訓と今後の援助の方向性	51
5-3-1. 現地調査分析による問題・課題の確認	51
5-3-2. 問題・課題への対応策の検討	56
5-4. プロジェクト・プログラム形成への試み	57
第6章 基礎教育分野における対パキスタン援助のあり方	59
6-1. 「我が国の対パキスタン援助の重点分野の考え方」	59
6-1-1. 重点分野の絞込みの基準	59
6-1-2. プログラム・プロジェクト形成における重点分野絞込み基準	59
6-2. プロジェクト・プログラム形成の可能性の検討	60
6-2-1. 現行プロジェクト・プログラムの継続	62

付 属 資 料

1. 現地調査訪問記録.....	67
2. パンジャブ州、北西辺境州、バロチスタン州プライマリー・スクール(ECE,G1-5)の実例	78
3. 援助実績への評価・教訓と援助の方向性との対比 (第三次パキスタン国別援助研究会)	80
4. 収集資料リスト.....	83

調査対象国・地域図



現場写真集

[北西辺境州]



日本の無償資金協力によって建設されたプライマリー・スクール（日本無償建設学校）



日本無償建設学校概観(主に教室のみの構造となっている)



日本無償建設学校 授業風景



日本無償建設学校 授業風景



日本無償建設学校がわが国の無償資金協力で建設されたことを示す表示板



日本無償建設学校での JICA-PITE(州教員研修所)共催の現職教員訓練(In-Service Training)

[北西辺境州]



日本無償建設学校での JICA-PITE 共催の
現職教員研修(In-Service Training)



日本無償建設学校でのプライマリー・スクー
ル 1 年生

[パンジャブ州]



Mandi Bahuddin District
プライマリー・スクール (小学 1~5 年生)



Mandi Bahuddin District
プライマリー・スクール 小学 1 年生授業風景



Mandi Bahuddin District
教育部長とプライマリー・スクール校長



Mandi Bahuddin District
プライマリー・スクール小学 4 年生授業風景

[バロチスタン州]



JBIC 事業によって増設されたミドル・スクール
(6~8 年生)



ミドル・スクール授業風景



ミドル・スクール授業風景



JBIC によって供与されたミドル・スクール用教材

[イスラマバード]



アラマ・イクバル大学視聴覚教育番組制作スタジオ



アラマ・イクバル大学視聴覚教育番組制作調整室

略 語 表

ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
ADP	Annual Development Plan	年間開発計画
AEPAM	Academy of Educational Planning And Management	教育計画マネジメント・アカデミー
AIOU	Allama Iqbal Open University	アラマ・イクバル大学
AKU	Aga Khan University	アガ・カーン大学
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CW	Curriculum Wing, Ministry of Education	教育省カリキュラム局
DCO	District Coordination Officer	県行政調整官
DEO	District Education Officer	県教育官
DFID	Department For International Development	英国国際開発省
EAB	Education Advisory Board	教育問題諮問委員会
EC	European Commission	欧州共同体
ECE	Early Childhood Education	就学前教育
EDO	Executive District Officer (Education)	県教育部長
EFA	Education For All	万人のための教育
EMIS	Education Management Information System	教育情報管理システム
ESR	Education Sector Reforms	教育セクター改革
ETV	Education Television	教育テレビ
FANA	Federally Administered Northern Areas	連邦直轄北部地域
FATA	Federally Administered Tribal Areas	連邦直轄部族地域
FBS	Federal Bureau of Statistics	連邦政府統計局
GIS	Geographical Information System	地理情報システム
GOP	Government of Pakistan	パキスタン（中央）政府
GTZ	German Association for Technical Cooperation (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)	ドイツ技術協力公社
ICT	Islamabad Capital Territory	イスラマバード首都圏
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
INSET	In-service Teachers Training	現職教員訓練
IT	Information Technology	情報技術
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JEA	Joint Educational Advisor	教育アドバイザー（局長）
JFY	Japanese (Government) Fiscal Year	日本政府会計年度
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
JS	Joint Secretary	次官補
MIS	Management Information System	情報管理システム
MSU	Multi-Donor Support Unit	援助国パキスタン支援グループ

NCHD	National Commission for Human Development	国家人間開発委員会
NEC	National Economic Council	国家経済委員会
NEAS	National Education Assessment System	全国教育評価システム
NEMIS	National Education Management Information System	全国教育情報管理システム
NFBE	Non Formal Basic Education	ノンフォーマル基礎教育
NGOs	Non Government Organizations	非政府組織
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノルウェー開発協力庁
NPA	National Plan of Action	国家行動計画
NWFP	North West Frontier Province	北西辺境州
P&D	Planning and Development	開発計画
PIHS	Pakistan Integrated Household Survey	パキスタン全国家計調査
PITE	Provincial Institute of Teacher Education	州教員研修所
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書 (I-PRSP は同暫定版)
PPP	Public Private Partnership	官民パートナーシップ
PTAs	Parent Teacher Associations	学校父母会
PTC	Primary Teaching Certificate	初等教育教員免許
SAP	Social Action Programme	社会行動計画
SAPP	Social Action Programme Project	社会行動計画認定プロジェクト
SMC	School Management Committee	学校運営委員会
TORs	Terms of References	業務指示書
TRC	Teacher Resource Center	教員リソース・センター
TTIs	Teacher Training Institutes	教員養成機関
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UPE	Universal Primary Education/ Universalization of Primary Education	初等教育完全普及
UPC	Universal Primary Completion	初等教育完全修了
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行
WFP	World Food Programme	世界食糧計画

要 約

パキスタンでは1998年に“National Education Policy 1998-2010”が教育省から発表され、連邦政府による教育分野への大規模かつ積極的な取り組みが始まった。その際、既に現在に至る基本問題である基礎教育における低識字率・低就学率の改善、教育の「質」の向上、学校マネジメントの改善などが指摘されていた。1999年に登場したムシャールフ政権は、教育の重要性を再認識し、2001年に“Ten Year Perspective Development Plan 2001-2011”“Three Year Development Program 2001-2004”を策定し、その基本目的である貧困削減と社会経済成長に教育が重要な要因となっていることを確認した。抜本的な教育の問題解決にむけて、教育省は2001年より教育セクター改革に着手、“Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005”を発表し、直ちに実行を開始した。教育省はさらに基礎教育の強化を図り“National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan”を発表した。本計画では数値目標を掲げ2001年実績から2015年までに初等教育(G1-5)就学率を66%から100%に、成人識字率を49%から86%に向上することをめざしている。ムシャールフ政権は、2003年世界銀行などの勧告に基づき国家社会経済開発に係る貧困削減戦略文書(PRSP)を策定した。貧困削減を基本テーマとする同書とこれまでの基礎教育関係の国家計画とは、問題認識や解決のための目的と内容が基本的に同一であるため、同文書に統合され、個々のプロジェクトなどに係る実行計画や実施事業は、これまでどおり継続して進められている。

2001年に地方分権令が発布され、教育行政においても多大な影響を及ぼしている。これまで教育行政全般を連邦教育省は所掌してきたが、この地方分権令以後基礎教育に関する役割については、基本的な企画立案(政策、計画、予算)及び政策や計画の実施状況に関する監督及び各州教育行政との調整機能などにより重点を置きつつある。

基礎教育の実施の主体は州教育局及び県(district)教育部の所掌となっている。2001年の地方分権令以前は、これら州及び県の教育行政組織は連邦政府教育省からの指示待ちで、出先機関としての役割のみであった。しかし2001年以降は、それぞれの地域における教育行政の直接の責任者となり、地元のニーズに対応する教育事業を企画立案実施することとなった。このような局面におかれながらも、これまでの経緯から地方の行政能力は依然として脆弱であり、現地調査で訪問したパンジャブ州、北西辺境州、バロチスタン州においても、これら教育の現場に近い教育行政組織に混乱があるとの報告や説明を多くの教育担当者から受けた。

基礎教育の現場となるプライマリー・スクール(G1-5)・ミドル・スクール(G6-8)では、従来からの問題である学校インフラストラクチャー(施設、設備、資機材など)の不足、低就学率、高い中途退学率、低い教育の質、運営管理上の混乱などが、統計上でも現地調査においても顕著であった。また現地調査で訪問した上記3州のうち、バロチスタン州における基礎教育、特に女子教育の現状が深刻な状態にあることを確認した。これらの問題が、経済的事由に加えて、行政組織・制度上の混乱のみならず、伝統文化や風俗習慣などの社会的原因などと複雑に絡み合っているところに特徴があり、問題への取り組みや解決を容易ならざるものになっている。

パキスタンへの主要援助国・機関は教育セクター改革支援として積極的な援助を実施してきた。世界銀行、アジア開発銀行、米国は主に学校インフラストラクチャーの拡充を図ってきた。また特に世界銀行と米国国際開発庁は、上記対象3州において大規模で総合的な援助を実施中あるいは計画中である。日本は北西辺境州とバロチスタン州で学校インフラストラクチャーの整備を実施したほか、識字教育、理数科教育、技術教育、ノンフォーマル教育などに関する技術協力を長期にわたり広範囲に実施してきた。また草の根無償資金協力では僻地の貧困住民や障害者など社会的弱者への直接的な支援を長期かつ大規模に実施してきた実績がある。

今日に至るまでのパキスタン政府自身の努力及び主要援助国・機関の動向を勘案し、我が国の実績を踏まえて、今後のパキスタン基礎教育分野への「顔の見える援助」について調査分析した。基本的な基準としてパキスタン国別援助研究会による重点課題絞込みの基準などを適用し、更に「開発課題に対する効果的アプローチ・基礎教育」の指摘している就学機会の拡充、教育の質の向上、学校マネジメントの改善などを考慮した。また、我が国がIT先進国であることから、現地の教育関係者からIT関連技術を駆使しての協力の要望が多く出された。ただし、その案件採択については、現地のニーズに適合する技術に絞った協力とするなど慎重な検討が必要である。

第1章 調査の概要

1-1. 調査目的

パキスタン政府は、1990年代に同国の社会経済開発に教育が果たす重要な役割を再認識し、「国家教育計画 1998-2010」に基づき、中長期的な展望の下に教育改革に着手した。同政府は2015年までに Education for All (EFA) を達成する長期的目標を掲げており、基礎教育に焦点をあてた「EFA 国家行動計画 2001年～2015年」及び短期的な教育セクター全般のサービス改善をめざした「ESR 行動計画 2001年～2005年」を実施中である。

我が国の対パキスタン国援助方針においては、同国の基礎教育分野への支援は、現在パキスタン政府が実行している国家改革の一環である人間の安全保障を基本理念とした社会セクター支援として、また貧困削減の重要な手段としてみなし、開発援助の重点分野となっている。

さらに、JICA の国別援助実施計画においても、同国の社会セクター支援は重点分野の1つであり、基礎教育分野はその中核的な部分である。JICA によるこれまでの協力実績では、1997年に首相府識字委員会 (PMLC, Prime Minister's Literacy Commission) へ長期専門家を派遣して以来、継続して2001年には連邦政府教育省 (EFA Wing) に長期専門家を派遣し、フォーマル及びノンフォーマル基礎教育の質の向上のために政策レベルで必要な助言指導を行ってきた経緯がある。

JICA としてはこれらパキスタン国基礎教育の現況とこれまでの我が国による同分野支援の経緯を踏まえ、今後同分野への協力を総合的に組み一層強化することを考え、今後の支援と協力の方向性を探るために本件調査を実施することとした。

1-2. 調査方法

パキスタンの基礎教育分野には従来種々の協力が個別になされてきたことから、今回の調査では、派遣された専門家による収集資料及び JICA パキスタン事務所で入手済みの情報及びデータを基にし、連邦政府教育省関係局・機関や2001年から分権化が推進されていることから対象となるパンジャブ州、北西辺境州、バロチスタン州の3州 (province) とその中の県 (district) における現地調査を実施した。現地調査では、基礎教育分野関係資料の収集と関係者との聞き取りや意見交換などを行い、基礎教育分野の現況や総括的事項の確認を行った。帰国後、調査分析を経て今後の協力の方向性を探るとともにそれらの根拠を提示した。最終的に、これらの総合的な調査・分析結果及び今後の協力の方向性に関する提言を報告書として取りまとめた。

1-3. 調査団構成と現地調査日程

1-3-1. 調査団構成

氏名	担当業務	所属・身分	全調査期間	現地調査期間
沼田道正	基礎教育	オーバーシーズ・プロジェクト・マネージメント・コンサルタンツ (株) シニアコンサルタント	42日間 (2004/2/16- 2004/3/28)	21日間 (2004/3/3- 2004/3/23)

1-3-2. 現地調査日程

日数	月日(曜日)	調査活動	宿泊地
1	3月3日(水)	出国 (成田→バンコック、カラチ)	カラチ
2	4日(木)	入国 (カラチ→イスラマバード) 10:30 JICA パキスタン事務所長 表敬・打合せ 12:00 JICA パキスタン事務所員との打合せ 16:00 日本大使館員との打合せ	イスラマバード
3	5日(金)	11:00 教育省 EFA Wing との打合せ 12:00 教育省教育計画マネジメント・アカデミー訪問 16:00 JBIC パキスタン事務所との打合せ 19:30 ラホールへ移動	ラホール
4	6日(土)	9:30 パンジャブ州モニタリング・評価課 (WB プロジェクト事務所) 訪問 11:00 州 EMIS 事務所訪問 12:00 州特殊教育局長表敬	ラホール
5	7日(日)	資料分析	ラホール
6	8日(月)	9:30 パンジャブ州教育局長表敬・意見交換 14:30 移動 (ラホール→イスラマバード)	イスラマバード
7	9日(火)	10:00 JICA パキスタン事務所員との打合せ	イスラマバード
8	10日(水)	9:00 連邦統計局訪問 11:00 教育省計画局との打合せ	イスラマバード
9	11日(木)	7:30 ペンジャワールへ移動 11:00 NWFP 教育局長表敬・意見交換 12:00 州 EMIS 事務所訪問 14:00 GTZ 事務所訪問 15:00 PITE (州教員研修所) 訪問	ペンジャワール
10	12日(金)	8:30 無償資金協力建設学校2校、政府スクール1校 訪問 13:00 イスラマバードへ移動	イスラマバード
11	13日(土)	7:00 パンジャブ州 Mandi Bahuddin 県へ移動 11:00 県行政調整官表敬・意見交換 14:00 政府スクール訪問 15:00 県教育部長と打合せ	イスラマバード
12	14日(日)	資料収集・分析	イスラマバード
13	15日(月)	11:00 アラマ・イクバル大学現地調査	イスラマバード
14	16日(火)	10:00 JICA パキスタン事務所員との打合せ	イスラマバード
15	17日(水)	資料収集・分析	イスラマバード
16	18日(木)	9:00 バロチスタン州クエッタへ移動 15:00 州教育局長表敬・意見交換	クエッタ

		16:00 州カリキュラム局訪問・意見交換	
17	19日(金)	8:30 JBIC プロジェクト/ミドル・スクール2校訪問 12:00 JBIC プロジェクトフィス訪問 14:30 イスラマバードへ移動	イスラマバード
18	20日(土)	報告書作成	イスラマバード
19	21日(日)	報告書作成	イスラマバード
20	22日(月)	11:00 報告会 (JICA、JBIC、大使館) 17:30 帰国 (イスラマバード→カラチ→バンコック)	機中
21	23日(火)	8:30 帰国 (バンコック→成田)	

1-3-3. 主要面談者

(1) 日本大使館

①小林 輝夫 二等書記官

(2) 国際協力機構 (JICA)

①山浦 信幸 パキスタン事務所 所長
②三角 幸子 パキスタン事務所 次長
③種村 秀和 パキスタン事務所 所員
④小野 道子 パキスタン事務所 企画調査員
⑤太田 雅子 JICA 専門家
⑥小出 拓己 JICA 専門家

(3) 国際協力銀行 (JBIC)

①澤 学 駐在員
②Dr. Naila Azhar Senior Programme/Project Officer

(4) 連邦政府教育省

①Ms. Yasmeen Masood Deputy Educational Advisor, EFA Wing
②Mr. Pervaiz Iqbal Deputy Educational Advisor, EFA Wing
③Dr. Muhammad Saleem Assistant Educational Advisor, EFA Wing
④Ms. Nuzhat Rehman Deputy Director, Project, EFA Wing
⑤Mr. T.M. Qureshi Assistant Educational Advisor, EFA Wing
⑥Mr. Dawood Shah Joint Director, Academy of Educational Planning & Management
⑦Dr. Syed Fayyaz Ahmad Deputy Educational Advisor, Planning & Development Wing

(5) パンジャブ州政府

①Mr. Abid Saeed Secretary, Literacy & NFBE Department

- ②Mr. Khlid Akhlaq Gillani Programme Officer, Punjab Education Sector Reform Project of World Bank
- ③Ms. Quasia Lodi Minister, Special Education Department
- ④Mr. Suhail Masood Secretary, Special Education Department
- ⑤Mr. Muhammad Sadiq Directorate of Special Education
- ⑥Mr. A. Sattar Sheikh District Coordination Officer (DCO), Mandi Bahuddin District
- ⑦Mr. Khizr Hayat Bosan Executive District Officer (EDO), Education, Mandi Bahuddin District
- (6) 北西边境州政府
- ①Mr. Amjad Shahid Afridi Secretary, Department of Education
- ②Mr. Afsar Said Chief Planning Officer, Department of Education
- ③Mr. Jamaluddin Additional Secretary, Department of Education
- (7) バロチスタン州政府
- ①Mr. Muhir Ahmed Badini Secretary, Department of Education
- ②Mr. Syed Tahirshah Bukhari Director, Bureau of Curriculum & Extension Center, Department of Education
- ③Mr. Abdul Sadeer Khan Deputy Director, Bureau of Curriculum & Extension Center, Department of Education
- ④Mr. Daroo Khan Assistant Director, Bureau of Curriculum & Extension Center, Department of Education
- ⑤Mr. Abdul Razaque Registrar, Bureau of Curriculum & Extension Center, Department of Education
- ⑥Mr. Nazar Mohammad Kakar Deputy Director (Research), Bureau of Curriculum & Extension Center, Department of Education
- ⑦Mr. Javed Iqbal Nasir Director, BMLEP Project, Department of Education
- (8) アラマ・イクバル大学 (Allama Iqbal Open University (A.I.O.U.), Islamabad)
- ①Mr. Javez Mahmood Kasuri Director, Institute of Educational Technology

1-4. 定義と対象

1990年、タイ国のジョムティエン（Jomtien, Thailand, 1990）で開催された「万人のための教育世界会議（The World Conference on Education for All: WCEFA）」において「万人のための教育世界宣言（The World Declaration on Education for All）」が採択された。この宣言の中で基礎教育は次のように定義されている。

**基礎教育：「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」
「就学前教育、初等教育、前期中等教育、ノンフォーマル教育（宗教教育、
地域社会教育、成人教育、識字教育など）」**

また、「開発課題に対する効果的アプローチ：基礎教育」（JICA 国際協力総合研修所発行 2002年5月、P118）によれば、基礎教育の開発戦略目標を掲げ、その中で初等中等教育の拡充を指摘している。この際の初等とはいわゆる小学校レベルであり、中等とは中学校レベルとしている。

パキスタン政府は、基礎教育として初等教育、前期中等教育、識字教育に重点をおいているため、本調査でもこれらの領域を調査対象とした。具体的にはパキスタンの学制と同政府の規定に従って「Grade1-8の学校教育」と「10歳以上の識字教育」とした。

なお、識字はUNESCOの定義によれば「15歳以上で内容を理解しながら読み書きができ、かつ日常的な短文を書ける」となっているが、パキスタン政府には独自の規定があり「10歳以上で新聞が読め、簡単な手紙が書ける」としている。本調査ではパキスタン政府統計資料の使用に鑑み、パキスタン政府の規定に従っている。

第2章 パキスタン政府による主要な取り組み（国家計画の経緯と現状）

2-1. “National Education Policy 1998-2010”

1997年2月、ムスリム・リーグ出身のシャリーフ文民政権が登場した。就任したシャリーフ首相は教育問題を重要視し、教育省により具体的で実現可能な長期計画の策定を命じた。教育省は本計画を1998年3月に発表した。

本計画の基本目的は初等教育の完全普及、多様な中等教育、質の高い高等教育の3点におかれている。

本計画によれば、教育に対する投資が経済開発に極めて有効であることを確認し、特に基礎教育分野への投資効果は高いと述べている。しかし当時より基礎教育分野における次のような問題の存在を指摘している。

- (1) 550万人以上の学齢年齢人口が教育を受けていない。
- (2) プライマリー・スクール（Grade1-5）段階で45%が中退する。
- (3) 教員不在が常態化している。特に農村部で顕著である。教員達には、使命感も動機も欠けている。
- (4) プライマリー・スクール（Grade1-5）教員の4分の1が教員用訓練を受けていない。しかし現在の教員訓練インフラストラクチャー（施設・設備・機材など）では教員指導技術を十分改善できない。
- (5) 学習教材は不適切で品質も悪い。授業方法は厳格過ぎて、学ぶ意欲のある生徒にとって快適ではない。
- (6) 教育訓練の基本目的である人格形成が無視されており、個人にとっても国家にとっても大きな損失となっている。

本計画では当時のこのような基礎教育の現状の改善を目指して、次の政策提言を行っている。

- (1) 基礎教育を受けやすくするために現在の教育施設やサービスをもっと有効活用するとともに、新規の施設やサービスを提供すべきである。
- (2) 教員の授業能力の向上を図り、適切な教員研修プログラムが実施されるべきである。
- (3) モニタリングシステム（就学、復学、修了、合格対象）を確立すべきである。さらに、合格を確認するための質の高いモニタリングシステムを導入すべきである。
- (4) あらゆる種類の格差や差別をなくすべきである。
- (5) 人道主義、寛容さ、イスラム教に基づくよき道徳などを持つ人格形成を基礎教育で図るべきである。
- (6) ノンフォーマル教育システムが公的教育の補完となるように適用されるべきである。

そして、基礎教育の発展と充実を目指して、次のような達成目標を主に掲げた。

- (1) プライマリー・スクール・レベル（Grade1-5）とミドル・スクール・レベル（Grade6-8）を統合してエレメンタリー・スクール（Grade1-8）とすべきである。
- (2) プライマリー・スクール・レベル（Grade1-5）の粗就学率を現在（1998）の71%から2002-2003年には90%とし、2010年には留年生・復学生も含めて105%にすべきである。

- (3) ミドル・スクール・レベル (Grade6-8) の粗就学率を現在 (1998) の 46%から 2002-2003 年には 65%とし、2010 年には 85%にすべきである。
- (4) あらゆる格差を 2010 年までには半減すべきである。

1999 年 10 月の政変によりムシャラフ政権が登場し、本計画の基礎教育に係る基本的問題認識と現状改善の意図は引き継がれ、基礎教育問題は同政権の社会経済開発戦略の中に組み込まれるようになった。

2-2. "Ten Year Perspective Development Plan 2001-2011" ・ "Three Year Development Program 2001-2004"

1999 年 10 月からのムシャラフ政権は、前政権が策定した国家開発計画 (第 9 次 5 か年計画) にかえて新しい長期開発計画を策定し、国家経済委員会 (NEC, National Economic Council) が 2001 年 9 月に発表した。

本計画は、その基本的目的として貧困削減と社会経済成長に重点を置いたところに際立った特徴がある。また貧困削減と人間開発を政府が取り組む優先的な分野として規定し、人的資源の総合的な開発を強調している。

本計画の主な内容は社会経済成長戦略であり、4 つの産業分野 (農業、中小企業、情報産業、石油・天然ガス・石炭の探査開発) の優先的な開発投資を掲げている。

同時に貧困削減戦略を提示し、その中で社会的資産の創造を強調している。この社会的資産の創造とは同計画の概念によれば、国民が教育や公衆衛生・保健などの基本的社会サービスの利用度を増すことによって、より高い人的資本としての価値が高まることを期待している。

教育については、生活の質の向上に不可欠であると同時に、将来の生活の糧を得る技能 (skill) を身につけさせる方法・手段として重要であるとの認識に立っている。教育分野においては、万民への教育機会の提供と科学技術の習得による技術人材の養成を主眼に立っている。

本計画においては基礎教育分野の基本的問題を低識字率、初等中等教育レベルの低就学率、教育の質の低下、と理解している。

これらの基本的問題点に対する開発戦略として、低識字率及び低就学率の解消のためには成人識字運動、公的・ノンフォーマル教育システムの拡充、初等及び前期中等教育の義務教育化を提示している。そのなかで教育の質の向上のためには、教員資格要件の見直し、カリキュラム内容の改善、試験制度の改善、科学教育の再構築なども提示している。その他、科学技術学習の振興のために、中等教育レベルでの技術・職業科目の導入なども提言している。

2-3. "Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005"

本計画は 1999 年 12 月教育省から提案された。2000 年 1 月には教育セクター改革のための教育問題諮問委員会 (Education Advisory Board) が設置された。同委員会はこれまでの教育政策を評価すると共に上記 "National Education Policy 1998-2010" に整合した行動計画の企画立案を委嘱された。2001 年 6 月、同委員会は広範囲な活動と多くの関係者 (国際援助機関、主要援助国、NGO などを含む) との合意内容を取りまとめ、大統領及び主要閣僚の同意を得て本計画を発表した。概要とその数値目標は次のとおりである。

- 基本目的 : パキスタンにおける人的資源開発は世界平和、進歩、繁栄の必須条件 (Mission Statement) である。
- 将来像 : (1) 全ての国民がそれぞれの能力の限度に至る質の高い教育を受けることができること
(2) 責任感があり、聡明で技能に優れた人材を輩出できること
(3) 世界的な人間中心の経済開発の枠組みにパキスタンが参画できること
- 主要開発戦略 : (1) ジェンダー及び地域格差をなくし教育施設適正利用をめざすためのセクターアプローチの採用
(2) 学校インフラストラクチャー (施設・設備・資機材) の改善による質の高い初等教育への 100% 就学率達成
(3) 成人識字運動を通じての成人識字率の向上
(4) 技術教育 (中等レベル) の導入
(5) 中等教育の質の改善
(6) 国家標準カリキュラム、教科書、教員訓練の導入による教育の質の改善及び全国教育評価システム (NEAS, National Education Assessment System) の確立
(7) すべての教育分野での官民パートナーシップ (PPP, Public-Private Partnership) の推進
(8) マドラッサ (宗教) 学校における一般教育教科導入による公的教育化
(9) 高等教育・研究の拡充強化
(10) 教育改革に対する政治的意志の継続

表 2-1. 教育セクター改革計画数値目標

	実績 (Bench Mark)	目標 (Target)	EFA 目標
	2001 (from)	2005 (to)	
識字率	49.0%	60.0%	61%
初等教育粗就学率 (Grade 1-5)	83.0%	100%	
初等教育純就学率 (Grade 1-5)	66.0%	76.0%	79%
ミドル・スクール就学率 (Grade 6-8)	47.5%	55.0%	
中等 (セカンダリー・スクール) 就学率 (Grade 9-10)	29.5%	40.0%	
高等教育就学率	2.6%	5.0%	
技術教育学校数	100	1100	
技術専門学校数 (Politechnic/mono-technics)	77	160	
マドラッサ (宗教) 学校の 公的教育化	148	8,000	2,000
官民パートナーシップによる 学校数	200	26,000	
その他の教育の質に関する指標 (生徒学習能力、教員能力、指 導書・教科書、機材、コミュニ ティー参画、物理的環境)		国際標準レベ ルに合致	

出所: "Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005", 7 ページ

2-4. "National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan"

先述のとおり、1990年、タイ国のジョムティエン (Jomtien, Thailand, 1990) で「万人のための教育世界会議 (WCEFA, The World Conference on Education for All)」が開催され、「万人のための教育世界宣言 (The World Declaration on Education for All)」が採択された。

しかし、その後の事態の改善が遅々として進まない開発途上諸国・地域の状況を踏まえて、10年後の2000年にセネガルのダカールにおいて「世界教育フォーラム (The World Education Forum)」が開催され、万民のための教育世界宣言の早期実現に向けて「ダカール行動枠組み (The Dakar Framework for Action)」宣言が採択された。

本計画はこのダカール宣言に参加し、同宣言のパキスタンにおける実現をめざす教育省の教育問題諮問委員会 (Education Advisory Board) の提案から開始された。本計画の策定作業は"Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005"と同時並行的に進められた。

基本案は国際援助機関や主要援助国などとの協議と合意を経て取りまとめられ、最終的に2001年8月に中国の北京において開催された教育関係9か国閣僚会議に提出された。その後パキスタン国内で公表された本案は、多くの開発援助関係機関や各州政府などからの積極的な支持を得て、実

施に移されている。2003年の初め、国際援助機関や主要援助国などからの助言指導により一部内容が変更されている。

本計画の主要な基本目的は次のとおりである。

- (1) 未就学・非識字者である女性など社会的弱者にプログラムが届くこと
- (2) 基礎教育プログラムにおけるコミュニティーの参画と主体性の確保を推進すること
- (3) 児童・青年・成人層の学習能力向上を通じて基礎教育の適格性と質を改善すること

本計画の優先対象分野は順序どおり、下記の3分野である。

- (1) 初等教育 (Elementary Education, Grade 1-8)
- (2) 成人識字 (Adult Literacy, 15 years old and more)
- (3) 就学前教育 (Early Childhood Education, ECE)

本計画では、特に計画期間中の初等教育完全普及 (UPE, Universal Primary Education) をめざし、その実施過程を3フェーズに分けて記載している。各フェーズの期間と初等教育、成人識字、就学前教育などについての数値目標は次のとおりである。

- (1) フェーズ I : 2001/2-2005/6 (5年間)
- (2) フェーズ II : 2006/7-2010/11 (5年間)
- (3) フェーズ III : 2011/12-2015/1 (5年間)

表 2-2. 初等教育・成人識字・就学前教育等数値目標

	2001 (実績)	フェーズ I (予定)	2005 (予定)	フェーズ II (予定)	2010 (予定)	フェーズ III (予定)	2015 (予定)
初等教育 純就学率	66%		79%		93.5%		100%
新規就学 予定者数		3.6 (百万人)		1.4 (百万人)		0.6 (百万人)	
就学前教育 純就学率	25%		32%		40%		50%
新規就学 予定者数		0.4 (百万人)		0.45 (百万人)		0.8 (百万人)	
成人識字率	49%		61%		71%		86%
新規識字 増加人口		21 (百万人)		28 (百万人)		32 (百万人)	

出所: "National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan", 83 ページから筆者作成

本計画では、同様にして計画実現に必要な新規開設すべき学校数について上記フェーズ別及び学習段階別に次のように計画している。

表 2-3. 新規開設学校数・数値目標

新規開設学校数	フェーズ I	フェーズ II	フェーズ III	合計
初等教育				
プライマリー・スクール新設	10,250	0	0	10,250
宗教学校新設	2,000	500	0	2,500
プライマリー・スクールから ミドル・スクールへの格上げ	5,000	6,100	7,500	18,600
成人識字				
識字センター新設	440,000	460,000	525,000	1,425,000
NFBE スクール新設	55,000	60,000	90,000	205,000
職業訓練学校など新設	140,000	130,000	110,000	380,000
就学前教育 (ECE, Early Childhood Education)				
指定校 ECE センター新設	11,200	11,300	20,000	42,500

出所："National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan", 85 ページ
から筆者作成

本計画では、同様にして計画実現に必要な新規の人的資源（教職員数）について上記フェーズ別及び学習段階別に次のように計画している。

表 2-4. 新規開設学校数・数値目標

新規の教職員数	フェーズ I	フェーズ II	フェーズ III	合計
初等教育				
教員	56,100	0	0	56,100
事務職・監督者等	21,860	0	0	21,860
成人識字				
識字教員	136,000	101,500	118,000	355,500
NFBE スクール教員	40,000	0	0	40,000
就学前教育 (ECE, Early Childhood Education)				
ECE センター用教員	13,450	13,550	24,000	51,000
フェーズ別必要教員数	267,410	115,050	142,000	524,460

出所："National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan", 86 ページから筆者作成

2-5. “Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP”

ムシャラフ政権のパキスタン政府は、1990年代から低迷を続ける社会経済の抜本的な立て直しを図り、IMF及び世界銀行を中心とする国際開発援助機関による債務削減とIDA融資の前提条件とされた貧困削減戦略文書（PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper）を2003年12月に作成した¹。

このPRSPには基本的な条件あるいは要請として、開発資金（外国援助及び国内資金分を含む）の合理的・効率的でかつ結果重視の開発を実現することと、開発の主対象を経済開発のみではなく社会開発に置くことが求められた。

同書の特徴的な内容は次のとおりである。

- (1) マクロ経済管理と経済成長促進政策から貧困削減に政策が転換したのではなく、貧困削減がマクロ経済管理の評価の重要項目となった。
- (2) 貧困率の削減の他、国連ミレニアム開発目標（MDGs）と共有される各社会経済開発指標が明示された。
- (3) 本戦略においては財政支出管理が重視されている。
- (4) 地方分権化に従い、策定・実施過程において各地方行政組織や地域の住民とのコンサルテーションが義務付けられている。

また、同書の基本政策目標は次のとおりである。

- (1) 経済成長の実現
- (2) 統治（ガバナンス）改革
- (3) 所得創出機会の向上
- (4) 人間開発の改善
- (5) 社会的弱者への負の影響軽減

この重要文書において、パキスタン政府は基礎教育部門の改善を同国の持続的な社会経済成長のために最も優先順位が高い開発目標の一つとして位置づけている。同書はまた、特に次のような問題を象徴的に指摘している²。これらの問題に対し、解決を図ることが本戦略の具体的な活動目標及び内容となっている。

- (1) 教育関連インフラストラクチャー（施設・設備・資機材）の不足
- (2) 優秀でよく訓練された教員の不足
- (3) 教育の質の向上に対する投資不足
- (4) 教育計画者と教育サービス提供者の間における説明責任とモニタリングメカニズムの欠如
- (5) 教育目標及び成果達成のための適切な資源投入機能の不全
- (6) 高い中途退学率と教員不在率の問題
- (7) 相対的に低廉で質の高い教育への参画が困難
- (8) 適切な学校単位の適切な資金配分に係る公式な基準の不在
- (9) 標準化された教育情報の収集と同情報にかかる広報手段の欠如

¹ パキスタン政府は2001年11月に同文書の暫定版、2003年12月に完成版を作成した。教育分野の内容は基本的に同様である。

² 同書では、唯一の肯定的な現象の発生として私立学校数の増加をあげている。

また、同書は「識字」問題にも触れ、全国平均としては 49%（2001 年）で、世界的なレベルと比較しても、また、近隣諸国と比較しても、おしなべて識字率が低いことに危機感を覚え、緊急に解決すべき課題として理解している。しかし識字率をめぐっては、州単位、都市と農村地域差、ジェンダーの違いが大きな格差をもたらしていることや複雑な社会事情が原因・理由となっていることを認めており、総合的な対応による改善や向上を提言している。

これまでのパキスタンの基礎教育関連の基本計画は、以下に示すとおりである。

- (1) "National Education Policy 1998-2010"
- (2) "Ten Year Perspective Development Plan 2001-2011" • "Three Year Development Program 2001-2004"
- (3) "Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005"
- (4) "National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan"
- (5) "Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP"

ただし、2004 年 3 月現在に至り、諸開発計画の主な教育関連の基本計画目標及び内容は、(5) "Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP" に集約されてきている。従って、現在のパキスタンの基礎教育開発は、各ドナーも教育省も世界銀行の意向が強く反映された PRSP の基本目的と内容に従って進めていると考えることができる。

また、一般的な就学率などの向上の数値目標としては、上記 (3) "Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005" が各関係機関では基準目標として受け入れられている。

同様に、初等教育、成人識字、就学前教育などの向上の数値目標としては、上記 (4) "National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan" が各関係機関では基準目標として受け入れられている。

次に参考のため、基礎教育分野関連各計画の年次範囲について、下記のとおり記載する。

表 2-4. 基礎教育分野関連各計画の年次範囲

FY	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
ESR																		
EFA																		
NEP																		
TPDP																		
UNLD																		

ESR=Education Sector Reform 2001-2005

EFA=EFA National Plan of Action 2001-2015

NEP=National Education Policy 1998-2010

TPDP=Ten Year Perspective Development Plan 2001-2011

UNLD=United Nations Literacy Decade 2003-2012

第3章 パキスタンにおける基礎教育システム

3-1. 教育行政

3-1-1. 連邦政府教育省の組織と職務³

パキスタンの国家行政機構によれば、最高権威は大統領にあるが、通常の行政に関してはその下部にある内閣が実質的な権限を有し、教育省は内閣に属して教育行政を担当している。2001年の地方分権令発布以後、教育省の基本的な所掌は国家単位の教育政策の開発、教育計画の企画立案、予算案の策定などの他、これらの政策や計画のモニタリングと評価である。これらの具体的内容は、下記のとおり広範囲かつ詳細にわたっている。

- (1) 国家教育政策、同計画、プログラムなどの策定と調整、カリキュラム及び教科書の開発
- (2) 教育に関する国際的な事業の開発と計画
- (3) 著作権の管理
- (4) 学位、修了などに関する試験と認定
- (5) 指導技術の開発、教育研究の推進と調整
- (6) 指導方法など公的目的に使われる他の言語も含む国語
- (7) 法律カレッジへの行政権限及び国家教育会議を除く国立教育制度・組織とそれらに対する補助金
- (8) 連邦首都圏（ICT）及び連邦直轄エリア（FATA、AJK など）における教育
- (9) 教育研究者や文芸関係者とその遺族などに対する支援
- (10) 学問研究分野における表彰
- (11) 国立図書館
- (12) ボーイスカウト・ガールスカウト、青少年活動
- (13) 外国のパキスタン留学生及びパキスタン在住の外国人留学生
- (14) UNESCO 活動への参画、教育分野における他の国際機関などとの調整
- (15) 教員及び学生の国際交流
- (16) 教育分野における外国での研究・訓練とそれらに対する支援
- (17) 国家の統合を確認し国民の団結を維持するための特別研究の推進
- (18) 連邦美術・デザインカレッジの行政権限
- (19) イスラム研究所の行政権限
- (20) 高等教育委員会によって提案あるいは準備された高等教育分野の統合計画・提案・事業

また、教育省の組織図は P18 のとおりである。教育省には、国会議員から 1 名の大臣（Minister）が任命されており、その下には 2 名の次官がいる。次官 2 名のうち、1 名は行政職の教育次官（Secretary, BPS22）であり、もう 1 名は国会議員が任命されている教育政務次官である。

行政職の教育次官の下部機構として、基本的にそれぞれの局長（JS/JEA, Joint Secretary/Joint

³ 1973 年パキスタン憲法第 37 条B項によれば識字と基礎教育の重要性について次のように記載されている。
“remove illiteracy and provide free and compulsory secondary education within minimum possible period”

Educational Advisor, BPS20/21) を長とする6つの局 (Wing) が存在する。それらの所掌業務は、次のとおりである。

- (1) Administration Wing (総務局) : 教育行政に係る総務業務
- (2) Planning & Development Wing (計画局) : 政策の企画立案、各 Wing (局) との調整、教育省予算及び外国援助の配分・調整
- (3) Science & Technology Wing (科学技術局) : 科学技術関係教科の拡充促進
- (4) Curriculum Wing (カリキュラム局) : 各教科に係るカリキュラム作成及び教科書開発、学力測定 (試験・評価)、教員訓練
- (5) Advanced Education Wing (高等教育局) : 高等教育担当
- (6) Education for All, EFA Wing (EFA 局) : 基礎教育担当

教育省の2004年3月現在の人員はプロフェッショナルスタッフが55名で、その他の支援要員が150名ほどである。きわめて小規模な組織といえる。その主な原因は行政改革で定員の削減がたびたび行われたからであるとの説明を受けた。

基礎教育の担当局であるEFA局の内部組織は次のようになっている。局長 (JEA, BPS20) 1名の部下として3名の副局長 (DEA, Deputy Educational Advisor, BPS19) のポストがある。しかし2004年3月現在では Literacy (識字) 担当の1名しか任命されていない。他の2名の副局長職はEFA担当と初等教育 (Primary Education) 担当である。

EFA (Education for All) 担当副局長職の下部組織にそれぞれ課長 (AEA, Assistant Educational Advisor, BPS18) を長とするEFA第1課とEFA第2課がある。

もう1名の副局長は識字を担当し、その下部組織には同様に課長 (BPS18) を長とする識字第1課と識字第2課の2課がある。なお2001年5月28日の閣議で廃止が決定された連邦識字委員会は教育省に統合され、その実組織は識字第1課所属の識字室 (Literacy Cell) となった以後、同課に吸収されている。

3人目の副局長職は初等教育 (Primary Education) を担当し、その下部組織には同様に主任研究官 (BPS18) を長とする初等教育第1課と初等教育第2課の2課がある。

EFA Wing の本来の所掌業務は、パキスタンにおけるEFAの達成が目的の教育行政の実施であるが、内容は多岐多様に亘っている。具体的な行政目的は、エレメンタリー・スクールレベル (G1-8) の公的教育を推進することによって、子どもの就学率を上げて非識字者になることを予防することと成人非識字者 (特に女性) を対象とした識字教育をノンフォーマル基礎教育を通じて実施し、あわせてきわめて深刻な状況となっている低識字率を短期間に大幅に改善することである。そのための行政行為とはEFAに関する、国家教育基本計画及び政策の策定や大規模教育開発プロジェクト・プログラムの計画立案、教育省予算原案の作成、公式/非公式の国際開発援助機関及び二国間援助機関との調整、各州教育局との調整などである。その他、直轄事業として、The ICT Adult Literacy Project (イスラマバード) と The Non-Formal Basic Education Project (全国) を行っている。

しかし、EFA Wing のみならず教育省全体が行政改革ほか様々な事情で、組織編成、所掌業務分担、任命人事の変動が激しく、混乱が続いている。そしてEFA Wing においてもこれらの本来業務が円滑に執行されているとはいえない状態にある。

一般に開発途上国・地域の行政組織で典型的に見られる状態であるが、パキスタン連邦教育省においても、各部門の長 (局長クラス) が一人ですべてを仕切っている状態である。その直属の部下

に相当するスタッフは、assistant、secretary、stenographer、peon など支援要員にすぎず、中間管理職に当たる人々がほとんどいない。また意思決定から実施まで全体組織としての行動ではなく、総じて部門の長の個人的な意思決定と行動が実質的に優先される傾向が見受けられる。

従って、各部門の長（局長クラス）は、個人としてはきわめて優秀であるが組織人としての自覚と行動は必ずしも十分とはいえず、他方部下となる他の職員は彼等自身の非常に限られた職務範囲を超えた組織全体の問題・課題を十分に理解しているとは言えず、日々の職務行為におけるチームワークも限定的である。

より具体的に述べれば、2001年以降、教育省全体の基本政策としても地方分権化が推進されており、教育行政の事業部分が各州・各県に委譲されている現状であるにもかかわらず、教育省の内部で新しい役割と存在意義についての十分な認識もなく、合意も確立されていない状態である。

また JICA 専門家によれば、EFA Wing の中では、予算計上、プロジェクト企画立案、コンピューター・ソフトウェアに係る専門職が存在せず、また局内でその必要性も理解されているとは思われず、実際の業務内容がしばしば専門性や実現性について不十分なままの内容となっているケースがあるとのことであった。同様に同専門家の観察によれば、州政府教育局、県教育部、及び教育現場においても、一般に自覚を持って委譲された教育行政に係る諸権限を行使し、新しい役割を支障なく執行できる人材が不足していると評価している。

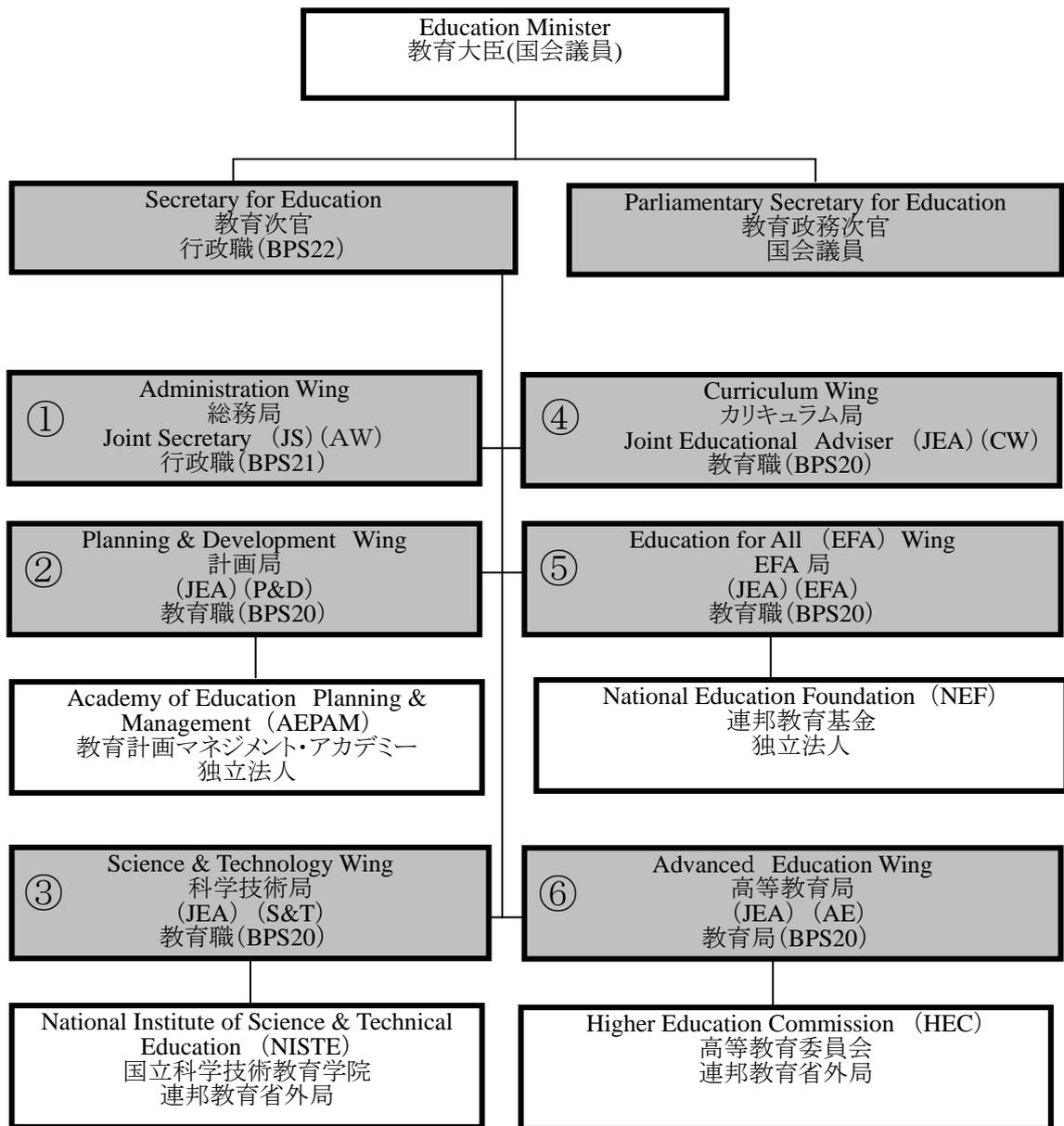


図 3-1. パキスタン連邦政府教育省の組織

出所: パキスタン派遣 JICA 専門家小出拓己氏業務報告書から引用

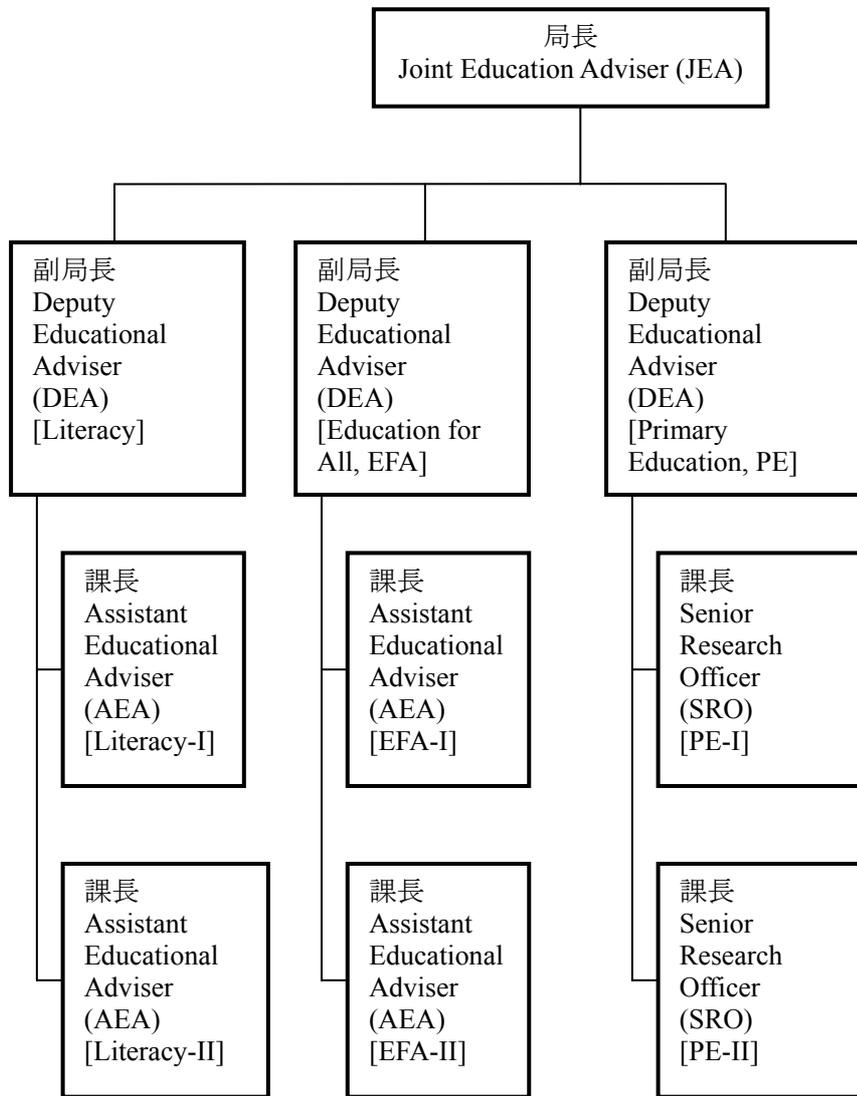


図 3-2. Education for All Wing (EFA 局)

出所：パキスタン連邦教育省派遣 JICA 専門家太田雅子氏提供

3-1-2. 連邦政府教育省の主要直轄事業

パキスタン政府会計年度（2002－2003）における教育省関係の主要直轄事業のうち、基礎教育分野関連の事業を選択して表 3-1 のとおり記載した。事業内容は広範囲に広がっているが、この 30 件の中で比較的多いのは、施設の建設・改善と教育用機材の供与であり、3分の1以上となっている。予算総額が最高額のプロジェクト・プログラムは「宗教学校の改革（Madrasah Reforms）」で、8億ルピー（日本円で約 16 億円）である。最少額のプロジェクト・プログラムは「児童文学振興（Promotion of Children's literature (Phase-II)）」で、580 万ルピー（日本円で約 1,160 万円）である。

表 3-1. 教育省主要直轄事業の概要

単位：百万ルピー

		対象分野／プロジェクト・プログラム名称	予 算		援 助 元
			総額	外国援助分	
I. 主要新規プログラム (Major New Programmes)					
1	1	National Education Assessment System (NEAS)	150.000	0	
2	2	Madrasah Reforms	800.000	0	
II. 識字及び国民教育 (Literacy & Mass Education)					
3	1	Literacy Programme (Non Formal Basic Education Project)	150.000	0	
新規					
4	2	ICT Adult Literacy Project (15+) , Islamabad, ESR	34.500	0	
III. 初等教育 (Primary Education, G1-5)					
実施中					
5	1	Girls Primary Education Project FCU Islamabad	121.086	93.360	①ADB ②OPEC
6	2	Incentive Scheme for Primary & Middle School Students & Teachers (Phase II)	15.774	0	
7	3	To improve Infrastructure & Strengthening of Monitoring of Primary/Middle Schools	13.458	0	
8	4	Est. of Primary Schools in I8/2&3, G-11/1&2 and F-11, Islamabad	48.125	0	
9	5	Provision of Educational Facilities to Elementary Schools in ICT	89.591	0	
10	6	Rehabilitation of existing F.G. Primary Schools in ICT under Education for All	37.404	0	
新規					
11	7	Provision of free textbooks to the	33.820	0	

		Students of FG Primary Schools in ICT			
12	8	Estab. of Resource Center in FG Schools of FDE, Islamabad	14.988	0	
IV.中等教育 (Secondary Education)					
実施中					
13	1	Science Education Project(Phase-II), Federal Component	200.000	164.383	ADB
14	2	Up gradation of Rural Middle Schools to Secondary level in Islamabad	16.809	0	
15	3	Middle School Project for Balochistan, NWFD & Sind (FIU)	229.274	204.791	ADB
新規					
16	4	To uplift Existing Middle Schools to Secondary Level and Enhancement of Physical Facility in Overcrowded Middle Schools in Federal Area	64.889	0	
V.教員養成 (Teacher Education)					
実施中					
17	1	Expansion and Development of Federal College of Education , Islamabad	23.379	0	
新規					
18	2	Construction of Classrooms, Boundary Wall of Federal College of Education, Islamabad	15.478	0	
VI.その他					
実施中					
19	1	National Educational Management Information System (NEMIS) by AEPAM, SAS Assisted Programme, 100 percent reimbursement	18.045	0	
20	2	Curriculum Reforms in Pakistan	12.481	0	
21	3	Curriculum in Deeni Madaris	30.450	0	
22	4	Promotion of Children's literature (Phase-II)	5.805	0	
23	5	Provision of Computers in Deeni Madaras	99.300	0	
24	6	Early Child Hood Education in ICT (Phase-I)	9.454	0	
新規					
25	7	Estab. of Community Primary Schools in FATA, AJK and ICT(ESR)	18.807	0	
26	8	Strengthening of National Education	10.604	0	

		Foundation & Implementing Innovative Programmes			
27	9	Good Governance-Effective Management	39.510	0	
28	10	Estab. of National Education for All (EFA) Unit in MOE, Islamabad	8.080	0	
29	11	Facilitation, Monitoring & Co-ordination & Mechanism for the Implementation of ESR Action Plan	15.000	0	
30	12	Strengthening of Curriculum & Teachers Training Division, UGC	32.535	0	

出所：Planning Commission, "PUBLIC SECTOR DEVELOPMENT PROGRAMME, 2002-03", 27-31 ページ

より筆者作成

3-1-3. 州政府及び県 (district) 教育機関の組織と職務

最初にパキスタンの地方行政の基本構造について確認する。地方行政上、州 (province) は県 (district) から構成されており、県は郡 (Tehsil) から構成されている⁴。郡の中に最小行政単位としてユニオン (Union) がある。ユニオンは市町村に相当すると考えられる。なお基礎教育行政の末端単位は県である。

基礎教育行政にかかる連邦教育省と州政府との関連で、州政府における基礎教育行政の現状について調査分析することとし、本報告書では対象3州のうち、組織・制度が比較的整っているパンジャブ州を事例として提示する。

パンジャブ州政府内では、基礎教育行政の所掌に関しては2つの局に分かれており、識字とノンフォーマル基礎教育 (NFBE) については州識字及びノンフォーマル基礎教育 (NFBE) 局が担当し、一般の教育については教育局が担当している⁵。その他、技術教育・職業訓練は州技術教育職業訓練庁が担当している。

州識字及びノンフォーマル基礎教育 (NFBE) 局と州教育局の長 (州教育大臣) は州議会の議員が任命されている。それぞれの局には行政職の次長 (Secretary) がいる。パンジャブ州教育局の次長には2つの部が所属しており、それぞれ学校担当の次長補 (Special Secretary, School) と高等教育担当の次長補 (Special Secretary, Higher Education) が長となっている。従ってパンジャブ州の公的 (フォーマル) 初等中等教育は教育局学校部が担当している。この学校部には、総務課、計画課、学校課の3課がある。

パンジャブ州識字及びノンフォーマル基礎教育 (NFBE) 局は小規模で、次長の下に Additional Secretary とその部下である Deputy Secretary がいるのみである。

⁴ しかし県には、郡にしかない部局への監督指導権はないなど、実際の地方行政行為では、県と郡が「並列」していると思われる部分がある。

⁵ 他の3州では識字局はなく、識字教育は教育局に属している。

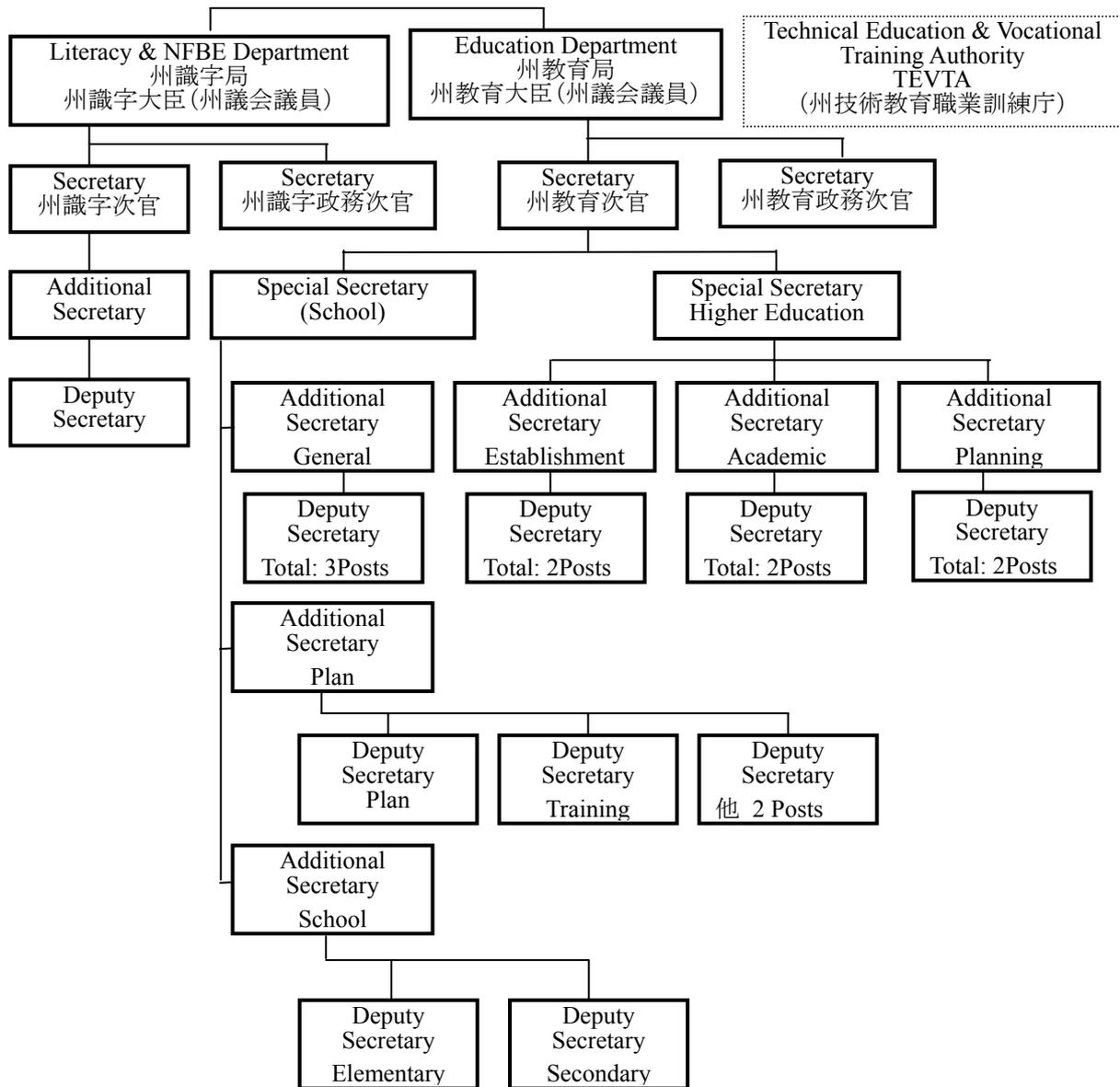


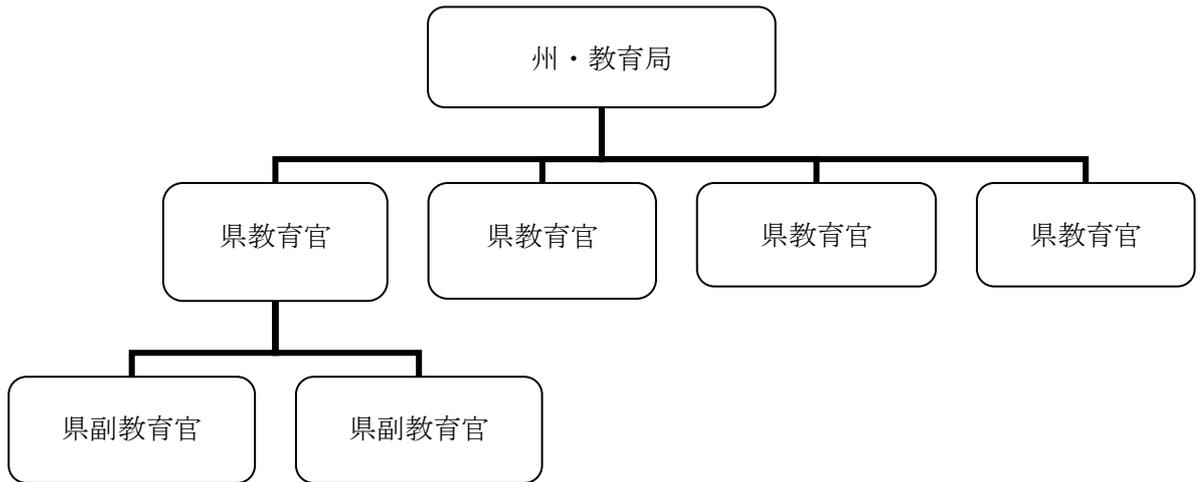
図 3-3. パンジャブ州政府教育局・識字局

出所：パキスタン派遣 JICA 専門家小出拓己氏業務報告書から引用

注. 上記図中、州技術教育職業訓練庁は、2004 年 3 月現在パンジャブ州のみの体制である。

他の州では独立した組織はなく、当該業務について兼任している状態にある。

[2001年地方分権令以前]



[2001年地方分権令以降]

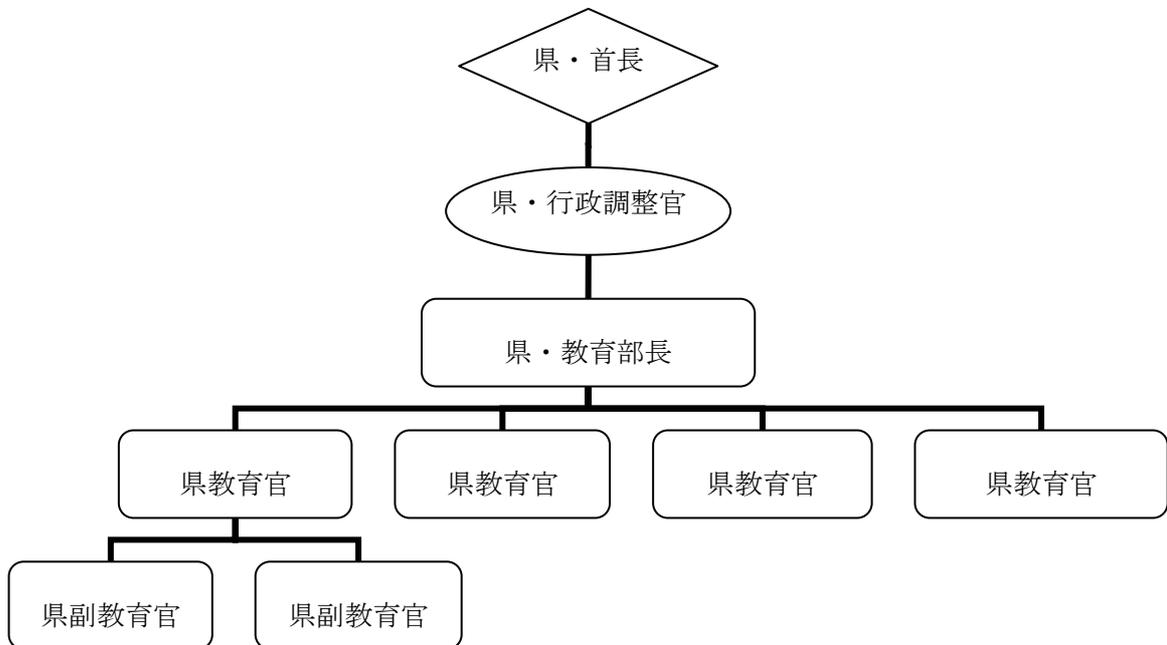


図 3-4 県教育行政組織の変更

出所：筆者作成

現行のパンジャブ州内の県行政組織と同教育行政は次のとおりである。一部繰り返しになるが、住民からの直接選挙で選ばれた県首長が県行政全体の代表者としての長であり、その直属の実務責任者として県行政調整官（DCO, District Coordination Officer）がいる。その県行政調整官の下に県教育部長（EDO, Executive District Officer, Education）と県識字部長（EDO, Executive District Officer, Literacy）がいる。

県教育部長（EDO）には5名の県教育官（DEO, District Education Officer）が所属している。5名の県教育官の担当職務は、それぞれ初等教育、中等教育、カレッジ、特殊教育、スポーツとなっている。各県教育官には3～5名の副教育官（DDEO, Deputy District Education Officer）が所属している。

パンジャブ州内の県教育部の職務規定は次のとおりである。

- (1) 初等・中等・高等教育、職業教育を除く
- (2) 奨学金
- (3) 特殊教育
- (4) 科学研究振興
- (5) 教育・科学用フィルムの製作・配布
- (6) スポーツ及び課外活動支援
- (7) 教育用資機材及び備品など
- (8) 成人教育
- (9) 新規学校建設と既存施設の改良・改善
- (10) 初等教育完全普及の達成及び同中退率の低減
- (11) 第5年次及び第8年次卒業試験の実施
- (12) 開発事業の形成
- (13) 県教育予算策定
- (14) 教育施設への内部監査
- (15) 県教育用データベースの開発と改善
- (16) スクール・カウンシルに関する事項
- (17) 他の県行政部局などへの定期報告
- (18) 県内の人事異動
- (19) 中等教育レベルまでの教員採用
- (20) 教育関係職員の採用（BS5～BS15）
- (21) 教育関係職員の国内休暇の許可（BS1～BS18）
- (22) 県教育関係管理費予算及び同追加予算配分
- (23) 私立学校登録
- (24) 教育関係職員の年金許可（BS16以下）
- (25) 県年間開発計画（ADP, Annual Development Plan）の策定と執行

以上のように州及びその下部行政単位である県では、2001年8月に連邦政府により公布された地方分権令により、全ての行政事務が連邦から州へ、また州から県への移管過程にある。しかしながら2004年3月現在においても、事実上各行政の現場レベルでは行政事務などの移管が十分に定

着あるいは執行されていないとの報告が相次いでおり、教育行政についても例外ではない状態が続いている。

3-1-4. 連邦政府及び州政府教育予算

連邦政府及び対象州政府教育関係予算の確定数字は、2000－2001年度のものであり、以下のとおりである。

表 3-2. 連邦政府及び対象州政府教育関係予算の概要

単位：百万パキスタン・ルピー（カッコ内日本円表示、単位百万円、1 Rs.≒¥2）

	連邦政府教育省分	パンジャブ州分	北西辺境州分	バロチスタン州分
予算額 <100%>	7,522.055(15,044) <100%>	32,464.378(64,928) <100%>	12,074.682(24,149) <100%>	5,098.215(10,197) <100%>
管理予算 <%>	6,255.523(12,511) <83.2%>	30,683.395(61,366) <94.5%>	10,575.621(21,151) <87.6%>	4,289.756(8,580) <84.1%>
事業予算 <%>	1,266.532(2,533) <16.8%>	1,780.983(3,562) <5.5%>	1,499.061(2,998) <12.4%>	808.459(1,617) <15.9%>

出所："Facts & Figures Pakistan 2002, Ministry of Education EFA Wing & UNICEF", P28 より筆者作成

同会計年度のパキスタン国総教育予算額は Rs.72.238 billion（722.38 億ルピー、約 1,444.76 億円/1 Rs≒¥2、上記表の額にシンド州分を追加）で、国内総生産額（GDP）は Rs.3,510 billion（3 兆 5,100 億ルピー、約 7 兆 200 億円/1 Rs≒¥2）であったので、国内総生産（GDP）の 2.06%となっていた。

パキスタン連邦政府教育省は 2004 年 1 月、教育関係の政府予算を初めて総合的に取りまとめ「PUBLIC SECTOR BUDGETARY ALLOCATION FOR EDUCATION（2003-2004）」として発表した。これは、主に国際援助機関や主要援助国からの「パキスタン政府の教育関係への支出が少ない」との誤解に基づく批判に反論するためであるとしている。

同報告書によれば、2003－2004 パキスタン政府会計年度の国内総生産（GDP）は年率 5%の経済成長が見込まれ、Rs.4,219 billion（4 兆 2,190 億ルピー、約 8 兆 4380 億円/1 Rs≒¥2）となるが、一方連邦政府の教育関係総支出見込み予算は Rs.105.735 billion（1,057.35 億ルピー、約 2,114.7 億円/1 Rs≒¥2）であるので、国内総生産（GDP）の 2.5%まで増加していると提示している。

3-2. 学校制度

3-2-1. 学制

パキスタンの基礎教育分野を含む総合的な公的教育の学制は、下記の表のとおりである。基礎教育分野において一般に私立学校も、この学制に従って設置されている。しかし、主な非公的教育機関いわゆるノンフォーマル教育機関として、NGO によって実施されているノンフォーマル基礎教育学校、教育宗教学校（マドラッサ・マダーリスなど）やコミュニティースクールが受け入れている学年層は、一般に初等及び中等レベルを対象としている。また、後期中等教育（Grade-9 以上）レベルから公的教育においても各種専門学校や技術学校が設置されている。

基礎教育分野における公的教育機関の主な区分としては、次のように考えられる。

- (1) 州政府教育局及び県教育部所管下の政府学校
- (2) 連邦政府 EFA 局所管のノンフォーマル基礎教育 (Non Formal Basic Education) 学校
- (3) 連邦あるいは州政府系教育関係財団経営のコミュニティー・スクール
- (4) 国際機関または主要援助国支援の学校やコミュニティー・ラーニング・センターなど
- (5) 連邦あるいは州政府に登録されている私立学校

基礎教育分野における主なノンフォーマル教育機関の区分としては、次のように考えられる。

- (1) 宗教学校 (マドラッサ・マドリスなど)
- (2) 地域社会設立のその他のコミュニティー・スクール
- (3) 私的塾など
- (4) NGO によって行われているノンフォーマル基礎教育学校

レベル	年齢	学年 Class	学校の種類 School			資格要件 Qualification
就学前 ECE	3 4	Prep ., Kacchi	Primary School			
初等 (Primary) プライマリー・ スクール	5	1 Pakki				
	6	2				
	7	3				
	8	4				
	9	5		Board Exam: 5 th Pass		
中等 (Middle) ミドル・スクール	10	6	Middle (Elementary) School			
	11	7				
	12	8	Secondary (High) School			Board Exam: 8 th Pass
後期中等 (Secondary) セカンダリー・ スクール	13	9				
	14	10				Board Exam: 10 th Pass
高等(Higher Secondary)	15	11	Higher Secondary School	Intermediate College	Degree College	
	16	12				
大学 (University)	17	13	University			
	18	14				
	19	15				
	20	16				
	21	17				
	22	18				
	23	19				
				新 M.A.,M.Sc. M.Phil Ph.D		

図 3-4. パキスタン公的教育の学制

出所:パキスタン派遣 JICA 専門家小出拓己氏業務報告書から引用

表 3-3. パキスタン教育制度の就学年数

公的（学校）教育		年数
高等教育	カレッジ・大学・大学院	2-5
	教員養成大学	1
	後期高等学校	2
	職業訓練校（技術・商業他）	2
	教員養成校	1
中等教育	前期高等学校	2
	職業訓練学校（セカンダリー・スクール）	2
	中学校（ミドル・スクール）	3
初等教育	小学校（プライマリー・スクール）	5
	就学前教育（ECE）	1
ノンフォーマル教育 (Non Formal Basic Education、NFBE)	マドラッサ（宗教学校）	—
	コミュニティー・スクール	—
	遠隔（通信）教育	—

出所：国別援助検討会報告書（パキスタン）JICA1996 から筆者作成

3-2-2. カリキュラムと試験

国レベルのカリキュラム行政は先述のとおり、教育省カリキュラム局が所掌している。この教育省カリキュラム局と協調して、各州においては州カリキュラム局（Curriculum Bureau）と教科書委員会（Textbook Board）が独立して存在する。現在のプライマリー・スクール（G1-5）のカリキュラムは、1974 年以来折にふれ改定されてきた。この改定作業は、法的手続きを経て選ばれた各州の代表者によって行われた。州の教科書委員会は教科書を供給する責任を有している。しかしその内容は、国及び各州の専門家から構成されている国家評価委員会（National Review Committee）の承認を受けることとなっている。

プライマリー・スクール（G1-5）での一般的な教育言語は国語であるウルドゥー語であるが、英語や地域の言語を使うことも許されている。

基礎教育分野の教科科目は基本的に全国一律で、公立学校であるプライマリー・スクール（G1-5）及びミドル・スクール（G6-8）では、次のとおりである。

表 3-4. 基礎教育分野の教科科目の概要

(○印：授業科目、×印：非授業科目)

教科科目	プライマリー・スクール (G1-5)	ミドル・スクール (G6-8)
国語(ウルドゥー語)	○	○
英語	○	○
イスラーム学	○	○
算数/数学	○ (算数)	○ (数学)
理科	○	○
社会/パキスタン学	○ (社会)	○ (パキスタン学)
一般知識	○	×
保健体育・芸術 ⁶	○	○
技術・家庭科 ⁷ 、工業技術、 農業の内1科目選択	×	○

出所：パキスタン派遣 JICA 専門家小出拓己氏資料及び現地調査結果から作成

公立学校のプライマリー・スクール (G1-5) の学校生活の例としては、次のようになっている。

- (1) 学校への登録：ア) (村の場合) 出生を村の世話役 (チョーキー・ダール) に報告→ユニオン・カウンシルに届出。
イ) (村の場合) 学校長に依頼 (4歳児はカッチー・クラス、5歳児は G-1 へ入学)
- (2) 週授業日：月曜日から土曜日まで。但し金曜日は午後の礼拝のため午前中のみ。
日曜日は休み。
- (3) 授業開始・終了時刻：8:10AM 開始。2:30PM 終了。金曜日は 11:30AM 終了。
- (4) 授業時間：各教科通常 45 分/1 科目。但し 8:10~8:20AM は朝礼、10:50~11:30AM はイスラム教礼拝、11:30~12:00AM は昼食時間。
- (5) 制服：各自調達。民族衣装であるシャルワール・カミーズ式では Rs.300 程度。
- (6) 昼食：地域差が大きい。基本的に持参あるいは帰宅後自宅で摂取。
- (7) 教科書：2002 年度より無償化を始める。内容は連邦教育省カリキュラム局国家評価委員会 (National Review Committee) の承認を受けることとなっている。
- (8) 教科書の供給元：各州教科書委員会 (Textbook Board)。需要に供給が追いつかない現状あり。

試験については、基礎教育においても進級試験が年一回行われている。但し、一部の学校では第三学年までは無条件の進級を認めるようになってきている。これらの進級試験は学校単位で実施されている。しかしミドル・スクール (G6-8) への進学試験、すなわちプライマリー・スクール (G1-5) の卒業試験は県単位で実施されている。同様にしてミドル・スクール (G6-8) 終了後の進学試験もある。

⁶ 全てのプライマリー・スクールにて実施されているわけではない。

⁷ 全てのミドル・スクールにて技術・家庭科が実施されているわけではない。

3-2-3. 教員

基礎教育分野の教員の資格・採用などについては前述のとおり県教育部の所管であり、公的教育の政府学校である場合、その取得条件については次のようになっている。

表 3-4. 基礎教育分野の教員資格取得条件の概要

対象学年	教員資格名称	取得条件
Grade1-5	PTC (Primary Teaching Certificate)	Matric (G-10) 修了後、Elementary College of Education などにて1年コース修了
Grade1-8	CT (Certificate Teaching)	F.A., F.Sc., (G-12) 修了後、College of Education などにて1年コース修了
Grade1-10	B.Ed (Bachelor of Education)	B.A., B.Sc., (G-14) 修了

出所:パキスタン派遣 JICA 専門家小出拓己氏資料から作成

同様にして公的教育の政府学校である場合、教員の採用は一般に次の過程を経る。

- (1) 県教育部からの公示
- (2) 県教育部長 (EDO, Executive District Officer Education) 宛ての応募
- (3) 県教育部における審査・採用手続き
- (4) 配属 (一般に高資格者に優先選択権有り)

プライマリー・スクール教員免許である上記 PTC 及び PC 養成講座を提供できる教員養成機関は、全国におよそ 90 校程度あるといわれている。ミドル・スクール教員養成機関としては、16 の教員養成カレッジが一年間の専修コースのほか教育学学士講座を提供している。さらに大学では 9 学部で教育学修士コースを設置している。他方アラマ・イクバル大学では、遠隔教育を通じて総合的な教員養成講座を提供している。同大学の遠隔教育課程には、毎年約 10,000 名が入学し 7,000 名程度が規定の課程を修了している。

現地での聞き取り調査によると教員をめぐる教育現場の問題は深刻で、次のように指摘されている。

- (1) 政治家の口利きを全く排除できない事情有り。
- (2) 全国的に教員有資格者は都市部に集中する傾向有り。
- (3) 通勤に便利な勤務地を選択する傾向強し。
- (4) 僻地には低資格教員が配属される傾向有り。
- (5) 特に女性教員に僻地への勤務拒否が目立つ。(寮・宿舎の手配では解決しない事情有り)
- (6) 低資格教員である PTC 教員は一般に都市部において過剰気味である。

これら基礎教育分野の政府学校を取り巻く状況として次のように指摘されている。

- (1) 主に首都圏や主要都市部の富裕層において、教育の質の懸念と将来のキャリア・デベロップメントの観点から、高資格教員の英語による高い知的レベルの授業を行う私立学校が急速に隆

盛している。これらの社会階層は公的教育に依存せず、また将来の発展についても関心が薄くなりがちである。

- (2) 地方、特に僻地の住民や最低限の学校経費の負担が重荷になる貧困層には、公的教育を受けられる環境あるいは状況にはなく、費用がかからず最低限の教育を受けることができる宗教学校やNFBE コミュニティー・スクールなどに依存する傾向が増大している。これらの社会階層は、人口の多くを占め、公的教育の発展に期待できない状況下におかれている。
- (3) 上記 (1)、(2) の傾向は次第に顕著になりつつあり、公立学校への就学の勢いがパキスタン社会全体として強くない原因の一つとなっている。基礎教育分野の公的教育が、パキスタン社会において教育の公平性を提供できておらず、いわゆるセーフティーネットとしての機能を十分に果たしていない実情となっている。

従って、連邦政府の危機感及び国際社会からの強い関心にもかかわらず、パキスタン国民の間では、基礎教育分野における公的教育の進展を通じての民主化の促進と社会経済成長へのプロセスについて、社会全体の一体的な支持基盤が極めて脆弱な現状である。

3-3. 教育指標等

3-3-1. 全国人口、識字率、学齢人口分布

標記については下記の表のとおりである。現地調査及びこの表によれば、

- (1) パンジャブ州の人口は全国人口の 55%を占め、圧倒的である。他方、北西辺境州の人口は 13.4%のみで少なく、バロチスタン州の人口にいたってはわずか 5%にすぎない。
- (2) バロチスタン州は国土の 47%と半分ほどを占めながらも、人口は 6,500 万人程度で人口密度は 19 人/㎡と極めて少なく、人々はそれぞれ離れたところに住んでいる。実態としては過疎状態になっているのではないかと推測する。
- (3) 成人識字率が全国でもかろうじて 50%を上回る程度で、一般に非常に低いことが判明する。特にバロチスタン州の数値は非常に低く、識字人口は州人口の 3分の1に過ぎない。
- (4) 更に深刻なのは女性識字人口で、北西辺境州では 18.82%、バロチスタン州では 14.09%に過ぎず、それぞれ州女性人口の 5分の1、6分の1以下である。
- (5) 初等教育であるプライマリー・スクールとミドル・スクールへの対象学齢人口は、全国レベルでは全人口の約 28% (15.3%+12.6%) を占め、重要な人的資源であり同時にその発展の成果を享受すべき構成部分となっている。

表 3-5. 全国人口、識字率、学齢人口分布の概要

調査項目	連邦(全国)	パンジャブ州	北西辺境州	バロチスタン州
①人口(人)	130,579,000 (100%) (100%)	72,585,000 (55.6%) (100%)	17,555,000 (13.4%) (100%)	6,511,000 (4.9%) (100%)
②領域()	796,096 (100%)	205,345 (25.8%)	47,521 (5.9%)	374,190 (47.0%)
③人口密度(人/)	166	358	238	19
④成人識字率(%)	43.92	46.56	35.41	24.83
(男性)	54.43	57.20	51.39	34.03
(女性)	31.58	35.10	18.82	14.09
⑤学齢人口分布				
Ages 0-4 (人)	18,611,101	10,187,762	2,808,912	1,055,894
Ages 5-9 (人)	19,944,265 (15.3%)	11,048,654 (15.2%)	2,979,762 (17.0%)	1,137,103 (17.5%)
Ages 10-14 (人)	16,487,551 (12.6%)	9,416,458 (13.0%)	2,447,234 (13.9%)	822,407 (12.6%)
Ages 15-19 (人)	13,193,775	7,430,880	1,888,479	660,812

出所：識字率は UNESCO Office, "Literacy Trends in Pakistan, May 2003"

領域、人口密度は Ministry of Education & UNICEF, "Facts & Figures Pakistan 2002"

人口、学齢人口分布は Federal Bureau of Statistics, "Pakistan Statistical year Book 2003"

などより引用

3-3-2. 就学学生数

標記については下記の表のとおりである。現地調査及びこの表によれば、

- (1) 全国レベルでも対象3州でも当該学齢人口と粗就学人口を比較して粗就学率を検討すると、プライマリー・スクール (G1-5) への粗就学率はパンジャブ州 (87.2%) と北西辺境州 (87.3%) は全国平均並みで比較的高いが、バロチスタン州 (61.4%) は比較的低い。
- (2) しかし、男女差で粗就学率に差があり、特にバロチスタン州では女子のプライマリー・スクール (G1-5) 粗就学率は男子のそれを 100%とした場合、58.6%にしか至っていない。
- (3) 全国レベルでも対象3州でも当該学齢人口と粗就学人口を比較して粗就学率を検討すると、ミドル・スクール (G6-8) での粗就学率が非常に低い。連邦 (全国) レベルで 22.8%にしか過ぎない。
- (4) 特にバロチスタン州では当該学齢人口と粗就学人口を比較してミドル・スクールでの粗就学率を検討すると非常に低く、12.6%にしか過ぎない。

表 3-6. 就学学生数・就学率の概要

調査項目	連邦(全国)	パンジャブ州	北西辺境州	バロチスタン州
①プライマリー・ステージ[人]	17,135,741	9,634,088	2,601,003	697,826
(男子)[人]	(10,242,318)	(5,472,488)	(1,665,897)	(439,892)
(女子)[人]	(6,893,423)	(4,161,600)	(935,106)	(257,934)
女子/男子 比	(67.3%)	(76.0%)	(56.1%)	(58.6%)
人口 (Age5-9) との比	85.9%	87.2%	87.3%	61.4%
②ミドル・ステージ[人]	3,759,325	2,094,544	596,735	103,884
(男子)[人]	(2,053,767)	(1,206,144)	(194,873)	(70,904)
(女子)[人]	(1,705,558)	(888,400)	(401,862)	(32,980)
女子/男子 比	(83.0%)	(73.7%)	(206.2%)	(46.5%)
対人口 (Age10-14) 比	(22.8%)	(22.2%)	(24.4%)	(12.6%)

出所: "PAKISTAN School Education Statistics 2000-2001", P14-15 より筆者作成

数値は私立校と公立校の合計値

(私立学校は通常プライマリーとミドルの区別がない一貫校が多く、統計処理のために敢えて区分しているので、スクールではなくステージという表現を使用している)

3-3-3. 教員数

標記については下記の表のとおりである。この表によれば、

- (1) モスク・スクール (マドラッサ) の教科内容はプライマリー・スクール (G1-5) と基本的に同一である。
- (2) プライマリー・スクールにおける男性教師と女性教師の比は、全国レベルではそれほど大きな差はないが、社会に対する伝統文化や宗教の影響が相対的に強い北西辺境州やバロチスタン州ではその差は目立つ。
- (3) ミドル・スクールの教師については、全国レベルでもパンジャブ州においても女性教師数が男性教師数を上回っているが、北西辺境州やバロチスタン州では男性教師数が女性教師数を上回っている。特にバロチスタン州では男性教師数が女性教師数を 10 : 3 で圧倒的に上回っている。

表 3-7. 教員数[人]の概要

調査項目	連邦(全国)	パンジャブ州	北西辺境州	バロチスタン州
モスク・スクール (マドラッサ)	15,319	8,852	4,086	not available
(男性教師)	(14,837)	(8,733)	(4,086)	
(女性教師)	(482)	(119)	(0)	
①プライマリー・ステージ	393,552	180,379	68,422	11,251
(男性教師)	(210,461)	(79,055)	(43,964)	(6,598)
(女性教師)	(183,091)	(101,324)	(24,458)	(4,653)
②ミドル・ステージ	209,691	137,084	17,531	14,061
(男性教師)	(81,850)	(46,214)	(9,582)	(10,617)
(女性教師)	(127,841)	(90,870)	(7,949)	(3,444)

出所: "PAKISTAN School Education Statistics 2000-2001", P19-20 より筆者作成

(私立学校は通常プライマリーとミドルの区別がない一貫校が多く、統計処理のために敢えて区分しているので、ステージという表現を使用している)

3-3-4. 学校数

標記については下記の表のとおりである。現地調査及びこの表によれば、

- (1) 伝統文化や宗教の影響の強い北西辺境州やバロチスタン州でモスク・スクール（マドラッサ）の女子校及び共学校がないのは象徴的である。
- (2) ミドル・スクールについて都市部では共学校に人気があるが、農村部の伝統文化や宗教の影響が強い地域においては、親が子どもの共学校への入学を望まない場合がある。
- (3) ミドル・スクールについて北西辺境州やバロチスタン州において女子校数が少ない。その原因・理由について、この2州は伝統文化や宗教の影響が強いため、入学への需要が少ない結果でもあり、また、そのことを見越して、元来供給が少ない結果でもあると考えられる。いずれにせよ、この2州の教育関係者からはミドル・スクールの増設について要請があった。

表 3-8. 学校数の概要

調査項目	連邦(全国)	パンジャブ州	北西辺境州	バロチスタン州
モスク・スクール (マドラッサ)	13,763	8,082	3,210	813
(男子校)	(13,629)	(7,985)	(3,210)	(813)
(女子校)	(102)	(97)	(0)	(0)
(共学校)	(32)	(0)	(0)	(0)
①プライマリー・ステージ	133,973	53,894	21,281	9,273
(男子校)	(60,167)	(21,440)	(11,587)	(6,432)
(女子校)	(42,768)	(22,814)	(7,672)	(2,619)
(共学校)	(31,038)	(9,640)	(2,022)	(222)
②ミドル・ステージ	25,472	15,690	3,396	819
(男子校)	(6,551)	(2,671)	(1,347)	(534)
(女子校)	(5,875)	(3,740)	(744)	(167)
(共学校)	(13,046)	(9,279)	(1,305)	(118)

出所：“PAKISTAN School Education Statistics 2000-2001”, P9-10 より筆者作成

(私立学校は通常プライマリーとミドルの区別がない一貫校が多く、統計処理のために敢えて区分しているため、ステージという表現を使用している)

3-4. 教育現場における諸問題と課題等

特にプライマリー・スクール（G1-5）における低就学率及び高中途退学率の原因・理由のうち、主要な要因として下記の事由があげられている。これらの問題領域と原因・理由の関係を概観すると、次のようなことが分析できる。

- (1) 問題領域が社会全体に及んでいるので、基礎教育行政も社会全体を対象として考えなければならない。
- (2) 原因・理由が複雑多岐にわたっていること、また同時にそれぞれの原因・理由が相互に影響しあっていることなどが想定される。

表 3-10. 教育現場における諸問題と課題など

問題領域	原因・理由など
I. 経済的理由	
1	低い一人当たり国民所得
2	貧弱な健康と栄養状態
3	高価な教科書・その他の学習教材
4	貧弱な学校建物
II. 物理的原因	
1	教師による懲罰的な対応と生徒の人格無視
2	学校での保護的施設設備のなさ
3	生徒自身の低い学習能力
4	学校が生徒にとって魅力的でない／違和感のある雰囲気
5	一学級の人数が多すぎる
III. 地域的理由	
1	人口の大半が過疎状態の地域に散在して居住
2	自宅と学校との遠距離
3	山岳地帯に多い自然災害
IV. 行政上の問題	
1	緩慢な指導監督と能力の低い運営管理部門
2	教務関係事項に無関心な運営管理者及び指導監督者
3	教員の不在
4	正式な手続きを経ない政治干渉
V. カリキュラム・教育環境関連の原因・理由	
1	子どもたちのニーズや能力に調和しないカリキュラム
2	対象地域のニーズに適合しないカリキュラム
3	適切な時期までに生徒に配布されない教科書
4	速やかな経済的利益を生み出さない教育を無駄な行為(事業)とみなす貧しい親の考え
5	第一学年レベルの硬直化した教育システム
VI. 教員関連の原因・理由	
1	教員数不足
2	遠隔地赴任を避ける女性教員
3	遠隔地における不適切な宿泊設備
4	意欲欠如の教員と生徒への厳しすぎる取り扱い
5	生徒数が多すぎる学生・教員比
6	児童心理に関する不十分な知識
VII. 高い中途退学率の原因・理由(内的要因)	

1	学校における施設設備の不足
2	学生の能力以上の教科書やカリキュラム
VIII. 高い中途退学率の原因・理由(外的要因)	
1	親の貧困
2	親の教育の価値に対する無理解

出所：Dr. Muhammad Saleem, "Education for All The Year 2000-Assessment PAKISTAN COUNTRY REPORT", P9-11 より筆者が選択して作成

3-5. ノンフォーマル基礎教育及び識字教育

先述のとおり、低識字率については、低初等教育就学率と同様、貧困や保守的な伝統など複雑な社会事情が原因・理由群を構成していることに加え、州単位、都市と農村地域差、ジェンダーの違いが大きな格差をもたらしている。

また "Education Sector Reforms Action Plan 2001-2005" や "National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan" の中では、過去の政治的コミットメントの不足、戦略や政策の一貫性の欠如、過小な投入資金、専門的な技術不足などもあわせて指摘されている。

パキスタン政府は、Non-Formal Basic Education や成人識字センターについて公的教育の補完として重要視している。遠距離、経済的理由など、何らかの事由で正規の小学校に通えない児童や中途退学者への再度の就学機会を与えることを基本目的としている。しかし理論的には、将来公的教育が十分整備され中途退学者数にも大幅な減少が見られれば、発展的に縮小する事業とも位置付けている。

現状の抜本的な解決を図るべく同計画のなかで、パキスタン政府は基本的な目標達成の指標として2001年から2005年までに識字率を49%から60%に、初等教育粗就学率を84%から100%に改善することをめざしている。そしてこれらの計画達成と問題の解決のために、ドナーの協力支援を受けながら様々な諸事業を企画立案し実施している。

"National Plan of Action on Education for All (2001-2015) Pakistan"によれば、Non-Formal Basic Education コミュニティー・スクール をフェーズⅠの2005年度末までに55,000校、フェーズⅡの2010年度末までに60,000校、フェーズⅢの2015年度末までに90,000校、合計205,000校設立する予定となっている。また、成人識字センターをフェーズⅠの2005年度末までに440,000か所、フェーズⅡの2010年度末までに460,000か所、フェーズⅢの2015年度末までに525,000か所、合計1,425,000か所設立する予定となっている(ただし、実際には、現行実施中のプロジェクトは82,000校分のNFBEについての予算措置があるのみ)。

これらの計画目標は、パキスタン政府内及び関係ドナー間において、一般に政策的な基準数値目標として受け入れられている。しかし、全国レベルの事業実施状況においては、予算不足や他の事由で計画とおりに進捗していないと報告されている。

ここでは、パキスタン政府が主体的に取り組んでいる2つの事業を紹介し、その実施過程から問題点や課題をより具体的に明らかにすることによって、その後の解決の諸方策のための参考としたい。

第一の事業は「Non-Formal Basic Education コミュニティー・スクール プロジェクト」である。

本プロジェクトは全国に 82,000 校のノンフォーマル小学校を運営するもので、年間 1.5 億ルピーの予算が計上されている。1996 年に連邦識字委員会によって開始されたが、連邦識字委員会廃止後に教育省へ所管が移され、現在は同省の EFA 局が主管している。各州には、実施に係る下部組織として PPC (Provincial Project Coordinator) がおかれている。この PPC は通常州教育局など幹部の兼任であり、現場業務は州単位で採用された要員によって運営されている。県レベルには実施に係る下部組織はないものの、各県識字局もしくは教育局が管理監督を行っている。

本プロジェクトの現場における運営管理は、ローカル NGO などの団体に委託している場合が多い。委託業務内容は、定期的な学校訪問、教科書・教具の配布、教員給与の支払いであり、一校・月当たり Rs.200 のマネジメント料が支払われている。このプロジェクト構成内容からして、現場までの指導監督が行き届かないことが基本的問題点として存在する。

学校環境としては、基本的に校舎はなく、教員の自宅やその中庭を利用している場合が多い。地域社会の提供により、共有地や公共の集会所を利用している場合もある。教具として、黒板、チョーク、床マット、イスなどはプロジェクトから支給される。これら消耗品は消耗後の交換はなされていないものの、修理費は計上されている。

教科内容は通常の政府学校と同じである。第一学年から第五学年までの教科内容を夏休みなどの休暇を省き、3 年 4 か月 (40 か月) で行う。修了者は第五学年終了時の試験 (Board Examination) の受験資格を得る。多くの場合、第一学年から第五学年まで同じ場所で学ぶことから、複式学級による教授法が行われている。

本プロジェクトの主たる対象者は、女子生徒の親が教員が女性であることを望むことから、教員が女性であることが多い。しかし、特に農村部には教員資格を持った女性が相対的に少ないことから、マトリック保持者 (第 10 学年修了) が教員採用の条件となっている。各学校開設時には、プレ・サービス・トレーニングが実施されるものの、わずか 2 週間程度の研修では教員の質の向上は望めない。イン・サービス・トレーニングは行われているものの、その内容は十分ではないことが報告されている。これらのことから、総じて教員の質は低いと考えざるを得ない。

第二の事業は「イスラマバード成人識字プロジェクト」である。本プロジェクトは、Education Sector Reform 2001-2005 の予算で実施されており、予算配分された後に、県の識字局もしくは教育局が事業を実施している。主な対象は 15 歳以上の非識字者で、特に女性を考えている。

その具体的な事業内容は、6 か月の基礎識字・算数・イスラム学を第一フェーズとし、第二フェーズの 6 か月では、技術向上 (Skills Development) を行う。さらに基本構想によればコース終了後にマイクロ・クレジットの利用も考慮に入れていた。基礎識字・算数教育の教科書はアラマ・イクバル大学が開発したものを使用している。授業は各コミュニティの都合の良い時間に行っている。

実際の成人識字センターの運営管理は、NFBE コミュニティースクールと同様、ローカル NGO などの団体に委託している場合が多い。委託業務内容は、定期的な学校訪問、教科書・教具の配布、教員給与の支払いであり、一センター・月当たり Rs.200 のマネジメント料が支払われている。

また同様に、センターには基本的に校舎はなく、教員の自宅やその中庭を利用している場合が多い。教具として、黒板、チョーク、机、イス、ロッカーなどはプロジェクトから支給される。各学習者には、ノート及び教科書が無償で配布される。

センターの主たる対象者は女性であるので、教員も約 95% が女性である。教員資格は、マトリック保持者 (第 10 学年修了) となっている。各センター開設時には、プレ・サービス・トレーニングが実施されるものの、定型のカリキュラムがあるわけではないので、質にはばらつきがある。また第

二フェーズの技術向上（Skills Development）訓練については、本格的実施には至っていない。

本プロジェクトの進捗状況については、現地調査や収集資料によっても詳細は不明であったが、計画の第一フェーズが予定どおりでなく、第二フェーズへの本格的な実施には至っていないと報告されている。

イスラマバードについては、連邦教育省が直轄して行っており、主管はEFA局である。また、イスラマバードにおけるプロジェクトの内容を例としてとりあげると、基本的な事業計画は、2001年7月から2004年6月の3年間に、イスラマバード首都圏において1,170の成人識字センターを設立し、29,250人を識字者にすることである。合計3,450万ルピーの予算が計上されている。

これらの事例を見ても、パキスタンにおける識字率向上は、その意義の重要性にもかかわらず、問題の深刻さと対象規模・範囲の大きさを勘案すれば、容易ならざる開発課題であることが判明する。従って、現在検討されているような長期的な取り組み、総合的な手段・方法の適用、多額な資金の投入、多分野への専門的な技術協力などは、この問題への基本的な対処方法として理にかなっていると考えられる。しかし同時に事業実施への移行過程において、パキスタン側関係諸機関の実施体制の欠陥、運営管理能力の欠如も浮き彫りにされてきている。特に、州・県の教育行政の現場において課題が多いことは前に述べたとおりである。

我が国は、従来からこの分野を優先的な協力対象分野として位置づけ、十分な実績があり、主要なドナーとして活躍している。今回の現地調査においても、これまで及び現在継続中のわが国による協力について、パキスタン側教育関係者の一般的な評価は高かった。

我が国及び他の主要ドナーの援助動向について次章以降に記す。

第4章 各ドナーの対パキスタン及び同教育分野への取り組み

4-1. 主要 DAC 加盟国及び国際開発援助機関による援助（ODA）実績

2002 年における主要 DAC 加盟国及び国際開発援助機関の対パキスタン援助の金額実績は下記のとおりである。援助金額の多い順に表示する。

表 4-1. 主要 DAC 加盟国及び国際開発援助機関による援助(ODA)実績

(2002 年 ODA 支出純額ベース、単位：百万米ドル)

	援助国名	援助金額	国際機関名	援助金額
1	日本	301.1	世界銀行 (IDA)	851.3
2	アメリカ	209.0	IMF	282.3
3	ドイツ	76.2	アジア開発銀行 (AsDB)	157.7
4	英国	66.9	EC	48.1
5	オランダ	12.2	UNHCR	20.7
6	ノルウェー	10.3	他の多国籍援助機関	16.4
7	スイス	9.9	UNICEF	11.0
8	カナダ	7.8	UNDP	6.4
9	フランス	2.5	WFP	4.4
10	スウェーデン	1.6	UNTA	3.7
11	オーストラリア	1.5	IFAD	-1.0
12	フィンランド	1.1	Arab Agencies	-3.8
13	ベルギー	0.8		
14	オーストリア	0.7		
15	スペイン	0.7		
16	アイルランド	0.6		
17	ニュージーランド	0.4		
18	イタリア	0.3		
19	ギリシャ	0.1		
20	デンマーク	-1.2		
	合計	702.5	合計	1,397.0
			他の援助国全体	44.2
	総計			2,143.7

出所：OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 2004",

201 ページより筆者作成

この表 4-1 によれば、2002 年において我が国は二国間援助額では 3 億 110 万ドルで第一位を占め、国際開発援助機関を含めても、単一の国・機関としては、IDA について第二位となっており、パキスタンにとってきわめて重要なドナー（援助供与国・国際援助機関）であることがわかる。パキス

タンへの主要な ODA ドナーは、世界銀行、アジア開発銀行、IMF、アメリカ、日本であり、これらの主要国の援助分（1,801.4 百万ドル）で援助総額（2,143.7 百万ドル）の 84%を占めている。その他の国や機関の援助実績は圧倒的に少ない。我が国としてもこの事実を踏まえ、ドナー間の調整は重要であるものの、同時に主体的な援助活動を行うことが期待されている。

また、2002 年のパキスタンに対する二国間援助において、分野別援助金額分布は次のようになっている。

表 4-2. 二国間援助における分野別援助金額（ODA）実績

ODA コミットメント・ベース、単位：百万米ドル

	分野(目的)	援助金額	分布(%)
1	債務救済など	548.5	58.4
2	社会インフラストラクチャー・サービス (教育)	213.7 (53.3)	22.8 (5.7)
	(保険・人口)	(18.2)	(1.9)
	(水供給・衛生)	(1.3)	(0.1)
3	プログラム援助 (食糧援助)	69.6 (69.6)	7.4 (7.4)
4	分野(目的)不明	50.1	5.5
5	緊急援助	16.3	1.7
6	生産部門 (農業)	15.4 (10.9)	1.6 (1.2)
	(工業、鉱業、建設)	(3.4)	(0.3)
	(貿易・観光)	(1.1)	(0.1)
7	複数分野(目的)	15.1	1.6
8	経済インフラストラクチャー・サービス (運輸/交通・通信)	9.8 (6.2)	1.0 (0.6)
	(エネルギー)	(0.7)	(0.1)
	合計	938.6	100

出所：OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients, 2004",

201 ページより筆者作成

この表 4-2 によれば、過去の二国間援助の債務救済などに 60%近くの資金額が充てられているのが問題である。この債務救済分と緊急的な性格の食糧援助を除いて、教育分野は単一の分野において最も金額が多いことから、ドナー側の最優先分野であり、パキスタン側にとっても同国の社会経済開発における最重要分野であることが推察できる。

4-2. 教育分野への主要国・援助機関別事業

第一章で述べたとおり、1999年のムシャラフ政権登場以来、パキスタン政府は貧困削減と経済成長を基本目的とする貧困削減戦略を基調とした国家開発計画を策定し、その実現のための諸方策を推進している。この貧困削減戦略の実施過程において、基礎教育分野の充実について次第にその重要性が広く認識されるようになり、種々の教育セクターに係る開発計画が策定されてきた。これらの計画のなかで、とりわけ識字率及び初等教育就学率の大幅な向上は、基本命題となってきた。

従って基礎教育分野の意義は、パキスタンへの開発援助に関わる国際開発援助機関及び主要援助国間で十分に理解されており、直近では2003年5月に内外の開発援助関係者が一堂に会して開催された「パキスタン開発フォーラム (PDF, Pakistan Development Forum)」においても重要分野である「人間開発」の不可欠の一部として認識されている。

各ドナーの活動は比較的活発であり⁸、我が国を除いた主要なDAC加盟諸国及び国際開発援助機関による活動状況を以下に示す。

4-2-1. 世界銀行 (World Bank)

世界銀行の教育分野開発戦略の要旨

主要な問題：教育制度の危機；低就学率、低い教育水準、教育行政の脆弱性

対応策：教育セクター改革 (ESR) 支援、高等教育支援、教育地方分権化支援、
Public Health Program 支援、ガバナンス改善とモニタリング制度の構築

出所：第三次国別援助研究会報告書6ページ

(1) Punjab Education Sector Reform Program Project

目的：州内教育の質の向上と分権化を伴う教育改革の推進

担当部局：パンジャブ州教育局

融資額・条件：IDA ローン、363万USドル、金利0%、据え置き期間10年、返済期間35年

(2) National Education Assessment System (NEAS) への支援 (英国 DFID との共同事業)

目的：教育評価システムの確立 (行政組織の設立と能力開発)

担当部局：連邦教育省カリキュラム局

融資額・条件：IDA ローン、363万USドル、金利0%、据え置き期間10年、返済期間35年

(3) Education Sector Reform (ESR) への資金拠出及びモニタリング

パンジャブ州では2004年から事業が開始された。北西辺境州及びバロチスタン州では、協議中である。

(4) 北西辺境州・シンド州への追加的資金援助

⁸ ドナーである国際開発援助機関及び二国間援助機関による援助過程は下記のとおり、基本的に4通り考えられる。

(1) 連邦政府財務省への資金援助が教育省に配分される部分

(2) 連邦政府教育省へ直接配分される部分

(3) 州政府へ直接配分される部分

(4) 各援助機関が直接プログラム・プロジェクトあるいは関係するパキスタン側個人に支出する部分

4-2-2. アジア開発銀行（ADB）

アジア開発銀行の教育分野開発戦略の要旨

主要な問題：社会指標は南アジア諸国で最悪のレベル。ジェンダーギャップ、都市・農村ギャップ、社会サービス供給の非効率性と低い質的水準

対 応 策：ガバナンスの改善

①地方分権的ファイナンスの企画

②社会サービス（教育、保健・医療、福祉）の促進

出所：第三次国別援助研究会報告書 8 ページ

(1) Decentralized Elementary Education Project (Sindh)

目 的：州内貧困地域における公的初等教育学校システムの質の向上と同システムへのアクセス改善

担 当 部 局：シンド州教育局

融資額・条件：ADF ローン、7,500 万 US ドル、金利 1%（据え置き期間）／1.5%（返済期間）、据え置き期間 8 年、返済期間 32 年

(2) シンド州、北西辺境州、パンジャブ州、バロチスタン州を対象とした技術教育、中等理科教育（実験室施設、機材供与）、プライマリー・スクールからミドル・スクールへの拡充

4-2-3. 欧州共同体委員会（EC）

(1) 教育セクター改革（ESR, Education Sector Reform）支援の中の教育人材育成

(2) Northern Pakistan Education Programme 2003-2008

（教員訓練、遠隔地学校管理運営支援、コミュニティ参加促進、学校インフラストラクチャー供与）

1,900 万ユーロ≒24 億 7,000 万円／1 ユーロ≒130 円、（Aga Khan 大学との共同事業）

(3) 北西辺境州とシンド州が重点地域

4-2-4. 国連児童基金（UNICEF）

(1) 北西辺境州、バロチスタン州、パンジャブ州、シンド州に支所あり。パンジャブ州重点地域。

(2) パンジャブ州初等教育向上プロジェクト・フェーズⅡ（教員研修、コミュニティ参加促進）

(3) 就学前教育・中等教育における HIV/AIDS 予防キャンペーン及び技術教育

(4) バロチスタン州コミュニティ・スクール及び公立学校支援プロジェクト（オーストラリア AusAID との共同事業）

(5) EFA 局傘下の National Education Foundation による Community School Project への資金援助

4-2-5. 国連教育科学文化機関（UNESCO）

(1) 連邦教育省への識字政策策定支援（技術協力）

(2) イスラマバード中等教員研修

- (3) パンジャブ州、バロチスタン州対象コミュニティー・ラーニング・センター (CLC) プログラム
各州政府及び NGO との共同事業

4-2-6. 世界食糧計画 (WFP)

- (1) 女子基礎教育支援 (北西辺境州、バロチスタン州、AJK、シンド州学生への食糧援助)
1,420 万ドル/WFP 及び 2,300 万ドル/パキスタン政府 (2002-2004)

4-2-7. 米国国際開発庁 (USAID)

- (1) バロチスタン州、シンド州が重点地域
- (2) 1 億 US ドルを教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) へ資金拠出
ESR-A プログラム：女子初等教育推進にかかる政策支援、教員及び行政官への研修、成人識字、就学前教育、官民パートナーシップの促進 (2002 年 5 月～2006 年 9 月)
- (3) シンド州、バロチスタン州対象就学前教育改善プロジェクト
150 万 US ドル (2001 年 9 月～2004 年 3 月) Aga Khan 財団との共同事業
- (4) イスラマバード、ラワルピーンジ、カラチの幼稚園・小学校対象民主化教育促進プロジェクト
420 万 US ドル (2001 年 9 月～2003 年 8 月) PACT Inc. との共同事業
- (5) 試験機関設立プロジェクト
450 万 US ドル (2003 年 8 月～2007 年 12 月) Aga Khan 大学との共同事業
- (6) パキスタン人教職員能力開発プロジェクト (USA への留学・研修)
500 万 US ドル (2003 年 7 月～2006 年 6 月) AED との共同事業
- (7) FATA 対象学校施設改善・拡充プロジェクト (日本の見返り資金との共同事業)
250 万 US ドル (2004 年～2 年間) 一般競争入札で調達中
- (8) パキスタン国民生活支援プログラム (主な対象：教育改革、基礎保健、地方水道など)
300 億 US ドル (2004 年～5 年間) 3 月 19 日パウエル国務長官訪「パ」の際に宣言

4-2-8. 英国国際開発省 (DFID)

- (1) 教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) への資金拠出
- (2) NEF (National Education Foundation) への支援 (セミナー開催、教員研修、VSO/Voluntary Service Overseas 派遣)
- (3) EMIS (Education Management Information System) の強化支援
- (4) 北西辺境州初等教育強化プロジェクト (75 万英国ポンド)
- (5) シンド州初等教育強化プロジェクト (32.7 万英国ポンド)

4-2-9. ドイツ技術協力公社 (GTZ)

- (1) 北西辺境州が重点支援地域
- (2) 北西辺境州教育セクタープログラム (教育政策・制度改革及び能力開発、教育の質向上のための教員研修：ECE/プライマリー/ミドル・スクール教員対象、学校インフラストラクチャーの供与)
320 万ユーロ ≒ 4 億 1600 万円 / 1 ユーロ ≒ 130 円、(2002-2004)

4-2-10. ノルウェー開発協力庁 (NORAD)

- (1) 教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) への資金拠出 (質の高い教育推進 : 就学率・修了率の向上、コミュニティー参加促進、教員訓練)
2,200 万ドル (2002-2008)
- (2) パンジャブ州 UNICEF プロジェクトへの資金支援 (就学率の向上、コミュニティー参加促進、教員訓練、教育運営管理情報システムの拡充)
500 万ドル (2003-07)
- (3) FATA コミュニティー・スクール (EFA 局傘下の National Education Foundation コミュニティー・スクール) 建設プロジェクト (対象地域における 350 校の建設)
650 万ドル (2002-2008)

4-2-11. カナダ国際開発庁 (CIDA)

- (1) 教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) への資金拠出
- (2) 連邦政府教育省への「Education Specialist」「Education Economist」(共にキャパシティー・ビルディング目的のコンサルタント) 派遣費用支援
- (3) パンジャブ州初等教育教員養成学校改築プロジェクト

第5章 我が国の教育分野への取り組み

5-1. 政策関連事項

5-1-1. 外務省

我が国は1996年以降、パキスタンの社会経済開発状況や、同開発計画に係る調査研究及び経済協力総合調査団を含む政策協議を経て、国別援助方針として重点分野を選定した。

1998年5月の核実験実施後、我が国は新規無償資金協力の停止、新規円借款の停止を発動した。また国際開発援助機関に対しパキスタンへの融資については慎重な対応を求めた。

しかし、現ムシャラフ政権は1999年10月以降、世界銀行などからのコンデショナリティーとしての貧困削減戦略文書を策定し、人間の安全保障と経済成長をめざす基本的な開発戦略を打ち出した。我が国はこの開発戦略に沿って、これ以降社会セクター開発をより重視するようになった。

2001年9月以後は、国際的テロリズムとの対決姿勢を打ち出しているパキスタン政府を国際社会が支援しているなかで、我が国も緊急の経済支援（47億USドル+3億USドル）を実施するとともに、同国債権国会合（パリクラブ）にて多額の債務繰り延べに同意している。

同国の社会経済開発に対する我が国の国別援助方針としては、これまでの経緯から次のような援助重点分野を選定している。

(1) 社会セクター

- ア) 基礎教育及び初等教育レベルにおける女子教育の水準向上
- イ) 人口問題及びエイズ対策を含む健康・保健分野の人材育成
- ウ) 上下水道未整備の現状に鑑み、居住環境改善

(2) 経済基盤整備

- ア) 農村電化、電力設備の効率化、支援
- イ) 輸送網整備推進のための国道・地方道の新設・改修、鉄道施設・車両のリハビリテーション支援

(3) 農業

- ア) 新規灌漑施設などの整備・拡充
- イ) 既存灌漑施設の整備及び維持管理・補修
- ウ) 農業研究支援

(4) 環境保全

- ア) 森林破壊の進行による土壌破壊、洪水、砂漠化、都市環境悪化などの環境問題に対する協力
- イ) 産業公害防止に関する協力

また、同国への協力についての留意点として、次のようにあげている。

- (1) パキスタン側で開発政策の策定及び実施に際し、政策の一貫性及び透明性が確保されていることが不可欠である。
- (2) パキスタン側実施機関の人材育成などを通じ、案件実施能力の向上を支援していくことが重要である。
- (3) パキスタン側で我が国の技術協力を活用する一層の余地がある。
- (4) 技術協力と資金協力の連携に一層留意すべきである。

- (5) 国際援助機関及び NGO との連携を強化すべきである。
- (6) 援助案件の採択には、貧困対策、弱者救済、WID などの視点に留意する。
- (7) パキスタン政府が IMF 及び世界銀行と合意したコンデショナリティーの実施状況に注視していく必要がある。(安定した財政基盤を確立するための徴税制度改革、電力セクターの民営化を含む経済構造改革、金融システムの健全化、投資環境の整備などがテーマ)

平成 15 年度には、日本大使館が中心となって現地でタスクフォースが編成され、そのなかで(実務者レベルの) 対パキスタン ODA 戦略が検討された。このタスクフォースは、重点分野である教育分野について次のような検討結果を提示している。

教育分野の援助方針は、次のとおりである。

- (1) 基礎教育に重点をおきつつ、技術・職業教育及び遠隔教育分野に対して資金協力、技術協力、草の根無償資金協力、見返り資金などを効果的に組み合わせたプログラム支援を行う。
- (2) その際、地方分権化に注視しつつ、連邦及び地方教育行政の機能強化によってパキスタン側の能力や透明性を高めていく。
- (3) この分野では多くのドナーが関与するので、他のドナーとの調整を積極的に行う。

更にこのタスクフォースは、基礎教育分野への支援として、次のような具体策を提言している。

- (1) 公立プライマリー・スクール、ノンフォーマル教育学校、就学前教育などの連携により就学率・修了率の改善を図る。
- (2) 連邦政府教育省においては、専門家派遣を通じてカリキュラム見直し、教材作成などを含めた政策面の強化を行う。
- (3) 州及び県レベルの教育の質の向上並びに機会の拡大を図るため、資金協力、技術協力、見返り資金などを組み合わせながら、教員養成、地方教育行政官の能力強化、モニタリング・評価体制の整備などへの支援を検討する。
- (4) 既存の情報システムの改善は、計画立案、モニタリング体制強化に有益である。
- (5) パンジャブ州 4 県を対象とする技術協力プロジェクト(協力予定期間 3 年)の要請を受けている。実施に向けて準備を進める。
- (6) バロチスタン州で実施中の「バロチスタン州中等教育強化改善事業」(有償資金協力)では、専門家派遣や研修などの技術協力との連携による支援を検討する。
- (7) 他ドナーとの連携においては、見返り資金を活用した FATA における小学校舎改築などの教育機会の拡大に関しても支援を検討する。

その他、このタスクフォースは技術・職業教育や遠隔教育への支援も検討していくべきであると指摘している。

5-1-2. 国際協力銀行(JBIC)

パキスタン政府の貧困削減戦略に沿った社会経済開発戦略と常に整合性を確認しつつ、我が国の国別援助方針に従って、事業を実施している。

2004 年 2 月にはパキスタンの教育セクターについて調査し、今後の援助事業実施に係る参考資料としている。同調査によれば、教師の質を中核的な部分とする教育の質の向上と、現場レベルでの

教育行政担当者の運営管理能力の改善が重要であるとの結果が出されている。

5-1-3. 国際協力機構（JICA）

外務省の国別援助方針に従い、JICA事業実施の参考として国別事業実施計画を策定している。JICAの対パキスタン援助重点分野は次のとおりである⁹。

- (1) 民主化、良い統治（行政改革／人材養成／e-ガバナンス、警察改革、民主選挙）
- (2) 経済政策、経済基盤（政策、輸出・投資・中小企業振興、産業人材育成、運輸政策）
- (3) 社会セクター支援（リプロヘルス、感染症・基礎教育、女性自立、行政向上）
- (4) 農林水産業（農業政策、地域農業振興、水管理、人材の普及、農産物輸出）
- (5) 水・環境対策（上下水道整備管理、環境保全とモニタリング）

国際協力機構（JICA）は、第三次パキスタン国別援助研究会を開設し、2003年11月に「パキスタン国別援助研究会-持続的社会的構築と発展に向けて」として同報告書を公表した。

同報告書は、パキスタンの上位目標を持続的発展に設定した。その上で、社会の持続的発展のために必要な基礎条件として次の3条件を提示した。

- (1) 法・秩序（Law & Order）の堅持と政策の整合性・継続性
- (2) 機会の平等と生産要素（特に人的資源）の自由な移動を保障する社会的・制度的条件
- (3) 高い社会的モニタリング能力と機能

また、上位目標と基礎条件を実現する社会経済開発戦略の方向性を提示した。それらの戦略の方向性とは次の3点である。

- (1) 人間開発の方向性
- (2) 経済開発の方向性
- (3) 地域開発の方向性

この3つの戦略的方向性について、同報告書は（1）人間開発の方向性の中心課題を「教育におけるジェンダー・バイアスの解消と中間層の形成、保健・医療における公平性と人間の安全保障の確保である」としている。

同報告書（13頁）は、パキスタンの教育の現状分析を経て、基本的な問題点として、次の5点を指摘している。

- (1) 義務教育の失敗
- (2) ジェンダー・バイアスの残存
- (3) 公的教育の質的低下
- (4) 高等教育の等閑視
- (5) 私立教育の興隆

上記問題点のなかでも、特に（2）ジェンダー・バイアスの残存が重要開発課題であることを同報告書は指摘し、その解決への諸方策として女性識字率・就学率の向上による長期的なジェンダ

⁹ 平成14年度版による。

一・バイアス解消を提言している。そして我が国援助の重点課題として「女性識字率と女子就学率の向上」を推薦している。さらにより具体的な実施上の課題として次のように例示している。

- (1) 公教育の再構築（設備充実、教員再教育）
- (2) 女子教員の勤務環境の改善(給与体系の抜本的改革、通勤・居住環境の整備など)
- (3) 初等教育の無償化
- (4) ノンフォーマル教育改善

5-2. 我が国の ODA 実績

我が国のパキスタンへの ODA 累計実績（金額・人数）は 2001 年度までに、次のとおりである。

- | | | | |
|------------|---|------------------|---------|
| (1) 技術協力 | : | 279 億円 (2.4%) | |
| | | 研修員受入 | 3,646 名 |
| | | 専門家派遣 | 783 名 |
| | | 調査団派遣 | 2,437 名 |
| | | 協力隊派遣 | 64 名 |
| (2) 無償資金協力 | : | 1,753 億円 (15.2%) | |
| (3) 有償資金協力 | : | 9,496 億円 (82.4%) | |

合計 : 11,528 億円 (100%)

2001 年度の我が国 ODA 実績は次のようになっている。

支出純額ベース (US 百万ドル)

- | | | |
|------------|---|----------------|
| (1) 技術協力 | : | 11.83 (6.4%) |
| (2) 無償資金協力 | : | 40.03 (21.6%) |
| (3) 有償資金協力 | : | 133.46 (72.0%) |

合計 : 185.32 (100%)

これまでに我が国が実施した教育分野関連の主要 ODA プロジェクトは下記のとおりである。

表 5-1. 我が国の教育関係 ODA 実績

年度	援助形態/件名	内 容	金額 (億円)
	[技術協力]		
1988	教育テレビチャンネル設立計画 F/S 調査	開発調査	
	[無償資金協力]		
1981	センター・オブ・エクセレンス機材整備計画	機材	10.00
1985	カイデアザム大学機材整備計画	機材	13.40
1986	カラチ大学化学研究所整備計画	機材	12.38
1986	メヘラン工科大学教育機材整備計画 (1/2 期)	機材	12.82
1987	メヘラン工科大学教育機材整備計画 (2/2 期)	機材	8.81
1987	クズタール工科大学教育機材整備計画 (1/2 期)	機材	6.49
1988	クズタール工科大学教育機材整備計画 (2/2 期)	機材	3.57
1989	教育テレビチャンネル設立計画 (1/2 期)	建設	16.43
1990	教育テレビチャンネル設立計画 (2/2 期)	建設	17.83
1991	国立ファイサラバード繊維工科大学教育機材 改善計画	機材	6.50
1992	ペシャワール工科大学教育機材整備計画	機材	5.19
1994	北西辺境州女子教員養成校設立・ 教育機材整備計画	建設	8.57
1994	北西辺境州初等教育改善計画 (1/3 期)	建設	4.06
1994	教育テレビチャンネル拡充計画 (1/2 期)	建設	3.33
1994	アラマ・イクバル大学機材整備計画	機材	9.74
1995	北西辺境州初等教育改善計画 (国債 2/3 期)	建設	7.86
1995	教育テレビチャンネル拡充計画 (国債 1/2 期)	建設	2.14
1995	ファイサラバード農業大学教育機材整備計画	機材	9.02
1996	北西辺境州初等教育改善計画 (国債 3/3 期)	建設	2.24
1996	教育テレビチャンネル拡充計画 (国債 2/2 期)	建設	5.78
1997	ラホール工科大学教育機材整備計画	機材	10.72
	[円借款]		
1997	バロチスタン州中等教育教科改善事業	施設・機材	39.17

出所：「我が国の政府開発援助 2000」（外務省）から筆者作成

上記によれば、教育分野の協力は、1980年代には無償資金協力が主で、高等教育分野に向けられている。1990年代になり、無償資金協力においては、教育機会の裾野を広げる初等教育施設への協力、通信教育分野での機材供与案件なども実施した。例えば、「北西辺境州初等教育改善計画（1994

～1996)」では、30 のモデルとなるプライマリー・スクール (G1-5) を建設した。また「北西辺境州女子教員養成校設立・教育機材整備計画 (1994)」では女子の就学率が低い同州で質の高い女子教員の養成を図るべく建設された。

1990 年代後半にはパキスタン政府の基礎教育普及への努力を支援するため、1997 年に円借款で「バロチスタン州中等教育教科改善事業」を実施した。この内容として、プライマリー・スクール (G1-5) とミドル・スクール (G6-8) をあわせた 8 年間の一貫教育を実現するための校舎の拡充、理数科教室の拡充、技術教育の支援など多岐にわたるプログラムへの協力を行っている。

同様に 1990 年代後半以降、技術協力でも教育分野の協力が活発になり、1994 年から 2003 年までに 18 名の長期・短期専門家が派遣されている。

1997 年からは、識字教育委員会に長期専門家を派遣し、ノンフォーマル基礎教育スクールに係る政策支援、教育の質の改善、カリキュラム改革、教材改善などの支援を行っている。2001 年に同委員会が EFA 局に統合されてからは、分権後の県行政官への研修セミナーの実施、2002 年以降は「国連識字の 10 年」にあわせ、ノンフォーマル教育全般に係る行動計画策定を UNESCO と共同で支援している。2003 年には「女子教育」の短期専門家も派遣され、EFA 局がイスラマバード首都圏で実施中の成人識字教育のモニタリング強化研修やラジオを使った識字キャンペーンの支援を行った。

1998 年にバロチスタン州教育局へ、円借款事業との連携を視野に入れた「技術教育」分野の短期専門家を派遣した。その他、北西辺境州には、無償資金協力事業へのフォローアップとしての役割もある「女子教育」分野の短期専門家を派遣した。

青年海外協力隊 (JOCV) 派遣事業では 1995 年以降 2003 年までに 78 名が派遣された。多くの隊員が何らかの形で教育・人材育成に関連しているため正確な区分は難しいが教育分野の業種に注目すると、小学校教員、理数科教員、識字教育支援 (NFE 派遣)、技術教育指導者などで 9 名の実績がある。またシニア・ボランティアとして 2001 年以來 2003 年までに技術教育、理科教育、数学教育の分野で 3 名の実績がある。

他方、草の根無償資金協力では、各協力の規模は小さいながら年々徐々に件数を拡充しつつ、広範囲な地域社会における草の根レベルの緊急的な要請に応え、援助を積極的に展開している。協力分野として公衆衛生、飲料水供給、WID、社会福祉、環境などと並んで、教育 (基礎教育、特殊教育が主な対象) も主要な分野となっている。教育分野における 1991 年度以降の主要な実績は下記のとおりである。

表 5-2. 草の根無償資金協力実績

	年度	協力内容	位置名	州名
1	1991	セルフヘルプスクール建設	Gilgit	N.A.
2	1992	セルフヘルプスクール建設	Gilgit	N.A.
3	1993	簡易印刷機材供与	Lahore	Punjab
4	1994	女子プライマリー・スクール建設	Gilgit	N.A.
5		女子コミュニティー教育センター建設	Turbat	Balochistan
6	1995	知的障害児用学校建設	Lahore	Punjab
7		Nasra 学校建設	Karachi	Sindh
8		セルフヘルプスクール建設	Ghizir	N.A.

9		視覚障害者用図書開発及び供与	Lahore	Punjab
10		Jand mehlu への教育と飲料水供給	Gujar Khan	Punjab
11	1996	女子ハイ・スクール増設	Sialkot	Punjab
12		女子ノンフォーマル教育の実施	Mianwali	Punjab
13		女子障害者及び視覚障害者への支援	Islamabad	
14		農村支援プログラムへの支援	Kasur	Punjab
15		部族(支配)地域における女子教育	Peshawar	NWFP
16		セルフヘルプスクール建設	Hyderabad	Sindh
17		ノンフォーマル・プライマリー教育プログラム	全国	
18	1997	プライマリー・スクール建物増設	Lahore	Punjab
19		ホーム・スクール教育プログラム	Lahore	Punjab
20		プライマリー・スクール及び職業訓練センター建設	Kasur	Punjab
21		視聴覚障害者用教育機材供与	Gujranwala	Punjab
22		視聴覚及び知的障害者用訓練施設の増設と同機材供与	Gujranwala	Punjab
23		教育用資機材などの供与	Khanewal	Punjab
24	1998	hasegawa 記念学校教育支援	Hunza	N.A.
25		教育センター建設	Shakargarh	Punjab
26	1999	識字教育センター建設	Lahore	Punjab
27		障害者用リハビリテーション・センターの建設	Karak	NWFP
28		コミュニティー・スクール施設・設備の改良	Swat	NWFP
29		MCH & ホーム・スクール施設・設備の改良	Karachi	Sindh
30		グラマー・スクール建設	B/Quetta/KS	Balochistan
31		成人識字及び職業訓練センターの建設	DIK	NWFP
32		モデル・スクール施設・設備の改良	B/Mastung	Balochistan
33		聴覚障害者用聴覚機材の改善	Karachi	Sindh
34		プライマリー・スクール施設・設備の改良	Gilgit	N.A.
35		女性障害者用教育及び職業訓練施設・設備の改良	位置不明	Punjab
36		hasegawa 記念学校施設・設備の改良	Hunza	N.A.
37		プライマリー教育の改善	Muz,garh	Punjab
38		モデル・スクール施設・設備の増設	Jehlum	Punjab
39	2000	学校施設建設	Lahore	Punjab
40		Umeed Gah 特殊教育用施設・設備の改良	Multan	Punjab
41		プライマリー・スクール建物建設	Karachi	Sindh
42		障害者用職業訓練機材供与	Kamoke	Punjab
43		男女共学プライマリー・スクールの建設	Sheikhupura	Punjab

44	2001	プライマリー教育の拡充	Islamabad	
45		アフガニスタン 難民女性教育支援	Quetta & Peshawar	NWFP & Balochistan
46		プライマリー・スクール建設	Gilgit	N.As
47		33 村落へのスクール・バス供与	Hunza	N.As
48		プライマリー・スクール建設	Salkot	Punjab
49		聾啞者用訓練機材供与	Lahore	Punjab
50		エレメンタリー・スクール(G1-8)建設	Gujar Khan	Punjab
51		特殊児童教育用施設・設備の改良	Quetta	Balochistan
52		女子用プライマリー・スクール建設	Quetta	Balochistan
53	2002	学校施設建設	Lahore	Punjab
54		知的及び身体障害児童用リハビリテーション・センター建設	Murree	Punjab
55		ハイ・スクール建物増設	Lahore	Punjab
56		モデル・スクール施設・設備増設	P.D.Khan	Punjab
57		モデル・アカデミー学校建物建設 (phase- II)	Hunza	N.As
58		コミュニティー・スクール施設・設備拡充	Chitral	NWFP
59		女子用プライマリー・スクール建設	Khyber Agn	Tribal Area (TA)
60		基礎教育施設拡充	Karachi	Sindh
61		プライマリー・スクール施設・設備拡充	Loralai	Balochistan
62		Malik Cambridge School 再建	Kuchlak	Balochistan
63		Mustung District 緊急産科支援	Mustung	Balochistan
64		学校建物建設	Muslimbagh	Balochistan
65		公立学校建設	Quetta	Balochistan
66	2003	成人識字センター建設	Lahore	Punjab
67		モデル公立学校建物建設	Quetta	Balochistan

出所：日本大使館資料より筆者作成

これら教育分野における草の根無償資金協力の実績を見ると、貧困にあえぐ僻地の人々や、様々な障害に苦しむ社会的弱者のベーシックヒューマンニーズに対し、きわめて有意義な援助を実施していることがわかる。今後は、草の根無償資金協力の原則である個々の直接的な要請に対応しながらも、基礎教育分野の他の協力と総合的な連携を図るならば、我が国の援助効果がより一層増すように思われる。

5-3. 援助実績の評価・教訓と今後の援助の方向性

5-3-1. 現地調査分析による問題・課題の確認

2002年5月、国際協力事業団（現在国際協力機構）から発行された「開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育」において基礎教育に対する協力の考え方の中で、基礎教育の課題を一般的な

概念で捉えている。

この基礎教育の一般的な課題の中で、パキスタン基礎教育の調査目的と内容を概念的に適用しての現状分析には(1)「初等中等教育の拡充」¹⁰、(2)「教育格差の是正」¹¹、(3)「教育マネジメントの改善」¹²の3課題が適合すると考えられる。

また、国際協力事業団(現在国際協力機構)では2003年9月作成の「対パキスタン支援授業計画の概念図」の中で、教育分野を次のように位置づけている。

すなわち、第三次パキスタン国別援助研究会の基本テーマである「持続的社会的構築と発展」に対応して、パキスタンの上位目標を持続的発展に設定した。その上で、社会の持続的発展を実現すべき戦略の方向性としては、(1)人間開発の方向性、(2)経済開発の方向性、(3)地域開発の方向性の3点であるが、特に(1)人間開発の方向性において教育分野は重点分野として採択されている。

重点分野の一つである教育の中での基本課題を次の3点として指摘している。これらは先述の3点の基礎教育に係る一般的な課題と整合性があると考えられる。

- A. 教育の機会拡大＝(1)「初等中等教育の拡充」(量の拡大)、(2)「教育格差の是正」
- B. 教育の質の向上＝(1)「初等中等教育の拡充」(質の向上)
- C. 教育行政の機能強化＝(3)「教育マネジメントの改善」

これらA～Cの課題に対する協力内容として、①基礎教育向上支援、②技術・職業教育支援、③遠隔教育支援を掲げている。

本教育分野基礎調査は①基礎教育向上支援の一環であり、3点の基本課題A～Cについて、収集した統計データの分析及び現地調査において連邦政府教育省や各州教育局と確認した実態の中から主要な問題点を明らかにする。そして、それら主要な問題点について概念的な整理を行ったうえで、対策や協力の基本的な方向性について検討したいと考えている。

A. 教育の機会拡大(量的拡大)

低い就学率の主な原因・理由について、今回の現地調査における教育現場視察及び教育省・各州教育担当者との意見交換内容を取りまとめると、次の事柄が明らかになった。

- (1) 新規教育施設数の不足(特に成人識字センター、ミドル・スクール)
- (2) 成人識字センターへの職業訓練部門設定の必要性(受講生へのメリットを増やすため)
- (3) 学校インフラストラクチャー(施設、設備、資機材など)の不備
- (4) 学校への遠距離と通学手段の不備(特に女子学生には大きな障害)
- (5) 親の貧困(学校が徴収するわずかな経費を払えない親が多い)
- (6) 教育の価値を理解しない親の無知
- (7) 子どもの労働収入と学校費用を比較する親の判断
- (8) ノンフォーマル教育の拡大と運営の強化

¹⁰ 「初等中等教育の拡充」は「初等中等教育への就学促進(＝量的拡大)」と「初等中等教育の質の向上」に分けられる。この概念の具体的内容は「初等中等教育への就学促進」である。

¹¹ 「教育格差の是正」とは、多くの開発途上国・地域では教育における男女格差、地域格差、経済格差、民族格差などが顕著に見られ、これらの格差を是正することである。

¹² 「教育マネジメントの改善」については、多くの開発途上国で地方分権化の影響で教育行政も分権化の影響を受け、地元ニーズに適した効率的かつ効果的な教育マネジメントをめざしている。

また下記のとおり、対象領域を確認するため、標記に関連した教育指標に係る統計データの分析を行った。評価方法としては全国レベルとの比較である。その結果、相対的にバロチスタン州の数値が全国平均や他の州と比較してより低い数値が多いことが判明した。また、ミドル・スクール（G6-8）への進学率が全国レベルにおいても、当該学齢人口の20%台で低い。特に女子の進学率が10%台あるいはそれ以下であることは大きな問題である。総じて女子の就学率、識字率が非常に低いのは重大な社会問題である。

表 5-3. 粗就学率と成人識字率の概要

項目	連邦(全国)	パンジャブ州	北西辺境州	バロチスタン州
①粗就学率（プライマリー・ステージ）				
人口 (Age5-9) との比	85.9%	87.2%	87.3%	61.4%
女子/男子 比	(67.3%)	(76.0%)	(56.1%)	(58.6%)
②粗就学率（ミドル・ステージ）				
人口 (Age10-14) との比	22.8%	22.2%	24.4%	12.6%
女子/男子 比	(83.0%)	(73.7%)	(206.2%)	(46.5%)
③成人識字率 (%)				
(男性)	43.92%	46.56%	35.41%	24.83%
(女性)	(54.43%)	(57.20%)	(51.39%)	(34.03%)
女子/男子 比	(31.58%)	(35.10%)	(18.82%)	(14.09%)
	(58.0%)	(61.4%)	(36.6%)	(41.4%)

出所：粗就学率は"PAKISTAN School Education Statistics 2000-2001", P14-15 より筆者作成

同数値は私立校と公立校の合計値

私立学校は通常プライマリーとミドルの区別がない一貫校が多く、統計処理のために敢えて区分していることから、スクールではなくステージという表現を使用している

これらの調査結果から、就学率をめぐる主要な問題・課題としてはいわゆる学校インフラストラクチャー（施設・設備・資機材など）不足、識字センターで取り扱う内容と現地のニーズとの整合性、通学の困難性、家庭の貧困及び親の無理解、教員の専門知識の不足と未熟な教授法、教科書など教材の不足・不備などがあげられる。

また、特に協力効果が期待される分野として、以下の点があげられる。

- (1) 対象地域として、バロチスタン州の数値が全般的に非常に低い。
- (2) プライマリー・スクールよりはむしろミドル・スクールにおける就学率の方がより深刻な状況にある。
- (3) 当然男子よりは女子の方が著しく就学率が低い。

B. 教育の質の向上（質の向上）

標記についても、現地調査の過程における教育省及び各州教育担当者との意見交換内容を取りまとめると、主に教員関連の問題の多さと教員の能力開発の必要性について、現場の教員をはじめとして多くの関係者からの指摘があった。

その主な原因・理由について取りまとめると次のようになる。

- (1) 教員の給料が低く、昇進方法も不明確な場合が多いので、優秀な人材が集まらない。

- (2) 同様に、給料が低いために専業としては魅力的な職業ではないが、拘束時間が相対的に少なく、比較的労働条件が厳しくないとの一定の評価がされている。しかし、勤務状況についてのモニタリングや評価を受ける機会も限られているので、その結果教育や能力開発に特に熱心ではない教師の発生を防ぐことが難しい。
- (3) 教員となるための教育と訓練を十分に受けていないので、教科内容への学識と授業運営能力が欠けている教員が多い。
- (4) 同様に、教員となるための教育と訓練を十分に受けていないので、自らの社会性が不十分な場合がある。これらの教員は、学校が生徒の人格形成の場であることを自覚しておらず、生徒への生活指導が過度に厳格になる傾向がある。
- (5) 学校の教育用設備が不備のため、適切な現場の教育が実施できない。(教室数の不足、机・椅子の不足、教科書数の不足、不適切な教科書の内容、その他教材・教具の不足など)
- (6) 施設管理や課外活動用の予算が不足あるいは皆無なので、適切な施設管理も充実した学校活動もできない。
- (7) 教員不在の実態は数字以上に深刻で、教員不在率が 50%程度にまで達する地域もある。その主な原因は、教員組合などの利害団体や政治家の干渉、及び任地が僻地で生活自体が困難な環境下にあることなどである。また、女性教員には、伝統、文化面からの制約も大きい。
- (8) 学生の理解度や地域事情に配慮しない不適切な内容の教科書やカリキュラムの不備
- (9) 教師の権威主義な指導態度（低学年生への過剰な厳格性が低学年生の中途退学率の多さに関係があると思われる）

関連した教育指標についての統計データの分析を行った。評価方法としては全国レベルとの比較である。その結果、やはり相対的にバロチスタン州の数値が全国平均や他の州と比較してより低い数値が多いことが判明した。

表 5-4. G5 残存率・G5 留年率・教員不在率などの概要

項目	連邦(全国)	パンジャブ州	北西辺境州	バロチスタン州
① G5残存率 (プライマリー・スクール)	50%	42%	72%	58%
② G5留年率 (プライマリー・スクール)	3.9%	4.3%	2.1%	8.9%
③ 教員不在率 (プライマリー・スクール)	16.0%	3.5%	22.7%	25.0%
④ 学生/教員比 (プライマリー・スクール)	49 人	37 人	34 人	40 人

出所：①②④は Dr. Muhammad Saleem, "Education for All The Year 2000-Assessment",

PAKISTAN COUNTRY REPORT, October 1999 より引用

③は JBIC Islamabad Office, "PAKISTAN Sector Study Report Education Sector"

P13 より引用

教育の質に係る様々な問題がある中で、主要な問題としては教員の質、すなわち教員としての総合的な資質が問題の中核となっている。この場合の教員の質とは、専門分野への十分な学識と学生の人格形成過程におけるよき相談者（カウンセラー）、個々の学習能力に応じた適切な教授法の習

得などの基本条件が満たされているかどうかである。更に教員の不在は個人的な問題ではなく、社会的な問題としての対処が必要である。

C. 教育行政の機能強化

標記に関連する教育行政の脆弱性や混乱などについては、既に該当する各部分で指摘してきたが、ここで要約して再確認する。教育省から各州、各県の教育担当者から現状の混乱とそれぞれのレベルでの教育行政機能強化の必要性を強調されたが、実態はきわめて複雑である。

- (1) 教育省では過去の行政改革で定員が削減された結果、教育省の将来に不安を感じて、多くの優秀な人材が去った。
- (2) 教育省では主要な幹部職への任命が行われていないなど内部に混乱があり、その影響を受けて、一般職員の士気が低い。
- (3) 2001 年の大統領地方分権令の影響で、教育行政の実務が州や県に移管されているが、その後の教育省の新しい役割や機能について、省内では認識が低く、合意も得られていない。
- (4) 2001 年から当初 5 年計画で開始された 1,000 億ルピーの予算計画による「教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform)」では、教育省はイニシアティブ (主体性) を確立できずにおり、同計画の予算も 2004 年 3 月の段階で、60 億ルピーの執行に止まっている。将来の展開も不明確である。
- (5) 各対象州では、2001 年の大統領地方分権令以後、州教育局は教育行政実務の主体とされているが、実務遂行のための内部組織・制度・規定などの整備が、各州教育局内でも各県教育部内においても進んでいない。特に連邦教育省や州教育局・県教育部との役割分担及び業務調整について、進捗していない。
- (6) 各対象州の教育局や県教育局の教育行政担当者のレベルでは、新しく権限委譲された教育行政内容の理解や各自の行政責任への自覚が足りず、従って実務活動や教育現場への指導が制約されている。その結果は教育の現場での様々な混乱につながっており、收拾の目途も立っていない。
- (7) 教育省から教育の現場までの資金支出の遅れが、多くの教育行政業務の遂行に支障をきたしている。

たとえば、教育省では教育セクター改革関連の予算が財務省から教育省に対し事業進捗の遅れを理由に資金の追加支出がされなかった旨の説明を受けたが、逆に教育の現場である学校や県教育部においては資金不足で種々の改善ができないとの報告を受けた。

つまり教育省から教育の現場までの資金支出に関する教育行政過程の結果と原因・理由との関係が、鶏と卵の関係のように複雑になっており、行政の一部においては、このように混乱状態が見られる。

これらの教育行政分野機能強化の課題や問題については、基礎教育に関連する全教育行政組織・制度が対象となると考えられる。しかし現地調査の結果、現在最も深刻な状況で早急な改善や向上が求められているのは、教育の現場に近く学生への影響が大きい州教育局及び県教育部の職員の行政能力である。

5-3-2. 問題・課題への対応策の検討

上記における主要な問題や課題に対して、前述の3基本目的の視点から、技術的な対応策の検討を行うこととして、下記の表に取りまとめた。

表 5-5. 基礎教育分野の課題・問題と対応策の検討

基礎教育分野の主要課題・問題	対応策の検討
A. 教育の機会拡大(量的拡大)関連	A. 低就学率・低識字率対策
(1) 学校数・学校インフラストラクチャーの不備・不足	(1) 学校新設・学校インフラストラクチャーの改良・追加供給
(2) 識字センターで取り扱う内容と現地のニーズとの整合性	(2) 職業訓練部門の設定
(3) ①家庭の貧困	(3) ①学校経費の供給(授業料の無償化、奨学金供与など)
②親の無理解	② 親への啓蒙活動
(4) ノンフォーマル教育の機会の不足	(4) a) コミュニティスクール(ノンフォーマル小学校)の設置、運営支援 b) 成人識字の改善支援
B. 教育の質の向上(質の向上)	B. 主に教員対策
(1) 教員の専門知識不足、未熟な教授法、カウンセリング能力不足	(1) 教員再研修・訓練(専門分野・教授法・カウンセリング)
(2) 教科書など教材の不足・不備	(2) a) 教科書内容の改良 b) カリキュラムの改善 c) 優良教科書の無料配布
(3) 教員の不在	(3) a) 教員の勤務環境の改善(人事、給与など) b) 学校マネジメントの改善 c) 適切な学習モニタリング・評価の実施
(4) 主にプライマリー・スクールでの中途退学	(4) ①親への啓蒙活動 ②教員再研修・訓練
C. 教育行政の機能強化	C. 主に組織間業務調整、新規教育行政業務能力開発
(1) 各州教育局・県教育部:各州教育局・県教育部の教育行政担当者レベルの新規教育行政担当業務への無知と無関心	(1) a) 各州内県教育部と各学校校長との業務調整 b) 各州内教育局・県教育部担当者に対する新規教育行政担当業務にかかる教育訓練 c) 各学校長への新規教育行政担当業務及び学校運営管理能力(教員指導も含む)に係る教育訓練

5-4. プロジェクト・プログラム形成への試み

上記の主要課題・問題に対する対応策の企画立案及び実践を協力プロジェクト・プログラム活動の中心的な内容と位置付けつつ、その他の事項の関連性も考慮した上で取捨選択し、下記のように協力プロジェクト・プログラムの形成の可能性を試みた。その際、想定される協力（援助）形態についても検討を加えた。

表 5-6. プロジェクト・プログラム形成対比表

対応策=プロジェクト・プログラム活動	プロジェクト・プログラム形成の可能性(援助形態)
A. 教育の機会拡大(量的拡大)関連	A. 低就学率・低識字率対策
(1) 学校インフラストラクチャーの改良・追加供給	(1) 学校インフラストラクチャー供与 (有償、見返り資金、草の根無償)
(2) 簡易な職業訓練部門の設定	(2) 成人識字センター・職業訓練 (技術協力プロジェクト、JOCV 派遣など)
(3) ①学校経費の供給(授業料の無償化、奨学金供与など)	(3) ①現行の我が国 ODA 形態では実施前の詳細検討の必要あり
②親への啓蒙活動	②PTA 活動強化(技術協力プロジェクト、JOCV 派遣など)
(4) a) コミュニティースクール(ノンフォーマル小学校)の設置、運営支援 b) 成人識字の改善支援	(4) a) コミュニティースクール設置、運営改善、カリキュラム改訂(草の根技術協力、技術協力プロジェクトなど) b) 成人識字センターの運営改善、カリキュラム改訂(草の根技術協力、技術協力プロジェクトなど)
B. 教育の質の向上(質の向上)	B. 主に教員対策
(1) 教員再研修・訓練(専門分野・教授法・カウンセリング)	(1) 教員再研修・訓練(専門分野・教授法・カウンセリング) (技術協力プロジェクト、JOCV 派遣など)
(2) a) 教科書内容の改良 b) カリキュラムの改善 c) 優良教科書の無料配布	(2) a) 教科書改訂(技術協力プロジェクト) b) カリキュラム改善(技術協力プロジェクト) c) 教科書無償配布(有償・無償資金協力)
(3) a) 地方教育行政の強化育成 b) 学校マネジメントの改善 c) 適切な学習モニタリングと評価	(3) a) 州教育局及び県教育部職員研修(技術協力プロジェクト) b) 学校マネジメント改善(技術協力プロジェクト) c) 学習モニタリング・評価(技術協力プロジェクト)
(4) ①学校経費の供給(授業料の無償化、奨学金供与など)	(4) ①現行の我が国 ODA 形態では実施前の詳細検討の必要あり
②親への啓蒙活動	②PTA 活動強化(技術協力プロジェクト、JOCV 派遣など)

C. 教育行政の機能強化	C. 主に組織間業務調整、新規教育行政業務能力開発
(1) a) 各州内県教育部と各学校校長との業務調整 b) 各州内教育局・県教育部担当者に対する新規教育行政担当業務にかかる教育訓練 c) 各学校長への新規教育行政担当業務及び学校運営管理能力(教員指導も含む)に係る教育訓練	(1) a) c) 学校マネジメント改善(開発調査、技術協力プロジェクト) b) 州教育局及び県教育部職員研修(開発調査、技術協力プロジェクト)

これらのプロジェクト・プログラム形成可能性について、重複を避け援助形態別に以下のとおり整理した。次に、プロジェクト・プログラム形成及び選定基準などを適用し、有効性について記述する。

1. 有償・無償資金協力関係

- (1) 学校インフラストラクチャー（施設、設備、資機材など）供与
- (2) 教科書無償配布

2. 技術協力プロジェクト関係

- (1) 教科書改訂
- (2) カリキュラム改善
- (3) 教員再研修（専門分野・教授法・カウンセリング）
- (4) PTA 活動強化
- (5) 州教育局及び県教育部職員研修
- (6) 学校マネジメント改善
- (7) 学習モニタリング・評価
- (8) 成人識字センター・職業訓練

第6章 基礎教育分野における対パキスタン援助のあり方

6-1. 「我が国の対パキスタン援助の重点分野の考え方」

6-1-1. 重点分野の絞込みの基準

「我が国の対パキスタン援助の重点分野の考え方」について、第三次パキスタン国別援助研究会報告書（P27）によれば、「援助重点分野の絞込みの基準について」次の5つの側面から検討することが適切としている。

- (1) 開発ニーズの位置づけ：「中・長期的開発の方向性と課題」における位置づけの明確さ
- (2) 日本の優位性：我が国の援助資源の有無（援助経験や人的資源）
- (3) 援助効果：他ドナーとの協調・棲み分け（相互補完性の高いもの、あるいは他のドナーが手をつけていないもの）
- (4) 発信効果：日本の開発経験に照らして発信したい政策メッセージの発信効果（例えば環境アセスメントや都市環境管理の重要性）
- (5) 援助効果：パキスタン側の実施体制（制約要因の状況）

また、援助の重点課題の理解について次の3区分でとらえることが適切であるとしている。

- ア) 特定の分野・地域に集中的に援助を投入し、定量評価が可能な成果確保を狙うもの
- イ) 長期にわたり投入継続し、一定の成果が求められるもの
- ウ) 規模的投入は少ないが、我が国の経験に照らした政策的メッセージを象徴するものとして息長くプロセスの進捗・発展をめざすもの

更に同報告書（P28-34）は、今後の我が国の対パキスタン援助は、中長期的な視野のもとに「重点課題の考え方」にあげた重点課題のねらいとその達成に向けた位置づけを明確にした上で、効果的に実施していくことを求めている。そしてそのための政策・制度面、実施体制面で取り組むべき改善点、留意点などを以下のように取りまとめている。

- (1) 政策的改善（援助計画の策定と論理一貫性、選択と集中）
- (2) 制度的改善（ローカル人材活用、政策・制度改革への関与）
- (3) 実施体制改善（現地人員体制の強化、事務所への権限委譲、援助機関の専門性の強化）

6-1-2. プログラム・プロジェクト形成における重点分野絞込み基準

上記6-1-1の議論と概念を受けてその趣旨を尊重するならば、今後の対パキスタン援助における実際のプログラム・プロジェクト形成に際しては「選択・集中・創意工夫（独創性）」の3点の方法論が優先度の高い絞込みの基本方針になるのではないかと思われる。

その上で、パキスタン基礎教育分野におけるプロジェクト・プログラム形成及び選定についての実際の対応としては、次の視点から考慮することが妥当と考える。

- (1) 地域の選択：州・県・郡／ユニオン単位、拠点方式の導入
- (2) 対象領域の選択：成人識字、プライマリー・スクール、ミドル・スクール、エレメンタリー・スクール化、特殊教育、女子初等中等教育
- (3) 協力内容の選択：学校施設建設、学校内設備・資機材供与、技術協力（教材開発、教員訓練、理数

科・芸術・家庭科など特定教科目、視聴覚教育、教育行政職員訓練)

- (4) 協力方法の選択：プログラム方式、プロジェクト方式、開発調査、草の根無償資金協力、一般無償資金協力、見返り資金の適用、有償資金協力、技術協力(JOCV、専門家派遣、本邦研修員受け入れ、二国研修、三国研修、草の根技術協力)
- (5) 期間の決定：長期、短期、目的達成までの長期
- (6) 我が国が相対的に得意な分野・協力方法／手段の強調

6-2. プロジェクト・プログラム形成の可能性の検討

第5章の最後に、現地調査の分析結果として以下のプロジェクト・プログラム形成の可能性を提示した。これらについて、上記の重点分野や絞込みの基準との関係でその一般的な有効性について検討することとする。

これらのプロジェクト・プログラム形成の可能性について現地調査分析内容を反映すると、全体としては現地の基礎教育分野のニーズに適合し、援助効果や意義も十分にあると推測される。しかし同時に地域社会に根付いた伝統文化、宗教、社会風俗習慣などへの配慮や他の主要ドナーの動向、我が国における優良リソースの有無などを考慮に入れると、それらの選定確認と実施について種々の困難が伴うこともあわせて十分に予想される。

ここに、現地調査分析で判明した特に配慮すべき諸外部条件や情報を記載する。

- (1) 今後世界銀行と USAID がこれまで以上のイニシアティブをもって基礎教育分野に取り組むことが予想される。同計画によれば、本件調査においても要望が高い学校インフラストラクチャーの供与や教科書の無償配布が大規模に行われる予定である。また、ミドル・スクールの建設も推進されると予想される。従って、これらと同様の対象領域や協力内容では、将来我が国独自の援助効果を確認することは難しいことが予想される。
- (2) 一般に初等教育分野の教科書などの内容には、当該国の社会価値観、政治思想及びその動向、伝統文化などが反映されるため、その取り扱いにはドナー側にとって慎重を期す必要がある。本件現地調査においても、教科書の供給はいくらかの関係者から要請されたが、教科書の製作については、まったくどこからも依頼されなかった事実がある。ちなみに 2002 年にカリキュラムは改定され、2004 年から全国実施に移されたとのことである。協力の可能性を探る場合には、今後の展開の動向をしばらく見守る必要があると考える。
- (3) 次に要望の多い教育行政担当者への研修や教員養成は、地域性の特徴や現場のニーズの多様性に対応する必要がある。また、どのような研修が必要かという点については、地方分権の枠組みなども含め、更なる調査が必要である。
教員養成については、理数科などへの教授法に協力範囲を明確に限定するならば、我が国の豊富な援助実績からして、効果的な援助ができる可能性は高い。
- (4) 北西辺境州においてはドイツの GTZ による援助活動が長年にわたり定着していることから、同州で我が国が同様な協力を展開することの意義や援助効果は限定的になることが予想される。
- (5) 更に地域の選択について、パンジャブ州では大規模な世界銀行による Education Sector Reform Programme が開始されたことから、同様の対象領域や協力内容では将来我が国独自の援助効果

を確認することは難しいことが予想される。

- (6) バロチスタン州の基礎教育レベルが他の2州よりかなり低いことが判明し、潜在的な援助効果はより高いことが予想されるが、同州における自然・社会諸条件に配慮すれば、協力には我方として相当の体制を整えて取り組む必要があるように思われる。

パキスタンにて勤務中の JICA 専門家や他の援助関係者から、特にバロチスタン州の自然条件が厳しく過疎地が多いため、たとえば一般的なプロジェクトの形成準備作業や運営管理について相対的により多くの人員、資機材、費用、特殊技術の採用などや同地域の特殊事情をより深く理解する専門家の派遣などを必要とする可能性が高く、現実的な効果対費用比を考えると必ずしも対象州としてベストの選択とはいえない可能性があることを指摘された。また、「顔の見える援助」や「効率的な援助」の視点から整合性が十分に確保できるかどうか疑問が呈された。

- (7) 我が国が IT 先進国であることの期待から、コンピューターなど先進的な資機材を使った協力の要望が各方面から出された。また理数科教育や多方面にわたる技術教育への期待も多かった。これらの教育と識字教育との組み合わせも提案された。
- (8) パキスタン在住の教育分野専門家や他の関係者のコメントなどからして、また現地調査における当方への対応からしてもパキスタン側教育行政機関全体の行政管理能力は、連邦レベルから県レベルまできわめて低く、主体性も欠如している。しかしながら、いずれの協力を実施するとしても教育行政官のコミットメントは不可欠であることから、必要に応じて我方からの積極的な働きかけが必要と思われる。
- (9) 現地調査では、諸主要問題・課題の原因・理由が多岐にわたり、かつ相互に複雑な関連性があることが判明した。従って、協力期間や協力内容について、これまでの各協力形態に限定した協力内容と短期間では、目的の達成が不十分になる恐れがある。今後は、協力のテーマをしぼりつつ継続性を保ちながら、少なくとも実態では多様な形態の組み合わせによる協力が求められる。

以上の諸問題や条件などを考慮しつつ、プロジェクト・プログラム形成の可能性についてより明確にしたうえで全体的な理解を促進するために、6-1-1 の重点分野の絞込み基準を適用した一覧表を作成してみた。

ここでの [○] 印は問題を解決し同基準を満足している状態を示す。

[△] 印は一部問題を解決し同基準を満足している状態を示す。

[×] 印は問題を解決していないかあるいは同基準を満足させていない状態を示す。

6-1-1 の重点分野絞込み基準（第三次国別援助研究会）のうち、今回は下記4点について、適用状況を検討した。その結果は表 6-1 のとおりである。

- (A) 開発ニーズの位置づけ：「中・長期的開発の方向性と課題」における位置づけの明確さ
- (B) 日本の優位性：我が国の援助資源の有無(援助経験や人的資源)
- (C) 援助効果：他ドナーとの協調・棲み分け(相互補完性の高いもの、他のドナーが手をつけていないもの)
- (D) 援助効果：パキスタン側の実施体制（制約要因の状況）

表 6-1. 新規プロジェクト・プログラム案件への絞込み基準の適用状況

番号	プロジェクト・プログラム名称	(A)	(B)	(C)	(D)
1. 有償・無償資金協力関係					
(1)	学校インフラストラクチャー(施設、設備、資機材など)供与	○	○	△	△
(2)	教科書無償配布	○	○	×	△
2. 技術協力プロジェクト関係					
(1)	教科書改訂	○	△	△	△
(2)	カリキュラム改訂	○	△	△	△
(3)	教員再訓練(専門分野、教授法、カウンセリング)	○	△	△	△
(4)	PTA 活動強化	○	○	○	△
(5)	州教育局及び県教育部職員再教育訓練	○	△	○	△
(6)	学校マネジメント改善	○	△	○	△
(7)	学習モニタリング・評価	○	○	○	△
(8)	成人識字センター・職業訓練	○	○	○	△

6-2-1. 現行プロジェクト・プログラムの継続

今回の現地調査では、現行の基礎教育分野関連事業のうち「パンジャブ州識字率向上プロジェクト」と「北西辺境州小学校拡充計画・フォローアップ協力」で行われている JICA プライマリー・スクール教員研修についてはそれぞれ現場におけるカウンターパート機関より高い評価と更なる期待をよせられていることが判明した。

「パンジャブ州識字率向上プロジェクト」の内容は 2003 年 12 月から 3 年間の予定で、パンジャブ州識字局が識字管理情報システム (LitMIS) を開発し事業計画策定及び進捗管理のためのデータ・ベースを構築することへの実質的な支援である。協力終了後には、州識字局によって LitMIS が自主的に運営管理され、州政府による識字事業が効率的かつ合理的に実施され、その結果州内の識字率が大幅に向上することが期待されている。現地調査では、既に日本パキスタン側関係者の調整がスムーズに行われており、チームワークがとれていて、当該事業事前評価による詳細な分析どおりの順調な進捗状況が確認できた。

「北西辺境州小学校拡充計画・フォローアップ協力」では、1996-1997 年の無償資金協力事業である「北西辺境州小学校拡充計画」により建設された 10 県の 30 モデル・プライマリー・スクールを再活性化するための研修を実施した。主な研修内容は一般教員向け研修であったが、県教育部職員や各校校長には別途運営管理に関する研修を行った。現地調査では、関係機関の協力が得られ、研修が充実した内容で効率よく実施されていることが確認できた。現地の参加者からは受講内容について教育の質の向上にきわめて有効であるとの高い技術的評価が寄せられたのみならず、我が国の無償資金協力及び当該研修について感謝の意が伝えられた。

今後の対応として、長期的な選択と集中の観点からすれば、引き続き継続されることが望ましい。さらに、これら比較的成功例と目される事業については、その企画立案・実施・評価の全プロジェクトサイクル過程をレビューし、肯定的な教訓やノウハウの習得のうえ、他のパキスタン教育・人材育成分野のプロジェクトや他地域などへ応用することなどが考えられる。

教育省 EFA 局長期専門家派遣の継続については、現在教育省内の幹部職位に欠員や兼任が多いなど組織のカウンターパート能力が脆弱であり我が方の協力の実効性に疑問はある。しかし我が国の教育分野への援助政策全体の枠組みで考えるならば、本省における専門家の職位についてはその他の重要な役割を持たせることができると思われる。

また、北西辺境州において我が国の無償資金協力で建設された一群のプライマリー・スクールについては、その一部の学校においていまだ施設や供与機材などが十分に教育目的などに使用されていない報告もあり、更なる学校マネジメント及び教員研修などの必要性が現地関係者から指摘されている。これらの分野についてのフォローアップが必要と思われる。

JBIC の中学校校舎建設との関連で、2004 年 3 月現在、我が国に対し要請が検討されているバロチスタン州教育局への専門家派遣については、右事業の中間レビューを行い、今後モニタリング体制を確立するためには、必要と考えられる。ただし、今後はこのような連携体制や専門家の TOR は事業開始以前に十分時間をかけて検討することが望ましい。

さらに、無償資金協力として要請が検討されているアラマ・イクバル大学 (AIU) へのデジタル化視聴覚教育用機材の供与に関しては、JICA パキスタン事務所の依頼を受け、現在の資機材の使用現場を視察し、更に事業活動について調査した。現有の資機材は十分に使用され、スタッフも人数・能力ともに充足されており、更に種々の視聴覚教育用テレビ番組やラジオ番組が制作されるなど、実用に供されていることを確認した。それぞれの資機材も十分な保守管理がされていた。これらのことから新規の資機材が供与されても、それらが有効に使用され期待される援助効果を上げることができると思われる。

付 属 資 料

添付資料 1. 現地調査訪問記録	67
添付資料 2. パンジャブ州、北西辺境州、バロチスタン州プライマリー・スクール [ECE, G1-5]の現況	78
添付資料 3. 援助実績への評価・教訓と援助の方向性との対比 (第三次国別援助研究会)	80
添付資料 4. 収集資料リスト	83

1. 現地調査訪問記録

A. 本邦機関

(1) 大使館

3月4日（木）	二等書記官 小林 輝夫
<p>①基礎教育への協力の重要性は認識している。</p> <p>②技術教育や職業訓練への協力の可能性も議論している。</p> <p>③ジェンダーへの配慮が必要である。</p> <p>④教育セクター改革（ESR）支援の一環として、平成13年度よりノンプロジェクト無償資金協力の見返り資金（カウンターパートファンド）を適用し FATA 地域の学校（G1-8 対象）建設計画を日米合同で進めている。</p> <p>⑤この資金を適用しての成人識字運動や就学前教育への協力可能性も検討している。</p>	

(2) JICA 事務所

3月4日（木）	所長 山浦 信幸 企画調査員 小野 道子
<p>①我が国として特徴のある協力方法や内容を提示し、パキスタン政府や国民に理解を得たいと考えている。</p> <p>②現地 Task Force によってパキスタンに対する我が国の基本的な協力の方向性は確立されていると考えている。</p> <p>③JICA として基礎教育への協力を重要視しており、積極的に取り組みたいと考えている。</p> <p>④ジェンダーへの配慮も必要である。</p> <p>⑤パキスタンの各州・地域はそれぞれ自然・社会条件に大きな違いがあり、それらの状況を尊重して協力を考えていくべきである。</p> <p>⑥本件調査については、今後の基礎教育分野の協力について検討する場合の視点や基本的な問題や課題を再確認することを期待している。</p> <p>⑦本件調査には、客観的な状況を提示することを期待しており、あまりプロジェクト・プログラム形成を直接目的としたアプローチを優先する必要はないと考える。</p>	

(3) JBIC 事務所

3月5日（金）	駐在員 澤 学 Senior Program/Project Officer Dr. Naila Azhar
<p>①1998 年以降、新規の円借款事業は実施していない。今後、協力分野についてパキスタン政府関係各省との対話を再開しようとしている。</p> <p>②教育セクターへの協力は社会セクターの重要な部分として考えているが、JBIC のみでの協力は限定的にならざるを得ず、ニーズの具体的な目的と内容を考えると無償資金協力や技術協力との共同事業がより効果的になると考える。</p> <p>③教育セクター改革（ESR）支援として、バロチスタン州における教育分野への借款事業を実施</p>	

中であるが、同州教育局への専門家派遣については協力の意義は深いものがあるので早期実現を希望する。

④教育分野への協力に際しては、JBIC の調査によれば、教師の質を中核的な部分とする教育の質の向上と、現場レベルでの教育行政担当者の運営管理能力の改善が重要であるとの結果が出た。

⑤教育分野への協力には、多くの原因・理由が複雑に絡み合っているため、総合的なアプローチが必要であるとの認識に達した。

B. パキスタン側機関

(1) Education for All Wing, Ministry of Education

3月5日（金）	<ul style="list-style-type: none"> ①Deputy Educational Advisor Ms. Yasmeen Masood ②Deputy Educational Advisor Mr. Pervaiz Iqbal ③Assistant Educational Advisor Dr. Muhammad Saleem ④Deputy Director, Project Ms. Nuzhat Rehman ⑤Assistant Educational Advisor Mr. T.M. Qureshi ⑥JICA 派遣技術協力専門家 太田雅子
<p>①基礎教育分野の重要課題は次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 2001 年の分権令以後の県の教育行政能力強化 b) プライマリー・スクールへの就学率の向上 c) 教育の質の向上 d) 成人識字率の向上 <p>②それらの課題に対する対応は次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 県の教育行政能力強化のためには、担当職員に対する教育研修と地元コミュニティーの参画が必要である。 b) プライマリー・スクールへの就学率向上への最も重要な条件は優秀な教師の確保である。 c) 教育の質の向上の中核的な部分は教師の能力を高めることである。しかし教師については次のような基本的な問題がある。 <ul style="list-style-type: none"> i) 給料が安いので優秀な人材が集まらない ii) 女性教員への施設・設備などが不十分である iii) 教員を指導監督すべき役職（校長、教頭など）に優秀な人材が少ない iv) 適切なモニタリング・評価システムが定着していない d) 成人識字率向上のために成人識字センターを設立しているが、資金不足が主な原因で、拡充は進んでいない。この成人識字センターに技術教育プログラムを導入すると非常に効果的であることが判ってきた。この技術教育の主な対象分野は農業関係である。 <p>③他の機関によるプロジェクトの印象は次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> a) アジア開発銀行が実施しているミドル・スクール・プロジェクトは成功していると聞いている。理由は、プライマリー・スクールとミドル・スクールを併設したことと優秀な教師を集めたことである。 b) World Food Programme が実施している給食は、学校に調理施設がない、実際にどのような 	

状態であるのかモニタリングができない、などの理由で問題があることを理解している。

④日本への協力希望分野あるいは事項は次のとおりである。

- a) すべての協力分野における日本の先進的な IT 技術の利用
- b) 成人識字センターへの技術教育指導員の派遣
- c) 識字啓蒙活動への移動巡回車の供与

(2) Academy of Educational Planning & Management, Ministry of Education

3月5日(金)	①Joint Director Mr. Dawood Shah
<p>①当組織の目的は次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none">a) 2001年の分権令以後の県の教育行政担当者への能力強化研修b) 全国的な教育課題に関する学術研究c) 全国教育情報管理システム (NEMIS, National Education Management Information System) の運営管理 <p>②1999年から2003年までの実績</p> <ul style="list-style-type: none">a) 県の教育行政能力強化のためのワーク・ショップを91回実施し、県の教育行政担当職員1,900名に対して教育研修を実施した。b) 50以上の教育課題に関する調査研究論文を発表した。 <p>③NEMISの原点は1990年に世界銀行とUNDPの発案から始められたプロジェクトだった。1994年に各州へコンピューターなどの必要な機材が供与され、各州にEMISシステムと担当課(cell)が設置された。</p> <p>④毎年政府学校統計を公表している。しかしこれらの政府学校関係の統計資料の収集は県単位から開始されるが、次のような問題がある。</p> <ul style="list-style-type: none">i) 私立学校、ノンフォーマル学校、宗教学校の統計情報は記載されていないので、網羅的ではない。ii) 各州違う情報収集に違うフォーマットを使用しており、整合性を確保するために苦労している。 <p>⑤当組織には次のような基本的な問題がある。</p> <ul style="list-style-type: none">i) 当組織の存在基盤があいまいで、優秀な人材を失った。ii) システムの維持管理に必要な資金が不足している。	

(3) Education Department, Provincial Government of Punjab

3月6日(土)	世界銀行プロジェクト 「Punjab Education Sector Reform Project, PESRP」 Programme Officer Mr. Khlid Akhlaq Gillani (Formal Education 担当)
---------	--

- ①当プロジェクトの概要は次のとおりである。
- a) 世界銀行の融資（IDA 資金）
 - b) 2004年1月10日から開始。プロジェクト期間は3年間であるが、事業は10年以上続くと見込まれている。
 - c) 資金供与計画は次のとおり。
 - i) 1年目：72億ルピー（約144億円）
 - ii) 2年目：76億ルピー（約152億円）
 - iii) 3年目：78億ルピー（約156億円）
- ②当プロジェクトの基本目的は次のとおりである。
- a) 教育関係への州及び県投資計画を整備すること
 - b) 教育関係の運営管理の分権化推進と能力強化
 - c) 教育システム（質、アクセス、運営管理など）改善のための改革
- ③事業（活動）内容
- a) 不足している学校インフラストラクチャー（施設、設備など）の供与
 - b) 女子学生への奨学金供与
 - c) 教科書の無料配布
 - d) Punjab Education Foundation の再建
 - e) 優秀な教員の採用
 - f) 教員用教育訓練
 - g) 事業進捗状況に対するモニタリング・評価
 - h) School Council の再活性化
 - i) 広報活動
- ④事業（活動）の具体的内容
- a) 活動-1：63,000 学校への学校インフラストラクチャー（施設、設備など）の供与
 - b) 活動-2：低識字率15県におけるミドル・スクール女子学生175,000名への奨学金供与（月出席率80%以上の女子学生にRs.200）
 - c) 活動-3：就学前教育から第五学年生5,867,982名への教科書無料配布
 - d) 活動-4：Punjab Education Foundation の再建
 - i) 行政からの関与の減少と意思決定の簡略化
 - ii) 理事会への民間からの参画
 - iii) 70%以上の資金の農村及び貧困地域への供与
 - e) 活動-5：優秀な教員の採用
 - i) 現職教員の自然減少
 - ii) 学校単位契約に基づく新規教員の採用
 - iii) 新規教員採用資格をB.ed.以上に格上げ
 - f) 活動-6：教員用教育訓練
 - i) 150,000名の教員が対象。しかし2003年8月の実施は失敗であった。
 - ii) 現在、訓練プログラムを再構築中。
 - g) 活動-7：School Council の再活性化
 - i) 参加者の50%以上を父兄とする

<ul style="list-style-type: none"> ii) 会長に父兄を任命 iii) 学校運営管理の権限を一部供与(新規教員採用を含む) <p>h) 活動-8：広報活動には種々のメディアを活用している。</p> <p>I) 活動-9：モニタリング・評価課を新設した。</p> <ul style="list-style-type: none"> i) EMIS 情報は年単位であり、また内容の整合性に疑問があり信用できない。 ii) 独自の月単位の情報収集できるコンピューターシステムを開発し、実用に使っている。このシステムはパキスタンで最初の導入となった。 iii) この情報システムを企画立案にも利用している。 <p>⑤日本政府への要望として教科書印刷用紙の供給を希望している。</p>
--

(4) Special Education Department, Provincial Government of Punjab

3月6日(土)	Minister Ms. Quasia Lodi Secretary Mr. Suhail Masood Directorate of Special Education Mr. Muhammad Sadiq
<p>①パンジャブ州特殊教育局は2003年10月1日に設立された。</p> <p>②1998年の人口調査によればパンジャブ州の人口は73,621,290人で、この中での障害者数は1,826,623人で、約2.5%を占めている。</p> <p>③州全体の障害者数は1,826,623人のうち、5歳から19歳の初等中等教育適齢期人口は605,695人で約33%を占めている。2004年初頭において、障害者用の特殊教育施設は49校で、わずかに4,197名しか就学していない。これらの現状から、同施設や設備ははるかに不十分で、最初の目標として倍の90校にしたいと希望している。</p> <p>④パンジャブ州特殊教育用年間予算は1億7,569万ルピー(Rs.) (約3億5,000万円/Rs.1=¥2)である。</p> <p>⑤すべてが不足している状態なので、日本やJICAに援助をお願いしたい。主な協力依頼分野は次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 特殊教育教員の日本における技術研修 b) 障害者移動用のバスの供与 c) 種々の特殊教育用資機材 	

(5) Literacy & NFBE Department, Provincial Government of Punjab

3月8日(月)	Literacy & NFBE Department Secretary Mr. Abid Saeed
<p>①2002年8月にこの局は設立された。</p> <p>②識字及びノンフォーマル基礎教育局の年間予算は管理費が約6,000万ルピーで、事業予算は約3億5,000万ルピーである。</p> <p>③識字及びノンフォーマル基礎教育局の職員数は83名である。その他この局の仕事をしている職員が主に各県に散らばって、400名ほどいる。</p> <p>④1996年からパキスタン政府自身の予算で5,000校のNFBEスクール(ECE+G1-5レベル)を運営している。今後3~4年間で、1,650校の建設を計画している。さらに、就学前教育セン</p>	

ター (ECE1, 2) 数や成人識字センター数の増加を計画している。

⑤識字及びノンフォーマル基礎教育局の基本政策としては、現在の政策と事業を堅持していくことが重要であると考えている。特に次の2分野に力を入れている。

- a) NFBE スクール教員のための訓練センターの設立
- b) 「識字情報管理システム (Literacy Management Information System)」の構築

⑥識字及びノンフォーマル基礎教育局の直面している課題は、次のとおりである。

- a) 一般職員の行政・運営管理能力の向上
- b) 一般教員の授業能力の向上
- c) 局内のインフラストラクチャー (車両、資機材、人材など) の不足

⑦この分野での主要なドナーは、UNESCO と UNICEF である。UNESCO は識字教育関係者の業務遂行能力の向上を目指した人材育成セミナーやワーク・ショップを長年継続して実施している。UNICEF も青少年活動の指導者養成訓練を長年継続して実施している。その他大統領直轄の「国家人間開発委員会(National Commission for Human Development)」が外国のドナーと共同で様々な識字活動をしている。

(6) Planning & Development Wing, Ministry of Education

3月10日(水)

Planning and Development Wing

Deputy Education Advisor Dr. Syed Fayyaz Ahmad

①教育省開発予算は次のとおりである。

- a) 基礎教育分野 39 億 1,200 万ルピー (約 78 億円/Rs.1=¥2)
- b) 高等教育分野 82 億 7,200 万ルピー (約 165 億円/Rs.1=¥2)
- c) 州政府への分担金 561 億 7,400 万ルピー (約 1,122 億円/Rs.1=¥2)

②教育省の専門職員数は 55 名程度である。その他に一般職・支援要員として 150 名程がいる。省の課題は、次のとおりである。

- a) 多くの場合、政府職員削減の対象となっているため、絶対的に人員数が不足している。
- b) 職員・教員の運営管理能力が不足している。(省内においても教育の現場においても)
- c) 各局が独自に政策の展開や事業の実施をする傾向が強く、省全体の統一性や整合性が欠けている。

③教育省は、2001 年以来教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) を推進中である。政策上の優先分野は次の 7 分野である。

- a) 基礎教育分野での就学率の向上と G1 から G8 までのエレメンタリー・スクール化
- b) 識字率の向上
- c) セカンダリー・スクール (G9-10) における技術教育の導入と正式科目化
- d) 教育の質の向上
- e) 官民合同のパートナーシップ
- f) 科学教育の振興
- g) 宗教学校の一般学校化

④教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) には、これまで 60 億ルピーが投入された。しかし、本来の投入目標の 1,000 億ルピーには全く届かない。資金調達の見込みはない。

⑤主要なドナーは、世界銀行 (World Bank)、アジア開発銀行 (Asian Development Bank)、UNESCO、UNICEF、USAID、NORAD、DfID、GTZ、JICA などである。特に世界銀行は、パンジャブ州に続き、バロチスタン州でも教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) を実施予定である。

(7) Education Department, North West-Frontier Province (NWFP)

3月11日 (木)	Secretary of Education Mr. Amjad Shahid Afridi Chief Planning Officer Mr. Afsar Said Additional Secretary Mr. Jamaluddin
<p>①教育分野は NWFP 州政府の最も優先分野のひとつである。州予算の 470 億ルピー (約 540 億円/Rs.1=¥2) のうち 120 億ルピー (約 240 億円/Rs.1=¥2) が教育局の予算となっている。</p> <p>②上述のとおり NWFP 教育局の年間予算は約 120 億ルピー (約 240 億円/ Rs.1=¥2) である。そのうち管理費分が約 100 億ルピー (約 200 億円/ Rs.1=¥2) で、事業費分が約 20 億ルピー (約 40 億円/ Rs.1=¥2) である。</p> <p>③教育局の行政担当職員数は 20 名である。更に 15 名の教務担当職員がいる。</p> <p>④教員養成機関が 20 校ある。Pre-service と In-service を兼ねている。</p> <p>⑤教員の昇進については従来年功制 (seniority) であったが、今後試験制度にするか検討中である。</p> <p>⑥教員の給与はプライマリー・スクール教員で月に約 3,000~5,000 ルピーであり、セカンダリー・スクール教員で月に約 4,000~8,000 ルピーである。</p> <p>⑦州政府教育局が抱えている問題は次のとおりである。</p> <p>a) 主に県の教育行政従事者に管理運営能力が不足している。</p> <p>b) 州には過疎地が多いが、過疎地に赴任する教員が少ない。過疎地の学校には教員住宅と学生の宿舎が必要である。</p> <p>c) EMIS をもっと精緻なものにする必要があるが、過疎地が多い当州では難しい。</p> <p>d) 学校のインフラストラクチャー (施設、設備、資機材など) が決定的に不足している。</p> <p>e) 繰り返しになるが、過疎地の学校の取り扱いが様々な事由で難しい。</p> <p>⑧今後の取り組むべき教育行政上の課題としては、次のように考えている。</p> <p>a) 学校のインフラストラクチャー (施設、設備、資機材など) の充実</p> <p>b) ミドル・スクール及びハイ・スクールの新・増設</p> <p>c) 女子学生用寄宿舎学校の新設</p> <p>d) 不足している女性教師の養成</p> <p>⑨NWFP で現在活動している主要なドナーは、世界銀行 (World Bank)、アジア開発銀行 (Asian Development Bank)、USAID、NORAD、DfID、GTZ、JICA などである。</p> <p>特にドイツの GTZ は、長年にわたり当州に事務所を開設して、EMIS の拡充、教員訓練、教科書及びその他の教材開発などに援助活動を集中しつつ継続中である。</p> <p>世界銀行とは、当州での教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) について既に協議を開始している。2004 年度に導入と実施を考えている。</p>	

(8) Mandi Bahuddin District, Punjab Province

3月13日(土)	District Coordination Officer Mr. A. Sattar Sheikh
<p>①教育省で Deputy Secretary of Education として、教育セクター改革 (ESR, Education Sector Reform) の計画策定に参加している。</p> <p>②当県教育行政上の基本問題は、資金不足である。</p> <p>③その他にも当県の教育行政最高執行責任者として次のような問題があることを理解している。</p> <ul style="list-style-type: none">a) 学校のインフラストラクチャー (施設、設備、資機材など) が圧倒的に不足している。b) プライマリー・スクールでの女子学生の中途退学率が 30%であることを高すぎると認識している。c) 教員の授業運用能力向上のための教育・研修が必要である。教育行政担当職員の運営管理能力も十分なレベルではない。d) カリキュラムに問題があるのではないかと、もっとスポーツを教科の中に取り込むべきであるとする。	

(9) Mandi Bahuddin District, Punjab Province

3月13日(土)	Education District Officer Mr. Khizr Hayat Bosan
<p>①当県での県教育政策の基本は現場における教育の質の向上を実現することと考えている。そのために、次の関連業務を強化している。</p> <ul style="list-style-type: none">a) モニタリングと評価b) 教師の身分待遇の改善c) 地元コミュニティの支援を受けるべく関係の改善d) 教育行政業務上の企画立案及び調整機能の強化e) 就学率の増加及び中途退学率の減少f) 政治干渉やその他の外部からの悪影響の排除 <p>②当県では、いまだ外国のドナーによる主要なプロジェクトはない。JICA の小出専門家との識字率向上のプロジェクトに期待している。準備作業は順調である。</p> <p>③当県の教育行政の問題は、次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none">a) 学校のインフラストラクチャー (施設、設備、資機材など) が圧倒的に不足している。b) 政治干渉やその他の外部からの悪影響から教員の不在率が 50%に達する地区がある。c) 優れた教員が不足している。教員の能力向上のための教育・研修が必要である。 <p>④JICA には、学校のインフラストラクチャー供与と教員や教育行政職員への教育研修をお願いしたい。</p>	

(10) Allama Iqbal Open University (A.I.O.U.) , Islamabad

3月15日(月)	Institute of Educational Technology Director Mr. Javez Mahmood Kasuri
<p>①当大学の遠隔教育は1974年に中等教育レベルから始まって、現在は大学院修士課程まで対象としている。30年間の実績と経験がある。大体、6か月ごとに50万人の学生が受講している。</p> <p>②当大学受講生全体のジェンダー比率は、おおよそ女子52%で男子が48%である。</p> <p>③AIOUの授業の提供の仕組みは、受講生がAIOUの全国36か所にある regional center から教科書とラジオやテレビの受講用番組の時刻表などを受け取り、直接放送番組から受講することが基本である。また regional center の指示で study center に月2回出席することになっているが、これは必修ではない。</p> <p>④受講生の希望でTV-VTRやラジオ用音声テープを安く有料販売している。</p> <p>⑤女子学生の多くが教員養成講座を受講している。教員養成講座の女子学生の割合は60～70%位である。</p> <p>⑥毎年40～50のTV用新規番組(30分/単位)と150のラジオ用新規番組(15分/単位)を制作している。新規番組への需要は高く、美術的及び技術的創意工夫が常に必要であり、その他の視聴覚に関する技術的な助言や指導も求められており、きわめて多忙である。</p> <p>⑦当大学の職員の構成は、教員が約250名、視聴覚関係技術者が約250名、支援要員が約600名程度となっている。教員の主な資格は大学講師、助教授、準教授などである。</p> <p>⑧組織はイスラマバードの本部の他に、地方36か所に regional center がある。 regional center では教科書・教材の販売やその他の参考資料の配布、 study center の運営管理、学生への教育指導も行っている。</p> <p>⑨当大学の年間予算は約7億ルピーである。そのうち政府からの補助は1,800万ルピーに過ぎない。主な収入は、受講料と教科書・教材販売からである。主な支出は、教職員の給料、施設・設備の維持管理費、補修部品、消耗品などの購入に充てられている。</p> <p>⑩日本政府に視聴覚教育番組作成用のデジタル化機材の無償資金協力を要請している。第一の理由は今後、パキスタン政府がすべてのメディアによるコミュニケーション・システムのデジタル化を決定し、今後の番組を作成する上で技術的及び他の支障をきたす恐れがあるからである。第二の理由は、受講生の中にコンピューターが急速に普及し始めており、教材のCD化など強く求められているからである。但し、このことは新しい問題を発生させており、不正コピーが広く出回る恐れがあると考えている。</p> <p>⑪外国のドナーは当大学に余り関心を寄せていない。現在進行中の主要なプログラム・プロジェクトはない。1974年の設立当初から1990年まで英国による技術協力の援助があった。</p>	

(11) Government of Balochistan, Balochisutan Province

3月18日(木)	Department of Education Secretary Mr. Munir Ahmed Badini
<p>①州開発戦略では、教育分野はコミュニケーション・ネットワーク・システムの構築に次いで最も重要視されている。</p> <p>②教育分野の優先的政策分野は、プライマリー・スクールの充実、女子教育の強化、技術教育の導入である。</p> <p>③現在州で行われている事業で、最大規模は USAID による州単位の Education Sector Reform Programme である。予算規模は US\$6,000 万ドル (約 66 億円/¥110=\$1) で、主な内容は、教員訓練と教育行政担当者の訓練である。</p> <p>④世界銀行とはパンジャブ州で行われているような Education Sector Reform Project について協議中であり、近頃実施についての基本合意に達し、MOU に相互署名した。</p> <p>⑤教育分野の懸案事項としては、教育行政のすべての分野における持続性の確保とモニタリング・インスペクションの実施の困難さである。また教員、特に女子教員不足は深刻である。外国援助を受けても、プロジェクト終了後の人員と予算を確保できない場合が過去には多かった。州全体が広く自然条件が厳しいので、物理的に教育現場のモニタリングは困難であり、方法なども確立しておらず、定着していない。</p> <p>⑥その他の必要性は次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none">a) 州及び県の教育行政担当者に対する能力開発研修b) 教員に対する授業運用能力開発研修c) 州及び県単位の「EMIS, Education Management Information System」の拡充強化d) ミドル・スクールへの技術教育の導入。この分野での JBIC の協力に感謝する。 <p>⑦過去の反省のひとつは、当初から大規模なプログラム・プロジェクトに挑戦し、途中で資金や人員の手当てができず、頓挫したことが多かったことである。今後は、現実的な計画立案で確実に実施し、成果をあげることが大切であると強く感じている。また初等中等レベルの教育問題は広く社会の現状にかかわるので、総合的なアプローチすなわちセクターアプローチが重要である。</p> <p>⑧長年の経験から、教育の最終目的は学識を積むことではなく、人々の心と社会に対する考え方を変えることだと思っている。そのような基本認識で教育改革を進めるべきである。</p> <p>⑨JICA には上記の州及び県単位の「EMIS, Education Management Information System」の拡充強化について協力をお願いしたい。</p>	

(12) Government of Balochistan, Balochisutan Province

3月18日(木)	Department of Education Bureau of Curriculum & Extension Center Director Mr. Syed Tahirshah Bukhari Deputy Director Mr. Abdul Sadeer Khan Assistant Director Mr. Daroo Khan Registrar Mr. Abdul Razaque
----------	--

	Deputy Director (Research) Mr. Nazar Mohammad Kakar BMLEP Project Director Mr. Javed Iqbal Nasir
<p>①プロジェクト期間終了後の継続性（sustainability）確保のための教員訓練が最も重要である。</p> <p>a) 特に教員への授業運用の他、相談指導システムが構築されることを希望する。</p> <p>b) 同時に教員による生徒の能力を評価するノウハウを習得できることが望ましい。</p> <p>②バロチスタン州には初等教育教員養成カレッジが 11 校ある。現在 PTC 及び CT 資格のための（pre-service training）プログラムを実施中であるが、その一段上の Diploma 資格取得コースのプログラムに改革を計画中である。</p> <p>③教員の身分待遇は良くない。特にプライマリー・スクールの教員の給料は低い。月に約 4,000 ルピー程度であり、これでは実際には家族では生活できない。教員訓練（in-service training）を受けて、より高い資格を取得できれば、給料も上がるし、より優れた教員になる可能性も高い。このように教員には、インセンティブが重要である。</p> <p>④教員養成は、現場の教員のためのみならず、教頭・校長のための学校運営管理に関する教育研修も必要である。</p> <p>⑤教員研修は地元コミュニティとの良好な関係確立のノウハウを含めてほしい。基礎教育レベルの学校運営管理には地元コミュニティの参画が不可欠であると考えからである。</p>	

2. パンジャブ州、北西辺境州、バロチスタン州プライマリー・スクール(ECE, G1-5)の実例

現地調査時における対象州のそれぞれ一校の現況を、下記のとおり記載する。

(A) Ahla Government Girls Primary School, Mandi Bahuddin District, パンジャブ州

(B) JICA Model Government Primary School, K3ST12 Peshawar District, 北西辺境州

(C) Parkaniabad Government Girls Elementary School, Quetta District, バロチスタン州

(本校はミドル・スクールも併設されているため、プライマリー・スクール部分のみ記載した)

各州プライマリー・スクール(ECE, G1-5)の実例

	(A)	(B)	(C)
I. 学生			
全校生徒数/名	297	383	327
ECE nursery/クラス数	54/1	70/1	144/1
ECE kacchi/クラス数		37/1	
第一学年/クラス数	51/1	61/1	92/1
第二学年/クラス数	64/1	58/1	44/1
第三学年/クラス数	44/1	35/1	26/1
第四学年/クラス数	44/1	35/1	43/1
第五学年/クラス数	40/1	27/1	16/1
当該学齢人口から一年生への就学率(同地域他校も含む)	80%	80%	60%
中途退学率	30%	50%	43%
G5 から G6 への進学率	35~45%	30~40%	30~40% (34%)
II. 教員			
全教員数(非常勤を除く)	6	10	5
PTC (学歴)・資格教員/名	2	5	5
CT (学歴)・資格教員/名	3	4	0
B.ed (学歴)・資格教員/名	1	0	0
M.A.以上(学歴)・資格教員/名	0	1	0
非常勤教員数/名	0	0	0
教員以外の一般職員数/名	0	2	1
一般職員の職種の例		警備1、雑用1 (非常勤掃除1)	雑用1
教員採用・配属決定者名	Executive District Officer(Education)	Executive District Officer(Education)	Executive District Officer(Education)
教員昇進試験の有無	無	無	無
教員昇進方法	定期的な方法はない	年功制	定期的な方法はない
教員研修の有無	無	有	有

	(有の場合、どの段階で研修名・期間)		特別の段階はない	特別の段階はない
	政府教員研修機関の有無	有	有	有
	教員無断欠勤の有無	5%	無	有
III. 学校生活				
	年間授業日数/日	190	220	200(規定有り)
	週授業時間数	30 時間	27 時間	30 時間
	一単位の授業時間数	45 分	60、45、40 分	40 分
	教科科目(小学5年生の場合) ウルドゥー語、英語、算数、理科、 社会/パキスタン研究、イスラム 教、他	ウルドゥー語及び 英語の作文	体育、音楽、絵 画、コンピューター	絵画
	教科書以外の教材の有無 (副読本、図画・工作道具など)	有(壁掛けの図 表)	有(比較的豊富)	有
	課外活動の例	作文発表会、スピー チコンテスト	スポーツ、ディベ ート、合唱、	スピーチコンテス ト、合唱、ゲーム
	PTA など年開催回数	定期会合無し	1回/月	定期会合無し
	PTA など開催時の主要議題		カリキュラム改 定、学校施設、	学生中途退学、 盗難
	教室以外の教務用学校施設	無	無	理科実験室(併 設の JBIC ミドル・ スクール用)
IV. 年間学校予算				
	(管理費相当分)	Rs.7000/年(県教 育部より支給)	Rs.28,000/年(県 教育部より支給)	0(制度上は必要 に応じ県教育部 に請求可能)
	(事業費相当分)	無	無	0
	独自の収入の有無	Rs.3/月父兄か ら徴収	Rs.70/月を父兄 から徴収	0
VI. その他				
	学校運営管理上の問題・課題	①学校運営 管理 ②(県)教育部と の調整 ③学校設備の保 守管理 ④教員研修	①機材供与(コ ンピューター、 体育器具、楽 器など)を希望	①警備員不在 ②教員不足

3. 援助実績への評価・教訓と援助の方向性との対比（第三次パキスタン国別援助研究会）

2003年11月に公表された国際協力機構（JICA）第三次パキスタン国別援助研究会報告書における標記についての内容を取りまとめると次のようになる。

教育分野援助実績への評価・教訓と援助の方向性との対比

評価と教訓	今後の援助の方向性
I. 初等・中等教育への支援	
<p>(1) EFA の達成が課題となっているなかで、初等教育及び前期中等教育を含めた基礎教育分野の支援は今後も重要課題である。</p> <p>(2) 無償資金協力で建設したモデルスクールは、質の高い教育を目指したものの、現地のニーズに合致することが十分でなく、改善の余地がある。</p> <p>a) 高額な月謝</p> <p>b) 電気の有無が未確認</p> <p>c) 機材、教具の教員への未説明</p> <p>d) 一般に建設費が高すぎるとの批判有り</p> <p>(3) 女子初等教員養成大学では、州政府の方針変更により、今後3年間は現職教員研修のみ行うことになった。</p> <p>a) 公立小学校の教職を得る卒業生は全体の2%に過ぎない</p> <p>b) 施設の利用目的の変更により1年余りも利用されなかった</p> <p>c) 今後は現地での長期の情報収集や他のドナーとの情報交換必要</p> <p>(4) JBIC 事業による中等教育・中等技術教育支援は、施設建設・機材供与のハード面と州教育局キャパシティービルディングを含めた画期的な事業である。しかしソフト面での協力には更なる改善・支援が必要である。</p>	<p>(1) これまで協力を行ってきた北西辺境州を中心に進めていくことが適当である。</p> <p>(2) モデルスクールについてはフォローアップ調査が終了している。今後具体的な改善の諸法策がとられる見込みである。その際は、コミュニティーや学校自体のオーナーシップを高める方法を採用する必要がある。</p> <p>(3) 女子初等教員大学では、当初の目的に資するよう、同大学への協力のみならず、必要に応じて、教員研修の技術面での協力を行っていくことも重要である。</p> <p>(4) 他のドナーとの連携や協調も考慮していく。</p> <p>(5) JBIC 事業による中等教育・中等技術教育支援はソフト面が不十分であると指摘されている。その主な理由の一つとして現地における協力資源の投入が十分ではないことが考えられる。今後は技術協力や無償資金協力との連携が期待される。</p> <p>(6) 州教育局へ長期専門家を派遣し、現地の NGO との協力によりこの分野の支援プログラムの更なる質の向上や教育局内部のキャパシティービルディングの向上に努める。</p>

<p>II. ノンフォーマル教育への支援</p>	
<p>(1) パキスタン政府は識字率向上などのため、公的教育を補完するノンフォーマル教育に積極的に取り組んでいる。</p> <p>(2) 1997年より継続して長期専門家を派遣して来たが、当初の所属が連邦教育省の出先機関である識字委員会であったことと、TORが非常に限られた内容であったため、教育セクター全体へのインパクトは見えにくかった。</p> <p>(3) 2001年より同委員会が本省に所属することになったため、政策策定に関与したり他のドナーとの連携をしたりするようになり、JICAとして目に見える貢献が可能となった。</p> <p>(4) 分権化の推進にともない、本省での事業が州単位に移管していくことから、今後は各州レベルの協力を行っていかない限り、実際のインパクトは見えにくい。</p> <p>(5) 特に県の教育行政強化は、分権化以降の課題であり、州との連携の下、促進しなければならない課題である。</p> <p>(6) JOCVや草の根無償資金協力においても、本分野への支援は行われているが、規模も小さく、有機的な連携が行われているとはいいがたい。</p>	<p>(1) ノンフォーマル教育と公教育に係る既存データの統合、両サブセクターに係るモニタリング方法を確立していくことが重要である。</p> <p>(2) PRSPのモニタリングシステムの中で、公立プライマリー・スクールのデータを持つEMISへのノンフォーマル教育や私立学校のデータを統合し、一本化することが指摘されている。</p> <p>(3) この場合、特にノンフォーマル教育部分に係る“LMIS, Literacy Management Information System”については、JICAとして積極的に協力できる分野である。</p> <p>(4) 今後の計画として次のようなものがある。</p> <p>①州レベルへの専門家派遣</p> <p>②県の教育行政能力強化プログラム</p> <p>③教育行政モニタリング・評価機能強化技術協力プロジェクト</p>
<p>III. 通信教育分野への支援</p>	
<p>(1) インフラストラクチャーが未整備な当国では、高等教育のみならず、基礎教育分野においても通信教育の果たす役割は大きい。</p> <p>(2) 我が国は通信教育用機材を供与した実績があり、ソフト面でのフォローアップを行ったことから機材は効果的に活用されている。</p> <p>(3) 基礎教育分野を対象として通信教育の裾野を広げる場合、どの程度の効果が上がるかはっきりしない部分がある。</p>	<p>(1) 「万人のための教育」を視野に入れた裾野の広い協力を行う。</p> <p>(2) アラマ・イクバル大学からの通信機材要請については、基礎教育分野にも有効な計画内容とすべきである。また本件については、本邦の大学などからのソフト面での技術協力を行っていくことも重要である。</p>

IV. 高等教育分野への支援	
<p>(1) 教育セクター改革（ESR）でセクターワイドなアプローチが協調されているように、基礎教育のみならず、国の経済基盤を支える高等教育への支援は重要な課題の一つである。</p> <p>(2) 我が国は多くの大学に機材供与を実施してきたが、大学への進学率が約 2.6%に過ぎない当国においてそのインパクトを図ることには困難な状況にある。</p>	<p>(1) 将来対象となる大学などがある場合には、その対象大学や学部への援助の有効性について社会への貢献度も含めて精査する必要がある。</p> <p>(2) これまでのような機材供与に限らず、技術協力などを組み合わせていくことが重要である。</p>
V. 総括事項	
	<p>(1) 我が国の協力のアプローチとして、短期的、単発的なプロジェクトの成果をめざすだけではなく、教育を国家目標の中に位置づけ、中長期的な協力プログラムとしていく。</p> <p>(2) 我が国関係機関全体の連携の下に、各種スキームを有効に活用した協力を推進していく。</p> <p>(3) 特に教育分野は現地リソースの活用が有効である。</p> <p>(4) また必要に応じて、他のドナーとのリソースの活用や連携・協調も意義がある。</p> <p>(5) 北西辺境州での JICA、GTZ、州政府の三者による連携は、ドナー協調の例として高い評価を受けている。</p> <p>(6) ノンフォーマル分野で連邦政府教育省と UNESCO との三者による識字に係る行動計画を策定中である。</p> <p>(7) 最近の動向ではコモンバスケット方式などプログラム協力が大きな流れとなっている。ノンプロジェクト無償資金協力などを通じたプログラム協力も検討していく必要性は高い。</p> <p>(8) しかしプロジェクト協力の利点もあり、これらを広く広報していくことも重要である。</p>

4. 収集資料リスト

- (1) Ministry of Education/Government of Pakistan, Education Sector Reforms: Action Plan 2001-2005, September 2002
- (2) Ministry of Education/Government of Pakistan, National Plan of Action on EDUCATION FOR ALL (2001-2015) PAKISTAN, April 2003
- (3) Government of Pakistan, “Education” Poverty Reduction Paper, P67-72
- (4) Ministry of Education/Government of Pakistan, NATIONAL EDUCATION POLICY 1998-2010, 1998
- (5) Dr. Muhammad Saleem, Ministry of Education/Government of Pakistan, Education for All the Year 2000-Assessment PAKISTAN COUNTRY REPORT, October 1999
- (6) Academy of Educational Planning and Management Ministry of Education/Government of Pakistan, PAKISTAN School Education Statistics 2000-2001, 2003
- (7) EFA Wing Ministry of Education & UNICEF, Facts & Figures Pakistan 2002,2002
- (8) UNESCO Office, Islamabad, Literacy Trends in Pakistan, May 2003
- (9) Federal Bureau of Statistics/Government of Pakistan, PAKISTAN STATISTICAL YEAR BOOK 2003, March 2003
- (10) Planning Commission/Government of Pakistan, Ten Year Perspective Development Plan 2001-11 and Three Year Development Programme 2001-04, September 2001
- (11) Economic Adviser’s wing, Finance Division/Government of Pakistan, Economic Survey 2002-03, June 2003
- (12) Ministry of Education/Government of Pakistan & UNESCO & JICA, GUIDELINES for THE STRATEGIC FRAMEWORK OF ACTION for the United Nations Literacy Decade [2003-2012] in Pakistan, 2003
- (13) Federal Bureau of Statistics/Government of Pakistan, CENSUS OF PRIVATE EDUCATIONAL INSTITUTIONS IN PAKISTAN 1999-2000, February 2001
- (14) USAID, “A Short Inventory of Donor Assistance To Pakistan in the Education Sector,” June 2003
- (15) Japan Bank for International Cooperation Islamabad Office, “PAKISTAN Sector Study Report Education Sector,” February 2004
- (16) UNESCO Islamabad in collaboration with Ministry of Education Curriculum Wing, Learning Achievement in Primary Schools of Pakistan, March 2001
- (17) THE RULES OF BUSINESS 1973 REVISED EDITION 2002
- (18) Federal Bureau of Statistics/Government of Pakistan, SOCIO-ECONOMIC INDICATORS AT DISTRICT LEVEL BALOCHISTAN, March 2002
- (19) POPULATION CENSUS ORGANIZATION/GOVERNMENT OF PAKISTAN, 1998 PROVINCIAL CENSUS REPORT OF PUNJAB, January 2001
- (20) Federal Bureau of Statistics/Government of Pakistan, 1998 PROVINCIAL CENSUS REPORT OF N.W.F.P., October 2000
- (21) Allama Iqbal Open University, Vice Chancellor’s Annual Report 2002-2003, 2003
- (22) Dr. Eshya Mujahid-Mukhtar, PROFILE STUDY ON EDUCATION FOR GIRLS IN NWFP,

(Submitted to JICA), March 2000

(23) Dr.Tanzil Agha, RESEARCH STUDY FOR NWFP MODEL PRIMARY SCHOOLS SPONSORED BY JICA-ISLAMABAD, (Submitted to JICA), March 2003

(24) UNESCO Office Islamabad, “Status of Teachers in Pakistan,” May 2002

(25) Multi-donor Support Unit (MSU), “Donor's Interest in Supporting Education Sector,” June 2002

(26) 国際協力機構「パキスタン国別援助研究会報告書」2003年11月

(27) 国際協力事業団「開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育」2002年5月

(28) 国際協力事業団「第2次パキスタン国別援助研究会報告書」1996年

(29) 国際協力事業団「パキスタン・イスラム共和国 開発戦略プロジェクト形成調査結果資料」平成14年3月

(30) 近藤陽子「企画調査最終報告書-教育分野における協力の可能性-」(JICA パキスタン事務所)、平成13年4月

(31) 村田昭治「パキスタンの教育強化事業にかかる現地調査報告書」2000年7月

(32) JICA 派遣技術協力専門家 太田雅子「業務報告書」「業務実施計画書」平成16年2月

(33) JICA 派遣技術協力専門家 小出拓己「業務報告書」平成14年12月、「業務完了報告書」平成15年11月