

万人のための教育（EFA）への挑戦： 日本のODAに対する提言

万人のための教育（EFA）への挑戦：日本のODAに対する提言

平成17年12月

独立行政法人 国際協力機構 国際協力総合研修所



平成17年12月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
04-46

万人のための教育（EFA）への挑戦： 日本のODAに対する提言

小川 啓一
江連 誠
武 寛子

平成17年12月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成16年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究結果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

目 次

用語・略語解説	i
要約	iii
謝辞	ix
1 . 序章	1
1 - 1 問題意識の提示	1
1 - 2 研究目的	2
1 - 3 本研究の独自性	2
1 - 4 研究方法	3
1 - 5 EFAの定義	4
2 . EFAの歴史的背景	6
2 - 1 国際社会におけるEFAの位置づけ	6
2 - 1 - 1 ジヨムティエン会議の歴史的な意義	6
2 - 1 - 2 ダカール会議までのEFA関連の国際会議など	9
2 - 1 - 3 ダカール会議までの主な国際機関の動き	15
2 - 2 ダカール会議以降の国際的流れ	18
2 - 2 - 1 EFA2000アセスメント	18
2 - 2 - 2 世界教育フォーラムと『ダカール行動のための枠組み』の意義	20
2 - 2 - 3 地域、国レベルにおけるユネスコによるモニタリングの強化	21
2 - 2 - 4 ユニセフが力を入れる女子教育の推進	23
2 - 2 - 5 ODAによる教育援助へのコミットメント状況	23
2 - 3 ミレニアム開発目標とEFAの関係	26
2 - 3 - 1 UNDPが力を入れるミレニアム開発目標	26
2 - 3 - 2 ミレニアム開発目標 (MDGs) とEFA	26
2 - 4 EFA: FTIへの進展	28
2 - 4 - 1 ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) とは	28
2 - 4 - 2 EFA: FTIをめぐる現在までの主な動き	29

3 . 日本のODAによるEFAの取り組み	33
3 - 1 日本の教育援助の最近の動向	33
3 - 1 - 1 EFA、MDGs支援の中での日本の基礎教育援助	33
3 - 1 - 2 ODAによる基礎教育支援	35
3 - 1 - 3 BEGIN	36
3 - 1 - 4 国際教育協力懇談会	39
3 - 2 基礎教育支援への推移	40
3 - 2 - 1 ODAによる基礎教育支援	40
3 - 2 - 2 JICAによる基礎教育支援	46
3 - 3 日本の基礎教育支援における研究者・実務者の見解	50
3 - 3 - 1 アンケート結果	50
3 - 3 - 2 アンケート結果まとめ	64
4 . 開発途上国におけるEFAと日本の教育援助	67
4 - 1 イエメンの事例	67
4 - 1 - 1 イエメン政府のEFAの取り組み	67
4 - 1 - 2 ドナーの教育援助の動向	68
4 - 1 - 3 イエメンの基礎教育開発の現状	70
4 - 1 - 4 イエメンにおける日本の教育支援のあり方	71
4 - 1 - 5 イエメンにおける日本の教育援助の比較優位	74
4 - 2 グアテマラの事例	74
4 - 2 - 1 ラテンアメリカ、特に中米におけるEFAをめぐる動き	74
4 - 2 - 2 グアテマラのEFA達成状況	76
4 - 2 - 3 グアテマラにおけるPRSPとFTI	77
4 - 2 - 4 教育省を中心としたEFAに対する取り組みの現状	78
4 - 2 - 5 主要ドナーのEFA推進にかかる優先度	81
4 - 2 - 6 日本によるEFA関連の援助事例	83
4 - 2 - 7 他ドナーからみた日本のEFA援助の重要性、優位性	85
4 - 2 - 8 グアテマラにおける日本の教育援助の比較優位	86

5 . 日本のEFA推進へ向けた日本の教育協力への提言	88
5 - 1 効率性を重視した戦略的なEFA支援の展開	88
5 - 2 経常経費などへの支援	89
5 - 3 日本のODAによる基礎教育援助支援額の割合の増加と、 EFA・MDGs等の上位目標をより強く意識した協力の実施	91
5 - 4 大学との連携、従来のODAの枠にとらわれない「日本」としてのEFA支援への模索 ...	91
5 - 5 日本が比較優位をもつ協力分野への発展的充実と新しい援助方法の模索	92
 参考文献	 97
 参考資料	
1 . 日本のEFA支援に関するアンケート	103
2 . アンケート調査結果のまとめ	111
3 . 現地調査で得られたコメント・情報の概要例	119
 略歴	 125

Box・図・表目次

Box 2 - 1	万人のための教育世界宣言	7
Box 2 - 2	ジヨムティエン『行動のための枠組み』で定められた目標	8
Box 2 - 3	「子どものための世界サミット」で採択された主な2000年目標	17
Box 2 - 4	『ダカール行動のための枠組み』で定められた目標	20
Box 2 - 5	『EFA国際戦略』における5つの主要アクション	22
Box 2 - 6	EFA国際タスクフォースのサブ・グループと責任機関	23
Box 3 - 1	『政府開発援助（ODA）白書』2002年版	34
Box 3 - 2	「成長のための基礎教育イニシアティブ」	37
Box 3 - 3	「開発と教育」分野別援助研究会提言	46
Box 3 - 4	JICAの援助事例「ベトナムにおける初等教育政策策定支援」	49
図 3 - 1	二国間ODA分野別配分	36
図 3 - 2	日本のODA実績と対GNI比率の推移	40
図 3 - 3	ODA予算の推移	41
図 3 - 4	JICA教育分野の技術協力内訳（協力形態別／事業金額ベース）	42
図 3 - 5	教育分野への支援が占める援助の割合（協力形態別／人数ベース）	43
図 3 - 6	JICAの教育分野に対する技術協力（援助形態別）	47
図 3 - 7	JICAの教育サブセクター別の援助実績	48
図 3 - 8	JICAの初等・中等教育分野援助の内訳	49
図 3 - 9	回答者の開発関係に携わっている経験年数と所属	51
図 4 - 1	1教室当たりにかかる建設費	72
表 2 - 1	EFAに関連した国際会議などの動き	9
表 2 - 2	児童の初等教育4年生到達率	12
表 2 - 3	教育公共支出のGNPに占める割合	13
表 2 - 4	二国間、多国間援助機関による教育開発協力支出	16
表 2 - 5	1990年代の初等教育の純就学率の変化と男女格差	19
表 2 - 6	EFA国際戦略で定めたターゲット日程	22
表 2 - 7	二国間援助コミットメント（合計と教育分野）2年間の平均（2001 - 2002）	24
表 2 - 8	二国間援助コミットメント（教育と基礎教育）2年間の平均（2001 - 2002）	25
表 2 - 9	ミレニアム開発目標（MGDs）	27
表 2 - 10	『ダカール行動のための枠組み』6目標の分析1 （対象、サブセクターに対する重点）	28
表 2 - 11	『ダカール行動のための枠組み』6目標の分析2 （EFA推進の内容に対する重点）	28

表 2 - 12	UPCに向けた低所得国（IDA 融資資格81カ国）のトラック状況	30
表 2 - 13	FTIの可能性ある国65カ国.....	31
表 2 - 14	2002年時点でのUPCへのトラック状況の比較	31
表 3 - 1	教育分野へのODA実績	41
表 3 - 2	最近の基礎教育分野の主要案件	44
表 3 - 3	JICAの教育サブセクター別の援助実績の比率	48
表 4 - 1	イエメン基礎教育分野ドナー支援の州別分布	69
表 4 - 2	基礎教育での6年生までの教育状況	71
表 4 - 3	教育サブセクター別純就学率推移	76
表 4 - 4	グアテマラの教育指標	76
表 4 - 5	13～14歳の青少年が学校に通わない理由	77
表 4 - 6	長期教育国家計画の重点テーマ	80
表 4 - 7	新政権の教育プラン重点	80
表 4 - 8	KfWの援助によるPRONADEの拡大	82
表 4 - 9	主要ドナーによる県別基礎教育支援	82

用語・略語解説

用語・略語	英語表記	概 要
ADEA	Association for the Development of Education in Africa	アフリカ教育開発協会
BEGIN	Basic Education for Growth Initiative	成長のための基礎教育イニシアティブ
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DFID	Department for International Development	英国国際開発局
ECD	Early Childhood Development	早期幼児開発
EFA	Education for All	万人のための教育
EFA: FTI	Education for All: Fast Track Initiative	万人のための教育：ファスト・トラック・イニシアティブ
FAWE	Forum for African Women Educationalists	アフリカ女子教育者フォーラム
GNP	Gross National Product	国民総生産
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ開発公社
ICT	Information and Communication Technology	情報通信技術
IDA	International Development Association	国際開発協会
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
MDGs	Millennium Development Goals	国連ミレニアム目標
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
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構（ユネスコ）
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNGEI	United Nations Girl's Education Initiative	国連女子教育イニシアティブ
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金（ユニセフ）
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
WCEFA	World Conference on Education for All	万人のための教育世界会議
WEF	World Education Forum	世界教育フォーラム
WFP	World Food Program	世界食糧計画

要 約

本研究の目的と意義

開発途上国が持続的な発展をする上で、教育、特に基礎教育の重要性は、幅広く認識されている。それにもかかわらず、現在、学齢期の子ども約8億人のうち、1億人以上が、学校に通うことができないでいる。

本研究は、基礎教育の中でも国際社会で最も注目を浴びているEFA (Education for All) に焦点を当て、下記の3つの視点からEFA支援について分析する。最初に国際的なEFAの取り組みについてレビューを行い、EFA、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)、EFA: FTI (Fast Track Initiative) などの国際的イニシアティブを解説する。次に、アンケートやインタビュー調査の結果を踏まえ、わが国のODAによるEFA支援についての分析を行う。最後に、イエメンとグアテマラにおけるEFA支援について事例研究を行う。以上の3つの分析結果を踏まえ、わが国のEFA支援に対する政策提言を行うことを本研究の目的とする。

国際社会におけるEFAの流れ

1980年代、「構造調整政策」の失敗は「失われた10年」を引き起こし、教育開発においてもサハラ以南アフリカやラテンアメリカを中心に、停滞あるいは逆に後退をもたらした。そうした状況のもと、1990年にタイのジョムティエンで「万人のための教育世界会議 (World Conference on Education for All: WCEFA)」が開催された。国連教育科学文化機関 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) (ユネスコ)、国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF) (ユニセフ)、国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)、世界銀行の4国際機関 (後に、国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA) も) が初めて共同開催したこの会議は、画期的な意義をもち、その後の途上国での教育開発のみならず、社会開発全般、ひいては開発そのものにも強い影響を与えるきっかけになった。

1990年代、世界銀行は、明確に基礎教育重視を打ち出し、教育援助全体においても基礎教育の比重を増大させ、そのアプローチも変化させてきた。ユネスコは、もともと初等教育を重視してきたが、WCEFA以降は教育財政援助以外の分野において、文字通りEFA推進の中心的役割を果たしてきた。ユニセフは、「子どもの人権アプローチ」を採用し、教育分野への支出も1990年代を通じて増大させてきた。UNDPは、「人間開発アプローチ」を採用し基礎教育重視の枠組みを示しつつも、援助量を増加させてはいない。

2000年のダカール会議は、周到な準備のもとで開催され、WCEFAで高まった機運を取り戻し、より強いコミットメントをつくり出すことに成功した。ダカール会議でのEFAのアセスメントは、「グローバルな視点から判断した場合は、EFAターゲットを十分に達成できた、あるいは10年前に考えていたような方法で達成できたとは、結論づけることはできない」としながらも、「ジョムティエン・ゴール達成に向けた現実的な進展があった」と結論づけている。そして、期限目標として、2005年までの初等・中等教育におけるジェンダー格差解消、2015年までの初等教育の完

全普及を中心目標とした「行動のための枠組み」が、確認された。

EFA推進のための財政支援分野の責任者となった世界銀行は、2002年のモンテレイ合意を受けて、低所得国における初等教育完全修了（Universal Primary Completion: UPC）達成の速度を速めるため、23カ国を第一次EFA: FTI招待国に指定した。その後、FTI招待国の拡大方針がとられるようになり、その対象範囲はIDA融資資格のある全81カ国に拡大された。また、FTI推進のための2003年11月には、「触媒基金（FTI Catalytic Fund）」が、さらに2004年11月には「教育プログラム開発基金（Educational Program Development Fund）」も設置されている。

わが国のODAによるEFAの取り組み

わが国は、基礎教育援助においてこれまで、初等教育における「教育の質改善」に重点を置き、EFA推進においても、その分野で高い貢献を行ってきたといえる。一方、MDGsにおいて重視されている「アクセスの拡大」と「男女格差の解消」については、相対的に取り組みが不足しているといえる。援助額の視点からみると、教育セクター支援の中で初等・中等普通教育支援は、1999年の15.5%から2002年の20.7%に増えたが、ほかのサブセクターである職業訓練・産業技術教育（29.8%）や大学教育（17.7%）と比較すると、基礎教育セクターへの支援を重視しているとは言い難い。

日本の途上国教育開発にかかわる実務者や研究者に対するアンケート調査結果をみると、わが国のEFA支援のあり方が不十分であるとの回答が目立つ。また、EFAに対する援助量についても、不十分であるとの回答が多くあった。援助スキームについては、日本が直接援助をする場合には、専門家派遣が重要であると考える人が多い。しかし、日本（外務省・大使館、独立行政法人国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation: JBIC））が直接援助するばかりが日本の基礎教育援助ではなく、教育NGOへの資金援助や国際機関への拠出も意義のあるEFA貢献であるとの意見も多かった。

日本による学校建設を通じたアクセスの拡大のための支援の効果について、協力隊派遣の効果についても懐疑的な意見が多くみられた。また、経常経費支援については、現在日本はほとんど行っていないが、経常経費支援促進に賛成（条件つき賛成も多く含む）がやや多いものの、持続性の問題から反対意見もみられる結果となっている。

開発途上国にみるEFAと日本の教育援助

イエメンの事例研究

イエメンでは、基礎教育開発戦略書（Basic Education Development Strategy: BEDS）とFTIプロポーザルを基に教育改革が進められており、援助機関はイエメン政府とMOU（Memorandum of Understanding）を結び、より効率的かつ効果的な援助を行う体制がとられている。イエメンのFTI参加以来、イエメンを支援するドナーが増えているのも事実である。このような中で、援助機関をリードする存在にあるのが世界銀行、オランダ、英国であり、2004年にBEDSを支援すべくこの3援助機関が準備した基礎教育プロジェクトは121億米ドルの規模である。ドイツ（Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZとKreditanstalt für

Wiederaufbau: KfW) やユニセフも教員研修や学校建設で持続的に貢献しているがプロジェクトの規模では、前者よりはるかに小さいものとなっている。

わが国のイエメンにおけるEFA援助をみると、タイズ州とイップ州において無償案件で2005年3月までに30の小学校建設を行っている。また、教科書印刷機の機材供与も行われている。タイズ州においては、2005年6月より、JICAの技術協力で女子教育向上計画プロジェクトも開始されている。

上の事例のように、無償資金協力による学校建設と、地方教育行政官や教員のキャパシティ・ビルディング、住民参加を通じた女子就学率向上を目的とする技術協力プロジェクトを組み合わせることで、より包括的な協力が可能となっている。将来的には、草の根技術協力や青年海外協力隊員のタイズ州派遣により、さらなる援助体制の強化も考えられる。また今後は、他のドナーとの連携・すみわけもより意識した協力を進めることも必要であろう。

わが国の学校建設のコストは、ほかのドナーと比べて高さが目立つ。MDGs達成を念頭に置いた場合、今後の課題として、コスト削減を考えることも必要であろう。例えば、現地のソーシャル・ファンド・フォー・ディベロップメント (Social Fund for Development: SFD) やパブリック・ワークス (Public Works Project: PWP) などを活用したアンタイトの学校建設も考えられるのではないだろうか。

イエメンには、FTI対象国の中でも一番多い1千万米ドルが、触媒基金として2004年に入っている。この基金は教師の給料などを含む経常経費には使われておらず、世銀による資金のモニタリングの体制も整備されている。また、FTIでは、インディカティブ・フレームワークを使い、マクロ経済の指標や教育の達成度の指標をモニタリングしている。経常経費支援については、これらの枠組みを踏まえつつ、支援の是非を議論すべきであろう。例えばこうした基金を活用して、JICAの技術協力プロジェクトで女性教員を雇うなどの案も考えられるのではないだろうか。

イエメンにおける日本の教育援助の比較優位を見いだすことは難しいが、イエメンの人口増加率の高さと、それに伴う学校の不足の問題を考えると、今後、イエメン教育省が学校建設の要望をわが国にも出してくることが予測される。その場合、コストを削減した学校建設がEFA達成のカギになるであろう。

イエメンでは、コンサルタント会社と大学の共同企業体でJICA女子教育向上計画プロジェクトを実施している。大学のノウハウを「教育研究分析」や「教育政策づくり」などにも活用することで、より包括的で効率的な援助が可能になるのではないだろうか。

グアテマラの事例研究

グアテマラのEFA達成状況を概観すると、1996年の内戦終了の和平合意以降、多くの多国間・二国間援助がなされ、近年純就学率なども向上してきているが、依然ラテンアメリカの中で、基礎教育の完全普及にはほど遠い国の一つである。

EFAの進展状況だけからみると、グアテマラもFTIの対象国になってしかるべきであるが、FTIはIDA融資資格国を対象にEFA達成のための資金援助をするものであり、IDA融資対象外のグアテマラは、FTI対象国になっていない。しかしながら教育予算の少ないグアテマラにおいて、

EFAの達成は困難な課題となっている。

2000年以降、政府・教育省もEFA推進を強く意識し、教育省によりEFA達成のためのアクションプランも提出されたが、いまだ承認には至っていない。しかし、実際の基礎教育プログラムやプロジェクトはEFAを推進する内容になっており、新政権もEFAを重視した政策をとっている。

ドナーの動向をみると、グアテマラにおいてEFAを積極的に推進しようとしているのは、ユネスコとユニセフである。また、UNDPもMDGsを推進する立場から、EFA支援を意識している。米国国際開発庁（United State Agency for International Development: USAID）は、先住民地区のキチェ地域を中心として数多くのプロジェクトを実施しており、EFA達成は教育援助の大きな柱になっている。世界銀行や米州開発銀行は、グアテマラの基礎教育の充実のための教育改革支援を過去10年近くにわたって財政援助により行っている。さらに、影響力の強いドナーとしては、ドイツのGTZ、KfWがあり、EFAを直接意識した援助として、多文化二言語教育支援、自主運営学校プログラムPRONADEの支援が行われている。どのドナーもEFAを強く意識はしているが、ドナー全体としてまとまったものにはなっていない。

日本によるEFA関連の援助は、1995年ごろから行われている。主な協力としては、女子教育協力（1995 - 2003）協力隊チーム派遣による算数プロジェクト（2002 - 現在）青年海外協力隊派遣（理数科分野、社会学、プログラムオフィサー、識字など）無償資金協力による小学校建設、草の根無償資金協力による学校建設、修理、地方行政官研修などの日本における研修が挙げられる。これらは、EFAを強く意識したものではないが、グアテマラの教育ニーズが特に基礎教育に集中していたことと、世界的なEFA重視の流れ、日本国内でも高まってきたEFA重視の流れに呼応した形になっている。グアテマラへの日本の協力は、初等教育へのアクセスの改善にも寄与したが、それにも増して「質改善」の要素が強かったといえる。

グアテマラにおける日本の教育援助の比較優位を考える時、まず教育省も他ドナーも日本の援助への期待感が高いことを認識する必要がある。グアテマラにおける日本の基礎教育援助での一番の比較優位は、過去の日本の基礎教育援助において形成してきた教育分野の人的資源（日本から帰国した研修員のネットワークも含めて）各種成果物、協力を通じて蓄積してきた経験（グアテマラ側だけでなく、日本側も含めて）である。これらの人的資源、成果物、経験を、最大限に生かすことが、今後の日本の教育協力にとって最大の比較優位となろう。

わが国のEFA援助支援に対する提言

上記の分析結果を基に、わが国のEFA支援に対して5つの提言をしたい。

提言1：効率性を重視した戦略的なEFA支援の展開

援助対象国を戦略的に絞り、成果を重視した支援を集中して行うことが大切である。現在わが国が行っている、援助対象国からの要請に基づく支援を行うのではなく、支援対象国のEFA政策に深く関与し、EFAやMDGsをいかに達成できるかを最優先に考えることが重要である。このような視点からわが国の援助方法を見直す必要がある。基礎教育案件の内容を決める前に、十分な

政策分析、中・長期的な予測推計分析などを行い、教育案件を形成する必要がある。わが国の教育支援プログラムは、援助国における「教育研究分析」や「教育政策づくり」を含め、比較優先順位や協力優先順位を十分に理解、把握することで、より包括的で効率的な援助が可能になるのではないだろうか。

提言 2：経常経費などへの支援

今回のアンケート調査からも分かるように、わが国の研究者や実務者の中でも、経常経費支援を支持する声は大きい。議論の分かれるテーマである。途上国が経常経費を自国でまかなうことのできる規模の経常経費支援にとどめ、むしろ経常経費を確保するためのシステムやメカニズムに関する能力開発支援に重点を置くべきであろう。

触媒基金については、イエメンの事例研究でも分かるように、ドナーがプロジェクト実施のために設置しているインプリメンテーション・ユニットを用いることで、用途が明確となる。FTI インディカティブ・フレームワークを用い、マクロ経済指標を分析し、経常経費支援の是非を考えるのも一つの方法ではないだろうか。触媒基金やコモン・ファンドなどへの拠出を通じた経常経費支援については、拠出のための具体案として、小額であれば専門家の現地業務費を積み上げて拠出する、草の根無償の一部をイヤーマークつきで用途と目的を明確にした上で拠出する方法も考えられる。

提言 3：日本のODAによる基礎教育援助支援額の割合の増加と、EFA・MDGsなどの上位目標をより強く意識した協力実施

ODA政策全体としては、2000年以降特にEFA・MDGsを重視しており、基礎教育へのさらなる貢献が求められているが、現実には2003年度までの教育分野におけるODA援助実績（無償資金協力、円借款、研修員受入、専門家派遣、協力隊派遣の実績）をみる限りでは、ODAの中でその割合が大きく増加しているわけではない。ODA全体総額を増やすことは国民の理解を得るのが容易でないことから困難ではあるが、日本が本当にEFA・MDGs支援を重視しているという立場に立つなら、EFA支援額のODAの中での割合（日本は1.1%）を、最低でもDAC平均（2.9%）まで高めてもよいのではないかと。EFA支援の割合を高めることについては、広報をきちんとすれば、教育の重要性を認識している日本国民の理解を得ることは可能であろう。

提言 4：大学との連携、従来のODAの枠にとらわれない「日本」としてのEFA支援への模索

途上国においてEFA達成の速度を速めるには、政府や教育省の力だけでは不十分であり、市民社会、NGO、コミュニティなども一体となった取り組みが必要である。また、援助をする日本側も同様に、官学民一体となったオールジャパンとしての動きが重要であろう。

2004年の国立大学の法人化に伴い、教育援助分野で大学がJICAのプロジェクトを受注することが可能となった（イエメンの事例など）。これまでは、主に開発コンサルタント会社によってプロジェクトが行われてきたが、大学が教育援助のプロジェクトに参入することにより、プロジェクト受注の競争率が高まり、基礎教育プロジェクトの質が高まることも予想される。大学の新

規参入に伴い、今までにない新しい発想による独自の協力方式が生み出される可能性もあり、今後注目される。コンサルタント会社やNGOもさらにプロフェッショナリズムを要求され、全体的に質の向上につながると考える。EFAを支援していく上でNGOとの連携強化も課題であろう。信頼できるNGOを通じてEFA推進支援を強化することは、一つの重要なオプションとして考えられるであろう。

提言5：日本が比較優位をもつ協力分野への発展的充実と新しい援助方法の模索

第一に、一般無償資金、草の根無償、人間安全無償などによる「アクセスの拡大」への新しい対応である。地方教育行政機関やコミュニティレベルに、直接資金が提供されるようにし、住民参加・コミュニティレベルでのオーナーシップを重視しながら、学校建築数の増加、建設費のコストダウン、保守管理の継続性の確保などに取り組む必要がある。

第二に、「アクセスの拡大」のための学校建設と、「教育の質向上」を図る技術協力の有機的な組み合わせである。日本による援助効果を高めるためには、上記による「アクセスの拡大」と、日本がこれまで重視してきた「教育の質向上」を目的とした技術協力の有機的な組み合わせを行い、特定地域に狙いを定めてほかのドナーとのバランスを考慮しながら、投入の集中を行うべきである。

第三に、長期的視点に立った、教育援助専門家の育成である。アンケートでも教育援助専門家の育成の重要性に対する意見が多くみられた。現在、若手の研究者、実務者の中で、優秀な人材が育ちつつあるが、さらに多くの国際レベルで通用する人材を育てるために、関係機関が連携、協力を深めて「教育援助専門家育成戦略」を策定、実行していくことが重要である。

第四に、技術協力の新しい形態への柔軟な対応である。2000年以降は、日本の援助手法も、少しずつ多様化しつつある。人材派遣の面でも、必ずしもチーム派遣にする必要はないが、専門家、シニア海外ボランティア、青年海外協力隊の3者それぞれの役割・強みを明確にして、3者を同時に派遣することで、より技術協力の援助効果を高めることが可能であろう。それぞれの制約をできる限り減らし、うまく役割分担しながら全体として効果が上がるように有機的な人材派遣を行うべきである。人材派遣以外でも、開発調査などを活用し柔軟な対応ができるようにすべきである。

また、相対的に比較優位性がある分野や内容は重要であるが、仮に過去に援助実績の少ない分野であっても、現実に強いニーズが存在する場合、そのニーズにも対応できるように、我々の基礎教育援助の質（援助スキームの多様性と柔軟性）を高めることが必要であろう。

謝 辞

本研究はJICA客員研究によって行ったものである。本研究を支援していただいたJICA国際協力総合研修所には、深く感謝を申し上げたい。JICAでのプロポーザルヒアリング（インタビュー）から完成に至るまで数多くの方々のご協力、ご指導のもとに、この研究を進めてきた。この場を借りて感謝の意を表したい。特に、JICA国際協力総合研修所および人間開発部の多くの関係者には、本研究の初期段階から貴重なコメントをいただいた。

2004年の7月にワシントンDC開発フォーラム（米国ワシントンDC）にて本研究の研究プロポーザルを発表させていただいた。当日出席して貴重なコメントをしてくださった大勢の方々には大変感謝している。国際機関、政府機関、二国間援助機関、NGO、学術機関などそれぞれの視点からコメントをいただき、研究を進めていく上でいい意味で刺激になった。また、本研究は、日本でのアンケート調査やインタビュー、そして米国ワシントンDCとグアテマラのフィールド調査を中心に行った。アンケート調査やインタビューに協力していただいたの方々には、心より感謝している。また、JICA現地事務所、日本大使館や現地教育省の方々にもこの場を借りて感謝の意を表したい。

2004年12月に開かれた本研究の中間報告会と2005年3月に開かれた最終報告会では、JICAの基礎教育にかかわっておられる方々をはじめ、外部からも大勢参加していただき貴重なコメントをいただきとても感謝している。JICA外の方では、特に黒田一雄氏（早稲田大学大学院）、山田肖子氏（政策研究大学院大学）、興津妙子氏（外務省）、杉村美紀氏（上智大学）、西村幹子氏（神戸大学大学院）に、貴重なコメントをいただいた。お忙しい中、本研究の中間報告ならびに最終報告会にご出席いただいた方々に深く感謝を申し上げる。

2005年7月
小川 啓一
江連 誠
武 寛子

1 . 序章

1 - 1 問題意識の提示

開発途上国における教育開発の重要性を疑う研究者、実務者は少ないはずだ。なぜなら、教育は貧困削減と経済・社会発展、平和構築に最も大切な分野の一つであるからである。しかし、世界の現状をみると、小学校に通うべき年齢でありながら学校に通うことができていない子どもがまだ1億人以上いる。また、その中の60%は女子で、多くの子どもが学校に通うことができていないのが現状である。

国際的視野に立って歴史的観点からみると、国際社会において1948年の「世界人権宣言」のころから途上国の教育開発の重要性が言われてきた。その中で最も有名な国際会議が、1990年に開催されたタイのジョムティエンにおける「万人のための教育世界会議」(World Conference on Education for All: WCEFA)であろう。この会議は、国際機関、二国間援助機関をはじめ途上国政府、アカデミア、NGOなど世界中から多くの参加者のもと開かれた会議であった。この会議以降、途上国に対する教育援助は、基礎教育の開発を促進する人権的なアプローチから経済開発的アプローチ、さらには貧困削減のための重要な手段と変わってきた。

また、WCEFAにおける『万人のための教育世界宣言』では、2000年という期限を定めていたため、「EFA2000評価」が各国・各地域で行われ、ダカールにおける世界教育フォーラムにおいて、最終総括と新しい『ダカール行動のための枠組み』にまとめられた。「多くの国でかなりの進展がみられた」としながらも2000年の時点で、多くの子どもが初等教育へのアクセスを欠いており、非識字者の存在、男女格差、現地のニーズに基づいていない学習の質の悪さが問題とされた。結局、再延長はしないとの決意のもと、2015年までに、すべての子どもたちが初等教育へのアクセスだけでなく、修了することも含めて、初等教育の完全普及を目指すことを宣言した。そのほかの重要な目標は、2015年までに教育におけるジェンダー平等を達成することだが、より緊急の課題として、2005年までに初等・中等教育でのジェンダー格差を解消することが宣言された。

国際社会において、このように基礎教育普及に対しての関心が深まり、わが国のODAについても、これまで教育の質を重視したEFA支援を中心に行ってきたが、2002年のG8カナナスキス・サミットで「成長のための基礎教育支援 (Basic Education for Growth Initiative: BEGIN)」を発表し、ODA大綱では、UNDPを中心とする国際的イニシアティブであるMDGs支持を全面的に盛り込んだ。これによって、基礎教育のアクセスと男女の格差をなくす支援にもさらにフォーカスするようになったといえよう。また、カナナスキス・サミット後に生まれた「万人のための教育：ファスト・トラック・イニシアティブ (Education for All: Fast Track Initiatives: EFA: FTI)」では、経常経費の大切さを訴えるほかのドナーと意見の食い違いをみせるなど、わが国は、国際的ドナーコミュニティの中でリーダーシップをとるにはまだ至っていないように見える。

このような背景のもと、国際社会の中でわが国がいかに途上国においてEFA支援に貢献していくかは、現在の日本の研究者や実務者に課せられた課題であろう。途上国におけるEFAやMDGs支援を進めていく上で日本の比較優位 (comparative advantage) はあるのだろうか。途上国の

発展を第一に考えた場合に、どのような支援が考えられるのだろうか。これらの質問に我々は答えていかなければならない。

1 - 2 研究目的

上記の国内外の教育協力の動向を踏まえて、本研究の目的は主に下記の4つに分かれる。

第一に、2000年のダカール会議以降の各国際機関、二国間援助機関、途上国政府の取り組みをレビューし、現在までの到達点と問題点を明らかにする。特に、国際的マクロのレベルからEFA: FTIの最近の動向についても深く分析をする。

第二に、EFA、MDGs、EFA: FTIなどの国際的イニシアティブの流れを理解した上で、日本のODAによる基礎教育支援の取り組みを分析する。過去10年間の基礎教育支援の経費の内訳や分野などを分析してこれまでの傾向を調べる。さらに、日本の教育援助に携わる研究者と実務者にアンケート調査とインタビューを行い、その結果をまとめて「わが国のEFA支援に対する提言」を導く。

第三は、第一と第二の分析結果を踏まえて、開発途上国におけるEFA、MDGs、EFA: FTIなどのイニシアティブと政府の基礎教育政策をイエメンとグアテマラの2カ国を事例として分析する。また、ほかのドナーの基礎教育支援と日本の教育援助の取り組み方を現地レベルで分析し、日本の教育援助の比較優位について模索する。

第四に、第一と第二、第三で得た研究結果を基に、本研究の一番の目的であるわが国のEFA推進に向けた協力に対する提言を行う。ここでの内容が本研究の最終目的（最重要の研究目的）なので、わが国のEFA支援そのもの（一般的なODA支援やMDGs支援には特に触れない）に焦点を当てながら本研究の議論を展開する。

1 - 3 本研究の独自性

わが国のODA事業の中でも、教育開発支援、特にEFAへの援助は、ODA大綱でMDGs支援を第一に挙げていることからわが国の最も重要な援助協力分野の一つである。したがって、EFA援助協力をグローバルな視野から国際的イニシアティブに関する議論を展開しながら、わが国のこれまでのEFA支援を分析し、さらには、事例国レベルで政府のEFA政策とほかのドナーの援助を分析することは、大変意義のある研究である。さらに、以下の3つは本研究の独自性を表す最も重要な点である。

(1) EFA/MDGs達成の大切さ

マクロの視点に立ってEFA、MDGsなどの国際的なイニシアティブの中での日本のEFA支援の役割について考える。国際的な援助潮流、国際機関の教育開発の潮流を深く分析した観点から、これまでの経験に基づく比較優位性を生かしつつ、マクロ的視点から、EFA推進に向けてわが国

の教育協力がどうあるべきかについて議論を展開する。

(2) アンケート調査やインタビューの結果を重視

わが国のEFA支援についてのアンケート調査を研究者や実務者を対象に行っており、アンケートの結果について統計的な処理を行うとともに、有識者・実務者から得た有益な見解(質的な面)を重視して提言に反映させる。これまで、わが国のEFA支援における先行研究ではアンケート調査などのデータ分析を行って書かれたものがないので、この分野の研究としては重要な貢献である。また、日本のBEGIN作成に携わった研究者や実務者の方々にインタビューすることにより、EFA支援についての理解度を深める。

(3) 途上国レベルでのEFA/MDGsの大切さ

先行研究やアンケート調査の分析のほかに途上国レベルでのEFA政策とドナーのこれまでのEFA支援を分析することによって、国レベル(ローカルレベル)で日本がどのような支援をしていくべきかを考える。しかし、本研究の事例国であるイエメンとグアテマラについてはわが国の支援量は比較的少ないことから、ここではわが国の協力をレビューすることを主目的とするよりは、対象国政府(およびドナー)によるEFA推進の努力をレビューすることを主目的とする。また、いずれの対象国についてもわが国の支援量が少ないとの理由から、この事例研究の中でわが国の支援をレビューした結果だけでもって「5. 日本のEFA推進へ向けた日本の教育協力への提言」に結びつけることはせず、アンケート調査などの結果も踏まえて、より広い視野で日本の貢献をレビューした上で提言を導き出すことにしている。その上で、事例研究によって、それら提言のいくつかをサポートできると考えている。

1 - 4 研究方法(研究の枠組み)

本研究は下記の方法で行う。

(1) EFAの歴史的背景

基本的には、出版物あるいはインターネットで公開されている情報の中から、各機関が発行する重要な文献や報告書を収集し、現在までのEFAの到達状況をレビューするアプローチをとる。しかし、特に最新状況や現在進行中の内容に関しては容易に情報を得にくいいため、国内における関係機関訪問調査および海外(米国ワシントンDC)におけるインタビュー、また資料収集も行う。EFA: FTIの事務局が置かれている世界銀行、米州開発銀行の現場において活躍する教育セクター担当者(タスクマネージャー)へのインタビューはこの研究になくはならない重要なものとする。また、この章で、世界銀行とユネスコのEFA支援の違いについて議論することは、EFAとMDGsの違いを明確に説明するためには不可欠である。

(2) 日本のODAによるEFAの取り組み

国際協力機構（JICA）、外務省、文部科学省の教育支援の情報を入手することにより、これまでのわが国のODAにおけるEFA支援の傾向を分析する。例えば、基礎教育に対するODAの支援額はあまり変わっていないがアプローチの仕方は変わってきているのではないか、技術協力の数は増えているのではないか、などの諸点を深く分析する。

JICAや外務省のHPや資料をレビューすることにより、わが国全体のEFA、MDGs支援の中で日本の基礎教育支援がどのように行われてきたのかを理解する。また、教育援助にかかわっている研究者や実務者にアンケート調査やインタビューを行うことにより日本の援助の問題点を深く分析するとともに、解決策に対する示唆を導き出す。

G8カナサスキス・サミットで日本が発表したBEGINについて実際に作成にかかわった関係者にインタビューをし、どのような背景で何を目的にBEGINがつけられたのかを調べる。

(3) 開発途上国におけるEFAと日本の教育援助

本研究の事例国であるイエメンとグアテマラにおいてフィールド調査を行い、現地で実際にEFA、MDGs、EFA: FTIが関係者にどのように受け止められ、どのように進行しているのかを分析する。現地では、教育省、国際機関、二国間援助機関、主なNGOなどを訪問しインタビューを行う。政府の基礎教育政策の分析を行った上でほかのドナーの動きを分析しながら日本の教育支援の優先順位を考える。

(4) 日本のEFA推進へ向けた日本の教育協力への提言

5 . の総論では第2～4章のまとめを行い、その内容から政策を提言する。政策提言は、例えば、以下のような観点から行う。

- 日本のEFA支援は効率よく行われているか。
- 経常経費支援、触媒基金、コモン・バスケット支援を行うべきか。
- 日本のODAはEFA支援に資金面などで十分貢献しているか。
- 日本の比較優位をもつ協力分野とは？
- 現在のODAプロジェクトは、教育のアクセスへの拡大に対する支援の割合が大きいが効率性を考えた場合にどのように改善していけるのか、など。

1 - 5 EFAの定義

本研究におけるEFAに対する議論を明確にするため、本報告書では以下のようにEFAを定義する。EFAの基本理念は、もともと「小さな子どもから大人も含めたあらゆる人々（女性や少数民族その他不利な立場にある人々も含めて）に対して、（拡大された広い概念での）基礎教育を保障する」ことであったが、実際の具体的推進目標には、『ダカール行動のための枠組み』がある。この各重点をまとめて、「初等教育（一部中等）」におけるアクセスの拡大、教育の質改

¹ 『ダカール行動のための枠組み』目標2では、基本的に初等教育（6学年）までであるが、基礎教育（特に義務教育）では、前期中等教育も含めて9学年までを、通常の学校教育での基礎教育と考えるケースもあり、本研究では、これを採用する。

善、 平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育におけるアクセスの拡大」を、特に本研究におけるEFA推進の定義（または、中心課題）にとらえ、この視点を中心に、日本のODA教育援助や事例研究の分析を進めていくことにする。

つまり、日本のODAによって、「『初等教育（一部中等）における アクセスの拡大、 教育の質の改善、 平等性の確保（特にジェンダー）』および『成人識字教育におけるアクセスの拡大』」に対して、これまでどの程度貢献できてきたのか、ODA政策やBEGINでは、この点がどう位置づけられているのか。またこれらに対する支援では、どのような援助手法（各種資金協力や各種技術協力を含めて）が過去には使われて、最近はどう変化してきているのか、これらに今後貢献するためにはどうすべきかを分析し、提言を行う。

2 . EFAの歴史的背景

2 - 1 国際社会におけるEFAの位置づけ

2 - 1 - 1 ジョムティエン会議の歴史的な意義

開発途上国における教育開発の重要性は、1960年代以降から強く認識されるようになり、その時々を開発理論や開発アプローチにも強い影響を受けながらも教育開発の努力（当初は米国が主導）は、途上国政府と国際機関を中心²になされてきた³。ユネスコは1960年から1966年にかけて、4つの世界教育地域会議（カラチ、アディスアベバ、サンティアゴ、トリポリ）を開催し、1980年までに小学校の学齢児童の完全就学、また特にラテンアメリカでは1970年までに達成するという大胆な目標を決めた。1960年当時においては、途上国では学齢児童（6 - 11歳）で小学校に就学していたのは50%以下であったが、20年間の前進で1980年においては、小学校で学ぶ子どもがラテンアメリカとアジアで2倍、アフリカで3倍に増加した。それでも途上国全体では約3分の1が未就学であった⁴。

その後、1980年代を「失われた10年」にした途上国の債務危機、経済危機の教育開発に対する影響は甚大であった。国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）、世界銀行を中心としたマクロ経済運営の論理に基づく「構造調整政策」は、貧しい人々の生活を直撃し、深刻な影響を与えたと国連機関などからも批判を受けるに至った⁵。政府の教育支出は大きく減少し、1980年と1987年の比較における減少の割合は、ラテンアメリカ・カリブでは住民1人当たりの実質教育支出が約40%、サハラ以南アフリカでは65%にも達した。その結果、教育のアクセスは改善せず、逆にアフリカでは就学率が低下し、教育の質が大きく低下した⁶。

そうした状況の中で、1990年3月にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議（World Conference on Education for All: WCEFA）」は、画期的な意義をもち、その後の途上国での教育開発のみならず、社会開発全般ひいては開発そのものにも強い影響を与えるきっかけになった。

同会議は、「基礎教育の拡大」というテーマで、国連システムの中で教育開発に深くかかわっているユネスコ、ユニセフ、UNDP（国連開発計画）、世界銀行の4国際機関（後に、UNFPA（国連人口基金）も共催機関となる。）が初めて共催で開いた教育国際会議であり、歴史的な意味をもつものである。155ヵ国政府、33政府機関、125のNGO機関の参加のもとで開催された⁷。

その意義としては、主に以下の4点にまとめられるであろう⁸。

1980年代の教育の後退を取り戻すための大きなきっかけをつくった。

² 当時は、教育分野への二国間援助は大変少なかった。

³ 江原（2001）pp. 37-39

⁴ ユニセフ（1998）pp. 11-13

⁵ 江原（2001）p. 64

⁶ ユニセフ（1998）p. 13

⁷ World Bank（2000a）p. 3

⁸ ユニセフ（1998）pp. 13, 14

各国政府と国際援助機関、さらには二国間援助機関やNGOなどの広範な国際教育コミュニティが強い共通イニシアティブ（基礎教育開発を進めるという共通目的で）をもつきっかけとなった。

世界全体における教育に対するアプローチをその前後で変化させた。

教育を開発課題の無視できない重要な側面として表舞台に引き上げ、その後の国際会議などの中心議題として取り上げさせた。

WCEFAで採択された『万人のための教育世界宣言（World Declaration on Education for All）』（Box 2 - 1 参照）の前文では、「教育が世界のすべての年齢のすべての男女の基本的権利であること」を確認し、しかしなお「次の現実が続いている」と訴えた。すなわち、「1億人以上の子どもが初等教育を受けられず」、「少なくとも6000万人の女子が含まれる」。また、「9億6000万人以上の成人（その3分の2が女性である）が非識字者であり」、「1億人以上の子どもと無数の成人が基礎教育プログラム⁹を修了できないでいる」と。そして、これらの状況を変えていくための新しいより広い展望をもったコミットメントを求めた。

その目的としては、すべての人の「基礎的な学習のニーズを満たす」¹⁰として、優先的には、女子や婦人に対する教育、さらには教育の機会が十分に与えられていない人々にも教育の機会が提供されなければならないとした。

Box 2 - 1 万人のための教育世界宣言

基礎的な学習のニーズを満たす— 前文

万人のための教育：その目的

第1条 基礎的な学習のニーズを満たす

万人のための教育：より広い展望とコミットメント

第2条 展望を形成する

第3条 すべての人々にアクセスを与えて、公正さを促進する

第4条 学習の成果に焦点を当てる

第5条 基礎教育の手段や範囲を拡大する

第6条 学習のための環境を充実させる

第7条 パートナーシップ（協力）を強化する

万人のための教育：その必要条件

第8条 支援的な政策環境を生み出す

第9条 資源を動員する

第10条 国際連帯を強化する

出所：万人のための教育世界会議（1990）、WCEFA（1990a）

⁹ ここでいう基礎教育プログラムとは、フォーマル教育（主として初等教育）やノンフォーマル教育（主として成人向け識字教育）などすべての基礎教育へのプログラムを指す。

¹⁰ 「基礎的な学習のニーズ」は、「人間が生存し、自らの能力を十分に伸ばし、尊厳をもって生活し、働き、開発に全面的に参加し、生活の質を高め、知識に基づいて判断し、学習を続けるのに必要な不可欠の学習手段（識字、音声による表現、算数、問題解決能力など）や基礎的な学習内容（知識、技能、価値観、態度など）の双方からなる」と定義した。

また、「基礎教育」の概念の拡大化が図られ、いわゆる公教育の初等教育だけでなく、乳幼児教育、早期教育、青年や成人も含めた識字教育やノンフォーマル教育なども含めて「基礎教育」を定義づけた¹¹。

さらに、この会議で画期的なことは、現状認識と一般的な努力目標の設定にとどまらず、『行動のための枠組み (Framework for Action)』を採択し、その中で、2000年までという期限付きの数値目標を挙げ、単なるイベントに終わらせないための努力がなされた点である。

具体的には、到達すべき目標として6項目が設定された (Box 2 - 2)。この中で、とにおいては、2000年までに「初等教育のアクセスと修了の普遍化」、「成人非識字の半減」という教育開発目標としては、誰にとっても明確なより重要な数値目標を示した。は、と以外の基礎教育分野 (特に、幼児教育、就学前教育) の量的拡大であり、は、学習達成という教育の質の改善であり、とでは、青年や成人に対しての基本的な職業訓練、ICT教育などを含んだノンフォーマル教育の拡大を目指した。

また、「行動の基本原則」として、国レベル、地域レベル、世界レベルにおける優先的なアクションについて詳しく取り上げ、それぞれの立場で、優先的に何をすべきかについて提言し、特に国際機関や先進国に対しては、財政支援、技術支援を拡大するように強く求めた¹²。

現時点で考えると、2つの数値目標はかなり楽観的であり具体的な達成見通しの根拠に欠けるもの (特に、アフリカや南アジア地域に関しては) であったが、21世紀までに、少なくとも子どもは全員が教育を受けられるようにしようという国際コミュニティの強い意思が感じられる目標となった。この会議での重要な国際的なコンセンサスがその後、2000年までのEFAの動きに大きな影響を与えている。

Box 2 - 2 ジョムティエン『行動のための枠組み』で定められた目標

早期幼児ケアと発達活動の拡大 (家族やコミュニティへの支援も含めて)。特に、貧しく、不利な立場に置かれた、障害をもった子どもたちに対して。

2000年までに、初等教育のアクセスおよび修了の普遍化 (あるいは、「基礎」と考えられるより高いレベルの教育に関して)。

必要とされる学習レベルを、適当な年齢において一定の割合 (例えば、14歳の80%) が到達できるような学習達成における改善。

2000年までに1990年の半分になるように成人非識字率の削減 (それぞれの国で、定められた年齢で)。特に男女の識字率格差が減少するように、女子の識字率への焦点化。

青年や成人にとって必要な基礎教育やほかの基本的な技能訓練の提供機会の拡大 (行動の変化や健康、雇用、生産性のインパクトでプログラム効果を評価しながら)。

より良い生活や健全で持続的な開発のために必要な知識・技能・価値を個人や家族が獲得することの拡大。利用できるすべての教育チャンネル (マスメディア、新旧のコミュニケーション手段また社会行動も含めて) を通じて (行動の変化によって効果を評価しながら)。

出所：WCEFA (1990b)

¹¹ 万人のための教育世界会議 (1990)、WCEFA (1990a)

¹² WCEFA (1990b)

2 - 1 - 2 ダカール会議までのEFA関連の国際会議など

WCEFA終了後、『行動のための枠組み』を実際の行動にしていくため、1991年には、「万人のための教育諮問フォーラム（International Consultative Forum on Education for All）（通称EFAフォーラム）が、会議を共同開催したユネスコ、ユニセフ、UNDP、世界銀行の4者が中心となり結成され、パリのユネスコ本部内に事務局が設置された¹³。その後、このEFAフォーラムがEFA全体の動きをリードしていくことになる。EFAそのものの主な動きと、EFAに関連した主な国際会議などをまとめると、表2 - 1のようになる。

表2 - 1 EFAに関連した国際会議などの動き

時期	国際会議	ポイント	開催地
1990.3	万人のための教育世界会議	2000年までの国際EFA合意を確認	ジヨムティエン
1990.9	「子どもの権利条約」が発効	子どもの教育の権利が国際法に	
1990.9	子どものための世界サミット	2000年までに基礎教育完全普及、80%が初等教育を修了することを合意	ニューヨーク
1992.6	国連環境開発会議	持続的な発展のためには、ノンフォーマル教育も含めてEFA達成の重要性に言及	リオデジャネイロ
1993.12	E - 9 教育サミット（バングラデシュ、ブラジル、中国、エジプト、インド、インドネシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタンの9カ国）	人口最多の開発途上国の9カ国が、2000年までに初等教育の完全普及を実現すると約束	ニューデリー
1994.6	特別のニーズをもつ人の教育：アクセスと平等に関する世界会議	特別のニーズをもつ人の教育を国の教育戦略に取り入れることを宣言	サラマンカ
1994.9	世界人口開発会議	2015年までに女子教育に特に重点を置き、質の高い教育への普遍的なアクセスを要請	カイロ
1995.3	世界社会開発サミット	質の高い教育への普遍的で平等なアクセスの推進、女子教育への重点を約束	コペンハーゲン
1995.9	第4回世界女性会議	ジェンダーに配慮した教育を要請。女子教育の重要性を強調	北京
1996.5	「DAC新開発戦略」を採択（OECD開発援助委員会上級会合による「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」）	2015年までの初等教育完全普及、2005年までの初等中等教育における男女格差の解消を目標に設定	
1996.6	EFAフォーラム中期会議	WCEFAで決めた2000年目標に向けた前進について検討	アンマン
1997.7	第5回成人教育国際会議	万人にとって成人学習が保障されるべきと宣言	ハンブルグ
1997.10	児童労働国際会議	子どもの教育を妨げる労働を認めず、質の高い基礎教育の実施、女子教育への重点で合意	オスロ
2000.4	世界教育フォーラム	ダカール行動枠組みを採択し、EFA目標を再設定	ダカール

出所：ユニセフ（1998）p.12、その他国連ホームページなどを基に筆者作成。

¹³ 斉藤（2001）p. 304、米村（2001）p. 4

WCEFA以後、「教育」を直接のテーマとしない国際会議などにおいても、それぞれの開発やアプローチの観点から「基礎教育」の重要性が繰り返し確認されている。例えば、初等教育の完全普及に関しては、1995年のコペンハーゲンでの社会開発サミット、1995年の北京での第4回世界女性会議において、2015年までの目標として承認され、OECDのDAC上級会合でも、「2015年までにすべての国において初等教育を普及させること」が新開発戦略として採択されている¹⁴。

また、当初から女子教育の重要性の指摘はWCEFAにおいてもあったが、数値目標はなかった。それが、1990年代半ばにおいては、国際会議などでジェンダー主流化の影響も受けながら、明確に女子教育重視が打ち出され、数値目標も出されるようになった。具体的には、社会開発サミットに加え、1994年のカイロでの世界人口開発会議、世界女性会議でも、さらにまたOECDのDAC新開発戦略としても「2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消」が提言された¹⁵。DAC新開発戦略の目標の中心課題として、上記の2項目すなわち「2015年までにすべての国において初等教育を普及させること」および「2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消」が設定されたことは、援助国側の基礎教育援助に対する強いコミットメントの表れとして見なしてよいだろう。

これらの国際会議の影響も受けながら、1996年6月ヨルダンのアンマンにおいて、WCEFAの『行動のための枠組み』における中間評価として、EFAフォーラム中間レビュー会議が開催された。1995年11月から1996年3月にかけて、その準備のための地域会合も開催されている。教育大臣、国際援助機関、NGOを含め、73カ国から約250人が参加した。会議のためにWorking Document¹⁶が用意され、最終的にはFinal Reportとしてまとめられ、『アンマン・アファーマーション（Amman Affirmation）』が宣言された。その中で「基礎教育における意味ある前進があった。それは、すべての国ではなく、また期待していたほどではなかったが、前進は確かである」と述べている¹⁷。すなわち1980年代の全般的な後退はなんとか逆転できたが、初等教育就学者数の伸びは明るい徴候であったとはいえ、広いビジョンをもった「基礎教育」は浸透せず、女子教育の面でも大きな前進は示していないことが、報告書から読み取れる。

1995年時点（現在時点から見て約10年前）でEFAフォーラムとしてどのような認識であったかをもう少し明確にするため、アンマン会議でのWorking Documentから、その内容を概観していくこととする。第1章では、EFAの全般的な推進状況を取り上げている。まず、EFAを取り巻く状況として、冷戦終結後の政治経済状況の世界的な変化に加え、途上国における急速な人口増加を挙げている。すなわち、6 - 11歳人口は、1990年代には約19%増加の見通しであり、新たに1億300万人分の教室が必要であると、教育需要の増加を警告している。

地域協力の面では、アフリカの活発化を取り上げ、アフリカ教育開発協会（the Association for the Development of African Education: ADAE）による教育大臣と援助機関による対話の促進、1993年以降のアフリカ女子教育者フォーラム（the Forum for African Women

¹⁴ 開発援助委員会（DAC）（1996）pp. 90-91

¹⁵ *Ibid.* p. 91

¹⁶ EFA Forum（1996a）

¹⁷ EFA Forum（1996b）

Educationalists: FAWE) による女子教育への促進、1995年に教育大臣グループが「アフリカ教育10年」を策定し、1996年を「アフリカ教育年」に宣言するなどの動きを評価している。外部支援については、多くのドナー国で基礎教育への優先度を高めてきているとしながらも、優先度を高めていないドナー国を批判した¹⁸。

次に、ジョムティエン『行動のための枠組み』(Box 2 - 2)の6目標に関連してアセスメントを行っている。

早期幼児教育

1990年から途上国では、早期幼児開発(Early Childhood Development: ECD)プログラムが約20%増加し、ECDプログラムへの参加者数が5600万人(3 - 6歳児の5分の1)に達したとしながらも、この分野のさらなる拡充を提言した。

初等教育

唯一、大きな意味ある進展がみられ、一部経済的困難な国を含めて、80%の途上国で1990年より大きく前進した。1990年と1995年の間で、5000万人の入学者数が増え(1980年代のペースの2倍)、純就学率はサハラ以南アフリカでも約60%に達し、ラテンアメリカ・カリブや東アジア・太平洋地域では2000年以前に90%を超えるペースだと評価した。

教育から排除された子どもたちの状況

1990年時点では、未就学児童は1億2800万人(女子は約9000万人)と見積もられ、2000年には1億4800万人に増加する予想だったが、最新のアセスメントでは現実には、1995年で約1億1000万人に減少し、2000年でもさらに減少する見通しとなっている。

学習到達状況

学習の到達度は、途上国すべてが参加した国際学力比較調査がない現状では、到達学年などが一つの目安となっている。到達学年に影響を与えるドロップ・アウトは、すべての途上国の重要な問題点となっており、特にサハラ以南アフリカ、ラテンアメリカ、南アジアでは、5分の4以下しか4年生に到達していない(表2 - 2)。留年率の高さも指摘しており、これら教育の質の低さの原因の一つとして、教育行政機関のモニター能力の不足を挙げている。

教員の状況

ジョムティエン宣言では、教員に対するサービスと地位向上の緊急の改善も提言したが、途

¹⁸ 例えば、ドイツは1992年と1994年の間に、教育援助の割合を6.5%から38%に6倍増。世界銀行は、1990年から1994年にかけて、教育貸付を15億米ドルから21億米ドルに増加させ、基礎教育への割合も1990年から1993年にかけて24%から50%に増加させた。ユネスコは、1993年から1994 - 95年にかけて教育プログラムの中で、基礎教育への割合を26%から47%に増加させた。ユニセフの中間ターゲットでは、基礎教育への割合を10%から25%へ増やしている。UNFPAも教育援助の中での基礎教育への割合を1990年から1993年にかけて28%から38%に増やしている。

表 2 - 2 児童の初等教育 4 年生到達率

	1987年	1993年
サハラ以南アフリカ	72.95%	75.13%
アラブ諸国	91.06%	94.44%
ラテンアメリカ・カリブ	73.56%	80.00%
東アジア・太平洋	82.13%	84.00%
南アジア	69.56%	77.00%
途上国全体	77.85%	82.11%

出所：EFA Forum (1996a) p. 20

上国の多くの教員の待遇は、「我慢の限界を超えた低いレベル」に置かれており、低い給料や遅配が兼業や離職につながっているとしている。他方、1993年の見積もりでは、初等教育の普遍化には2000年までに約400万人の小学校教員が必要とされているが、多くの途上国では、教員給料はすでに教育予算の90%以上を占めており、簡単には教員を増やせない困難さも認めている。

女子教育

女子教育は、多くの研究で、生産性の向上、健康面の改善、晩婚化、乳幼児死亡率の低下、政治参加の拡大などと強い相関関係があるとされ、その重要性は明確であるにもかかわらず、その改善のスピードは大変遅い。初等教育における女子の割合は、5年前の45.4%から1995年の45.8%へとほんのわずか増えたにすぎないと警告している。

成人識字

1995年時点では、成人非識字者（15歳以上）は、8億8500万人と見積もられ、1990年とほとんど同じで、2000年でも8億8100万人とわずかの減少しか見込まれていない。特に途上国の女性の識字率は1995年で60%をわずかに超える程度で、男女格差は1990年より現実には増大しており、非識字者数の減少には女性へのターゲットが重要としている。

メディア教育

メディア教育においては、E-9 諸国における一定の前進と取り組みについて紹介している。しかし、通信コース、ラジオ・テレビの利用、遠隔教育、コンピュータの利用について一般的に触れられているにすぎない。

教育のためのリソース

1990年以降、政府の教育予算は、南アジアを除いて増加しているが、教育予算の増加がストレートに初等教育の完全普及に結びつくとは限らないことが明らかになっている。東アジアでは、対GNP比が高なくても初等教育はほぼ普及している一方で、サハラ以南アフリカでは、5.7%の高率にもかかわらず、純就学率は60%ほどにすぎないとして、プライベートセクターからの資金流入やローカルコミュニティ、父母による資金カバーならびに政府による効率的、効

表 2 - 3 教育公共支出のGNPに占める割合

地 域	1990	1993
サハラ以南アフリカ	5.3	5.7
アラブ諸国	5.2	5.8
ラテンアメリカ・カリブ	4.1	4.6
東アジア・太平洋	3.0	3.0
南アジア	3.9	3.7
途上国全体	4.0	4.1
後発開発途上国 (LDC)	2.9	2.8

出所：EFA Forum (1996a) p. 25

果的な資金運用を求めている。しかしながら、後発開発途上国 (Least Development Countries: LDC) が、1993年には教育公共支出割合を減少させて2.8%にしかすぎないことに警告を発している。

次に、第2章では、各地域のブロックごとの状況をその「行動と結果」の形で以下のようにまとめている (ヨーロッパ、北米は省略)。

(1) サハラ以南アフリカ

アフリカ諸国は、初等教育の就学を増加させようと努力しているにもかかわらず、1990年から6 - 11歳の未就学児童は200万人増加し、合計3930万人に達し、そのうち3分の2は女子である。成人識字は、学校外プログラムの進展もあり、1980年の40.2%から1995年の56.8%に増加した。しかし、男女格差約19%はほとんど縮まらず、多くの国では、女性の識字率は25%以下である。

(2) アラブ諸国

1995年時点で、純就学率は地域平均で、男子78.6%、女子69.7%に達したが、減少傾向の国もある。留年率は明らかに減少し、4年生到達率は91%から94%に増加した。しかしながら、成人識字率は男性68%、女性44%に改善したとはいえ、非識字者は依然として多く、未就学児童も1990年の910万人から1995年の820万人に減少したものの、依然として (特に女子は、610万人もいる) 多い。

(3) アジア・太平洋

純就学率に関しては、東アジアで87.4%、南アジアで64.5%と一般的に改善がみられるが、主に男子の就学増によるものであり、男女格差は、東アジアで10%、南アジアでは20%もあり、むしろ拡大傾向にある。6 - 11歳人口の増加スピードより、児童の就学者数の増加スピードが速いため、未就学児童は5650万人から3320万人に減少した。新たな試みとしては、膨大な教育供給のための費用効率を高める方法として、「ホームスクール」やコミュニティ学校などが導入されている。

成人識字率は、1990年から1995年にかけて、東アジアで80.3%から83.6%へ、南アジアでは

72.2%から76.3%に増加したが、南アジアの急速な人口増加のため、非識字者数も増加している。男女格差も東アジアで14%、南アジアで26%と依然として大きい。

(4) ラテンアメリカ・カリブ

純就学率は、1995年には88.5%に達しており、男子のほうが純就学率は高いが、中退率は女子のほうが低い。成人識字率は、男性87.5%に対して女性も85.5%に達しており、格差は少ない。農村部と都市部の地域格差はあるものの、長期的な改革は少しずつ進んでおり、より中心に置くべき課題としては、教育の質や教授言語、教育効率が挙げられている。

(5) 地域を超えた共通事項

第2章の最後に、共通の懸案事項として以下の点を挙げている。「基礎教育の拡大されたビジョン」が、政策と実行の両面で適応されることの必要性。より多くのリソースが基礎教育に向けられる必要性。教員のリクルート・訓練の改善、地位向上。学習達成を強化する形で、教育の質の改善。学習達成度のアセスメントが一般化される必要性。女子や女性の教育をより強化する必要性。特別なニーズをもった子ども、青年、成人にも基礎教育が提供される必要性。より注意が払われるべきこととして、成人識字能力や計数能力を向上させる必要性。

第3章では、緊急の優先事項について述べている。

はじめに、EFAはしばしば「すべての子どもの就学」が優先されたために、「基礎教育の拡大されたビジョン」はあまり重視されず、青年や大人に対する支援、さらに男女格差の改善は非常に遅いあるいは地域によっては逆に後退していると、注意を呼びかけている。そして、4つのチャレンジ（学習達成度の改善、EFAのためのリソースとパートナーシップの拡充、基礎教育を提供する行政能力の構築、万人の基礎的な学習のニーズに関する会合の必要性）を重点的に取り組んでいくべきであることを示唆した。

詳しくEFAフォーラム中間レビュー会議における中間評価についてみてきたが、これは一連の国際会議との違いを明確にするためである。つまり「世界人口開発会議」、「世界社会開発サミット」、「第4回世界女性会議」、「DAC新開発戦略」では、すでに数値目標として「2015年までの初等教育完全普及」「2005年までの初等・中等教育での男女格差解消」を提言し、2000年までにというEFA目標を修正しているが、この中間レビュー会議では、2000年までに大きな前進は、事実上困難であるとの認識をもちながらも、この時点での国際潮流を受けた形では、数値目標を修正していない。EFAが国際的な流れになってきたことを喜ばしいこととしながらも、参加者も参加規模もジョムティエン会議に比べると大きく後退し、EFA独自の動きが弱いため、数値目標を修正しなかったのは独自色を出そうとしたためかもしれない。

その後、1997年には、国連総会で各国に「EFAの進捗状況を報告すること」、また国連事務総長に対しても「EFA目標達成のための方法、手段を考慮すること」が勧告された。1998年には、EFAフォーラム主催5機関が2000年のEFA評価を念頭に、「EFA2000アセスメント」計画を承認し、またテクニカルアドバイザーグループも設置し、各国にEFA指標の作成も含めて、レポー

トを作成するよう提案した。これを受け1999年には多くの国¹⁹が最終レポートを提出した²⁰。

2 - 1 - 3 ダカール会議までの主な国際機関の動き

(1) 世界銀行

世界銀行（以下、世銀）は、WCEFA主催の主要として、また1990年以降より明確に打ち出した貧困削減²¹との関連からも、1990年代は明確に基礎教育を重視してきた。1980年代後半と1990年代の比較では、教育貸付の年平均は9億1870万米ドル（1986 - 1990）から、19億1080万米ドル（1991 - 1999）と倍増した。さらにそのうち基礎教育に対する割合は、27%（1986 - 1990）から44%（1991 - 1999）へと大きく比重をシフトした²²。1990年代を通じて、いわゆる「先進国の援助疲れ」でODA総額が減少傾向にある中、半数の国は基礎教育援助額を増加させたが、残りの半分は増加させず、教育援助全体の中で世銀の占める比重が増大した²³。それに伴って、途上国政府、教育省に対する世銀の影響力の強さに対する批判も高まり²⁴、世銀の教育開発に対するアプローチも変化してきた。当初は、収益率分析を中心とした経済学的アプローチがほとんど中心であったが、世銀への批判を意識して経済学的アプローチはしだいに影をひそめ、包括的アプローチ²⁵へとシフトしてきた²⁶。

(2) ユネスコ

ユネスコは、1960年代から初等教育を重視してきた。WCEFA以降は、教育財政援助以外の分野では、文字通りEFA推進の中心的役割を果たしてきた。「万人のための教育」を最も広くとらえているのが大きな特徴である。

「万人」とは、幼児、学齢時から青年、成人まであらゆる年齢層を含み、また教育へのアクセスにおいて不利な状況に置かれているグループ（女性、少数民族、障害者など）もアクセスができることを目指している。さらに「教育」のとらえ方の範疇も広い。基礎教育をフォーマル教育の初等教育だけに狭くとらえず、就学前から一部中等教育までも含めて考え、さらにノンフォーマル教育である青年、成人教育（内容は、主に、識字教育や職業教育）も含めて考えている。成人教育会議も主催し、識字教育を重視しているのも大きな特徴の一つである。それらは、最終的に「すべての人に生涯教育を」という理念に集約されている²⁷。

¹⁹ EFA2000アセスメントにおけるカントリーレポートのUNESCOウェブサイト掲載国は、151カ国に達している。

²⁰ 米村（2001）pp. 4-5

²¹ 世界銀行は、WCEFAが開催された同じ1990年に出された『世界開発報告1990』で、貧困を特集して貧困削減の政策提示をしている。

²² World Bank（2000a）p. 10

²³ 米村（2001）p. 8 図3参照。

²⁴ 黒田（2001）pp. 290-291

²⁵ 「包括的アプローチ」とは、それまでの経済学的アプローチに頼りすぎたことへの批判に答えた形のアプローチで、（少なくとも表面上は）「教育は文化や社会変容を背景とし、またそれに影響を与えるものである」との考え方をベースにし、教育と学習の質を重視し、地域や国ごとの戦略立案の重要性を強調し、またパートナーシップ重視を明確にしているのが特徴である。

²⁶ *Ibid.* p. 291

²⁷ UNESCO（2000a）

表 2 - 4 二国間、多国間援助機関による教育開発協力支出

(時価単位：百万米ドル)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
二国間援助 (ODA)	3,395	2,301	3,642	3,589	3,465	3,740	4,419	4,550	4,226	3,553
国際機関 多国間援助	814	1,535	2,368	2,910	3,153	3,506	3,594	3,039	2,161	2,789
そのうち 4 機関										
世界銀行	440	928	1,487	2,002	1,884	2,006	2,008	2,057	1,071	880
UNESCO	78	88	73	73	82	82	100	100	106	106
UNICEF	34	33	57	48	72	72	87	85	67	82
UNDP	31	16	18	16	12	10	7	7	7	9

出所：UNESCO (2000a) p. 120, Table14を基に、一部UNESCO (2001a) p. 86, Annex 6 のデータを加え、筆者作成。

ユネスコでは、教育をそもそも万人にとっての基本的な権利としてとらえ、教育は平和、人権、民主主義を実現する上で非常に重要で、社会開発に貢献し、貧困減少から人口減少、健康問題（特にHIV/AIDS）といったグローバル問題解決のカギになると考えている²⁸。また、援助手法としてはあらゆるレベルのパートナーシップを大事にしており、地域ブロック内の国ごとの交流を促進したり、ドナー間協調、また途上国内においてはドナーと途上国政府や市民社会、NGOの政策対話を重視してきた²⁹。教育援助の金額ベースでは、世界銀行との差はあまりにも歴然としているので（表 2 - 4 参照）、自らもその点を意識しながらユネスコ独自の役割を果たそうとしてきた³⁰。

(3) ユニセフ

ユニセフの大きな特徴は、子どもの視点を重視したアプローチをとっている点にある。そのことは、毎年ユニセフが発行している重要文書『世界子供白書』を見るとよく分かる。1989年の「子どもの権利条約」や1990年の「子どものための世界サミット」の動きをユニセフの活動の中心に据えてきたといってもいいかもしれない³¹。

ユニセフの教育開発への取り組みは、「子どもの人権アプローチ」であるといえよう。「子どもの権利」の重要な一つとしての「教育の権利」を取り上げ、特に「子どもの世界サミット」で宣言された2000年目標（Box 2 - 3 参照）でもある成人（特に女性）非識字の減少と子どもの基礎教育の普及を柱にしながら、保健衛生の改善とも関係の深い女子教育にも強い関心を示してきた³²。ユニセフの教育への考えをまとめると、以下の4点になる³³。

質の高い無償の基礎教育を受けることは、例外なくすべての子どもの権利である。

国はすべての子どもとすべての若者の教育を受ける権利を実現する義務があり、社会全体にその責任がある。

²⁸ Ibid.

²⁹ UNESCO (2001a)

³⁰ Ibid.

³¹ ユニセフ (1999)

³² ユニセフ (1998)

³³ ユニセフ (1999) p. 48

Box 2 - 3 「子どものための世界サミット」で採択された主な2000年目標

5歳未満乳幼児死亡率を3分の1減らす、もしくはは出生1,000人当たりの死亡率を50～70人にする。どちらか低いほうを実現。

妊産婦死亡率を半分に減らす。

成人、特に女性の非識字率を、最低でも半分に減らす。

世界全体で小学校就学年齢の子どもの最低80%が基礎教育を受け、初等教育を終了する機会を与えられるようにする。

すべての人が安全な水や衛生施設にアクセスできるようにする。

特に困難な状況のもとにある子どもの保護を改善する。

出所：ユニセフ（1999）p. 15とユニセフ（2002）を基に筆者作成。

子どもの教育を受ける権利を完全に実現するためには教育や保健、栄養、衛生、子どもの保護などのサービスの提供者との間の強い協力関係が必要である。

教育システムや教育プログラムは、子どもや若者の最適な利益を第一に考慮して立案されなければならない。

また、ユニセフの教育分野への支出は、1900年代を通じて増加傾向にあり、ユネスコの規模に近づきつつある（表2 - 4参照）。

（4）UNDP

UNDPの特徴は、「人間開発アプローチ」の採用を1990年から始めて、その後発展させてきたことにある。WCEFAが開かれた1990年には『人間開発報告書』を創刊し、「人間中心の開発」という概念を発表した。具体的には人間開発指数（Human Development Index: HDI）を導入し、毎年国別の順位付けを行い、各国の開発に大きな影響を与えてきた。人間開発では、「『人間が自らの意思に基づいて自分の人生の選択と機会の幅を拡大させる』ことを開発の目的とし、そのためには、『健康で長生きすること』『知的欲求が満たされること』『一定水準の生活に必要な経済手段が確保できること』をはじめとして、人間にとって本質的な選択肢を増やしていくことが必要である」³⁴としている。

HDIは、平均寿命、教育（成人識字率、総就学率）、1人当たりGDPの3つの指標を指数化し平均したもので、教育の開発度がこの指数に与える影響は大変大きい。その意味では、教育開発はUNDPの大きな柱になるはずであるが、1990年以降教育分野への支出は停滞あるいはどちらかという減少傾向にあり、「人間開発」の理念としては基礎教育を重視しているものの、現実の基礎教育援助ベースでは量的には多くない。ほかの国際機関が、援助を増加させているのと対照的で、援助機関との協調を重視³⁵していることから、事実上、基礎教育援助の主流は他の機関に譲る傾向があったのかもしれない。

1900年から2003年まで発行されている『人間開発報告書』は全部で14冊にもなるが、一度も教

³⁴ UNDP（2003）p. 5

³⁵ DAC新開発戦略援助研究会編（1998）p. 68（教育）

育そのものをテーマにしたことはない³⁶。ジェンダーや貧困を基本的課題として、それらのテーマと関連して教育開発にかかわってきた。

最後に、1990年代を通じての上記に挙げた国際機関4者全体における途上国レベルでの基礎教育プロジェクトベースでの協力をみていくと、世界銀行とユニセフの活発さがみられ、UNDPはともかくとしてもユネスコは、意外にも不活発な結果に終わっている³⁷。

2 - 2 ダカール会議以降の国際的流れ

2 - 2 - 1 EFA2000アセスメント

アンマンにおけるEFAフォーラム中間レビュー会議では、WCEFAほどの熱気が感じられず、このままでは2000年までにEFAへの大きな前進がみられないだけでなく、EFAそのものへの動きが弱まることに危機感をもったのか、1997年の国連総会でのEFA2000アセスメント、EFA政策再検討に向けた勧告をきっかけに、1998年以降EFAフォーラムの動きも活発化した。アセスメント推進のために、EFAフォーラム内に技術相談グループも設置され、18のEFA指標³⁸を各国のカントリーレポート（各国の政府、教育省が作成）に含めるよう提案している³⁹。1998年には第1ドラフト、1999年には最終レポートが各国から提出されている。このカントリーレポートがアセスメントの中心を成すが、そのほかに地域レポート、テーマ別研究、さらにそれらをまとめたものとして『世界的総括（Global Synthesis）』⁴⁰を準備した。またユネスコの統計部門が中心となり、『統計文書（Statistical Document）』⁴¹もまとめられた。この2文書を含むEFA2000アセスメントに関する紹介は、先行研究⁴²で詳細になされているので、ここではごく簡単に触れることにする。

『統計文書（Statistical Document）』では、ジョムティエン『行動のための枠組み』の6目標を評価するための基礎統計資料として、各国から集められたデータをもとに18のEFA指標をまとめている。その内容を簡単に見ていくと、まず、急激な人口増加がEFA達成に重要な影響を与えているとし、特にサハラ以南アフリカでは1990年から1998年にかけて2400万人も子どもが増えたことを指摘している。初等教育者の就学数は、6億人弱から6億8000万人へと過去10年の間に増加し、純就学率も80%から84%へと増加した。未就学の子どもは、1億2700万人から1億1300万

³⁶ UNDP (2003) p. 7

³⁷ 村田 (2001) pp. 112-116

³⁸ 18のEFA指標とは、早期幼児開発プログラムの総就学率、初等教育1年入学者のうち早期幼児プログラム参加児童の比率、初等教育1年総入学率、同純入学率、初等教育総就学率、同純就学率、初等教育公共支出の対GNP比と1人当たり初等教育児童への公共支出の対1人当たりGNP比、全公共教育支出に対する初等教育の割合、要求される学歴水準をもつ初等教員の割合、国の基準に従った教員免許を持つ初等教員の割合、児童対教員比率、各学年の留年率、5年生残存率、進級サイクルにおける効率係数、国の学習基準をマスターして第4学年以上に到達した割合、15 - 24歳年齢の識字率、15歳以上成人識字率、識字率のジェンダー・ギャップ指数（WEF (2000b)）

³⁹ UNESCO (2001)

⁴⁰ WEF (2000a)

⁴¹ WEF (2000b)

⁴² 斉藤 (2001)、玉懸 (2000)

表 2 - 5 1900年代の初等教育の純就学率の変化(%)と男女格差

	1990年				1998年			
	合計	男子	女子	GPI ⁴³	合計	男子	女子	GPI
世界	80	84	76	0.91	84	87	80	0.93
先進地域	97	97	97	1.00	98	97	98	1.01
開発途上地域	78	82	73	0.89	82	86	78	0.91
移行経済地域	91	91	91	1.00	96	96	96	1.00
サハラ以南アフリカ	54	59	50	0.84	60	66	54	0.82
南・西アジア	67	75	59	0.78	74	79	67	0.85
アラブ・北アフリカ	74	82	65	0.79	76	80	71	0.89
中央アジア	88	87	89	1.02	92	91	92	1.01
中央・東ヨーロッパ	85	86	83	0.96	93	95	91	0.96
ラテンアメリカ・カリブ	84	85	84	0.99	94	94	92	0.98
東アジア・太平洋	96	97	95	0.98	97	97	96	0.99

出所：WEF (2000b) Figure 3.7, Table 3.2 より筆者作成。

人へと減少したと一定の評価をしながらも、地域格差が激しいとしている。特に、ラテンアメリカ・カリブ、東アジアでは近い将来、初等教育のアクセスの普遍化が達成する見込みに対して、サハラ以南アフリカではいまだ純就学率が60%にしかすぎず、未就学児童の多くがサハラ以南アフリカにいる(4200万人、全体の37%)ことを警告している。南・西アジアでは、積極的な前進があるとしながらも人口増も大きく、また未就学の子どもはわずかに減少しつつあるものの、依然として4700万人(全体の41.6%)が学校に通えていないとしている。

また、初等教育の純就学率の男女格差については、格差の解消はほんのわずかにすぎず、未就学の女子は、全体の約60%で6700万人にも達し、特にサハラ以南アフリカでは格差が逆に広がっていることを強調している。早期幼児ケア・教育の分野では、関連プログラムに参加できている幼児はわずか5%増加しただけにすぎないとしている。

次に、初等教育への財政資源の面では、ほとんどの国で初等教育への公共支出割合を増やしているとしながらも、中央アジアや中央・西アフリカでは例外としている。それでも初等教育支出は1998年平均でGNPの2.7%にすぎず、10分の1の国ではわずか0.7%にしかすぎないとして基礎教育への投資の不足を挙げている。成人識字の面では、成人非識字者は、1990年の8億9500万人から1998年の8億8000万人へとわずかに減少し、成人識字率は75%から80%へと増加した。しかし、男女格差はほとんど縮まらず、多くの女性非識字者を残しているとしている。

『世界的総括』では、『統計文書』の結果を受けて、ジヨムティエン『行動のための枠組み』の6目標に対応して、「早期幼児ケア・教育活動の拡大」、「基礎」教育へのアクセス、修了への普遍化、成人非識字率の減少、学習達成の改善、(青年、成人に対する)基礎教育や他の基本的スキル訓練の拡大、より良き生活や持続可能開発のために必要な知識、スキル、価値の提供」の6つのターゲットを基準に総括している。

⁴³ GPIは、Gender Parity Indexで、女子指標の男子指標に対する割合を表す。

結論としては、「グローバルな視点から判断した場合は、EFAターゲットは、十分に達成できた、あるいは10年前に考えていたような方法で達成できたとは、結論づけることはできない」としながらも、「ジョムティエン・ゴール達成に向けた現実的な進展があった」としている⁴⁴。

2 - 2 - 2 世界教育フォーラムと『ダカール行動のための枠組み』の意義

すでに述べたように、数年間の周到な準備のもと、2000年4月26日～28日、セネガルのダカールにおいて「世界教育フォーラム (World Education Forum: WEF)」が開催された。参加国は、WCEFAを上回る164ヵ国、NGOの参加も含めて1,100人を超える大規模なものとなった。主催は、WCEFAと同じ5国際機関である。

多くのパネル討議や分科会が開催され、最終日には『ダカール行動のための枠組み (The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments)』⁴⁵が採択された。内容を見てみると、改めて『万人のための教育世界宣言』の考え方を再確認し、「教育は基本的人権であり、持続可能な開発や平和そして国家間・内の安定のためのカギである。さらに、急速なグローバル化の流れがみられる21世紀の社会・経済への効果的な参加のための不可欠の手段でもある。EFAの目標達成は、もはや延期されるべきでない」としている。

さらに、WCEFAで定められた目標 (Box 2 - 2) を基本的に踏襲しながら、一部表現も変えて新しい6つの目標が定められた (Box 2 - 4)。ここで注目すべきなのは、アンマン会議では、目標の期限改訂はなかったが (数値目標の達成見通しはなかったにもかかわらず)、過去の国際会議 (2 - 1 - 2 参照) での動向を踏まえ、期限目標として「2015年までの初等教育完全普及」「2005年までの初等・中等教育での男女格差解消」をと取り入れていることである。ジョムティエン目標では、男女格差の期限目標がなかったが、よりジェンダーを重視する流れを踏まえたものと考えられる。成人識字目標も、にみるように内容は基本的には同じで、期限を変え

Box 2 - 4 『ダカール行動のための枠組み』で定められた目標

総合的早期幼児ケアと教育の拡大と改善 (家族やコミュニティへの支援も含めて)。特に、最も弱い立場や不利な状況に置かれた子どもたちに対して。

2015年までに、すべての子ども (特に、女子、困難な状況にある子ども、少数民族の子ども) に対して質のよい無償義務初等教育へのアクセスおよび修了の保障。

すべての青年や成人の学習のニーズが適切な学習、生活スキルプログラムへのアクセスによって満たされることの保障。

2015年までに、成人識字率 (特に女性) の50%改善の達成。すべての成人のための基礎的・継続的教育への公平なアクセスを保障。

2005年までに、初等・中等教育における男女格差の解消。2015年までに、教育のジェンダー平等の達成。特に、質のよい基礎教育において女子の完全で平等なアクセスと学習達成に焦点を当てて。

あらゆる面で (特に、識字能力、計数能力や基本的な生活スキルにおいて) 認識でき、測定可能な学習成果が得られるよう教育の質のすべての側面の改善ならびに卓越性の確保。

出所：WEF (2000c)

⁴⁴ WEF (2000a) pp. 9, 62-63

⁴⁵ WEF (2000c)

て仕切り直ししている。また、各国政府に対して少なくとも2002年までに、「EFA国家アクションプラン」を作成するように求めている。

2 - 2 - 3 地域、国レベルにおけるユネスコによるモニタリングの強化

ダカールにおける世界教育フォーラムから現在までのEFAに関連した動きは非常に活発で、1990年代の動きに比べると雲泥の差である。

2001年9月には、ワーキンググループ会合が開催された。それに続いて2001年10月には、第1回のハイレベル・グループ会合がユネスコが議長となり、政策コミットメント、資源の流動化、市民社会の参加とパートナーシップをテーマに開催された。「各国のEFAプランの準備は、ダカールゴールに向けた進展を加速する意味で重要であること」「ユネスコが中心となりモニタリング・レポートを準備すること」⁴⁶「ユネスコが、今後ハイレベル会合の組織形態について対話を継続すること」とされ、『ダカール行動枠組みが機能を果たすための国際戦略（An International Strategy to Operationalize the Dakar Framework for Action on Education for All）』（以下EFA国際戦略）を2002年3月までに、準備することを決定した⁴⁷。これを受けて2002年1月にEFA国際タスクフォース（International Task Force）（以下タスクフォース）が結成され⁴⁸、2002年3月に『EFA国際戦略』確認会議がもたれ、4月に正式決定された。

『EFA国際戦略』が必要な理由として、「EFAにとってパートナーシップが重要であるので、政府、市民社会、NGO、国際組織は、EFAを遂行する上で、互いに支援し合う最善の方法を知る必要がある」としている。戦略の柱としては、ダカール行動枠組みの実現（12のダカール戦略を実行しながら）EFA推進のカギとなるプロセスとそのメカニズムを明確に描くこと、支援の相手先としては、国家レベルに対する支援に焦点を当てること、それぞれの組織の役割と責任を明確化すること、戦略文書を実際に活用していくこと、戦略は関係者のオーナーシップを反映、促進させるものであること、の6点を挙げ、EFA推進の大きな力になることを目指している。

次に、「EFAの国際コーディネーションにおけるカギは、パートナーシップであり、『EFA国際戦略』の奨励事項やアプローチは、すべてその観点からなされねばならず、国や国際アクター間、また国際コミュニティ間のパートナーシップは、5つの主要アクションに焦点を当てるべきである」としている⁴⁹（Box 2 - 5 参照）。

さらに、12のダカール戦略を実行するために、タイムスケジュールを決定した（表 2 - 6 参照）。

EFA推進に向けた各国際機関の役割を明確にするため、以下の9つのサブ・グループに分け、責任機関を明確にした（Box 2 - 6）。ユネスコは、全体戦略と全体のコーディネートさらにモ

⁴⁶ 現在までにUNESCOは、詳細なEFAモニタリング・レポートを2002年、2003/04年、2005年版の3冊を発行している。（2005年2月現在）

（http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=35874&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html）

⁴⁷ UNESCO（2001c）

⁴⁸ UNESCO（2002a）

⁴⁹ *Ibid.*

Box 2 - 5 『EFA国際戦略』における5つの主要アクション

EFAプランニング：市民社会の参加も含みながら、国レベルのEFAフォーラムで開発されたプラン。貧困減少や教育セクター全体の内容を含んだプラン

主張と意思疎通：先を見越した国家、国際レベルの主張戦略（WEB、メディア、印刷物、グローバルEFA週間、国際イベントでの広報）

EFAファイナンス：まず初等教育、次にダカールゴールに取り組むために、ファイナンス枠組みにおける国際協力。FTIを含みながら、データ、政策、能力、財政の4つのギャップを減らす世銀アクションプラン

モニタリング・評価：国のモニタリング強化。指標を改善、拡大。EFAモニタリング・レポートを権威のあるものとして発行

国際・地域メカニズム：EFAワーキンググループやハイレベル会合の仕事を焦点化させる。「フラグシップ・プログラム」の利用、政策形成の場として国のEFAフォーラムの強化

出所：UNESCO（2002a）

ニター・評価の責任をまかされた。世銀には、EFA資金流動（資金の調達と分配）全体がまかされ、これがその後、具体的にはFTIへの動きに直接結びついていく。ユネスコにも一定の役割をまかされたが、ここで特徴的なのは、UNDPの分担がないことである。MDGs全体のコーディネートを力を入れるため、1990年代の動きも反映して、他機関に責任を譲ったと推測される。

なお、『EFA国際戦略』の報告書巻末には、ドナー援助の動向などにかかる興味深いデータも載せられている⁵⁰。

表 2 - 6 EFA国際戦略で定めたターゲット日程

時期	ターゲット、イベント
2002.6	EFA ファイナンス枠組みの確定
2002.9	FTIのためのファイナンスの準備完了
2002.12	教育セクタープラン、PRSPなど的一部分としての国レベルでのEFAプランの策定
2003.1	国連識字年スタート
2005	初等・中等教育におけるジェンダー格差解消
2005	地域EFA評価会議
2008	第1学年への全員入学（2015年に初等教育の完全修了を目指すのなら）
2010	国際EFA評価会議
2015	すべての子ども、特に少女、困難な状況にある子ども、少数民族の子どもが、質のよい無償義務初等教育へのアクセス、修了を確実にすること
2015	成人識字率（特に、女性）の50%改善の達成。また、すべての成人のための基礎的・継続的教育への公平なアクセスを保障。
2015	教育のジェンダー平等の達成。特に、質のよい基礎教育において女子の完全で平等なアクセスと学習達成に焦点を当てて。
2015	国際EFAアセスメント

出所：UNESCO（2002a）

⁵⁰ 例えば、世界191カ国（先進国を含む）のうち国際機関や先進国政府がどの国に対して、EFA支援をしているかの一覧表を掲載している。例えば、世銀は、95カ国に対してEFA支援をしている。USAIDは、28カ国にすぎず、DFIDでも31カ国にしかならないが、日本は（外務省、JBIC、JICAをすべて含むと考えられるが）何と世銀を上回る99カ国にEFA援助をしている（UNESCO（2002a））。

Box 2 - 6 EFA国際タスクフォースのサブ・グループと責任機関

戦略のプランニング（ユネスコ）
国家EFAアクション・プラン（ユニセフ）
政策対話（欧州連合）
主張と意思疎通（ユニセフ）
金融資源の流動（世銀）
EFA進展のモニターと分析（ユネスコ、特に統計研究所）
コーディネーションとネットワーキング（ユネスコ）
知識・経験の一般化、交流、交換（世銀）
フラグシップ・プログラム（ユニセフ）

出所：UNESCO（2002b）

2 - 2 - 4 ユニセフが力を入れる女子教育の推進

ユニセフも、EFA国際タスクフォースの中では、重要な役割を分担している（Box 2 - 6 参照）。EFAフラグシップ・イニシアティブの担当もその一つで、テーマごとのイニシアティブがあるが、特に重要な分野が女子教育である。ユニセフが、現実のEFA推進の分野で、ダカール会議、ミレニウムサミット以降、力を入れている分野が「女子教育」である。毎年、発行している『世界子供白書』の2004年版は、女子教育について特集し、ユニセフの主張と取り組みを女子教育の重要性を訴えながら、紹介している。冒頭に、「……女子の教育以上に効果的な開発手段はない」というアナン国連事務総長の言葉を象徴的に取り上げている。

2000年の世界教育フォーラムにおいて、EFA推進の内部的な動きの一つとして、国連事務局の呼びかけで国連の13機関が集まり、短期の優先イニシアティブとして「国連女子教育イニシアティブ（The United Nations Girl's Education Initiative: UNGEI）」を開始した。ユニセフが責任担当機関として確認されたが、当初は動きが弱かった。そこで2002年には、EFAフラグシップの重要なプログラムとして位置づけ、世銀や他の援助機関とも連携をとりつつ、男女格差解消のためのフレームワークを打ち出した。すなわち、EFAにもMDGsにもある「2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消」を達成するため、目標が達成できない可能性が高いと判断された25カ国が選ばれた。選ばれた国は、5つの基準のうちいずれかの（または複数の）基準⁵¹を満たす国とされた⁵²。これらの国々に対して、各機関が女子教育への援助を強めることを確認し、またヨーロッパの国々から拠出により女子教育特別基金も用意された⁵³。

2 - 2 - 5 ODAによる教育援助へのコミットメント状況

次に、ダカール会議以降の各国ODAによるコミットメント状況を、最新の「EFAモニタリング・レポート（EFA Global Monitoring 2005）」でみてみよう。世界の二国間援助によるODAの

⁵¹ その基準とは、女子の就学率が低いこと、初等教育におけるジェンダー格差が10%以上であること、就学していない女子が100万人を超えていること、EFA: FTI対象国であること、女子の就学機会に影響を及ぼす危機により打撃を受けていること、の5つである。

⁵² ユニセフ（2004）

⁵³ UNICEF（2003）

総額は、1992年から2002年をみると、1997年に最低を記録し（1992年の4分の3）、その後、少しずつ回復し始め増加に転じ、1992年レベルにまで回復してきている⁵⁴。また、教育分野へのODAコミットメントは、2002年には、ここ数年では初めて40億米ドルを超えた。

表2 - 7は、2001年と2002年の平均による二国間援助コミットメントを示している。教育援助上位8ヵ国だけで、各国年平均1億米ドル以上支出し、二国間教育援助の85%を占める。日本は、ODA総額では米国に次いで第2位だが、教育分野の援助総額では世界第1位となり、世界の二国間援助の22.5%も占める。これだけの指標を単純にみると、EFA支援でも優等国であるような錯覚に陥ってしまうが、援助全体の中で教育分野の占める割合は8.7%であり、DAC平均の10%には届いていないので、教育援助優等国とは必ずしもいえない。また米国をみても3.6%と低く、米国の援助全体の中で教育を重視しているとは言い難い。日本のケースに戻ると、EFA支援を重視しているかは、サブセクター別に教育援助の中身を詳細にみる必要がある。その点で、さ

表2 - 7 二国間援助コミットメント（合計と教育分野）、2年間の平均（2001 - 2002）

	合計 (2001年価格 百万US\$)	教育分野 (2001年価格 百万US\$)	教育援助全体内での配分率 (%)	援助全体のうち、 教育の占める割合 (%)
日本	10,702	883	22.5	8.7
フランス	3,830	821	20.9	24.6
ドイツ	3,890	611	15.6	17.9
米国	10,794	300	7.6	3.6
オランダ	3,244	250	6.4	8.8
カナダ	1,481	165	4.2	13
英国	3,051	155	3.9	5.4
スペイン	1,159	138	3.5	13
ノルウェー	1,035	94	2.4	10.2
ベルギー	605	75	1.9	14
オーストリア	421	61	1.6	15.1
イタリア	879	58	1.5	7.8
スウェーデン	1,121	56	1.4	5.9
デンマーク	857	46	1.2	5.8
オーストラリア	670	45	1.1	8.8
アイルランド	213	42	1.1	20.7
ポルトガル	176	32	0.8	19.5
スイス	678	29	0.7	6.4
フィンランド	287	28	0.7	11.8
ニュージーランド	84	26	0.7	34.8
ギリシャ	90	8	0.2	9.3
DAC諸国合計	45,273	3,921	100	10

注：「援助全体のうち、教育分野の占める割合」は、1列目の「合計」から、マルチセクター援助とプログラム援助を引いたものに対する教育分野の割合を示す。

出所：UNESCO (2004c) p. 189, Table 5.1より。

⁵⁴ UNESCO (2004c) p. 188

らに興味深いのが表 2 - 8 である⁵⁵。

日本は、教育援助全体額では第 1 位であったが、基礎教育だけに限定すると第 4 位に転落し、世界の中での貢献度は、9.9%にまで落ちてしまう。DAC全体では、教育援助のうち平均で約 3 割を基礎教育に割り当てているが、日本はたったの12.6%にしかすぎない。米国はODAの中での教育への割合は少ないが、教育援助の中では基礎教育を非常に重視し、その割合は72.2%にも達している。

日本も近年、特に政策的には基礎教育重視の流れが強いが（第 3 章参照）それでもコミットメントベースでの割合でみると、そもそも教育援助への割合がまだまだ少ない上に、教育援助内の内訳でも基礎教育への割合が低いので、現時点ではEFAを重視している（ほかのDAC諸国と比べて）とは言い難い。ただ日本にとって不利なのは、日本の基礎教育援助では、前期中等教育も基礎教育の範疇に含めることが多いが、DACの定義では、前期中等教育は基礎教育に含めていないということだ。事実、日本のサブセクター別の内訳は、基礎教育13%、中等教育15%、高

表 2 - 8 二国間援助コミットメント（教育と基礎教育） 2 年間の平均（2001 - 2002）

	教育分野 (2001年価格 百万US\$)	基礎教育分野 (2001年価格 百万US\$)	基礎教育援助全体 内での配分率 (%)	教育援助全体のうち、 基礎教育の占める割合 (%)
米国	300	210	22.4	72.2
オランダ	250	182	19.4	81.6
フランス	821	146	15.6	20.3
日本	883	93	9.9	12.6
英国	155	66	7.7	85
カナダ	165	56	6	43.3
ドイツ	611	56	5.9	9.7
ノルウェー	94	35	3.7	43.1
オーストラリア	45	20	2.1	53.1
スペイン	138	19	2.1	21.5
デンマーク	45	14	1.5	68.4
スウェーデン	56	11	1.2	38.3
スイス	29	10	1	42.2
ベルギー	75	7	0.8	11.1
フィンランド	28	6	0.6	65
ポルトガル	32	4	0.4	16.8
ニュージーランド	26	2	0.2	8.8
オーストリア	66	1	0.1	1.5
イタリア	58	0	0	1.2
ギリシャ	8	0	0	0
DAC諸国合計	3,925	938	100	29

注 a : DACによる教育分野は、基礎教育、中等教育、高等教育の 3 段階に分類され、さらに基礎教育は、初等教育、青少年や成人のための基礎生活スキルや早期幼児教育を含んでいる。

注 b : 「教育援助全体のうち、基礎教育分野の占める割合」は、1 列目の「教育分野」から、分類不能なものを引きいたものに対する基礎教育分野の割合を示す。

出所 : UNESCO (2004c) p. 191, Table 5.2より。

⁵⁵ 表 2 - 7 と表 2 - 8 では、データ上の矛盾が見られるが、出所の通りそのまま掲載した。

等教育73%とされている。また、日本の教育援助の特徴の一つとして、海外留学生の大規模な受け入れ事業を挙げている⁵⁶。

2 - 3 ミレニアム開発目標とEFAの関係

2 - 3 - 1 UNDPが力を入れるミレニアム開発目標

UNDPは、EFA国際タスクフォースでも担当がなく、教育を軽視しているわけではないが、活動の中心分野は、ガバナンス、貧困削減、紛争予防と紛争後の復興、環境保全と持続可能なエネルギー開発、ICT、HIV/AIDSであり、直接には教育が表に出ていない。その代わりに、2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」の推進の責任機関の役割が与えられた。189カ国、147国家元首の参加のもと、世銀を含む国連システム全体が、MDGsの達成に取り組んでおり、多くの途上国、先進国がMDGsを開発戦略、援助戦略に枠組みとして取り入れており、開発全体における影響力が大変大きい。UNDPは具体的には、政策課題、実施手段、資金研究と提言、進捗状況のモニタリング、ミレニアムキャンペーンを実施している⁵⁷。

2 - 3 - 2 ミレニアム開発目標（MDGs）とEFA

2000年9月ニューヨークで開催され採択されたMDGsは、8つの目標、18のターゲット、48の指標からなる（表2 - 9参照）。ミレニアム開発目標は、一番の上位目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅を挙げており、つまり貧困をなくすことが最上位に挙げられている。ここでは、最低限の教育もない状態、またジェンダー格差のある状態は、人間貧困が高い状態であると考え、このような人間貧困をなくすために、「普遍的初等教育の達成」と「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」が挙げられている。広い意味での貧困（所得貧困だけでなく）をなくしていくための開発目標であるといえる。つまり優先対象となる途上国は、低所得国となる。

それに対して、EFAでは貧困という言葉は直接的には出てこない。その基本理念は、「子どもから大人まで含めたあらゆる人々（弱い立場にある女性や少数民族、障害者なども含む）には、（拡大された意味での）基礎教育を受ける権利があり、国際社会や各国政府は、その権利を保障する義務がある」という、どちらかということと人権の観点がより強いといえる。

『ダカール行動のための枠組み』の目標（Box 2 - 4）と比べてみると、MDGsの目標2（ターゲット3）はダカール目標の に、目標3（ターゲット4）は に重なっていることが分かる。つまり、EFAの重要な目標のうち2つも、しかも上位にMDGsの中で取り入れられており、MDGs達成にとってもEFAの推進は欠かせないという関係が成り立っている。

目標の面から、両者の間には、MDGsには当然ながら教育以外の目標が含まれていること、MDGsでは扱う教育はフォーマル教育であること（ノンフォーマル教育は含まれない）、MDGsの目標2と目標3では就学率が重要な指標になるため、援助アプローチとしてはアクセス

⁵⁶ UNESCO (2004c) p. 193

⁵⁷ UNDP (2003)

表 2 - 9 ミレニアム開発目標 (MDGs)

目標とターゲット	
目標 1 ターゲット 1 ターゲット 2	<u>極度の貧困と飢餓の撲滅</u> 2015年までに 1 日 1 米ドル未満で生活する人口比率を半減させる。 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる。
目標 2 ターゲット 3	<u>普遍的初等教育の達成</u> 2015年までにすべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。
目標 3 ターゲット 4	<u>ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上</u> 初等・中等教育における男女格差の解消を2005年までに達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。
目標 4 ターゲット 5	<u>幼児死亡率の削減</u> 2015年までに 5 歳未満児の死亡率を 3 分の 2 減少させる。
目標 5 ターゲット 6	<u>妊産婦の健康の改善</u> 2015年までに妊産婦の死亡率を 4 分の 3 減少させる。
目標 6 ターゲット 7 ターゲット 8	<u>HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止</u> HIV/エイズの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。 マラリアおよびその他の主要な疫病の発生を阻止し、その発生率を下げる。
目標 7 ターゲット 9 ターゲット 10 ターゲット 11	<u>環境の持続可能性の確保</u> 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。 2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。 2020年までに、最低 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。
目標 8 ターゲット 12 ターゲット 13 ターゲット 14 ターゲット 15 ターゲット 16 ターゲット 17 ターゲット 18	<u>開発のためのグローバル・パートナーの推進</u> 開放的で、ルールに基づいた、予測可能で差別のない貿易および金融システムのさらなる構築を推進する。 最貧国の特別なニーズに取り組む。 (以下省略)

出所：UNDP (2002)

の拡大に比重を置いたものになりやすい、という違いがある。

ここで『ダカール行動のための枠組み』の 6 目標を、対象やサブセクターに対する重点分析と EFA 推進の内容に対する重点分析を行いまとめたものが、表 2 - 10、表 2 - 11 である。

もともとの EFA の基本理念は、「小さな子どもから大人も含めたあらゆる人々（女性や少数民族その他不利な立場にある人々も含めて）に対して、（拡大された広い概念での）基礎教育を保障する」ことであったが、実際の具体的推進目標には、『ダカール行動のための枠組み』6 目標がある。この各重点をまとめて、「初等教育（一部中等）⁵⁸における アクセスの拡大、教育の質改善、平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育におけるアクセスの拡大」を、特に本研究における EFA 推進の中心課題（または、定義）にとらえ、この視点を中心に、日本の ODA 教育援助や事例研究の分析を進めていくことにする。

⁵⁸ 『ダカール行動のための枠組み』目標 2 では、基本的に初等教育（第 6 学年）までであるが、基礎教育（特に義務教育）では、前期中等教育も含めて第 9 学年ぐらいまでを、通常の学校教育での基礎教育と考えるケースもあり、本研究ではこれを採用する。

表2 - 10 『ダカール行動のための枠組み』6目標の分析1（対象、サブセクターに対する重点）

6目標	就学前 (特に不利な立場の子)	初等教育	青年・成人教育 (特に成人識字)	特に女性
(MDGs)				
(MDGs)				

注： は最重要、 は重点、 はやや重点
 出所：『ダカール行動のための枠組み』の内容を基に筆者作成。

表2 - 11 『ダカール行動のための枠組み』6目標の分析2（EFA推進の内容に対する重点）

6目標	アクセス拡大	教育の質改善	平等性の確保（特にジェンダー）
(MDGs)			
(MDGs)			

注： は最重要、 は重点、 はやや重点
 出所：『ダカール行動のための枠組み』の内容を基に筆者作成。

具体的には、日本のODAが、『「初等教育（一部中等）における アクセスの拡大、 教育の質改善、 平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育におけるアクセスの拡大」』に対してこれまで、どの程度貢献できてきたのか、ODA政策やBEGINでは、この点がどう位置づけられているのか、またこれらに対する支援では、どのような援助手法（各種資金協力や各種技術協力を含めて）が過去に使われて、最近はどう変化してきているのか、これらに今後貢献するためにはどうすべきか（提言）を第3章以下で分析する。

詳細については、第3章で検討するが、MDGsではEFAの全体の目標に比べて、表2 - 10、表2 - 11から分かるように、「アクセスの拡大」と「ジェンダー格差の解消」の比重が相対的に高く、EFAは、相対的にMDGsに比べて「教育の質改善」の比重が高い構成になっている。日本の基礎教育支援は、一般的には、教育の質の向上に寄与してきているので、MDGsにはあまり貢献していないが、EFA（特に教育の質）に貢献していると示唆することができる。

2 - 4 EFA: FTIへの進展

2 - 4 - 1 ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) とは

2000年の世界教育フォーラム以降、2015年までの初等教育の完全普及（Universal Primary Completion: UPC）（初等教育へのアクセスだけでなく修了も含む）に至る速度を国ごとにシミュレーションしたところ、達成可能な国も多く存在する一方、速度をかなり上げないと達成困難な国もかなり存在することが明らかになった⁵⁹。それらの達成困難な国、とりわけ低所得国の場合

⁵⁹ Brun et al. (2003)

は、国際社会の積極的な援助（特に財政支援）がないと、その国の自助努力だけでは、現実的に不可能であることが明白になった。その中で、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択されたMDGsの中に、「初等教育完全普及」が含まれたことにより、よりいっそう新しいイニシアティブを求める機運が高まっていた。

2002年3月の「開発のための資金国際会議（UN Conference for Financing and Development）」では、MDGsの促進のため途上国への財政援助の増大、先進国と途上国間の貿易の促進の必要性（いわゆる「モンテレイ合意」）が確認された。2002年2月のEFA国際タスクフォースでも、世銀が中心となって「金融資源の流動」のために働くことが確認されていたが、2002年4月には、「モンテレイ合意」を受けて、ただちに「EFAアクションプラン」が世銀を中心に作成、提案され、同年6月のG8カナナスキス・サミットにおいて承認され、EFA: FTI⁶⁰が正式にスタートした⁶¹。その目的は、Off Trackの国々の支援を中心にしながら、On Trackの国々の経験からも学び、低所得国のMDGsの進展を加速させることにある。

FTIの中心的な内容は、「インディカティブ・フレームワーク」⁶²の範囲で、費用対効果を高めながら初等教育普遍化を達成する努力を加速させるための途上国によるコミットメント、初等教育の発展を加速させる信頼できるプランを持っている国で、財政支援（できるだけローンでなく無償）の増加に対するドナーによるコミットメント、としている。そして対象国としては、低所得国のなかで 公式に承認されたPRSP文書があること、ドナーによって同意された教育セクタープランが策定されていることとした。

当初は、これらの2条件を満たす18カ国が対象とされたが、これらの条件に必ずしも当てはまらない人口の多いビッグ5カ国（バングラデシュ、コンゴ民主共和国、インド、ナイジェリア、パキスタン）も「アナリティカル・ファスト・トラック」の枠組みで対象に加えられ、合計23カ国が第一次FTI招待国とされた。従来のEFAの流れとの違いは、これまでほとんど支援が向けてこられなかった経常経費支援の大切さに触れていること、不足している国の教育資金をG8を中心としたドナーが支援しようとしていること⁶³である。

2 - 4 - 2 EFA: FTIをめぐる現在までの主な動き

EFA: FTIをめぐる現在までの動きは、非常に急速である。2002年中には、早速7カ国がFTIプロポーザルの認定を受け、2003年には4カ国が、2004年には1カ国が認定を受け、2004年末現在で12カ国に達している。その後、FTI招待国の拡大方針がとられるようになり、対象範囲をIDA融資を受ける資格のある全81カ国とした。そこで、全81カ国に対してUPCへの進展状況、つまりトラックしているのかいないのかを4段階に区分して評価した（表2 - 12参照）。これを見

⁶⁰ 言葉の由来としては、Off Trackの国、つまりUPC達成見込みのない国の進展スピードを速めて、On Trackの軌道に乗せて、UPC達成へと導くところからきている。

⁶¹ *Ibid.* pp. 17-19, World Bank (2004a)(2004b)

⁶² 「年平均教員給与（1人当たりGDP比）、児童・教員比率、教員給与以外の経常経費比率、平均留年率、政府経常経費の教育の占める割合、教育支出のうち初等教育の占める割合」から成り立っている。Brun (2003) p. 18

⁶³ 内田・小川 (2003)

ると低所得国では、トラックしていない国が44カ国もあるが、逆にトラックしている国も25カ国もありばらつきがある。興味深いのは、第一次FTI招待国の中には、世銀の評価でもすでにトラックしている国が4カ国も含まれていることである。

始めの12カ国と異なり今後の対象国がFTI認定に至るには、さまざまな困難が予想されるが、FTI事務局は、2005年から急速に認定国を増やそうとしている（表2 - 13参照）。アナリティカル・ファスト・トラック対象のビッグ5カ国は、人口の規模から未就学児童の絶対数も多いが、2005年初めの段階では、まだ1カ国もFTI認定を受けていない。FTIの事務局体制も少しずつ整備されつつあり、FTIワーキング・グループとして 協調グループ、 ファイナンス・グループ、 コミュニケーション・グループ、 教育プログラム開発基金グループが活動している⁶⁴。

表2 - 12 UPCに向けた低所得国（IDA融資資格81カ国）のトラック状況

達成済み	達成見込み (On Track)	達成困難 (Off Track)	達成絶望的 (Seriously Off Track)	データ不足
17カ国	8カ国	44カ国		12カ国
		28カ国	16カ国	
アルバニア アゼルバイジャン カーボヴェルデ グレナダ インドネシア モルディブ モンゴル サモア セルビア・モンテネグロ スリランカ セントルシア セントビンセント タジキスタン トンガ ウズベキスタン <u>ベトナム</u> ジンバブエ	アルメニア ボリビア グルジア <u>ガイアナ</u> ハイチ キルギス サントメ・プリンシペ トーゴ	@バングラデシュ ベナン ブータン カンボジア カメルーン コモロ コンゴ共和国 コートジボワール <u>ガンビア</u> <u>ガーナ</u> <u>ホンジュラス</u> @インド ラオス レソト マラウイ マリ <u>モーリタニア</u> モルドバ <u>モザンビーク</u> ネパール <u>ニカラグア</u> @ナイジェリア @パキスタン パプアニューギニア セネガル タンザニア ウガンダ バヌアツ	アフガニスタン <u>ブルキナファソ</u> ブルンジ 中央アフリカ チャド ジブチ エリトリア エチオピア <u>ギニア</u> ギニアビサウ ケニア マダガスカル <u>ニジェール</u> ルワンダ スーダン ザンビア	* アンゴラ ボスニア・ヘルツェゴビナ @コンゴ民主共和国 ドミニカ キリバス * リベリア * ミャンマー * シエラレオネ * ソロモン * ソマリア * 東ティモール * イエメン

注：ゴシック文字は、第一次FTI招待23カ国。一般招待18カ国のうち、下線は2004年までのFTI認定12カ国。
 @は、アナリティカル・ファスト・トラック対象のビッグ5カ国。*は、達成が難しい（Off Track）可能性が高い国。

出所：Word Bank（2004b）p. 30, Annex 1とp. 4を基に筆者作成。

⁶⁴ Word Bank（2004b）

表 2 - 13 FTIの可能性ある国65カ国

FTI認定済み (認定年)	FTI可能性2005年	FTI可能性2006年	その他
<u>ブルキナファソ</u> (2002) <u>ガンビア</u> (2003) <u>ガーナ</u> (2004) <u>ギニア</u> (2002) <u>ガイアナ</u> (2002) <u>ホンジュラス</u> (2002) <u>モーリタリア</u> (2002) <u>モザンビーク</u> (2003) <u>ニカラグア</u> (2002) <u>ニジェール</u> (2002) <u>ベトナム</u> (2003) <u>イエメン</u> (2003)	アルバニア @バングラデシュ ベナン ブータン ボリビア カンボジア カメルーン チャド コンゴ共和国 ジブチ エチオピア @インド ケニア レソト マダガスカル マラウイ マリ モルドバ ネパール ルワンダ サントメ・プリンシペ セネガル タンザニア 東ティモール ウガンダ ザンビア	ボスニア・ヘルツェゴビナ ブルンジ 中央アフリカ @コンゴ民主共和国 コートジボワール ドミニカ エリトリア グルジア ギニアビサウ キルギス ラオス @パキスタン シエラレオネ	アフガニスタン アンゴラ コモロ ハイチ キリバス リベリア ミャンマー @ナイジェリア パプアニューギニア ソマリア ソロモン スーダン トーゴ バヌアツ

注：ゴシック文字は、第一次FTI招待23カ国。一般招待18カ国のうち、下線はカタリック・ファンド受領6カ国。
 @は、アナリティカル・ファスト・トラック対象のビッグ5カ国。
 出所：Word Bank (2004b) p. 39, Annex 5とp. 4を基に筆者作成。

表 2 - 14 2002年時点でのUPCへのトラック状況の比較

	IDA融資資格国		IDA融資資格外の残りの途上国	
		達成済み 17カ国 達成見込み 8カ国		達成済み 25カ国 達成見込み20カ国
達成または見込み (On Track)	25カ国		45カ国	
達成困難、絶望的 (Off Track)	44カ国	達成困難 28カ国 達成絶望 16カ国	8カ国	達成困難 8カ国 達成絶望 0カ国
データ不足	12カ国		20カ国	
合計	81カ国		73カ国	

出所：Word Bank (2004b) p. 5を基に筆者作成。

FTIを推進していく上で、2つの新たな基金が考えられた。2003年11月には、FTIに資金を提供している国々の意向で、「FTI触媒基金 (Catalytic Fund)」が創設された。これは、FTI認定国だけを対象に、2 - 3年間の期間限定で、不足する教育資金を一時的に補うものである。現在、5カ国がこの基金を受け取っている。また、さらに現在、「教育プログラム開発基金 (Educational Program Development Fund)」が設置されている。これは、PRSPや教育セクタープログラムがないために、まだFTI認定を受けられずにいる低所得国に対して、ローカル開発パートナーからの支援が不十分である国に対して、ファイナンスの技術、分析や知識を共有できる

ようにするためのマルチドナー資金で、FTIを推進するのに有効であると考えられている⁶⁵。

EFA: FTIは新しいアプローチを採用し、その速度も速く、經常経費支援にも踏み込み、また新しい基金を創設するなど、世銀を中心に、多くのドナーが協調をより進めながら基礎教育援助全体に対しても大きな影響を与えてきた。しかしそのスピードの速さもあってか、そのプロセスなどに疑問の声も上がっている⁶⁶。

例えばFTIの対象とする国は、低所得国であって、必ずしもUPCがトラックしていない国すべてを対象としているわけではない。世銀の評価でも、低所得でない（IDA融資資格外）途上国の中にも、トラックしていない国が8カ国あり、データ不足の20カ国の多くもトラックしていない可能性が高く（表2 - 14参照）、それらの国は切り捨てられている。逆に、第一次FTI招待国の中にも、トラックしている国が4カ国ある。これは、MDGsの対象は低所得国であり、低所得国がMDGsを達成するための手段の一つとしてUPCを取り上げるといふねらいも一部にあるのではないかと推測される。これら切り捨てられた国々には、理論的にはどこかに国内リソースがあるはずであるが、現実には教育予算が不足している場合も多く、FTIはこれらの国をどう扱うかも課題であろう。

また、あまりにもFTIは初等教育にのみ焦点を当てているため（もちろん、効果を上げるためには、資源や力を集中させることも必要だが）、EFAの基本理念である「拡大されたビジョンを持った基礎教育」がゆがめられてしまう可能性がある。

現在でも、FTIに資金を提供している国々で、FTIに対する意見の相違が以下のようにある。推進派の主な意見をまとめると、積極的な財政支援によって、EFA推進のスピードを加速させることがそもそも重要であると考えている。また全体の効率性を重視する立場から、具体的には、プロジェクト型の援助の弊害や非効率性などに対し、技術協力のアンタイド化を推進しつつ、經常経費支援を強化し、途上国自身が援助資金の活用に自由度が持てることの重要性を主張している。そしてドナー協調をより重視し、現地ドナーが合同でモニタリング・評価することの大切さを主張したものとなっている。

一方、懐疑派の主張をまとめると、まずそもそも經常経費支援によって經常経費のギャップを埋めようというアプローチそのものに対する批判がある。また、FTI推進のプロセスに対する批判（FTI対象国の選定過程そのもの、市民社会への関与不足、世銀の影響力の強さ、途上国の主体性の弱さなど）もあり、内容には対象国の選定と拡大をどうするかという問題、また初等教育への過度の偏重などが指摘されている⁶⁷。今後も表2 - 13のようにFTI承認国がさらに増加する予定であり、その動きはさらに加速するものと推測される。

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ 北村（2004）

⁶⁷ DCフォーラム（“What is EFA and EFA: FTI?”）、GRIPS開発フォーラム勉強会（2004.8.2）、その他

3 . 日本のODAによるEFAの取り組み

3 - 1 日本の教育援助の最近の動向

3 - 1 - 1 EFA、MDGs支援の中での日本の基礎教育援助

1990年にタイのジョムティエンで行われた「万人のための教育（Education for All: EFA）世界会議」以降、国際社会における基礎教育支援の重要性が再確認された。従来の日本による教育援助は、教育機会の改善を主な目的とされてきたため、小・中学校の建設、教育関連施設の建設・整備といったハード面での支援に重点が置かれていた。しかし、1990年のEFA世界会議以降、基礎教育分野における援助を重視し、ソフト面への支援を促進してきている。実際には、1990年代半ばから政策面において基礎教育支援が少しずつ重視され始め、1990年代半ば以降、本格的に政策面・実績面においても重視され始めた。ソフト面では、初等・中等教育や識字教育普及事業、女子教育の改善、教員の養成・再教育、理数科教育、放送教育の拡充などの支援にも取り組んでいる⁶⁸。また、UNESCO（国連教育科学文化機関）やUNICEF（国連児童基金）などの国際機関への拠出金を通じて、女子教育の改善や識字教育普及事業を行っている⁶⁹。

1996年には、DAC新開発戦略の中で、長期的な開発戦略において教育開発が不可欠であることが示された⁷⁰。この新開発戦略の取りまとめは、日本が主導して行っている。基本的な考え方として、2015年までの貧困人口の割合を半減、2015年までの初等教育の普及、2005年までの初等・中等教育における男女格差の解消、2015年までの乳児死亡率の3分の1まで削減、妊産婦死亡率の4分の1までの削減、性と生殖に関する健康にかかわる保健、医療サービスの普及、2005年までの環境保全のための国家戦略の策定、2015年までの環境資源の減少傾向への逆転、という7つの目標を掲げている。7つの目標の中で、とが教育分野における目標である。これらの目標を念頭に置いて、政府開発援助大綱に貧困削減、教育と保健を含んだ社会開発と、環境保全への戦略を盛り込み、ODAの基本的な考え方としている（Box 3 - 1 参照）。

2000年の「世界教育フォーラム（World Education Forum: WEF）」で合意された「ダカール行動の枠組み」で、基礎教育分野における国際社会が取り組むべき目標が6項目立てられた（Box 2 - 2）。就学前教育の拡大と改善、2015年までの初教育の完全就学と終了の達成、青年と成人の学習ニーズの充足、2015年までの識字水準（特に女性）の50%改善、2005年までの初等中等教育における男女格差の解消、教育の質すべての側面の改善、の6点である。

2000年9月に国連総会で発表されたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）では、EFA支援における目標6項目中2項目が該当する。日本は、MDGs達成のために経済成長を促す支援をするとともに、社会セクターへの直接的な支援を強化することに重点を置いている。教育分野については2002年6月に教育支援策である「成長のための基礎教育イニシアティブ：BEGIN」が策定された。これは、援助国への重点分野とその政策を明らかにしたもので

⁶⁸ 『政府開発援助（ODA）白書』2000年版p. 60

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ 浜野（2002）p. 160

ある。被援助国のパートナーシップに基づいた援助方法や、国際機関との連携の重要性が挙げられている。また、地域としてはアジア・アフリカに対する援助に重点を置くことが明示されている。

ここで、改めてEFAとMDGsの関係を整理する（詳しくは、2 - 3 参照）

もともとのEFAの基本理念は、「小さな子どもから大人も含めたあらゆる人々（女性や少数民族その他不利な立場にある人々も含めて）に対して、（拡大された広い概念での）基礎教育を保障する」ことであり、具体的推進目標には、『ダカール行動のための枠組み』の6目標がある。この各重点をまとめて、「初等教育（一部中等）における アクセスの拡大、教育の質改善、平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育におけるアクセスの拡大」を、特に本研究における日本のODAによるEFA推進の中心課題（または、定義）にとらえ、この視点を中心に、これ以降、日本のODA教育援助や事例研究の分析を進めていくことにする。

つまり、日本のODAが、『「初等教育（一部中等）における アクセスの拡大、教育の質改善、平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育（特に女性）におけるアクセスの拡大」』に対して、これまでどの程度貢献できてきたのか、ODA政策やBEGINでは、この点がどう位置づけられているのか、またこれらに対する支援では、どのような援助手法（各種資金協力や各種技術協力を含めて）が過去には使われて、最近はどう変化してきているのか、これらに今後貢献するためにはどうするべきかを分析して、第4章と絡めて第5章の提言に結びつけることとする。

Box 3 - 1 『政府開発援助（ODA）白書』2002年版

第5節 ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けた努力

MDGs達成のため、わが国は、経済成長を促す支援を行うと同時に、社会セクターへの直接的な支援を強化

- 教育については、2002年6月、わが国の教育支援策を発表（基礎教育の普及を重点として、向こう5年間で低所得国に対し2500億円以上の支援を行う）
- 感染症については、2000年に発表した沖縄感染症対策イニシアティブを着実に実行していく
- 環境については、2002年8月に「持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ（Eco- ISD）」を発表
- 水と衛生については、2003年3月の第3回世界水フォーラムや6月のG8エビアン・サミットを見据えて取り組みを強化。その一環として、ヨハネスブルグ・サミットに際し、日米協力イニシアティブを発表

第6節 国際連携の推進

MDGsの達成に向けて、ますます効率的・効果的な援助が求められる今日、わが国は、被援助国や他の援助国との政策協議を強化するとともに、それらの国々や国際機関などとの連携を推進

- 途上国間の協力である南南協力を積極的に推進。特にアジアの開発経験をアフリカに活かすため、アジア・アフリカ協力を積極的に推進
- 他の援助国とは、政策協議を緊密に実施。さらに、一部の国については、共同イニシアティブや共同プロジェクトも実施
- 世界銀行、国連開発計画（UNDP）、国連児童基金（UNICEF）など国際機関とも政策対話や共同プロジェクトを実施

出所：『政府開発援助（ODA）白書』2002年版より

3 - 1 - 2 ODAによる基礎教育支援

ここでは、ODA全体からみた教育援助への配分をみていく。図3 - 1⁷¹は、二国間ODA⁷²の分野別配分を表したものである。援助形態には、無償資金協力、技術協力、贈与、政府貸付等が含まれている。それぞれの分野に対するシェアをパーセンテージで表したものをグラフにした。この二国間ODAの中で、教育分野への援助を行っているのは社会インフラ・サービス分野である。1990年以降、この分野に対する配分は増加傾向にある。1997年から2003年までの5年間で、二国間ODAの分野別配分で見ると、二国間ODAの社会インフラへの配分は2000年と2003年では20%を下回っているが、平均して約20%のシェアを持っている（図3 - 1参照）。社会インフラは、農業・林業、農村開発とともに基礎生活分野で構成され、被援助国の貧困層の生活と福祉に深いかわりを持つ⁷³。この分野への援助要請は最近増大しており、主として無償資金協力と技術協力の形で援助が行われている⁷⁴。ODA白書によれば、教育・医療保健といったセクターごとの取り組みにも強化することを方針にしており、教育・感染症対策、環境、水と衛生への支援強化に取り組むことを表明している。

教育は、国の経済・社会開発を担う人材を育成するもので、特に基礎教育は人々が生活する上で基礎となる知識、価値、技能を習得するために不可欠なものである。基礎教育は、途上国の貧困削減や社会開発、経済開発に大きな影響力を与えるとされており、「万人のための教育（Education for All）」およびMDGsに「2015年までの初等教育の完全普及」が達成目標として掲げられ、基礎教育の普及は国際社会においても重要な位置づけとなっている。日本における基礎教育支援策の最近の流れとしては、「BEGIN」と「国際教育協力懇談会」が挙げられる。2002年6月、日本の教育支援策である「成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）」（3 - 1 - 3で詳しく述べる）を発表し、基礎教育の普及を重点として、向こう5年間で低所得国に対し2500億円以上の支援を行うこととしている⁷⁵。また、MDGs達成のために効率的・効果的な援助を促進するため、被援助国や他の援助国との国際連携を推進している。2000年6月には、文部省（現

⁷¹ 社会インフラ・サービスには、教育、保健、リプロダクティブヘルス、衛生といった社会の行政や市民社会が機能するようにインフラ整備を行う分野である。経済インフラ・サービスには、運輸、通信、エネルギー、金融サービスや商業に対する援助形態であり、主に経済開発を進めるためのインフラ整備を目的とした分野である。生産セクターには、農林水産、鉱・工業産業、貿易、観光の分野が含まれている。マルチセクター援助には、環境保護や途上国の女性支援に対する分野である。商品援助・一般プログラム援助とは、世銀・IMFとの構造調整支援、食糧援助、その他プログラム援助を含んだ援助形態の分野である。債務救済とは、債務救済無償のことで、債務返済が困難である途上国に対して円借款債務の返済があった場合に、返済額の一部または全額にあたる金額を無償資金協力として供与するものである。債務救済無償は、1997年度から2003年度まで増加傾向にある。これは、2001年7月21日のジェノバ・サミットにおいて、財務大臣により債務救済無償を23カ国の重債務貧困国に対して適用することを発表した。債務救済を受けられる国は、経済・社会改革を実施し、紛争を抑制できる統治能力をもっている国である。政府は、重債務貧困国に対する円借款債務の救済を放棄し、債務救済無償による実施をすると発表している。このような背景により債務救済無償に対する配分が増加している。緊急援助とは、主として地震や洪水、内戦などで被害を被った国に対して緊急に実施される資金給与のことである。

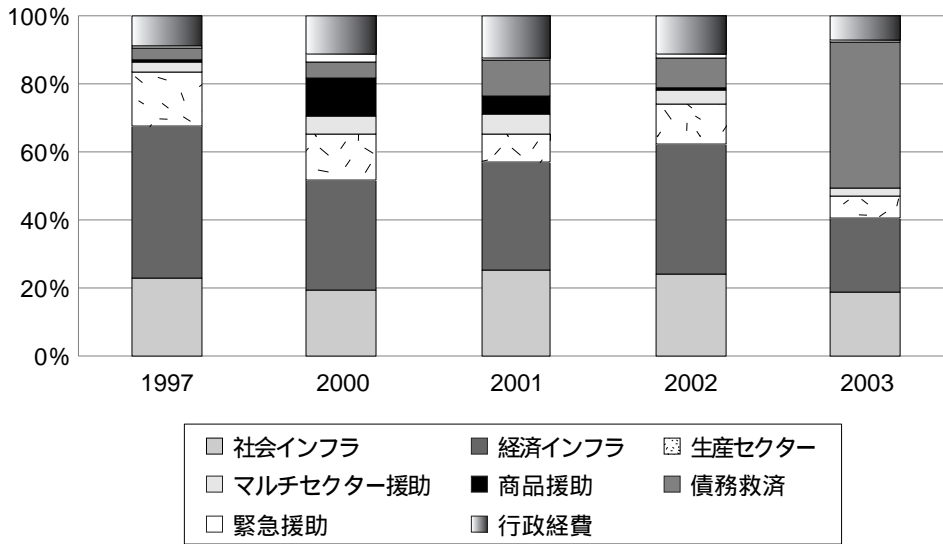
⁷² 二国間ODAとは、二国間援助のことで、「贈与」と「政府貸付等」のことをいう。贈与は、無償資金協力と技術協力に分かれる。

⁷³ 豊田（1995）p. 3

⁷⁴ *Ibid.* p. 4

⁷⁵ 『政府開発援助（ODA）白書』2002年度版

図3-1 二国間ODA分野別配分



出所：『政府開発援助（ODA）白書』2000～2004年版より筆者作成。

文部科学省）において「国際教育協力懇談会」が発足し、同年12月に提言を取りまとめ発表した⁷⁶。文部科学省は、国際社会において基礎教育支援に重点がシフトされる流れに乗って、2001年10月に改めて「国際教育協力懇談会」を発足させ、同年12月には中間報告書が、2002年7月には最終報告書が文部科学大臣に提出された⁷⁷。

3-1-3 BEGIN

BEGINとは、「成長のための基礎教育イニシアティブ（Basic Education for Growth Initiative）」の略である。2001年、G8ジェノバ・サミットにおいて、小泉首相が「米百俵の精神」を引用して、国造りのために教育が重要な役割を担うことを演説し、「自助努力に基づく教育への投資こそ、途上国の貧困を削減し、経済成長を促進する有効な手段である」⁷⁸とし、特に基礎教育分野に対する援助の重要性を訴えた。その後、2002年のG8カナナスキス・サミットにおいて、BEGIN「成長のための基礎教育イニシアティブ」として、基礎教育分野援助に対する基本方針・重点分野・日本の新たな取り組みの枠組みが発表された（Box 3-2参照）。国際社会に向けて、日本として初めて基礎教育支援のための方針を提示した政策文書である。

BEGINでは基礎教育支援をするにあたって、相手国政府の教育に対するコミットメントを重視し、各地域社会のニーズを把握し、地元社会による参加型開発を進めることで、基礎教育支援を通じた社会開発・人間開発を目的としている。文化の多様性を配慮した上で、各地域社会のニーズに合った教育内容や制度を考慮していき、相手国の政府・地域の参加を促進しながら基礎教育支援を進めていくことを示している。

⁷⁶ 『政府開発援助（ODA）白書』2000年度版p. 60

⁷⁷ 文部科学省ホームページ（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/kokusai/002/index.htm）

⁷⁸ 成長のための基礎教育イニシアティブ

Box 3 - 2 「成長のための基礎教育イニシアティブ」

1. 支援にあたっての基本理念
 - (1) 途上国政府のコミットメント重視と自助努力支援
 - (2) 文化の多様性への認識・相互理解の推進
 - (3) 国際社会との連携・強調（パートナーシップ）に基づく支援
 - (4) 地域社会の参画促進と現地リソースの活用
 - (5) ほかの開発セクターとの連携
 - (6) 日本の教育経験の活用
2. 重点分野
 - (1) 教育の「機会」の確保に対する支援
 - (2) 教育の「質」向上への支援
 - (3) 教育の「マネージメント」の改善
3. 日本の新たな取り組み
 - (1) 現職教員の活用と「拠点システム」の構築
 - (2) 国際機関等との広範囲な連携の推進
 - (3) 紛争終結後の国造りにおける教育への支援

出所：外務省ホームページより（2005年）（http://www.mofa.go.jp/mofa/area/af_edu/initiative.html）

また、国際社会との連携を図った基礎教育支援についても「二国間援助機関、国際機関、NGOなどすべての関係当事者が連携・協力し、効果的な開発パートナーシップを発揮することが必要で」あり、国際機関では国連教育科学文化機関（UNESCO）、世界銀行といった国際機関との関係を重視している。国際機関と連携することにより、より広いリソースを活用し、支援国の多様な文化的・社会的背景を考慮した上での支援を強調している。さらに、広範囲にわたる社会開発・人間開発を進めていくために、保健・衛生といったほかの開発セクターとの連携強化を図るべきとしている。日本が独自の基礎教育支援を進めていくための課題として、国際機関との連携や他開発セクターとの協力について明示されており、国際社会の流れを汲んだ基礎教育支援の政策文書といえよう。

教育分野での支援内容は、(1) 教育の「機会」の確保、(2) 教育の「質」向上、(3) 教育の「マネージメント」の改善を重点分野として掲げている⁷⁹。教育の「機会」の確保については、ODA白書によれば「初等・中等教育における教育施設の建設・改修や学習教材の供与などを通じ、児童の教育へのアクセス及び教育環境の改善に貢献している。2003年度において、約220万人の児童が日本による学校建設、機材配布、教室機材の提供を通じて裨益しており、そのうち約63万人がアジア、約152万人がアフリカの児童となっている」と報告されている⁸⁰。

「機会」の確保および「マネージメント」の改善に資する取り組みとして、住民の積極的な参加を通じた学校建設・運営への支援を行うとしている⁸¹。地域住民を交え、地域の特色に合った学校の建設・運営に関するワークショップの開催、スクールマッピングの実施、地方行政と住民による学校建設、設備・備品や教科書・教材の整備、同学校で教える教員および非資格教員の教

⁷⁹ 『政府開発援助（ODA）白書』2004年版

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ しかし、現実のプロジェクトレベルの実績はまだ少ない。

授能力を高めるための支援などを行っていくこととしている⁸²。また、学校関連施設の多様化を配慮して建設を進めること、女子教育、識字教育の推進、情報通信技術（ICT）の活用が挙げられている。特に、女子教育とICTの活用による教育の機会拡大に着目している。教育の「マネジメント」改善のために、各途上国の国家開発計画に基づいた教育政策・教育計画策定の支援、教育行政システム改善への支援が挙げられている。

「質」の向上については、日本はほかの教科に比べ、知識、教授法において普遍性の高い科目である理数科教育への支援を積極的に行っており、日本の特徴的な支援の一つとなっている⁸³。理数科教育支援、教員養成・訓練に対する支援、学校の管理・運営能力の向上支援を項目として挙げており、学校の運営能力と教師の質を向上させ、持続的な教育の「質」改善を目的としている。

特徴的な基本理念として挙げられているのが日本の教育経験の活用である。途上国の伝統・文化を考慮した上で日本が経験してきた教育経験を活用し、途上国の教育発展に役立てていくことを目的としている。これに関して、2003年11月に、JICAより、調査研究報告書『日本の教育経験 途上国の教育開発を考える』が刊行された⁸⁴。日本の教育経験を途上国に活用するために、日本が「量的拡大」「質的拡大」「マネジメント改善」に着手した経験を整理・分析している。日本の教育経験を活用するにあたって「日本の教育経験に関する情報の積極的発信、歴史的側面も含んだ協力対象国の教育セクター分析、その国の文化的・社会的・政治的背景に対する十分な考慮、新しい援助手法との調整」⁸⁵が課題であるとしている。また、「日本の教育経験を一方的に押しつけるのではなく、途上国自らが、自国の教育開発に応用・活用できるようにしていくことが重要である」としている。

教育のソフト面に対する協力としては、日本による基礎教育支援の新たな取り組みの一つに、現職教員の活用と「拠点システム」の構築がある。日本の現職教員による経験・能力を活用し、実践的な教授方法や学校運営能力に対する支援に期待が寄せられている。国内体制の強化については、拠点大学を設置し、その他の大学、NGOなどの有識者・研究者が集まり、日本の教育協力の経験・知識や、各組織、研究者たちが培ってきた見識の相互におけるフィードバックを図ること、また協力分野の全体を把握し、今後どういった分野に重点を置いていくかを検討すること、としている。

日本が基礎教育支援を促進していくにあたって、日本の教育経験といった独自の経験を持ち合わせつつ、教育の「質」「量」「マネジメント」改善という重点分野を示していることが、このイニシアティブの特徴である。日本から支援を押し付けるのではなく、相手国政府のオーナーシップを尊重しつつ、支援を進めていくことも表明されている。

BEGINの内容を、本研究で定義したEFA推進の観点からみてみよう。まずBEGIN（成長のための基礎教育イニシアティブ）そのものが、基礎教育という言葉を使用しているが、その基礎教

⁸² 『政府開発援助（ODA）白書』2004年版

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ 東信堂より同タイトルの書籍が市販されている。

⁸⁵ 国際協力機構（2003）

育の範囲が必ずしも明確ではないが、初等および中等教育を中心としたものと見なしてよいだろう。「初等教育（一部中等）におけるアクセスの拡大」という点では、「教育の『機会』の確保に対する支援」でカバーし、「初等教育（一部中等）における教育の質改善」では、「教育の『質』向上への支援」と「教育マネージメントの改善」によってカバーされている。「初等教育（一部中等）における平等性の確保（特にジェンダー）」についても触れられている。「成人識字教育（特に女性）におけるアクセスの拡大」については、BEGINの重点には含まれていない。つまり、EFAの中でもより教育の質改善に力点を置いたものとなっている。

3 - 1 - 4 国際教育協力懇談会

2001年10月、文部科学省は「国際教育協力懇談会」を開催し、途上国への基礎教育分野における教育協力などにつき検討を行った⁸⁶。その背景として、2001年7月でのG8ジェノバ・サミットと「第2次ODA改革懇談会」の中間報告で、教育分野への支援の注目が高まったことがある。それまでの文部省の国際教育協力の主流は、大学・大学院レベルでの留学生受け入れだけだったといっても過言ではなく、途上国への直接的な基礎教育援助はほとんどなかった。時代の流れを受けて、文部科学省も外務省やJICAと協力しつつ、本格的に協力するようになってきた。

最終報告書によれば国際教育協力懇談会では、日本の知的資源を効果的に活用しながら国内体制の抜本的な整備を推進し、知的インフラ構築の実現を目指すことを掲げている⁸⁷。文部科学省は、広島大学と筑波大学を拠点として定める「拠点システム」の構築を目指しており、これら中核となる大学のもと、他の大学やNGOなどが連携して、初等中等教育分野の協力経験の共有化と途上国へ派遣される現職教員の支援体制の強化を図ろうとしている⁸⁸。初等中等教育の分野では、理数科教育、教員研修制度、学校運営といった協力分野に重点を置き、日本の教育経験の共有化・情報提供を目指している。拠点システムの大学を「サポートセンター」として、人的資源を国際開発教育に活用できるように整備を促進させることを目的としている。このように、「現職教員の活用」「国民参加型」「大学における国際開発協力の推進」といった国内的な国際教育協力のためのリソースの充実、強化が提言の中心にある⁸⁹。

本研究において定義したEFA推進の観点からは、最終報告書の内容をみると明確に「初等中等教育」とその協力対象を述べていることが一つのポイントである。その協力手段として、文部科学省の直轄であった旧国立大学の役割を強化して、留学生受け入れの経験も生かしながら進めようというのが特色になっている。ここではアクセスの拡大については触れておらず、協力分野としては、ほとんどが「初等教育（一部中等）における教育の質の改善」であるといえる。

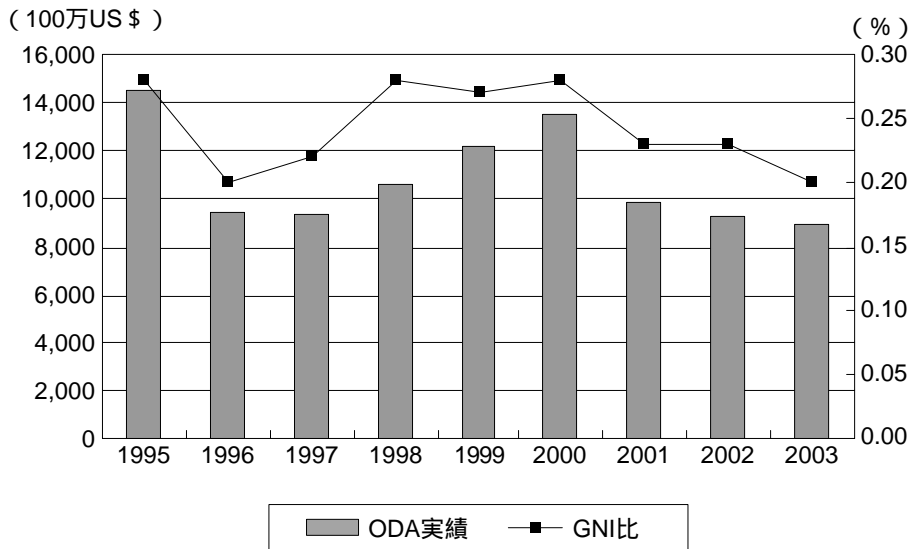
⁸⁶ 『政府開発援助（ODA）白書』2002年版

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ 文部科学省国際教育協力懇談会事務局（2002）

⁸⁹ 澤田・黒田・結城（2002）p. 127

図3 - 2 日本のODA実績と対GNI比率の推移



注：（１）1998年までは対GNP比、1999年以降は対GNI比として標記（GNP：国民総生産、GNI：国民総所得）。

（２）ODA実績については支出純額ベース、東欧および卒業国向け援助を除く。

出所：『政府開発援助（ODA）白書』2004年版「図表 - 6 日本のODA実績と対GNI比率の推移」より。

（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikou/oda/shiryu/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/zuhyo/index.htm）

3 - 2 基礎教育支援への推移

3 - 2 - 1 ODAによる基礎教育支援

ODA実績は2000年から3年連続で減少し、ここ数年で2003年は最低水準になっている。それでも依然前年に引き続き、世界第2位の援助国となっている⁹⁰。内訳は、二国間ODAが対前年比5.4%減の約63億3423万米ドル、国際機関を通じたODAが対前年比1.7%減の約25億4543万米ドルで、ODA全体では、対前年比4.3%減の約88億7966万米ドル（円ベースでは、対前年比11.4%減の約1兆292億円）となった（図3 - 2参照）⁹¹。2003年度の教育分野全体の援助実績は、一般プロジェクト全体の中で無償資金協力が18.04%、円借款は1.6%、技術協力は32.9%である⁹²。

図3 - 3は、1998年度から2004年度における一般会計のODA予算推移を表したグラフである。1998年度には1兆473億円の合計予算が、2004年度には、8169億円で減少し、約22%のマイナスである。全年度を通して、贈与額（二国間贈与、国際機関への出資・拠出）は全体の3分の2以上を占めている。最も大きく減少しているのは、借款に対する支出で、1998年度には3239億円だったのが、2004年度には1866億円と、42.4%減少している。これと同様に国際協力銀行（JBIC）の予算は、援助国からの返済を含めて1998年度には3239億円（海外経済協力基金（当時））だったのが、2004年度には1866億円と、42.4%減少しており、JBICは大きな財政難になっている。

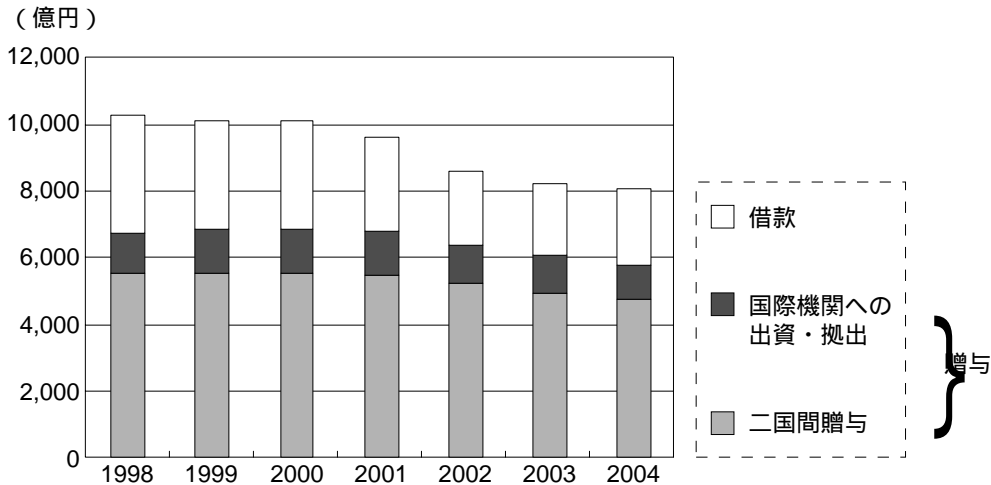
表3 - 1は、1996年度からの教育分野における援助実績を表したものである。教育分野の内訳

⁹⁰ 『政府開発援助（ODA）白書』2004年版

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid. 「図表 - 25 教育分野における援助実績」

図3 - 3 ODA予算の推移



出所：『政府開発援助（ODA）白書』2004年版「図表 - 1 ODA予算の推移」より。
 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/zuhyo/index.htm)

表3 - 1 教育分野へのODA実績

(国際機関等への出資分を除く)

年度	無償資金協力	円借款	技術協力(人)		
	(億円)	(億円)	研修員受入	専門家派遣	協力隊派遣
1996	139.29 (9.9)	183.58 (1.4)	274 (2.5)	157 (5.1)	234 (22.3)
1997	246.21 (12.3)	146.22 (1.4)	341 (3.0)	149 (4.9)	228 (19.8)
1998	182.60 (15.1)	351.48 (3.2)	396 (2.0)	193 (5.6)	205 (17.5)
1999	194.51 (16.7)	124.95 (1.2)	340 (1.9)	243 (6.1)	219 (17.0)
2000	134.54 (12.3)	63.47 (0.6)	458 (2.6)	283 (8.4)	343 (20.8)
2001	183.54 (17.2)	307.22 (4.6)	800 (3.8)	184 (5.7)	219 (19.3)
2002	169.76 (16.9)	275.04 (4.3)	2508 (12.7)	204 (7.3)	268 (21.7)
2003	169.89 (18.04)	89.3 (1.6)	549 (3.4)	228 (7.7)	258 (21.8)

注：(1) 括弧内は一般無償全体(債務救済、ノン・プロジェクト援助、草の根無償を除く)、または円借款全体(債務繰り延べを除く)に占める割合(%)、技術協力は全体に占める割合(%)。

(2) 無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

出所：『政府開発援助（ODA）白書』2000～2004年版より筆者作成。

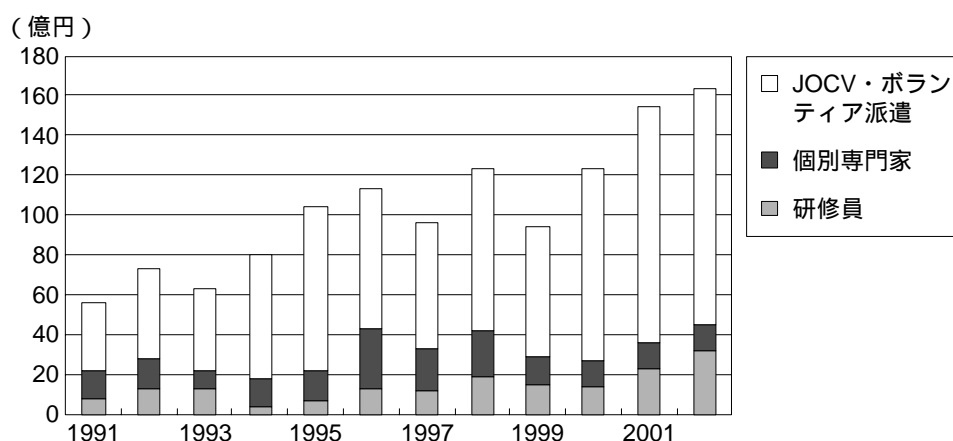
として、無償資金協力、円借款、技術協力がある。表3 - 1では、無償資金協力と円借款の資金額の推移を数字で表しており、技術協力に関しては、専門家や協力隊として派遣されたり、研修員として受け入れられた人数を数字で表している。一般無償全体で無償資金協力による教育分野への割合は、一度2000年度には12.4%に減少したものの、1996年以来全体を通して増加傾向にある。教育分野の占める割合は、1996年度には一般無償全体の9.9%を占めており、2003年度には

18.04%と約2倍に増加している。円借款はJBICが担当しており、円借款全体に占める教育分野への貸付の割合は、債務繰り延べを除いたもので、1996年度には1.4%、2001年度には4.6%と大きく増加している。しかし、2003年には1.6%と再び減少している。

なお、教育分野への円借款では、JBICがその業務を行っており、JBICの海外経済協力業務実施方針⁹³をみると、重点項目の中で5番目に「人材育成支援」⁹⁴を取り上げており、実際にも教育援助が行われている。その人材育成分野に対する報告書⁹⁵をみると、1977年からインドネシアへの借款から始まり歴史は古い。金額的には、日本の教育援助内で一定額を占めているが、中国も含めて2002年末で対象国は9カ国にとどまり、対象分野もほとんどが高等技術教育分野への協力である。初等教育分野への協力は少ないが、1991年に、例えばフィリピンに対して初等教育事業を支援していると報告している。中南米やアフリカへの教育円借款実績はなく、全体実績も少ないが、JBICも教育セクターそのものへの支援を強化しようとして努力しており、例えばバングラデシュ教育セクター調査も行っている⁹⁶。

技術協力の主な事業スキームとしては、技術協力プロジェクト、専門家派遣、研修員受入、開発調査、青年海外協力隊派遣、青年招へい、国民参加協力推進などがあり、協力の形態としては、研修員受入、専門家派遣、協力隊派遣に大別される。技術協力の大部分の実施を担っているJICAの協力について、形態別に全分野中、教育分野への協力が占める割合をみると、金額ベースで高い割合を占めているのは協力隊派遣である（図3-4）。協力隊派遣の推移を人数ベースでみてみると、1996年度から2004年度まで大きな推移はみられず、1996年度には22.3%で、途中1997年度から19.8%、17.5%（1998年度）、17.0%（1999年度）と減少し、その後も増減を繰り返しているが、一貫して20%前後の割合である（表3-1）。青年海外協力隊には、現職教員が含まれており、2002年6月までに60人の教育に関する専門性をもった現職教員が途上国に派遣され、

図3-4 JICA教育分野の技術協力内訳（協力形態別/事業金額ベース）



出所：JICA「グローバルイシュー」1991～2002年度より筆者作成。

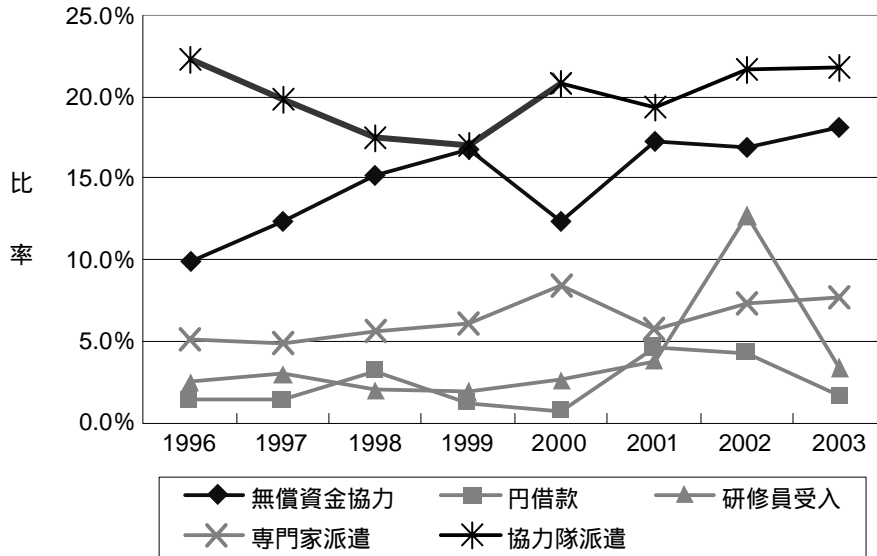
⁹³ 国際協力銀行（2002a）

⁹⁴ JBICのいう「人材育成」では、教育分野以外の人的資源の開発も多く含まれている。

⁹⁵ 国際協力銀行（2003）

⁹⁶ 国際協力銀行（2002b）

図3 - 5 教育分野への支援が占める援助の割合（協力形態別 / 人数ベース）



出所：『政府開発援助（ODA）白書』2001年版「図表6 教育分野における援助実績」、（2004年）「図表 - 25 教育分野における援助実績」

活動している。研修員受入⁹⁷は、全分野中、教育分野への協力が占める割合は人数ベースで1996年度には2.5%、2002年度には12.7%と急増し、2003年度に3.4%に減少している。

本研究で定義したEFA推進の観点からみると、主に無償資金協力によって、過去に初等中等教育への学校建設により建設コストへの批判などがありながらも「初等教育（一部中等）におけるアクセスの拡大」でも、一定の貢献がなされてきた。技術協力では、技術協力プロジェクト、開発調査などの事業のもと、研修員受入、専門家派遣、協力隊派遣などの協力が過去実施されてきており、「初等教育（一部中等）における教育の質改善」では、かなりの日本の協力実績がある。1990年代は、中等教育分野への協力（特にプロジェクトベース）が多かったが、1990年代後半から初等教育への協力も増加してきた。「初等教育（一部中等）における平等性の確保（特にジェンダー）」の面では、実績ベースでは少ないが、グアテマラへの女子教育協力から始まり、少しずつ増加傾向にある。「成人識字教育（特に女性）におけるアクセスの拡大」については、日本の直接援助は非常に少なく、ほとんどが国際機関やNGOへの出資や財政支援によって実施されている。

以上は、教育分野全体の援助動向であるが、基礎教育分野での援助に関し、1990年代後半からのODA白書における関連の記述や紹介をみると、毎年内容が増加してきており、2001年版からは特に増加している。最近の動きでは、2003年8月に改訂された新『政府開発援助（ODA）大綱』（旧版は、1992年閣議決定）に加えて、2005年2月に改訂された「政府開発援助に関する中期政策」で、MDGs重視を明示した流れもあり、基礎教育重視を明確に打ち出している。ODA白書でみるここ3年間の比較的良好な基礎教育案件一覧は、表3 - 2の通りである。援助スキームが近年多様化してきており、援助内容、アプローチも多様化してきていることが分かる。

⁹⁷ JICA「グローバルイシュー」の研修員受入人数には、本邦研修、第三国研修、現地国内研修が含まれており、「表3 - 1 教育分野へのODA実績」での研修員受入人数とは異なる。

表3 - 2 最近の基礎教育分野の主要案件

国名	案件名	スキーム・期間	内 容
アフガニスタン	カンダルハル市緊急復興支援 小・中・高等学校応急復旧	技術協力 2002年度	既存の小・中・高等学校の校舎に教室を増築するもの。特に女子教育の促進に配慮。
アフガニスタン	広域での貧困層基礎教育支援	アジア開発銀行 2002年度	女子教育に配慮した初等教育の質の向上への持続的かつ包括的な支援を実施するもの。日本は、400万米ドル拠出。
パキスタン	クエッタ市ハザラタウン女子小学校建設	草の根無償 2001年度	ハザラタウンというスラム地区において、生徒数増加のため、新たに女子小学校建設。
カンボジア	理数科教育改善計画	プロジェクト方式技術協力 2000.8～2003.7	理数科教員の能力を向上させるため、理数科分野の教員養成・訓練プログラムを強化。
バングラデシュ	地域別教育環境集中改善計画	無償資金協力 (UNICEF経由) 2002年度	初等教育修了率向上を目指す国家プロジェクト。学校教材・教員研修マニュアルなどの購入資金の援助。
フィリピン	初中等理数科教員研修強化計画	技術協力プロジェクト 2002～2005	実験を取り入れた効果的な授業を目標に、教員を対象とした研修会グループを組織。
ベトナム	北部山岳地域成人識字教育振興計画	JICA開発パートナー事業 2000.3～2003.2	北部山岳の最貧地域において識字教育を実施する寺子屋を設立、その運営組織を確立して収入向上。
モンゴル	災害被災地域の寮制学校修復および校長・教員の再研修事業	人間の安全保障基金 2003年度	大雪の被害を受けた3県における校舎の修理、校長・教員の研修、教育心理学とカウンセリングの研修教材開発などの活動を支援。
ネパール	「万人のための教育」支援のための小学校建設計画	無償資金協力 2003年度	過密、劣悪な学習環境の改善のため、732教室の建設を支援。建設にあたっては地域住民の幅広い参画により実施。
インドネシア	宗教学校教育支援	ユネスコ人的資源開発信託基金 2003年度	宗教学校と一般学校を包括する基礎教育システムを発展させ、宗教学校の質向上を図るため、学校運営、コミュニティ参加、学習指導などに関する支援を実施。
キルギス	農村教育プロジェクト	世銀政策・人的資源開発基金 2003年度	農村地域により多くの教員を配置する工夫と教材供与などを通じて教育の質向上を図り、初等教育の就学率や出席率、学習効果を改善。
エチオピア	遠隔地教育機材整備計画	無償資金協力 2001年度	各地方の言語を利用した教育番組制作を支援。
南アフリカ共和国	ムプマランガ州中等理数科教員訓練計画	専門家チーム派遣 1999.11～2003.3	教育機会・質の不均衡によって、十分な知識・指導技術をもたない理数科教員のレベルアップ。
ヨルダン	リスク下にある児童の社会への統合のための能力開発	世銀日本社会開発基金 2002年度	離散家族や学校からドロップアウト、若年労働などの問題をかかえる子どもたちに対する地域支援をサポート。
タンザニア	旱魃および牧畜地域における初等教育支援	人間の安全保障基金 2002年度	食料事情が厳しく就学率の低い地域における学校給食、学校施設、給水システム。

国名	案件名	スキーム・期間	内 容
ナミビア	HIV/AIDS教育支援	ユネスコ人的資源開発信託基金 2002～2003	エイズ予防教材の開発、教育関係者へのHIV/AIDS政策の啓発、コミュニティベースの委員会設立。
ブルキナファソ	女性の識字教育支援計画	草の根無償資金協力 2002年	就学率、識字率とも大きい男女差を減らすため、女性識字教育の現地NGOに教室建設資金供与。
セネガル	初等教育教材整備計画	無償資金協力 2002年度	1冊の教科書を5、6人の生徒で共有するなど教材不足の深刻な小学校に生徒用を貸与し、学校用を供与。
ジブチ	基礎教育強化計画	無償資金協力 2003年度	二部制授業の状況を改善し、小学校の教室不足を解消し、新義務教育制度に対応する学校建設。
エチオピア	住民参加型基礎教育改善プロジェクト	技術協力プロジェクト 2003.11～2007.11	就学率向上のため、地方教育行政と地域住民の連携によるノンフォーマル小学校建設、運営を支援。
タンザニア	非就学児童に対する基礎教育・エイズ対策および生活技能教育	人間の安全保障基金 2003年度	学校教育を受けられない子どもたちに対し、教科書やHIV/AIDS予防用教材提供、講習会の実施。
ニジェール	住民参加型学校運営改善計画	技術協力プロジェクト 2004.1～2007.12	住民の学校運営参加により教育への信頼回復を図り、地域ニーズを反映した生産活動実習を活用。
ホンジュラス	貧困女性エンパワーメント・プロジェクト	JICA開発福祉支援 2001年度	貧困層の女性の生活および社会的地位の向上を図るために職業訓練を実施。
ボリビア	住民参加促進支援プロジェクト	JICA開発福祉支援 2001年度	モロチャタ市の児童の親や地域住民が学校運営に参加することを促進するもの。
コロンビア	クンディマルカ県教育の質向上プロジェクト	世銀政策・人的資源開発基金 2002年度	教員の能力向上、教授法、教材や授業内容の改善、学業成績のモニタリングを通して教育の質、有用性向上。
ブラジル	保育園教育者の人材育成を通じたコミュニティ開発	JICA開発福祉支援 2000.7～2002.7	保育園運営を支援するとともに、教育・保健に関するトレーニングを実施。保育園を通じた生活改善、地域開発、就学前教育の向上。
ホンジュラス	算数指導力向上プロジェクト	技術協力プロジェクト 2003.1～2006.3	3県における教員用算数指導用マニュアルおよび児童用ドリルの開発への支援、同時に教員研修も実施。
ボスニア・ヘルツェゴビナ	初等学校建設計画	無償資金協力 2001年度	内戦によって教育施設が破壊されたため、校舎の増築・新築の実施。

出所：『政府開発援助（ODA）白書』2002年版（図表 - 24）、2003年版（図表 - 6）、2004年版（図表 - 15）より筆者作成。

最近の基礎教育援助では、表3 - 2にみるように、例えば、無償資金による学校建設の場合であっても従来のように単に建設するだけでなく、他のソフト支援（教育の質を向上させるような）も組み合わせているケース（ネパールのように、学校改善に住民の参加を促進することにより、父母の教育に対する関心を高め、学校の機能も向上させるなど）が多くなってきている。また、依然として低所得国を中心に「学校建設」のニーズは強いものの、純就学率があるレベルに達した段階では、「教育の質向上」に対するニーズが増加し、これに対応する現在の日本の主要なスキームは技術協力であるため、教育援助額そのものは総額ではあまり変化がなくても、教育援助全体の中で基礎教育分野への技術援助に対する割合が増加していると考えられる。

3 - 2 - 2 JICAによる基礎教育支援

これまで、ODA全体からみた教育分野への支出をみてきた。ここから、特にJICAによる教育分野における取り組みについて述べていく。JICAでは、1992年に「開発と教育」援助研究会を開催しJICAが取り組む教育援助の課題を3つ提言した（Box 3 - 3参照）。これが、1990年代のJICAの基礎教育支援における重要な指針となってきた。

図3 - 6は、1991年から2002年までのJICAによる教育分野に対する技術協力の内容と、その内訳である。1991年度の総額は132億円だったのが、2002年度には307億円と131.9%増えた。1988年度から援助効率促進事業、1996年度から開発福祉支援事業が、1999年度から開発パートナー事業が新たに教育分野における技術協力の内容に組み込まれた。研修員受入は、1990年度には13億円（561人）だったのが、2002年度には37億円（5,147人）となり⁹⁸、支出規模で64%の増加、人数で約10倍の研修員を受け入れている。技術協力プロジェクトは、1991年度には61億円（37件）から2002年度には90億円（97件）と、31.9%の増加になる。最も大きく増加したのは、青年海外協力隊およびその他のボランティア派遣である。ボランティア派遣には、日系社会青年ボランティア、シニア海外ボランティア、日系社会シニアボランティア、帰国ボランティアが含まれる。青年海外協力隊の人数は、1996年度から2002年度まで人数の推移に大きな変動がないことから（表3 - 1）ボランティア派遣の人数が増えたことが分かる。1991年度には33億円（817人）だったのが、2002年度には118億円（2,438人）で、71.6%の増加である。青年海外協力隊は、国民参加型の「顔が見える援助」として国内外から高い評価を一部では受けて⁹⁹おり、国内の優秀な現職

Box 3 - 3 「開発と教育」分野別援助研究会提言

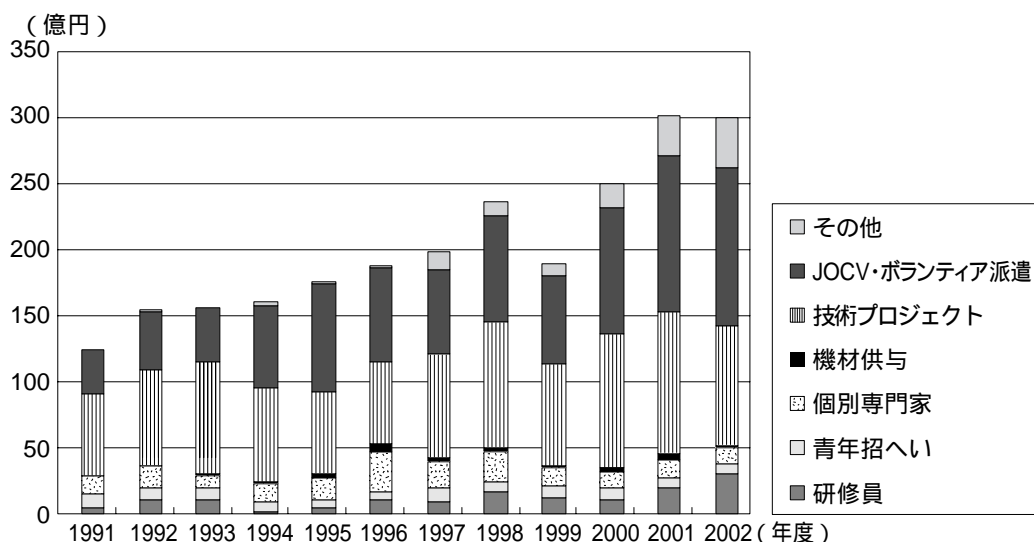
西暦2000年までに教育援助をODA全体の15%程度に増大させる。
開発における基本的な土台としての基礎教育を重視する。
相手国の教育開発段階を見極めて、最も必要性の高い分野への援助を実施する。

出所：JICA（1994）

⁹⁸ 本邦研修、第三国研修、現地国内研修を含む（JICA「グローバルイシュー」統計データより）。

⁹⁹ 現実には、援助面のプラスの評価だけではなく、援助効果の面で見ると疑問視する声が多い。協力隊の半分の目的は、青年の育成という面もある。語学面、生活面、資金援助の少なさの問題点からなかなか活動がうまく進まないことも多い。外務省のODAのプラスイメージに利用されていることが多い。

図3 - 6 JICAの教育分野に対する技術協力（援助形態別）



注：（１）「その他」には、開発パートナー、開発福祉支援事業、無償資金協力案件調査、援助効率促進事業、専門家養成確保、開発支援が含まれる。

（２）JOCVとは青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers）の略である。

出所：JICA「グローバルイシュー」1991～2002年度より筆者作成。

教員の派遣による理数科教育の改善¹⁰⁰や、職業訓練などがあり、実習・授業を担当する「教室型」や現職教員に授業法を技術移転する「研修型」などがある¹⁰¹。

図3 - 7は、JICAの教育分野における援助実績の推移を表したグラフである。教育分野に対する技術協力の中で、サブセクター別の援助動向としては、1999年度から2002年度までの間に、初等・中等普通教育支援が30億円から63億円へと増え、約100%の伸びがみられたが、同じように従来日本の教育協力分野において重点分野であった職業訓練・産業技術教育分野も72億円から91億円と26%増加した。また、高等教育も45億円から54億円と22%の増加がみられる。援助の伸び率からみると、国際社会における基礎教育重視の援助動向を反映しているようにも思われる¹⁰²。しかし、1999年度から2002年度において、最も支出金額の比率が大きい分野が職業訓練・産業技術教育であることから分かるように、全体からみると、依然として職業訓練・産業技術教育分野への支出金額が多いことが分かる。JICAの教育サブセクター別の割合をみても（表3 - 3）2002年に初等・中等普通教育は、全体の20.7%を占めるが、職業訓練・産業技術教育は、1999年より割合が減っているものの依然29.8%を占めている。

図3 - 8は、初等・中等普通教育分野における援助形態別の協力額の内訳である。ここでは、青年海外協力隊・ボランティア派遣への支出金額が大きい。4年間を通して、研修員と青年海外協力隊・ボランティアの派遣に大幅な増加がみられる。研修員は、1999年度には1億9000万円であったのが2002年度には12億円となり、83.9%の増加となっている。青年海外協力隊・ボランテ

¹⁰⁰ 現実の理数科教員のほとんどは、教員経験のない人たちばかりである。現職教員の割合を高めようと、文部科学省が「特別現職教員参加制度」を創設した。しかし、この制度では、派遣期間が3ヵ月短くなり、援助効果は薄れる、といわれている。

¹⁰¹ 『政府開発援助（ODA）白書』2002年版p. 251

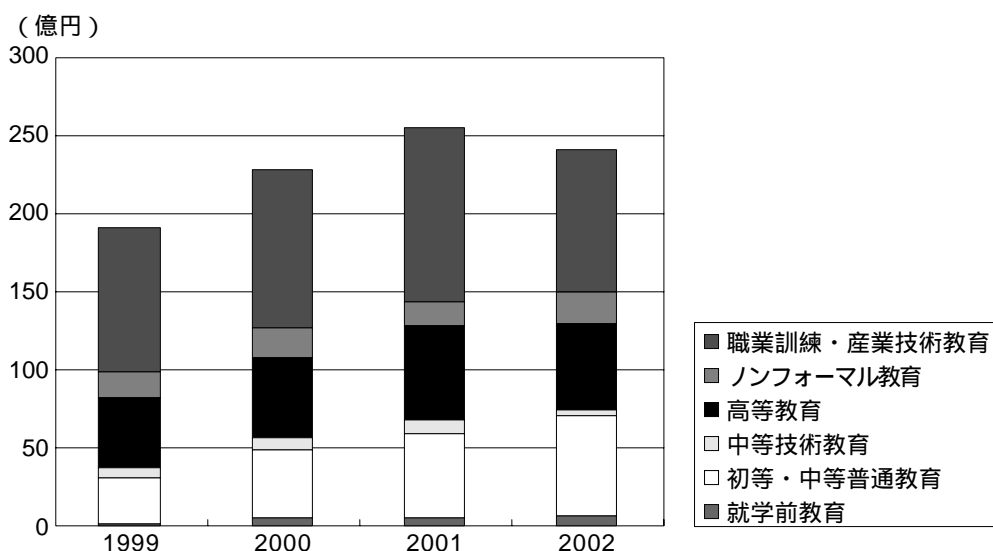
¹⁰² JICA（2002）「グローバルイシュー」

ィア派遣は、1990年度に12億円から2002年度には28億円となり、55%増加している。

JICAによる基礎教育分野に対する協力は、1990年代は、主にプロジェクト方式技術協力や、専門家チーム派遣による理数科教育の改善、青年海外協力隊の派遣、無償資金協力による小・中学校施設の建設が中心となってきた¹⁰³。1990年代後半からは、開発調査による効果的な教育開発促進方法の開発と各種実証調査、スクールマッピングおよびマイクロ・プランニング、マスタープランの策定といった協力や開発パートナー事業を通じたNGOとの連携の実施と、協力の範囲を広げている¹⁰⁴。

本研究におけるEFA推進の観点から、JICAの教育分野への取り組み¹⁰⁵の重点をみてみよう。

図3 - 7 JICAの教育サブセクター別の援助実績



出所：JICA「グローバルイシュー」1991～2002年度より筆者作成。

表3 - 3 JICAの教育サブセクター別の援助実績の比率

	1999	2000	2001	2002
教育行政	8.7	5.0	4.5	8.0
就学前教育	0.5	1.9	1.8	2.2
初等・中等普通教育	15.5	16.6	17.1	20.7
中等技術教育	3.1	2.9	2.7	1.4
高等教育	22.7	19.7	19.6	17.7
その他	4.0	6.5	6.9	8.3
ノンフォーマル教育	8.6	7.3	8.0	6.6
職業訓練・産業技術教育	36.9	38.5	35.7	29.8
区分不能	0.1	1.6	3.7	5.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

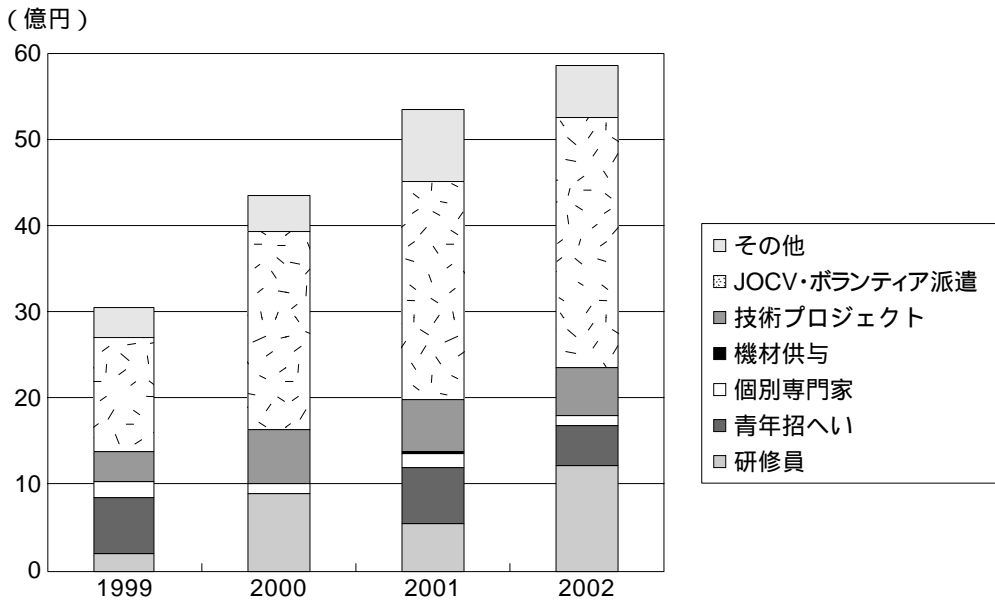
出所：JICA「グローバルイシュー」1991～2002年度より筆者作成。

¹⁰³ JICA (2002)

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ JICA (2005)「JICAの開発課題への取り組み『教育』」

図3-8 JICAの初等・中等教育分野援助の内訳（援助形態別）



注：（１）その他には、開発パートナー、開発福祉支援事業、無償資金協力案件調査、援助効率促進事業、専門家養成確保、開発支援が含まれる。

（２）JOCVとは青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers）の略である。

出所：JICA「グローバルイシュー」1991～2002年度より筆者作成。

JICAでは、現在、基礎教育協力への重点分野として 初等中等教育の量的拡大、 初等中等教育の質の向上、 男女格差の改善、 識字能力、計算能力、ライフスキルの習得のためのノンフォーマル教育の促進、 教育マネジメントの改善を挙げている。「初等教育（一部中等）における アクセスの拡大、 教育の質改善、 平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育におけるアクセスの拡大」の観点からは、表現は異なるもののすべて含まれており、単にMDGsだけでなくEFAそのものも重視していることが分かる。ただし、過去の実施状況では、まだ教育における男女格差の改善協力や識字協力は少なく¹⁰⁶、これから増えていくものと思われる。

なお、近年JICAも基礎教育援助に対して新しい支援の形を模索しており、例えば「ベトナムにおける初等教育政策策定支援」（Box 3 - 4を参照）を挙げることができる。

Box 3 - 4 JICAの援助事例「ベトナムにおける初等教育政策策定支援」

JICAでは、ベトナムに対して2001年4月より、「初等教育セクタープログラム開発調査」を通じて、初等教育政策策定支援を実施している。開発調査では、それなりの予算規模があるため、他のスキームよりもフレキシブルにいろいろな調査（実質的には、協力の一部になっていることもある）や初期援助がしやすい。ベトナムでは、PEDP（初等教育開発プログラム）がドナーの協力のもと作成され、ドナー協調による役割分担もPEDPに基づいて、かなり円滑に進んでいる。すでに開発調査事業によって、カウンターパートの日本招聘も実施しており、コンサルタントも常駐している。ODAスキームによる連続投入、すなわち技術協力、無償協力、円借款が予定されている。今後は、より効率化を図るためドナー間協調を従来以上に強化することが課題とされている。

出所：「ベトナム社会主義共和国 初等教育セクタープログラム開発調査フェーズ2 最終報告書と文要約版」（http://gwweb.jica.go.jp/km/km_frame.nsf）

¹⁰⁶ JICA（2002）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』「基礎教育関連案件リスト（代表リスト）1995 - 2001」

最後に、日本の基礎教育援助におけるEFAおよびMDGsに対する過去の援助の貢献度に関しては、多少異なった見方ができるであろう。表2 - 8と表2 - 9を改めてみると、その違いが理解しやすい。MDGsでは、EFAの全体の目標に比べて、より「アクセスの拡大」と「男女格差の解消」の比重が相対的に高く、EFAはMDGsに比べて、「教育の質改善」に比重が高い構成になっている。ここまでみてきたように、過去の日本の基礎教育援助は、政策面でも実施面でも、「初等教育（一部中等）における教育の質改善」に重点が置かれており、一定の貢献をしてきた。ただし、「成人識字教育（特に女性）におけるアクセスの拡大」に関しては貢献度は限られていると思われるが、MDGsでは触れていないため、両者への貢献度を比較する時には取り除くことができる。「初等教育（一部中等）における平等性の確保（特に女子教育）」に関しては、日本による協力もあるが、相対的には貢献度は低く、結局「アクセスの拡大」と「男女格差の解消」への協力は少なく、「教育の質改善」への貢献度は高いことになる。したがって、結論としては、「日本の基礎教育援助は、MDGsへの貢献度は相対的に低いが、EFA（特に教育の質の改善の面で）に関しては相対的に貢献してきた」ということができる。

3 - 3 日本の基礎教育支援における研究者・実務者の見解

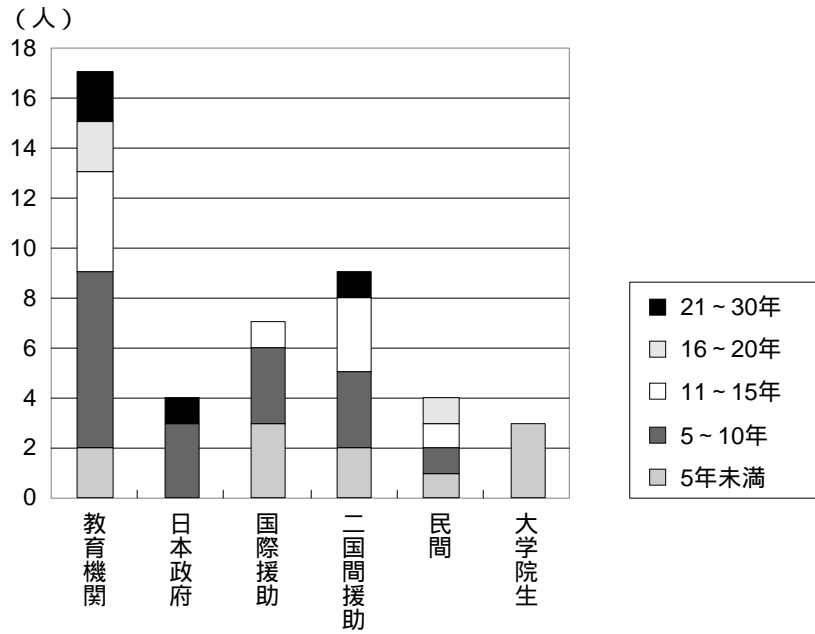
3 - 3 - 1 アンケート結果

2004年11月から2005年1月まで、EFA支援に携わる研究者・実務者に日本のODAによるEFAの取り組みに対する見解を聞いた。また、我々が本研究の海外調査のため米国ワシントンDCとグアテマラに赴き、世界銀行、米州開発銀行、USAIDでインタビューをした際、BEGINの取り組みやBEGINのもとでの日本の基礎教育援助の展開についていくつかの質問を受けた。そこで、いくつかBEGINに関する質問も設けた。

アンケートは、EFA支援に関する政策面、実行面、運用面、国内における啓発活動の大きく4つの項目に分かれている（巻末の参考資料1参照）。アンケートは幅広い見識を聞くために、全部で27の質問により構成されている。すべて選択方式となっており、なぜその回答を選んだのか、その理由も聞いた。ここでは、本研究に関連してその中でも特に重要な結果を以下に掲載する。また、この3 - 3 - 1で紹介されていない設問・グラフに関しては参考資料1、2を参照願いたい。

アンケートは250人の研究者や実務者の方を対象に行い、回答数は45であった。回答者の構成は、教育機関（17人）、日本政府機関（4人）、国際援助機関（7人）、二国間援助機関（9人）、民間（4人）、大学院生（3人）である（図3 - 9参照）。図3 - 9は、回答者の所属と、開発関係に携わっている年数とをグラフに表したものである。なお、設問によっては回答のないものがあるので、数の変動がみられる。

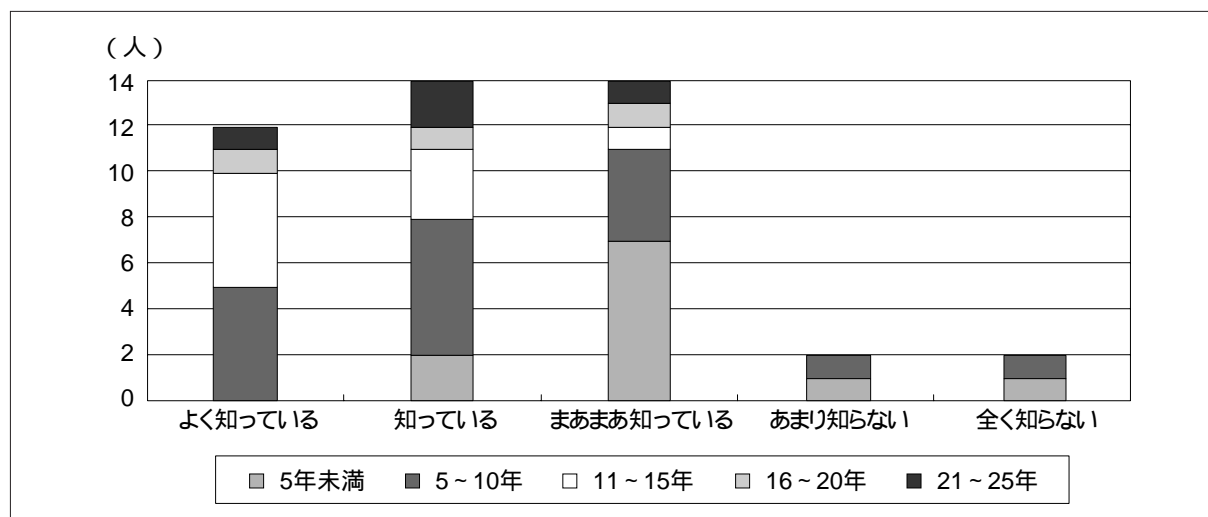
図3 - 9 回答者の開発関係に携わっている経験年数と所属



注：教育機関は、大学・大学院での所属を示す。日本政府は、日本政府機関を示す。
 国際援助は、国際援助機関を示す。二国間援助は、国内における二国間援助機関を示す。
 民間は、民間企業を示す。
 出所：アンケート調査より作成（2005）

【政策面】(問1と問2)に関して

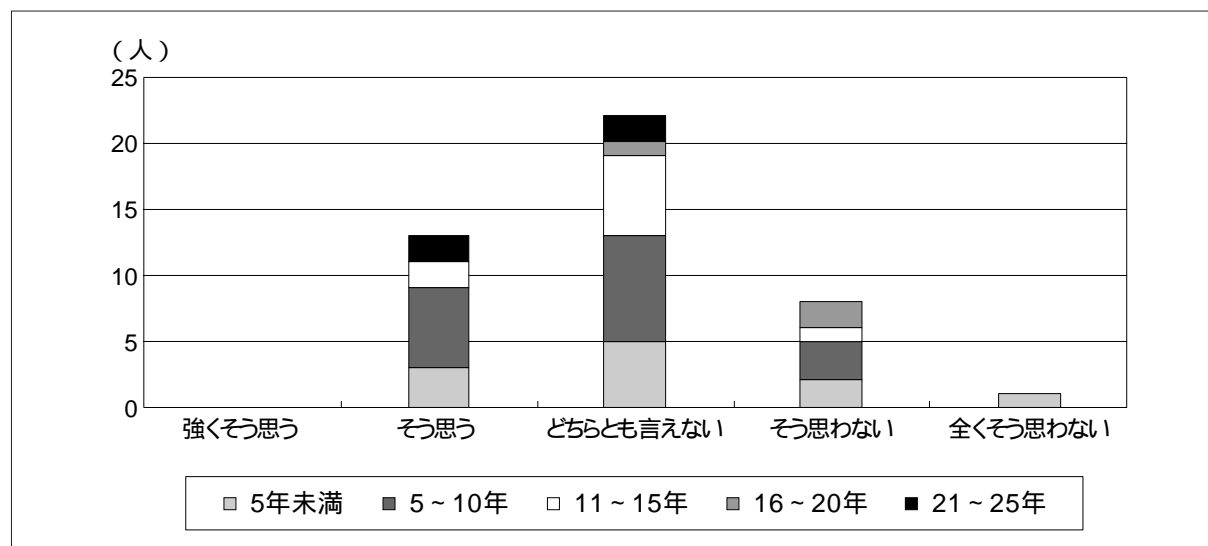
問1. 2002年にカナナスキス・サミットにおいて日本が発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」の援助方針や内容についてご存じですか。



出所：アンケート調査より作成（2005）

「よく知っている」と答えた人は、全体の28.9%である。特に、教育機関の人が最も多く、その理由として、「授業中にBEGINについて説明したから」や、「BEGINの作成に携わった」人が多数いたことによる。回答者の所属は、教育機関（6人）、日本政府機関（2人）、国際援助機関（1人）、二国間援助機関（2人）、民間（2人）であった。そのほか、「よく知っている」と答えた中には、「BEGINの策定に携わった」という人がいた。「よく知っている」には、「外務省のホームページで見たから」という人や仕事の関係上BEGINにかかわる人が含まれている。「まあまあ知っている」「全く知らない」と回答した中には、「メディアで取り上げられなかった印象で、PRに力を入れているようには思えない」と、公表されている情報量の少なさとその未整備が問題として挙げられた。また、公表されている情報量と関連して、BEGINによりいかに日本の基礎教育支援が変わってきたのがODA報告書やウェブサイトから見受けられないことが指摘された。日本の基礎教育支援のあり方を政策として明示した以上、BEGINを国内外のより多くの人々に対して公表し、その情報整理と、BEGINによって実際どのように基礎教育支援のあり方が変わってきたのかを広く明示する必要がある、と考える。

問2. 「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」以降、開発途上国のEFA支援がこれまでの支援に比べて強化されたと思いますか。

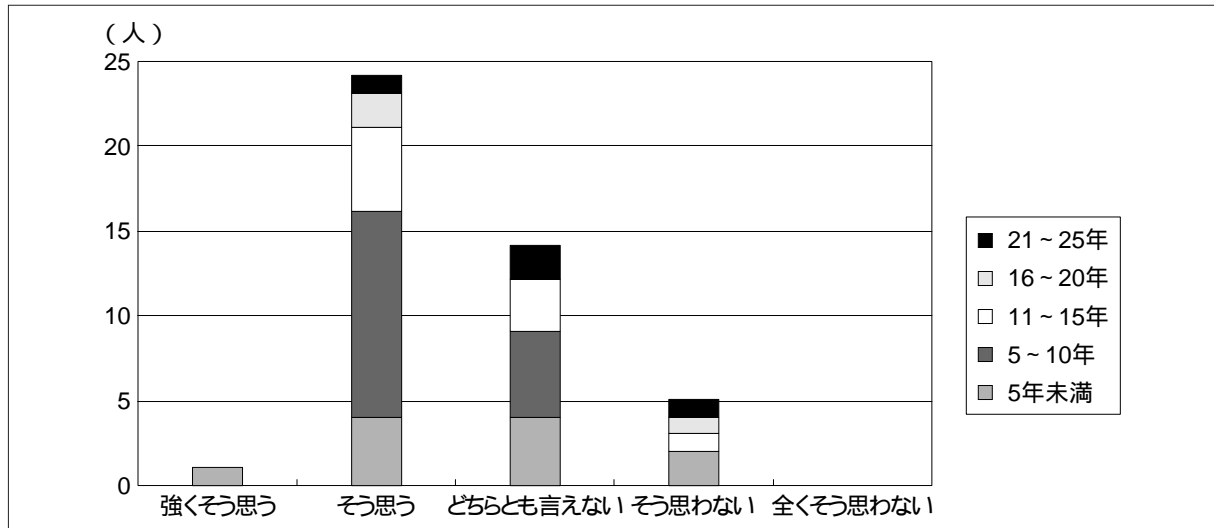


出所：アンケート調査より作成（2005）

「強くそう思う」と答えた人はいなかった。「そう思う」としたのは13人で、コメントとして「基礎教育支援をBEGINという名の下に再集約し、日本なりの基礎教育支援の正当性や優先性を高めた。また、数値的に援助のコミットメント額を明示した」、「新しい取り組みとして、教育援助機関との協調を打ち出している」として、日本独自の教育協力のあり方に注目をしている。最も回答が多かったのは、「どちらとも言えない」で、「具体的に予算措置がされていない」、「予算増額など具体的なコミットメントは十分でない」、「BEGINによって何が変わったのかが見えにくい」との理由がある。「そう思わない」という回答の中には、「設定後のプロモーションがなされず、政府担当者や実施者に認知されなかった。また、後に評価可能な形に政策文書になっていなかった」との理由が挙げられている。日本独自の基礎教育支援の政策を発表したことに対する評価はなされているが、政策を打ち出した後にどのように基礎教育支援が変化して、効果があったのか、教育援助そのものに対する評価の基準を設置し、基礎教育支援のさらなる質的・量的向上のための政策を明示していくことが必要だろう。

【ジョムティエン会議以降のEFA支援に関して】

問3．日本のODAによるEFA支援（初等教育支援）は、開発途上国に貢献してきたと思いますか。

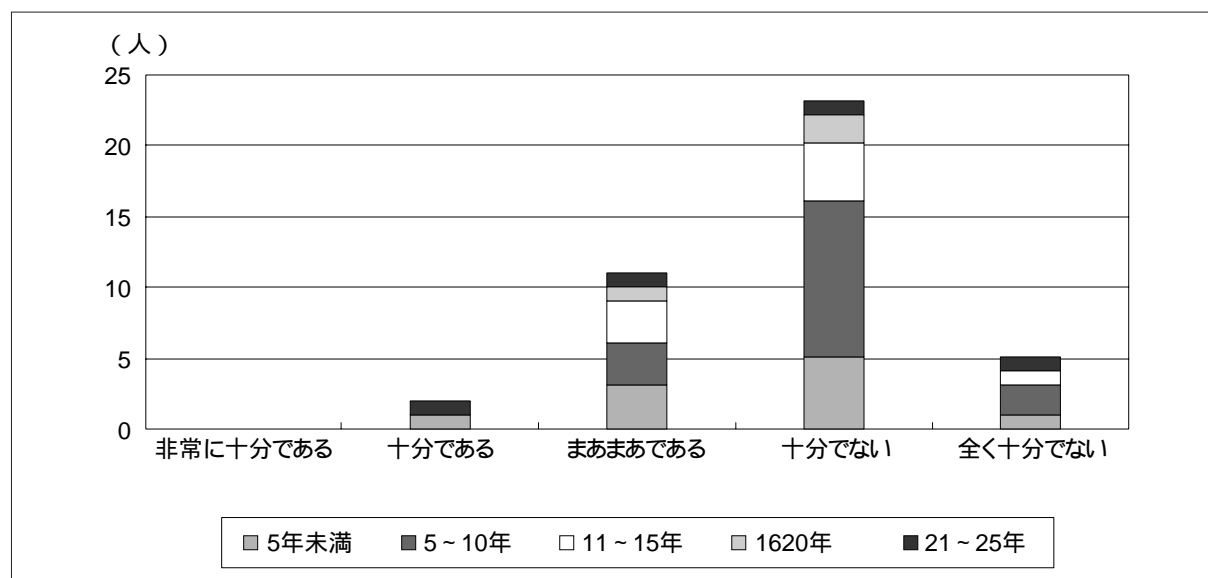


出所：アンケート調査より作成（2005）

「強く思う」「そう思う」とした回答者は、「教員養成学校や校舎建設において貢献した」、「教員養成や理数科教育の分野において一定の成果をあげている」、「学校建設や教材供与といったハード面での貢献は大きいといえる」と、主にハード面における援助を評価している。「どちらとも言えない」には、「支援の質、効果、効率性という観点ではまだまだ十分でなく、改善の余地があると思うが、量の点では初等教育にだけ注力するのはアンバランスだと思うので」とのコメントがあった。

半面、「そう思わない」には、「よりEFAを強く意識した支援が可能と考える」、「EFA関連の教育分野へのODAの割合は、わずかである」、「初等教育へのアクセスが行き届いていないサハラ以南アフリカや南アジアに対しては効果的な援助手段を欠いているといっても過言ではないと思う」と、EFA支援に対するODA戦略の課題が挙げられている。

問4．これまでの日本のEFA支援は十分だとお考えですか。



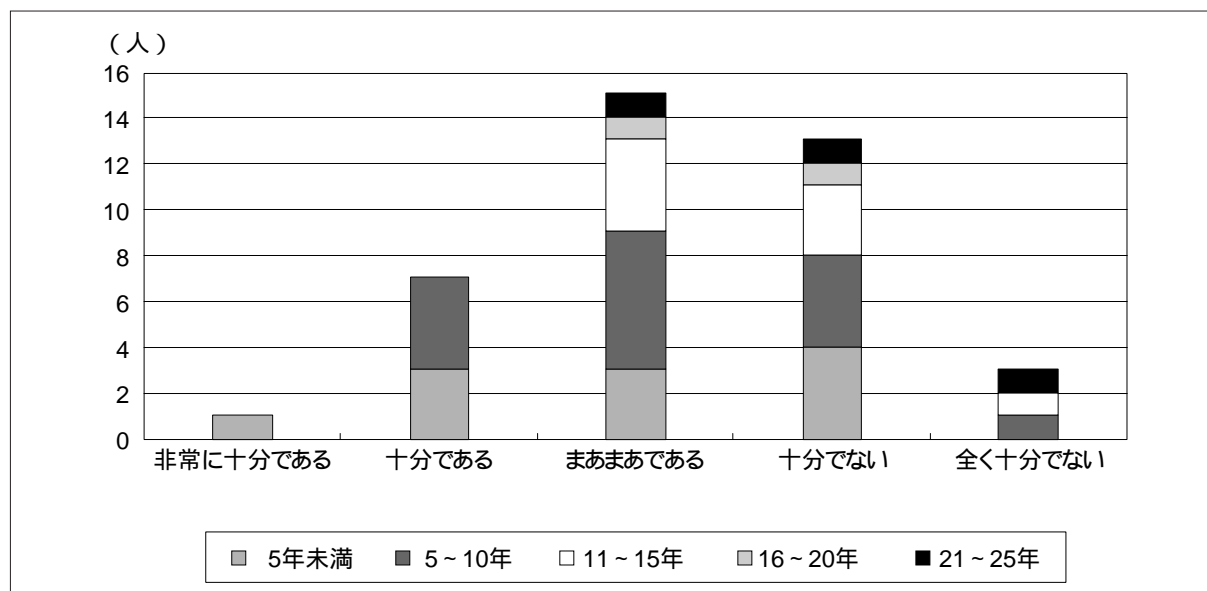
出所：アンケート調査より作成（2005）

「十分である」の回答の中には、「金額的に十分である」というものがあった。最も回答率が高かった「まあまあである」には、「初等教育支援の男女格差是正、質向上、完全な普遍化を目指すアクセスの向上などの分野において支援を強化する余地がある」というのがあった。「まあまあである」には、「基本的に、基礎教育分野への支援を増やそうという姿勢を感じる。また、最近JICAがノンフォーマル教育（Non-Formal Education: NFE）の指針を作成するなど、これまで日本が積極的には取り組んでこなかった分野への進出を目指していることがうかがわれる。したがって、基本的にはそれなりの支援をしていると思うが、今後のさらなる支援に期待をしたい」との意見がある。「十分でない」には、「よりEFAを強く意識した支援が可能と考える」、「EFA支援については、ハード中心の貢献であり、途上国の初等教育を取り巻く複合的な課題に対応するには、ソフト案件の増大を含むより総合的なアプローチへの変換を図っていく必要がある」といったコメントがあり、さらにEFA支援の意図を強く組み込んだ政策が必要だと考える人がいることがうかがえる。「全く十分でない」には、「EFA支援はEFA 6つのゴールに示されるような識字や幼児教育を含むものであり、教育の質と同時にアクセスの向上にも貢献すべきである」、「予算配分や、予算の効果的・効率的の点で、改善すべきところが多い」というコメントがあった。

課題点が多いことが指摘されているが、今後の基礎教育支援に対する期待が高まっていることがうかがえる。従来のハード面に対する援助だけでなく、ソフト面を強化し、質・量・アクセスに留意した援助がより重要となってくる。

【EFA支援の援助額に対して】

問5．日本のEFA支援は、援助金額的に十分だとお考えですか。



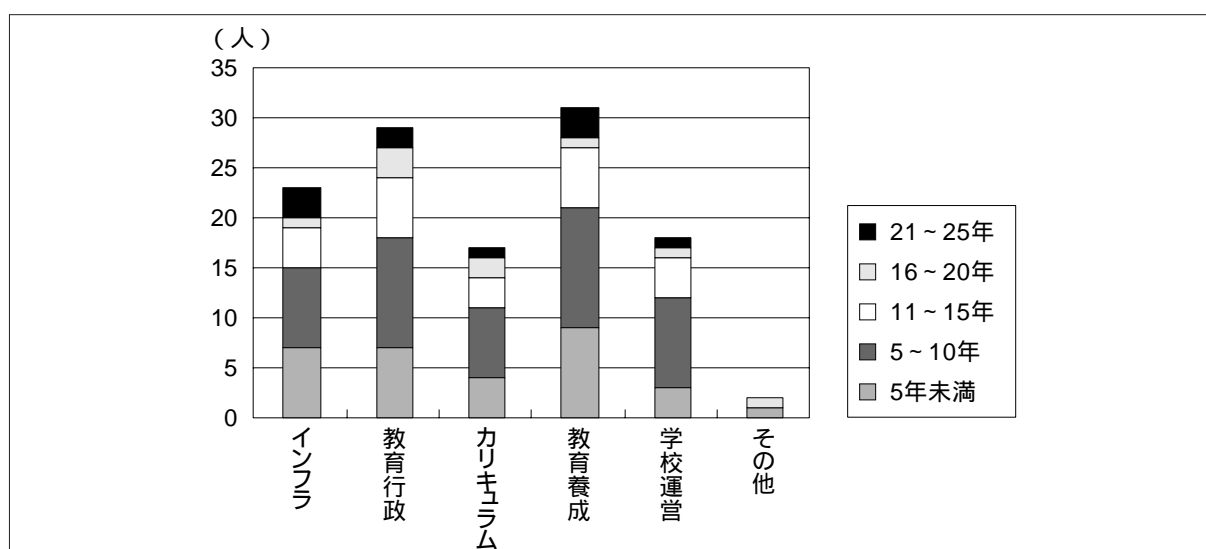
出所：アンケート調査より作成（2005）

「十分である」には、「日本の教育分野への援助額はDAC諸国の中でもかなり高いレベルに位置すると思う。（中略）高コスト、タイド援助という現状を改善し、コストパフォーマンスを考慮した支援を行えばより多くのことが可能になるという意味を込める」とあった。最も回答者数が多かった「まあまあである」には、絶対額の大きさが評価された反面、「援助の実績でみると十分かどうか定かではない」、「質的な改善、あるいは戦略的支援の実施により支援の効果を高めるべき」とのコメントがあった。「十分でない」には、「基礎教育支援の重要性と比較して考えれば、十分でない」、「EFAの目標達成を考えるのに、世界的にみてまだまだ支援が不十分であり、その意味で日本としてはもっと貢献できると思う」があった。「全く十分でない」には、「社会開発サミットで打ち出された20/20イニシアティブがいうとおり、基礎的社会サービスに20%くらい割り当てるべき」がある。

【EFA支援の内容に関して】

問12. 日本が現在行っているEFA支援の中で、どの分野が重要だとお考えですか。最も重要だと思われる項目を3つ選んでください。

- 1 教育インフラ整備（学校建設や施設などの整備）
- 2 教育行政（システムの改善、教育政策アドバイス）
- 3 カリキュラム、教授法、教科書・教材開発
- 4 教員養成、現職教員研修
- 5 学校運営・管理
- 6 その他

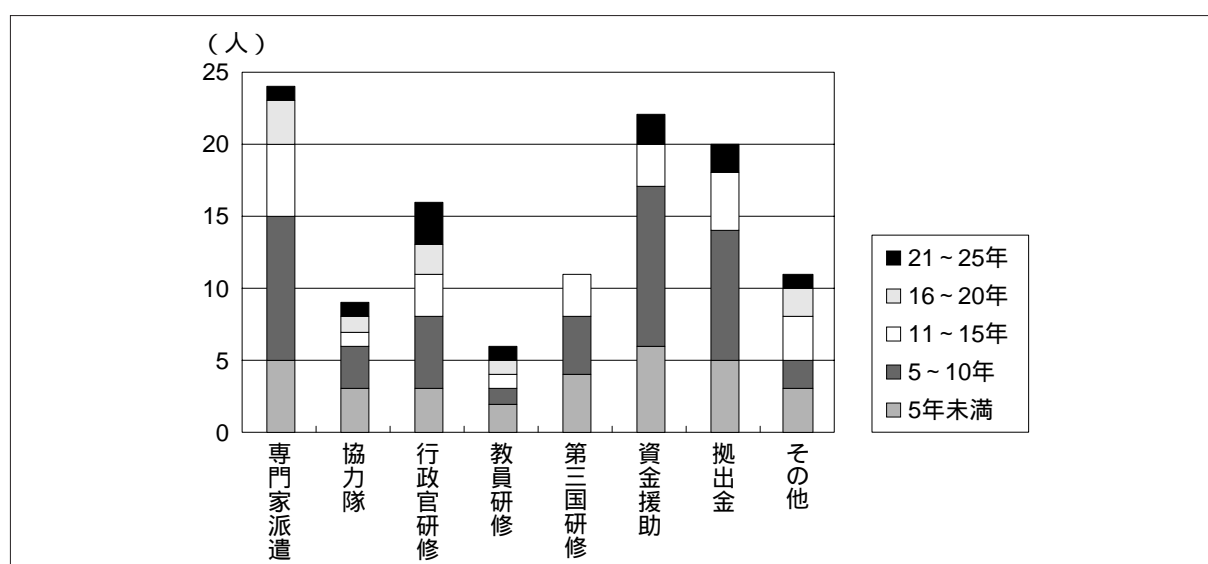


出所：アンケート調査より作成（2005）

日本が行っているEFA支援の中で、どの分野が一番重要だと考えられているかを聞いたところ「教員養成」（32人）と答えた人が最も多かった。「教員養成には、日本の比較優位性がある」、「持続可能な援助を考えたとき、ソフト面の改善により人材の育成が教育の質改善に最も有効である」とのコメントがあった。その次の「教育行政」（29人）には、「教育システムを継続的に運営するためには、行政能力の向上が必要である」があった。「教育インフラ」（23人）は、教員養成、教育行政とのソフト面への支援とともに行われるべきだとして「教育インフラはすでに実績があり、資金のある日本ができる協力分野の一つである」とされている。

問13. 日本が現在行っているEFA支援の中で、どの援助方法が重要だとお考えですか。最も重要だと思われる項目を3つ選んでください。

- 1 専門家派遣
- 2 青年海外協力隊、シニアボランティアの派遣（現職教員派遣を含む）
- 3 教育行政官の日本での研修
- 4 現職教員の日本での研修
- 5 第三国研修
- 6 教育NGOへの直接資金援助
- 7 国際機関への拠出を通しての支援
- 8 その他



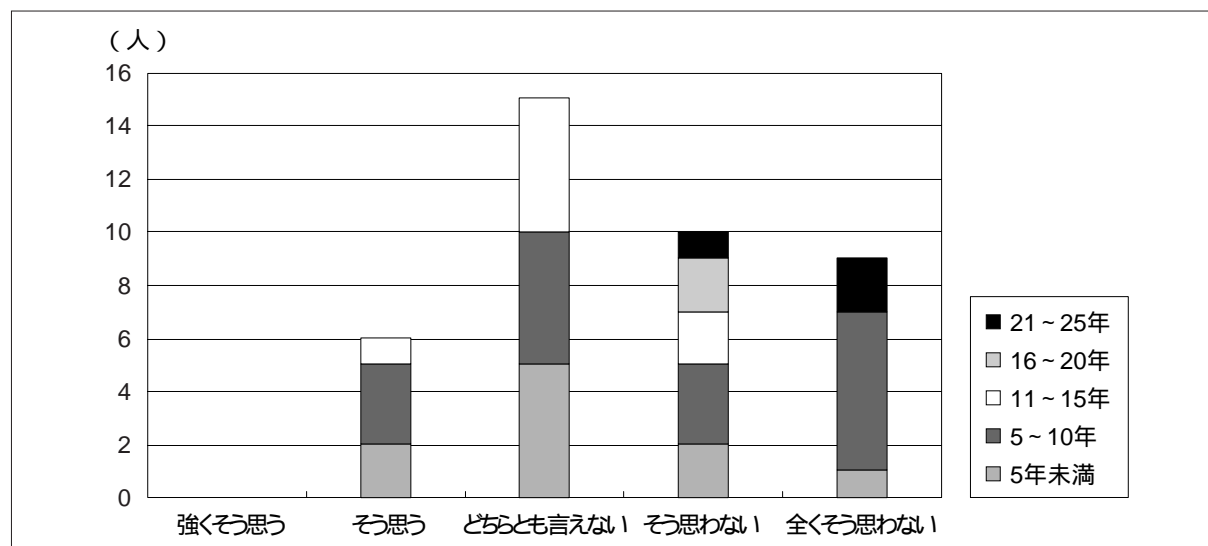
出所：アンケート調査より作成（2005）

日本によるEFA支援の中で重要だと思われる援助方法には、「専門家派遣」（24人）が最も多かった。「専門家派遣については、支援の効果が定着するまでは日本人がある程度の期間、現地で活動する必要がある」と、現地の人材育成のために必要とされている。ただ単に専門家を送るのではなく、「多くの日本人を派遣するのではなく、現地の人材を育成できる専門家を派遣すべきだ」と、専門家の質についてのコメントがあった。

「その他」には、「コモン・バスケット方式など途上国政府の直接予算支援が重要になるのではないか」、また、「開発調査と旧プロジェクト方式技術協力の統合が重要である」とのコメントがあった。「教育NGOへの資金援助」には、「地域に密着したNGOを支援することにより、生徒・コミュニティなど最終裨益者まで届く支援が比較的達成しやすいのでは」とのコメントがあった。

「国際援助機関への拠出を通しての援助」には、「学校外教育の振興に極めて有益である」、「日本がすべてのことをできるわけではないので、できないところは知見や現場での実践経験のある国際機関に任せればよいと思う」と、国際援助機関への拠出金を通しての援助に対して積極的な意見が多数あった。

問15. 日本による学校建設は、その建設費用や立地条件などから考えて途上国がMDG達成を促進するのに効果的だとお考えですか。

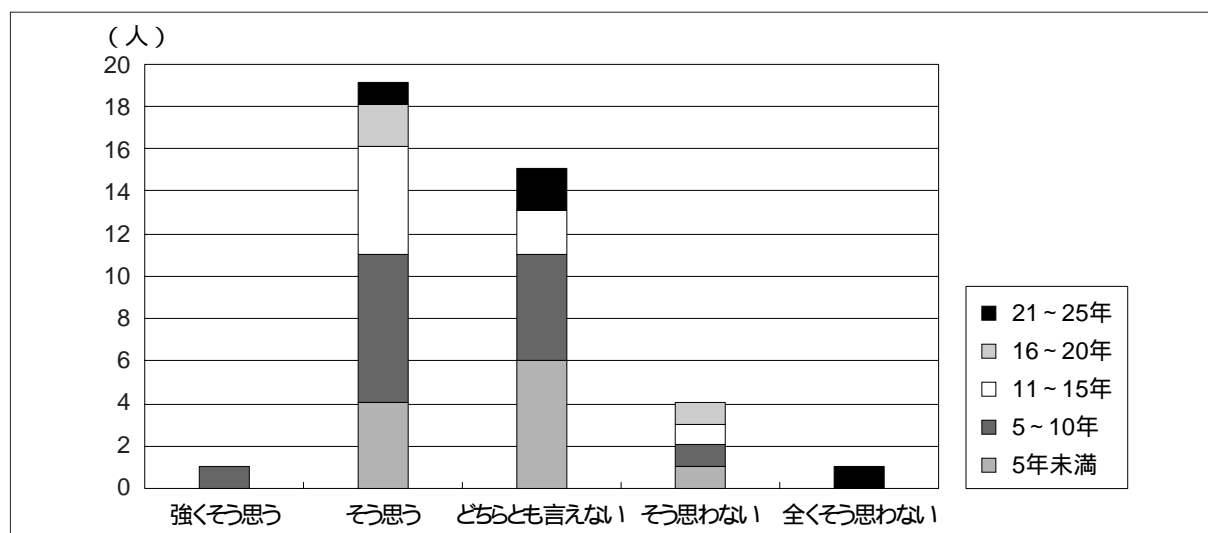


出所：アンケート調査より作成（2005）

「そう思う」には、「建設された施設が全く役立っていないという状況はあまりないと思うので、建てられた施設に関しては、就学環境やアクセスの改善に貢献していることは間違いなしと思う。これは日本に限らずどのドナーの支援であっても、単独の支援だけ取り上げてMDGs達成に効果的であるかどうかの判断は不可能だと思う」があった。最も回答が多かった「どちらとも言えない」には、15人が回答しており、「費用が高すぎる。格差の是正という点から、より村落地域を重視し、ジェンダーに配慮すべき」、「ODAはあくまで途上国側の政府の意向が反映されるのであるから、立地状況などはその政府の判断によるところが大きい。よって、日本の支援による学校建設が効果的かどうかはケース・バイ・ケースになるのではないか」があった。「そう思わない」には、「都市部の2、3階建ての学校や高校、教員養成校などについては、一般無償資金協力の形で可能であるかもしれないが（受け入れられるかもしれないが）教育のアクセス向上を目的とした農村の学校については、一般無償での日本のゼネコンによる建設は全く適切ではない」、「一般無償資金による学校建設は、値段が高すぎる。このままでは、MDGs達成促進に十分効果的でない」があった。

「全くそう思わない」には、「建設コストが高すぎる」との意見が多数集まった。

問17．JICAによる青年海外協力隊の理数科教師派遣は、EFA支援に役立っているとお考えですか。



出所：アンケート調査より作成（2005）

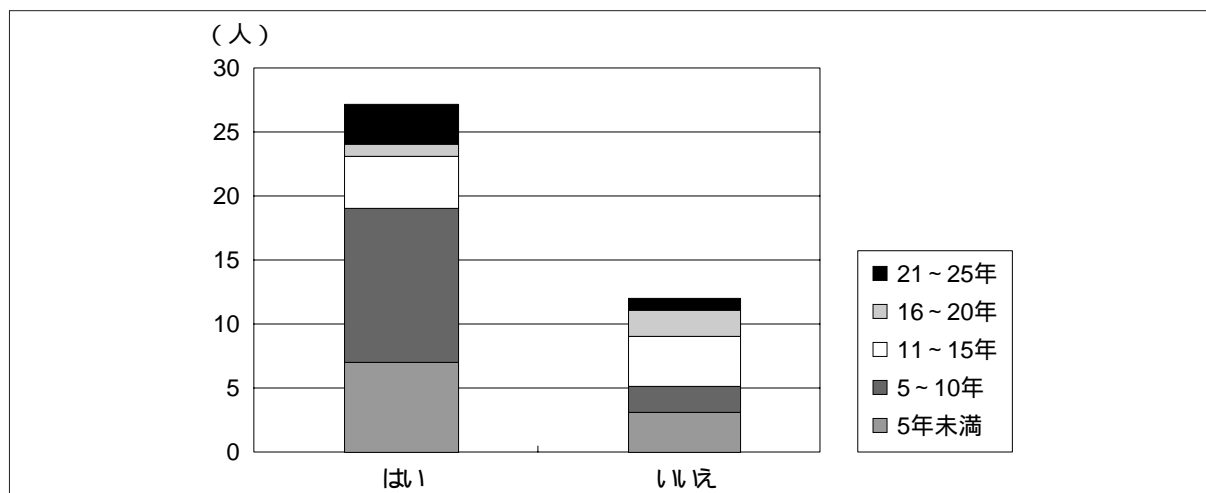
「そう思う」が多く、20人が回答していた。コメントには、「理数科教師隊員は高校や教員養成校への派遣が多く、直接的というよりやや間接的な支援かもしれないが、理数科の達成度の低さが課題となっている国がたくさんあるので、ニーズに合致していると思う」、「青年海外協力隊による理数科支援は一定の効果を上げていると思うが、複数年にわたって派遣されてきた理数科教員による継続的努力があって初めて効果が発現しているのではないかと思う。単発的な派遣では十分ではないと思う。ただし、継続的な取り組みの場合であっても、支援の効果はある特定の村や地域に限定したものにならざるを得ないので、その汎用性という点では十分な効果とは言えないと思う」とあった。

「どちらとも言えない」は、15人が回答しており、コメントには、「理数科教師の派遣は、大部分は、教員経験のほとんどないケースが多く、新たにできた現職派遣制度によって教員経験の豊富な人材がより多く派遣されることが望ましい。このような協力をしている二国間援助のケースは少ないので、効果があがるようになれば、日本の援助の比較優位の一つになるかもしれない」、「役には立っていると思うが、費用対効果はあまり高くないと思う。これまでは特に明確な戦略のないまま派遣を行ってきたこともあり、今後は他の技術協力との組み合わせやニーズを考慮した上で派遣を行っていくことで、よりEFA支援に貢献することが可能になると思う」とあった。

「そう思わない」には、「大半は中等段階（それも後期中等に近い段階）に派遣されており、少なくとも初等教育の普遍化には寄与していない。技術協力というよりは代用教員として扱われている場合も多い。協力隊の中にも意識の高低のばらつきが大きい。協力隊は、技術協力であると同時に、日本の青少年育成でもあるので、あまり『EFA支援に役立っているか』という観点からは見ないほうがいい」という意見があった。

「全くそう思わない」には、「協力隊の活動は、今もって青少年育成と考えられているところもある。個々の隊員は自分の好きな活動を行う。EFAなどの大きな視点について理解できていない隊員が多い」とあった。

問18．日本はEFA達成のために経常経費支援をするべきだとお考えですか。



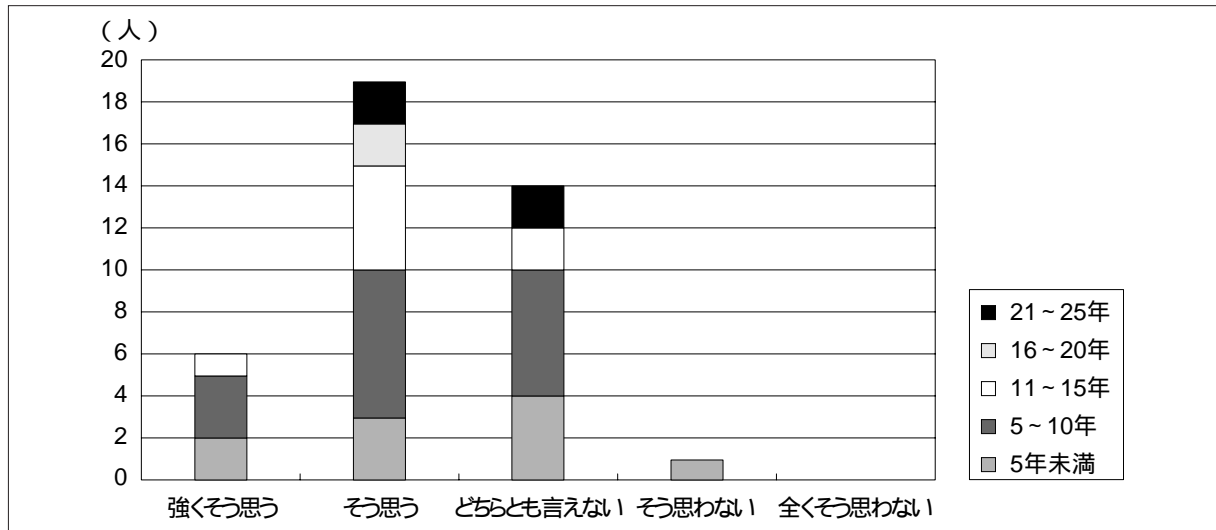
出所：アンケート調査より作成（2005）

「はい」には、28人の回答があった。「受け手側のコントロールができれば、経常経費支援はもっと奨励されるべきである」、「全体的な支援が必要だと思うので、経常経費を考えないわけにもいけないと思う」、「特に基礎教育分野では経常支出がほとんどなので、そこを避けるのはEFA達成の支援としては望ましくない」、「国の発展のある段階においては、経常経費支援を行うことで技術協力の効果も飛躍的に高まる場合もあると思う」と、経常経費への支援の必要性を訴えるコメントがあり、その経常経費支援の注意事項として、「経常支出の中でも、教員給与以外の、教科書調達や施設維持管理の部分の支援をすれば非常に効果的と思われる」とある。

そのほかには、「経常経費支援に加わることで国際的な援助協調プロセスに参加しつつ、経常経費を発掘・動員するシステムやメカニズムに関する能力開発において日本の独自性を発揮する」、「すべての国で行うことに賛成しているのではなく、PRSPに基づいた開発戦略が策定済みで、教育セクタープログラムも存在し、政府の財政管理能力があり、政府およびドナーによるモニタリングシステムがしっかりしているところでは、経常経費支援を行う素地があると思う」があった。

「いいえ」には、12人の回答があり、「一度始めたら泥沼にはまる。引き際を明確にできない。教育以外のセクターでも経常経費支援はやっていない。教育分野だけを特別扱いする理由は見当たらない。日本国民の理解を得られない」、「自立発展性の観点から、経常経費支援は避けるべきと考える」、「教育は本質的に内政問題であり、その国の政府が責任をもつべきものであるので、経常的な支援は内政干渉につながる危険性を有している。あくまでも、その国の政府が経常的な責任は負うべき」と、経常経費支援に対して警戒するコメントがあった。

問21．日本の教育援助経験は途上国の教育開発に役立つと思いますか。

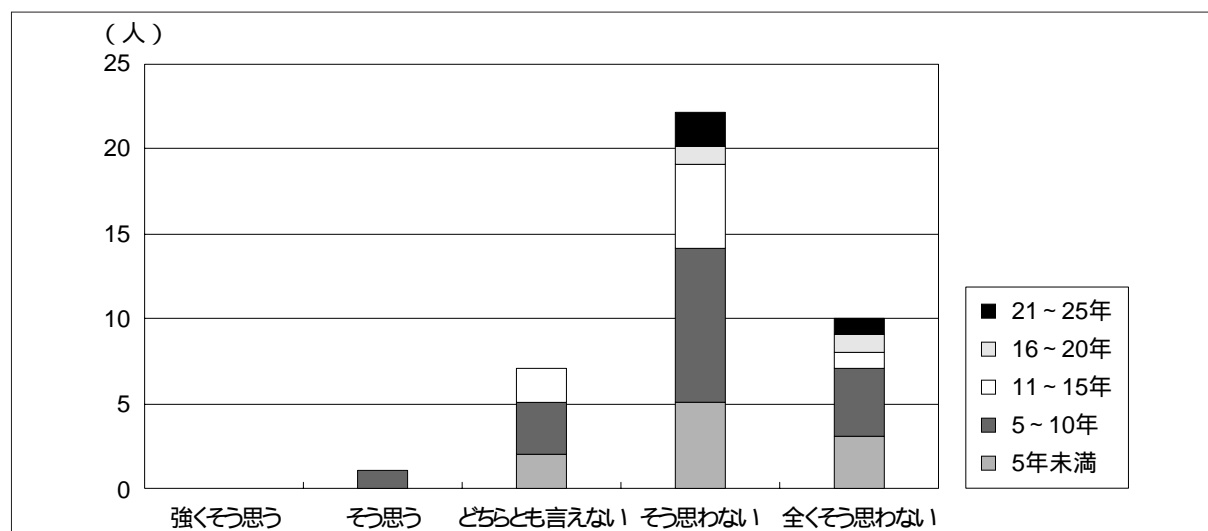


出所：アンケート調査より作成（2005）

「強くそう思う」、「そう思う」には、25人が回答しており、「日本の教育経験」も、どのような条件のもとでどのような教育達成がなされたのかの分析がきちんとなされれば、途上国の教育開発に役立つと思う、「日本の経験した教育にかける国民的な意欲・期待、それに伴う教育への投資の実績を見てもらいたい」、「わが国が経済的にも発展してきた要因として教育の占める割合は極めて高いものがあるので、途上国の発展にとっても必ずや役に立つはずである」とあった。ただ単に、どの国に対しても適応するのではなく「もちろん適用可能性の評価は必要だが」とのコメントもあった。

「どちらとも言えない」には、「日本の経験を押し付けるのではなくて、途上国の人たちにどこが役立つかを選んでもらうのならばOK」、「役立つ国もあれば、そうでない国もある。日本の経験を伝えること自体が目的となってしまうようなプロジェクト支援は廃止されるべきである」とあった。

問22．日本によるEFA支援は、現状のままで十分だとお考えですか。



出所：アンケート調査より作成（2005）

「そう思う」には、1人が回答していた。「そう思わない」、「全くそう思わない」には、33人が回答していた。そのコメントとして、「教育援助の目標値である対比ODA15%が達成されていない。セクターワイドアプローチへの対応が明確ではない。十分な人材が育っていない」、「日本の教育関連NGOが、日本のEFA支援の重要な担い手の一つとして認識され、政府からもっと助成金が出るべきではないか。パイ、マルチ、NGO等、一体となってEFA支援を進めていく必要がある」、「援助額としては現状の水準を維持することで十分であるし、また日本の財政事情よりこれ以上の援助額の増額は望めないであろう。したがって、質的にEFA支援の向上を図ることが今後の課題である」となり、改善すべき点が多くあることが分かる。「今のままでは恥ずかしい。技術協力と資金協力を組み合わせた協力を行わなければ、日本の協力は「笑いもの」から「邪魔もの」になってしまう」とのコメントがあった。

「どちらとも言えない」には、「現状では拡充したくとも援助モダリティや人的資源の問題を抱えており、十分に実施することができるとは思わない」、「実施状況や現状を把握して、支援の内容や方法を検討していくことが大切である」、「教育が相手国の内発的な発展能力を高めるという考えに基づけば、他の分野の協力よりEFA支援をさらに優先すべきであろう。ただし、ODA特有のルール（日本タイド、単年度主義など）が緩和されれば、現状コストでももっと効率的・効果的なEFA支援が可能とも考える」があった。

3 - 3 - 2 アンケート結果まとめ

アンケートは、日本の途上国への教育協力に直接、間接にかかわっている実務者や研究者を対象にしており、数量的結果のみならず、いろいろと貴重なコメントを集めることができた。問1、2の回答より、BEGINについては、多くは教育協力関係者にもかかわらず、詳しく知っている人は意外に少なかった。このBEGINの実質的なEFA支援促進の効果については、懐疑的な意見が多かった。また、これまでの日本のODAによるEFA支援の効果（貢献）についても、懐疑的な人が多かった。この問題については、日本の基礎教育支援のあり方を政策として明示した以上、BEGINを国内外のより多くの人々に対して公表し、その情報整理と、BEGINによって実際どのように基礎教育支援のあり方が変わってきたのかを広く明示する必要があると考える。

また、問3、4の回答からEFA支援のあり方については、EFA援助全体量としては、不十分と考える人が多いが、援助総額については、やや足りないと思う人とそれなりに十分なレベルであると思う人に意見が分かれた。EFA支援については、何が不十分なのかをしっかり分析して支援の強調を図ることが大切である（第4章では、イエメンとグアテマラの事例研究を通してさらにこの問題について議論する）。わが国のEFA支援を金額面で考えると表3-3から読み取れるように職業訓練・産業技術教育（29.8%）に比べて初等・中等普通教育（20.7%）の支援比率が少ない。EFA支援の大切さが世界中で叫ばれる中、EFA支援の比率を増やすさらなる努力が必要である。

EFA支援の内容に対する質問で、問12の回答から援助分野に関しては、「教員養成、現職教員研修」と「教育行政向上」が1位、2位を占め、「初等（一部中等）教育における教育の質改善」に重要性を感じている人が多い。3位は「教育インフラ整備」があがっており、「初等（一部中等）教育におけるアクセスの拡大」が現在でも重要と考えている人も多い。設問は、過去に現実に援助実績の多かった分野を選択肢に選んだため、「平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育」については、問えていない。これらの結果からは、過去日本が行ってきたEFA支援の中で比較的優位性があり、しかも重要なEFA支援の内容が上記に挙げた項目であるとある程度判断できる。もちろん過去の援助で問題点や限界もあるので、過去と同じ形でこれらを今後も行えばよいわけではないが、EFA支援にとって重要であろう。「平等性の確保（特にジェンダー）」および「成人識字教育」に関しては、これまで日本の援助実績が少ない分野ではあるが、EFA推進の観点からは重要であり、仮に日本にとって比較優位が低くても日本の貢献が期待されている協力といえる。

問13より、援助スキームについては、日本が直接援助をする場合には、専門家派遣が重要であると思う人が多い。しかし日本（外務省・大使館、JICA、JBIC）が直接援助するばかりが日本の基礎教育援助だとは、単純に考えていない。教育NGOへの支出や国際機関への支出は、意味のあるEFA貢献と考えている人も多い。ODA効率化の流れの中で、全体として専門家派遣数は費用もかさむため人的にはどちらかというと減少傾向（特に、長期専門家派遣数）にあるが、国際機関や二国間援助機関から派遣されている人たちは、実務経験も豊富で学識レベルも高く、Ph.Dを持っていることもめずらしくない。そのような人たちと対等にやり合え、しかも効果的、効率的なODAの基礎教育援助を実施していくには、専門家の存在は不可欠である。また、その

専門家の力量、能力を高めていくことが求められているが、個人の努力だけでなく、日本として組織的に取り組む必要がある。

ただ、すべての基礎教育援助を必ず、日本の専門家が中心となって直接のODA支援としてやるべきとは限らず、内容や地域によっては、国内外のNGOに任せたいほうがよい場合もある。教育NGOへの支援は、まだまだ少ないので、今後はもっと増えていくことが期待される。また日本は、国際機関へは多額の拠出を行っているが、国際機関でしかやれない、あるいは効率がよい場合もあるので、このようなアンケート結果になったと思われる。

問15の回答より、日本による学校建設の効果（MDGsつまりアクセスの拡大）には、懐疑的な意見も多く、協力隊派遣の効果も懐疑的な意見が多かった。懐疑的な意見の内容をみると、日本による学校建設援助そのものに反対している意見はなく、その実施方法への疑問である。建設地や建物のスペック、特に建設費用の高さを指摘している場合が多い。学校建設への需要は、まだまだ多いので、効率性の観点とよりEFAを推進していく立場からは、過去の日本のゼネコンが現地に行って建設していた方法を変えていく必要がある。できるだけアンタイト（最近は大減しているが）にして、また持続性の面からもオーナーシップも重視した形の学校建設が望ましいであろう。

協力隊の派遣については、技術協力という観点からは、アンケート結果では過去の例について疑問の声が多いようだ。一つには、協力隊派遣の目的にある。その目的には、日本人青年の育成（途上国での活動を通じての国際人の育成）や国際交流、国際親善なども含まれており技術協力だけが目的ではない。また協力隊参加者の技術レベル（例えば理数科教師などで派遣されている場合でも、教員経験が全くないケースが多い）や語学レベル、活動意識レベル（ただ単に、外国で生活してみたいという動機で参加したケースなど）が問題とされることもある。また、EFA支援に直接関連が深い小学校教師で派遣されているケースは、案外少ない点を指摘する声もあった。事実、理数科教師は、中学、さらには高校レベルであるケースが多い。しかし、一定の専門性をもったボランティア派遣というスキームは他の援助機関では少なく、活動意識が高く、能力・経験のあるボランティアが派遣され、現地でも活動条件が整った場合には、効果を発揮することが可能であろう。また最近、シニア海外ボランティアも増えているので、人材と条件を整えば、EFA支援にとっても効果を発揮する可能性が十分にある。

問18の経常経費支援については、現在日本ではほとんど行われていないが、経常経費支援促進に賛成がやや多いものの持続性の問題から反対意見もあり、賛成でも条件付きの場合が多かった。意見が分かれているのは、ある意味では当然かもしれない。例えば、DAC諸国の中でも、経常経費支援に直接結びついているEFA: FTIの触媒資金の賛否に関しても現在でも意見が分かれている。それは、必要性、重要性は認識しながらも持続性の問題や直接教員給料支援になる可能性（経常経費の多くが教員給料であるため）があるためである。しかし、例えば2015年までの初等教育完全普及を考えたとき、教育予算不足が深刻な国が多く、経常経費支援がなく自助努力だけでは、EFA達成は困難である。条件付きで経常経費支援を行うので、現実的でまた必要なことでもあろう。

問21の回答より日本による基礎教育援助において、「日本自身の教育経験」が、途上国の教育

開発に役立ち、これが日本の比較優位になる可能性もあるが、そのまま日本の経験を押し付けるのでなければ、ある程度役立つと考える人が多い。JICAの調査研究報告書で「日本の教育経験」をまとめているが、日本自身が明治期に教育を発展させてきたことは、援助国の中では貴重な経験となっている。といってもそのまま日本の経験をモデルとして、現在の途上国にあてはめることはできない。途上国のオーナーシップのもとでは、うまくいけば日本の教育経験も参考になることがあるであろう。

今回のアンケート調査における全般的な結果として、実務者や研究者が認識していることの間には、時として大きなズレがある。それは、意見や議論が分かれる問題も多く、EFA支援をどうすべきかの問題は必ずしも簡単ではなく、問題点をかかえているからでもある。また、全体的には、「どちらとも言えない」と答えたケースが非常に多い。これは、日本の基礎教育援助に比較的詳しいはずの人々の間でさえ、あまり詳しい、あるいは正確な情報を持ち得ていないため、判断に迷ったためと考えられる。外務省やJICAでは、ホームページなどでかなり情報公開されているものの、日本のEFA支援を分かりやすくとらえる形での広報や情報公開がまだまだ不十分であるのではないかと期待される。より分かりやすい形での情報公開、広報が一層進むことが期待される。日本のEFA支援をさらに進めていく上で、国民の理解は不可欠であり、またODA予算総額を増やさなくても、基礎教育援助額のODA予算内で割合を高めることは、教育の重要性の認識の高い日本国民からは理解が得られるであろう。

4 . 開発途上国におけるEFAと日本の教育援助

今回の事例研究では、イエメンとグアテマラの2カ国を取り上げているが、その理由は以下の点である。EFA推進の中でも、特に2015年初等教育の完全普及（修了を含む）が困難であり、ジェンダーの課題が多い途上国のうち、多国間や二国間援助が比較的多い国の中で、一方はEFA: FTI対象の典型国、他方はEFA: FTI対象外の国を選んだ。また、アジアの国々に関しては、日本のNGOの支援やJBICによる支援もあり、基礎教育支援に対する先行研究も大変多いため、今回は除いた。また、アフリカへの援助は、各種の制約から今回は除かざるを得なかった。以上の観点と研究者自身の事例国への研究上の比較優位も考慮して、最終的に、中東からイエメン、ラテンアメリカからグアテマラの2カ国を採用した。

4 - 1 イエメンの事例

4 - 1 - 1 イエメン政府のEFAの取り組み

現在、イエメンでは2002年に発表された基礎教育開発戦略書（Basic Education Development Strategy: BEDS）を中心に基礎教育開発が進められている。この戦略書は、イエメンにおいて貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）と同じ時期に作成された。PRSPがIMFや世界銀行の支援のもと作成されたのに対して、BEDSはドイツ国際開発公社（GTZ）の2年近くに及ぶテクニカルな支援のもと、政策者、研究者、実務者、教師などを含む参加型アプローチを使い作成された。したがって、BEDSは教育省の上級官僚や技術者はもとより他省庁の官僚や地方の教育局職員や小学校の教員に至るまで多くの人の意見が組み込まれている。また、完成に至るまでにいくつかの会議を開き援助機関のレビューもされた。

BEDSは、下記の8つの分野から基礎教育改革を行うべきであると強調している。それらは、

- ・教師とその教え方の改善
- ・カリキュラムと評価方法の改善
- ・学校運営の改善
- ・教育財政の改善
- ・地方教育行政の改善
- ・女子教育の向上
- ・学校建設
- ・教育における住民参加の向上

である。さらにBEDSでは、2015年までに達成すべき目標を立てた実施計画書も組み込まれている。BEDSは、2002年の10月に開かれた国家教育会議において幅広く多くのステークホルダーからレビューを受けた。この時のコメントなどをさらに組み込み出版されたBEDSが現在、イエメンの基礎教育改革の中心文書になっている。

このBEDSをハブに各州においても州レベルの基礎教育戦略書が作成されて、それぞれの州の教育局で基礎教育戦略書が教育省の技術者の支援を受けながら作成された。各州によって戦略書

の優先順位は異なるが、BEDSで取り上げられている改革分野に焦点が置かれ、実施計画書が作成されている。しかし、この戦略書は州レベルでばらつきがあり、現在計画書を作成中の州もいくつかある。

イエメンは、2002年6月に開かれたG8カナナスキス・サミットの後、EFA: FTI対象国に選ばれ、触媒基金（Catalytic fund）を得るためにFTIプロポーザルをPRSPとBEDSを基に、世界銀行のテクニカルな支援を得ながら作成した。このプロポーザルは、MDGsを2015年までに達成するための財政面での不足金額の分析やモニタリングや評価方法についても、詳しく説明しなくてはならないものであった。このプロポーザルは、2003年2月にイエメン国内の援助機関の間で承認され、同月パリで開かれたドナー会合でも承認された。その後少し時間はかかったが、2004年の夏に1000万米ドルがイエメンのFTI支援のために触媒基金としてイエメン政府に供与された。その基金は、FTIプロポーザルの実施計画に沿って、学校建設、女子教育、EMISを備えることにより、地方教育行政の強化に使われている。2005年6月1日現在、ほとんどの基金は使い終わるようであり、さらなる1000万米ドルの触媒基金がイエメン政府に供与されるようである。

4 - 1 - 2 ドナーの教育援助の動向

このような近年におけるイエメン政府の教育開発の流れの中で、各援助機関は教育省の作成したBEDSとFTIプロポーザルを中心に、教育援助をプロジェクトベースで進めている。その中でも、世界銀行、オランダ、英国が共同で2004年の7月に立ち上げた基礎教育開発プロジェクト（Basic Education Development Project: BEDP）が、規模からいってもその核になっている。BEDPは、世銀の現在施行中の基礎教育プロジェクトである基礎教育拡大プロジェクト（Basic Education Expansion Project: BEEP）が4州で集中的に実施されているパイロットプロジェクトであるのに対して、イエメンの全州に教育援助を広めようとしている。6年間を実施予定期間としているBEDPはプロジェクトの規模が約1.2億米ドル（0.7億米ドルが政府負担）と大きく、2005年より学校建設、女子教育支援、地方教育行政の3つの分野で支援を行う予定になっている。

世界銀行は、基礎教育支援の分野では、ソーシャル・ファンド・フォー・ディベロップメント（Social Fund for Development: SFD）を通して学校建設も行ってきた。また、オランダもBEDPが始まるまでは、SFDやUNICEFに資金を流して基礎教育支援を行ってきた。英国はイエメンでの援助は最近始まったばかりで、BEDPを通しての支援が初めてである。

その他の主要ドナーではGTZ（ドイツ）とUNICEFが挙げられる。どちらも教員育成に力を入れている。また、KfW（ドイツ）はこれまで学校建設を支援し続けてきた。最近では、BEDPのフレームワークで支援を展開しようとしている。その他のドナーでは世界食糧計画（World Food Program: WFP）が年間4億米ドルの規模で学校給食プログラムの支援をイエメンの23州中、17州で幅広く行っている。つい最近では、米国国際開発局（United States Agency for International Development: USAID）が地域の治安とテロの防止をスローガンにイエメンにおいても援助を始めたが、これは成人教育を支援したもので、基礎教育に焦点を当てたものではない。

わが国は、これまで基礎教育分野では、2003年から2005年までタイズ州とイップ州において無償援助で学校建設を行い、2005年の3月に30校（271教室）が完成し、イエメン政府に贈呈した。

表4 - 1 イエメン基礎教育分野ドナー支援の州別分布

	BEEP	BEDP	EFA Catalytic Fund	Dutch (Netherland)	UNICEF	World Food Program	USAID	Japan	France
ADEN									
SANAA CITY									
AL-MAHRA									
AL-MAHWEET									
MARIB									
LAHEJ									
AMRAN									
AL-DHALEH									
RAYMA									
SANAA									
SAADA									
SHABWA									
DHAMAR									
HADAHRAMAWT									
HODEIDA									
HATTA									
AL-JAWF									
TAIZ									
AL-BEIDA									
ABYAN									
IBB									

注：BEEP (Basic Education Expansion Project) ; BEDP (Basic Education Development Project)
 出所：JICA (2004) を基に筆者によって更新。

現在、学校建設では、イエメン政府からは、サウナ州での建設依頼が来ている。そのほかに、教科書印刷機の機材供与も行った。さらに、学校建設が行われたタイズ州で2005年の6月から女子の就学率の向上を目指した技術協力プロジェクトが始まったばかりである。表4 - 1はイエメン基礎教育分野におけるドナー支援を州別また、支援項目別にみたものである¹⁰⁷。

イエメンは、FTI対象国になってからドナーの数と援助総額がかなり増えてきている。2003年にドナーと政府で「パートナーシップ宣言合意書 (Memorandum of Understanding: MOU)」が結ばれるなど基礎教育分野援助協調がさらに深まりつつある傾向にある。主要ドナーであるドイツや日本がコモン・バスケットを積極的に支援していないので教育セクターにおけるセクターワイドアプローチ (Sector Wide Approaches: SWAps) もプロジェクトベースで行われている。しかし、MOUを結んだドナー間では、ドナー同士が同じ地域や分野で重複しないように支援を行っている。

ドナー全体の援助の流れとして、パートナーシップを結んでいるドナーの間では、得意な分野ごとに専門分野を決め、包括的にBEDSの実施を支援していく考えのようである。イエメンにお

¹⁰⁷ JICA (2004c)

ける現在の教育援助の動向を主要ドナー間で比べてみた場合、表4 - 1にまとめられる。これまで基礎教育援助では、世銀、オランダ、ドイツを中心に行われてきたが、最近では、日本や英国など含む数多くのドナーがイエメンの基礎教育を支援するようになってきた。ドナー会合では、CAREなどの国際NGOsも出席して意見の交換が行われている。

このようなドナー協調の中、わが国は、MOUにサインをしていない。その大きな理由として、コモン・バスケットによる支援が今後想定されているからである。現在、BEDSもMOUを中心にそれぞれのドナーが各自のプロジェクトを実施している。

4 - 1 - 3 イエメンの基礎教育開発の現状

イエメンでは、基礎教育（1年から9年）がフォーマル教育の基盤であるため、初等教育（1年から6年）という区切りがない。しかし、本研究ではEFAに焦点を当てているので、1学年から5学年までの初等教育をレビューする。過去5年ほどの教育開発の傾向をレビューしてみると、政府はGDPの比率に対して多くの予算を初等教育に使っている。最も新しいデータでは、2002年にGDPの7%を初等教育に割り当てている¹⁰⁸。しかし、教育公共資金の使い方は非効率で、あまり教育の指標に結びついていない。特に内部効率性や女子の教育へのアクセスの低さは問題である。

表4 - 2をみると就学率は1997年から2001年まで良くなっているが、2001年での純就学率は、まだ51%である。その中でも女子の就学率は41%しかなく、女子の教育へのアクセスが問題視されている。退学率と留年率をみると1997年からだいぶ良くなっているが、初等教育の修了率をみるとまだ51%でしかない。女子の修了率はさらに悪く、33%しかないのが現状である。

教育の質を分析する場合に教師の資格をよくみるが、イエメンの現状は厳しく、50%ほどの教師は資格なしで教鞭をとっているのが現状である。また、よい教師が地方で教職をとらないために、地方の教育水準が低い原因にもなっている。特に地方での女性教師の不足は女子の就学率の低さにも影響を及ぼしており、政府はBEDSの政策の一つとして教員の配置（teacher deployment）を推し進めている。

政府の教育政策として特徴があるのは、FTIで強調されているモニタリングと評価に力を入れている。政府は、FTIのインディカティブ・フレームワーク（Indicative Framework）の指標とBEDSのターゲット指標を6ヵ月に1回の割合でモニタリングしながら、2015年までにターゲット目標を達成できるように評価をしている。このモニタリングに関しては、パートナーシップを結んでいるドナーも一緒に評価している。

FTIはイエメンに触媒基金を提供しただけでなく、ドナー間の援助協調を促進している。また、教育省とドナーの間で会議が月1回はもたれるようになり、ドナーと教育省の距離も非常に近くなってきている。FTIを通してイエメンでは、教育省が成果重視になっており、政策の実施に力が入っている。

¹⁰⁸ Ogawa (2004)

表4 - 2 基礎教育での6年生までの教育状況 (Grades 1 - 6)

	1997	1998	1999	2000	2001
就学率 (GER) (%)	61.1	61.1	62.7	64.6	66.9
男子	78.3	78.0	79.5	79.8	81.2
女子	42.9	43.2	44.9	48.5	51.6
純就学率 (NER) (%)	49.5	49.5	50.9	51.0	51.4
男子	62.7	62.6	63.9	61.2	61.3
女子	35.5	35.8	37.2	40.3	41.1
初等教育における留年学生の割合 (%)	-	-	10.6	8.4	6.9
男子	-	-	11.6	9.1	7.7
女子	-	-	8.7	7.0	5.5
男子に対する女子の割合	34.2	34.5	35.0	36.5	37.6
識字率 (% ages 15 - 24)	61.1	62.4	63.6	64.9	66.3
男子	80.9	81.6	82.3	82.9	83.7
女子	39.3	41.5	43.7	45.9	48.2
退学率	7.5	7.4	4.6	4.4	5.5
男子	7.9	7.9	5.4	5.2	6.4
女子	6.7	6.6	3.3	3.3	4.6
初等教育修了率	42.9	43.7	46.1	49.6	51.2
男子	59.3	60.4	63.9	67.1	68.3
女子	25.5	26.1	27.5	31.8	33.4

出所：Ogawa (2004)

4 - 1 - 4 イエメンにおける日本の教育支援のあり方

日本がイエメンを支援するには下記の2つを頭に入れて行うべきである。一つは、政府のBEDSを支援する姿勢を前面に出し、プロジェクトベースのSWAPsを展開し、他のドナーとのすみ分けをはっきりする。2つ目に、就学率（特に女子の就学率）が低いので、学校建設や女子の就学率の向上を図る支援を行うこと。女子就学率向上を焦点に当てた援助、コミュニティ参加や地方行政官の育成などがカギではないだろうか。教員の育成を支援するとしたら、イエメンに経験豊富なドイツやUNICEFと連携をとるのがいいであろう。

JICAは、2004年の10月にイエメンに基礎教育支援のための第一次事前調査を派遣して以来、コンサルタントを派遣してプロジェクトの準備をしてきた¹⁰⁹。2005年6月から、イエメンで一番人口の多いタイズ州にて、女子生徒の就学率を向上させることを目的とした基礎教育プロジェクトを実施し始めた。本案件をタイズ州に選択したのは下記の点から妥当と思われる。

- ・タイズ州においてすでにわが国の無償援助で学校建設が行われており、30の学校が2005年3月までに完成した。したがって、女子教育プロジェクトをタイズ州で行うことにより、より包括的な援助協力が可能となる。さらに、将来的に草の根援助や青年海外協力隊の導入によりさらなる援助体制の充実も考えられる。したがって、ドナーがよく行う「つまみ食い」的

¹⁰⁹ JICA (2004c)

援助ではなく総合的援助をタイズ州で行うことにより、イエメンにおいてわが国のモデル的援助ができる可能性がある。

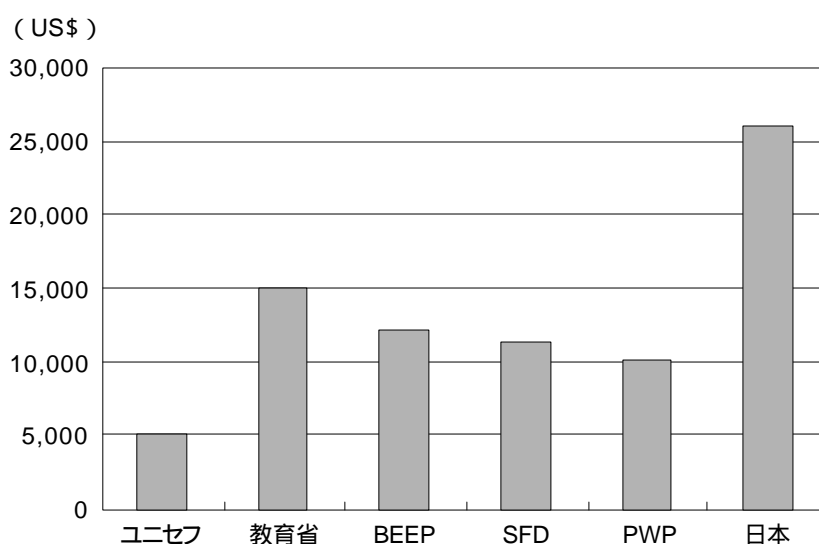
- ・タイズ州において現在、WPFが学校給食の援助を行っているが、他のドナーはわが国以外入っていない。世銀のBEDPでは全州を支援するようだが、タイズ州では、他州に比べて人口が多く教育に対する需要が高いので、援助を最も必要とする州であることは間違いない。また、タイズ州は他の州と比べて基礎教育就学率はあまり悪くはないが、州の中では格差が大きい。特に、州都、タイズ市近郊では就学率が高いが紅海周辺の州では、就学率が40%ほどしかなく女子の就学率はさらに低い。

このような背景の中で、わが国が地方教育行政官を育成するキャパシティ・ビルディングやコミュニティ参加に焦点を当てた女子教育プロジェクトを行うことは妥当である。また、イエメンがMDGsを2015年までに達成するためには欠かせない技術協力プロジェクトとなるであろう。タイズ州においてプロジェクト効果を重視してわが国の援助を戦略的に行うためには、草の根無償援助や青年海外協力隊の導入も不可欠である。

(1) 学校建設

イエメン政府から現在要請が出ているサウナ州における学校建設について触れたい。まず、これまで政府やドナーがイエメンにおいて行ってきた学校建設のコストの比較をすると図4-1のようになる。これは、机、椅子、トイレ、学校の周りのフェンスなどを含めた価格を表す。イエメンで学校建設を行っている主な6機関を比べてみると、1教室、5,000米ドルで建てるユニセフから2万5,000米ドルのコストがかかる日本の援助まで、開きが大きいのが分かる。実際に契約の内容の違いや資材、建てる場所の違いなどを考えると単純に比較はできないが、世界銀行の

図4-1 1教室あたりにかかる建設費



出所：小川（2004）

EFA: FTIで打ち出したインディカティブ・フレームワークのカギとなる指数の中で、机、椅子、トイレ、学校の周りのフェンスなどを含めた目標コストは8,000米ドルだから、いかにイエメンでの日本の学校建設のコストが高いかが分かる。その一方で、政府をはじめ他機関はコストの削減に努力している。

日本の比較優位は、地方で生徒があまり集まらない地域に学校を建てるより、都会の人口が密集した所に建てることにある。しかし、建設費の削減については、さらなる努力が必要であるのは確かである。

イエメンでは、日本の無償を除く他のドナーのプロジェクトでは住民参加型のアプローチをとっている。ただ学校を建てるのではなく、どのように建てるのかがカギである。開発途上国では日本のように家庭やコミュニティは教育を受けることにあまり重要性をおいていない。イエメンのようなイスラムの国では、女性の就学率が非常に低い。住民の参加を促すことによって、住民にオーナーシップをもってもらい、自分が建てた学校だから自分の子どもを行かせようという気持ちが働き、その地域の就学率が上がった例がいくつもある。実際に、住民参加による学校建設はコストが低い。また、建物が壊れた時も、住民自身の手により修復することができる。実際に、教育省の持つビープ（Basic Education Expansion Project: BEEP）とSFDで建てた学校を視察したが、地元で手に入る資材を使っており、よくできている。

イエメンにおいて、現在、日本以外の主なドナーはBEEP、SFD、また、パブリック・ワークス（Public Works Project: PWP）に資金を提供して学校建設をしている。例えば、世界銀行はこの3つの組織を使っているし、オランダもSFDに資金を提供して学校建設のサポートをしている。イエメン国内のドナー会合でよく耳にすることだが、上記の3つの組織を通じた学校建設をドナーは最も効率の高い学校建設の方法と認識しているし、教育省も同じ考えである。果たして、日本の無償援助でこのようなアンタイドの学校建設ができるのであろうか。これは、今後の課題である。

（2）触媒基金に対する支援

イエメンは、2003年のオスロ会議において1000万米ドルの触媒基金をドナーコミュニティから支給されることになり、2004年8月にイエメン政府が受け取った。イエメン教育省は、BEDSを中心に実施計画を作成しており1000万米ドルのうち60%を学校建設に、20%を教員育成、残りの20%をEMISなどの教育統計の充実に使っている。ドナーコミュニティは、イエメンが1000万米ドルを使うキャパシティがあるかどうか心配していたが、国の教育計画に沿って実施している。

教師の給料を含めた経常経費支援に関してはいろいろな意見があるが、イエメンのように従来、世銀のプロジェクトで使っているインプリメンテーション・ユニット（implementation unit）が基金を運用し、従来のドナーが行ってきたプロジェクトでカバーしていた分野の支援をすれば、間接経費が節約できて、より効率的に援助協力ができるのではないだろうか。そのような視点からみると、わが国もパイロットベースで触媒基金支援を考えてもいいのではないだろうか。

4 - 1 - 5 イエメンにおける日本の教育援助の比較優位

イエメンのEFA達成に向けて日本の優先課題について考えてみることにする。わが国は、これまでイエメンにおいて学校建設をタイズ州とイップ州で行ったほか、2005年6月から始まっている女子教育プロジェクトが、EFA支援に関する主なプロジェクトである。これまでわが国のイエメンにおいて教育プロジェクトの援助経験がほとんどなく、イエメンにおいて今後何ができるかを模索する。

上記の分析から考えられるわが国の比較優位は、学校建設にあるかもしれない。イエメンでは学校が不足している。政府の教育統計によると20%ほどの生徒は、ちゃんとした建物の中で授業を受けていないのが現状である。イエメン政府の統計によると年間の人口の伸び率が4%である。この割合で人口が増えると学校の数はますます必要になってくる。現在、学校建設を行っているドナーはいくつかあるが、コストを低く抑えて、よい学校を建てられるように他のドナーと情報交換を進めることが大切である。

前述のとおり、最近、わが国はタイズ州とイップ州で学校建設を行った。現在、女子の就学率向上を目指した技術協力プロジェクトも、タイズ州で行っている。タイズ州は、イエメンで一番人口の多い州でイエメン総人口の10%がこの州に住んでいる。イエメンでは、JICAが掲げている「集中と選択」を実施することが大切である。EFA支援における「ハード」と「ソフト」の両面から包括的に支援することによって、よりよい成果が出る。草の根無償案件や青年海外協力隊もタイズで活動することにより、さらなる成果が得られる、と確信する。

現在、イエメンで女子教育プロジェクトを実施しているJICAチームは、開発コンサルタントと大学で形成された共同企業体である。両方のノウハウをフルに活用することにより、タイズ州の教育省が作成中の基礎教育戦略書とその実施プランの作成も手助けすることもできるだろう。現在イエメンでは、地方分権化が進んでおり、州レベルでの行政マネージメントの強化にJICAプロジェクトを通してかかわることにより、イエメンにおけるベスト・プラクティスのモデルがつかれるのではないだろうか。

4 - 2 グアテマラの事例

4 - 2 - 1 ラテンアメリカ、特に中米におけるEFAをめぐる動き

ラテンアメリカ・カリブ地域では、ジョムティエン会議以前の1980年代当初からユネスコ・ラテンアメリカ・カリブ地域事務所が中心となって、「基幹教育プロジェクト (Major Project of Education)」として、地域独自に基礎教育開発を推進する地域プロジェクトが展開されてきた。これは、世界的なEFAの流れを先取りするもので注目に値する¹¹⁰。1980年代は、いわゆる「失われた10年」の影響もあり大きな進展はみられなかったが、1990年代は、ジョムティエン会議での「世界宣言」以降、世界銀行、米州開発銀行 (IDB)、ほかの国際機関、二国間援助機関による基礎教育援助が増大し、教育改革の大きな流れとも一致し、国家計画や教育政策の中にEFAが位置づけられ、この基幹教育プロジェクトもEFA推進に貢献してきた。ジョムティエン・ディケイ

¹¹⁰ 齊藤 (2002)

ド¹¹¹では、「初等教育の完全普及」には及ばなかったが、地域全体としてはかなりの前進がみられ、より教育の普及が遅れている地域や先住民系や特殊なニーズをもつ人々への配慮などに、特に力を入れようという動きが顕著になってきている¹¹²。

ラテンアメリカの中でもグアテマラを含めた中米6ヵ国とドミニカ共和国をあわせて、EFA推進を中心とした教育改革の進展状況をモニター・評価する「ラテンアメリカ教育改革推進プログラム(PREAL)」が1999年5月にスタートし、評価報告書を1999年と2003年に出しており、教育改革の面からEFAを後押ししている¹¹³。また、EFAに直接関連して、ダカール会議以降、ラテンアメリカEFA地域フォーラムを活発に開催しており、その成果も踏まえて、ユネスコから『ラテンアメリカにおける万人のための教育：2003地域モニター報告書』が出されて、ラテンアメリカ地域全体のEFA推進状況を国別比較しながら、いろいろな観点から統計比較、政府・教育省や市民団体の取り組みの状況などをモニター・評価している¹¹⁴。

さらに中米地域においても2003年8月に第1回の中米EFA地域フォーラムがホンジュラスのテグシガルパで開催された。参加国は、ホンジュラス、ニカラグア、グアテマラ、パナマ、エルサルバドル、コスタリカの6ヵ国であった。このうち、FTI対象国は、ホンジュラスとニカラグアの2ヵ国である。例えば、ホンジュラスでは、「教育を伴った万人」という国家教育計画を世銀の後押しで2002年から始めており、教師、親、ほかのセクターも含めたFONACという広範なEFAフォーラムも形成している。ニカラグアでは、2001年から教育審議会の結果に基づいて、国家目標の戦略マップの中に、EFAが位置づけられている。学校財政モデルやその経験に基づいた地方分権化と開発方法がEFA推進計画の中心になっている。

パナマでは、ユネスコとUNDPの支援で、2002年から「パナマ教育移行戦略」が実行され、就学前教育、障害児教育およびICT教育が重点となっている。エルサルバドルでは、国民フォーラムを形成しながら、市民グループの代表とともに「すべての委員会のための教育」を2002年に作成した。財源や政治的コミットメントにも触れながら、政府や議会に提案されることになっている。国家教育計画の重要な柱になっており、特に公平性、都市での弱者層や農村部での教育から排除された層、早期幼児教育の重要性を強調している。コスタリカでも、国家プランに位置づけられ、市民と教育省の22のワークショップを通じて、組織化されている。非識字率は4%と低い水準ではあるが、その行動プランの重点は、就学前教育と初等教育のアクセスの拡大、それも特に農村や先住民地域を中心としたものとなっている。会議のまとめでは、FTI対象の2ヵ国はほかの国と比べてEFAの進展速度が速いが、特にニカラグアの場合は、マクロ経済の安定性と国家財政の中で、EFA関連予算をいかに確保するかが課題であるとされた。教育省の代表のほかにも、市民社会の貢献や国際機関等の貢献についても紹介、議論された¹¹⁵。この会議で重要なカギとされたのは、多文化教育、EFAにおける教員形成と教師の参加、分権化の推進、教育から排除された人々への教育であった。

¹¹¹ 1990年のジョムティエン会議から2000年の世界教育フォーラムまでをジョムティエン・ディケイドと言う。

¹¹² WEF (2000a)

¹¹³ PREAL (1999)(2003)

¹¹⁴ UNESCO (2004b)

¹¹⁵ UNESCO (2004c)

4 - 2 - 2 グアテマラのEFA達成状況

表4 - 3のとおり、サブセクターごとに純就学率の推移をみると、少しずつではあるが上昇していることが確認できるが、そのスピードは緩やかである¹¹⁶。例えば、小学校では入学年齢が様々（正式には7歳）であるほか、留年、中退が非常に多いため、高学年になると純就学率は下がる。

次に、ラテンアメリカ地域の『2003EFAモニター報告書』を中心に、ほかのラテンアメリカ諸国との比較をすることによって、グアテマラのEFA達成状況を概観する¹¹⁷。

表4 - 4をみると、2000年時点において、1996年の内戦終了の和平合意以降、多くの多国間・

表4 - 3 教育サブセクター別純就学率推移

	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
就学前	16.0	18.4	19.8	22.7	32.8	37.5	41.3	41.9
小学校	71.6	69.5	69.2	72.6	81.0	84.3	85.1	87.5
中学校	17.6	19.5	20.3	20.4	21.4	24.0	28.4	27.5
高校	9.3	10.8	11.3	12.7	12.7	15.0	15.7	16.7

出所：MINEDUC（2004a）（原出所：教育省情報局）

表4 - 4 グアテマラの教育指標

教育指標項目	指標	ラテンアメリカ諸国内の順位
就学前純就学率	37%	ワースト6位（19カ国中） ¹¹⁸
初等教育就学率	84%	ワースト2位（19カ国中） ¹¹⁹
初等教育ジェンダー格差	4%	ワースト2位（19カ国中） ¹²⁰
初等教育純入学率	61%	ワースト5位（17カ国中） ¹²¹
初等教育平均到達学年	4.0年	ワースト1位（11カ国中） ¹²²
初等教育修了率	67%	ワースト1位（11カ国中）
学齢年齢超過率（初等教育）	41%	ワースト3位（17カ国中） ¹²³
中等教育純就学率	26%	ワースト1位（18カ国中） ¹²⁴
成人非識字率（15歳以上）	31%	ワースト2位（19カ国中） ¹²⁵
成人非識字者の女性占有率	62%	ワースト4位（19カ国中） ¹²⁶
就学5年以下（15 - 24歳）	49%	ワースト1位（18カ国中） ¹²⁷

出所：UNESCO（2004a）を基に筆者作成（データは、特に断りがなければ、2000年のもの）。

¹¹⁶ 1994年以前は、統計管理技術が不十分で信用度が低い。

¹¹⁷ UNESCO（2004b）

¹¹⁸ 19カ国は、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、キューバ、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、メキシコ、ニカラグア、パナマ、パラグアイ、ペルー、ウルグアイ、ドミニカ共和国、ベネズエラ。

¹¹⁹ 第1位は、エルサルバドルの81%。ただし、1999年。

¹²⁰ 格差は、純就学率のもので、第1位は、ブラジルの男子100%、女子93%の7%

¹²¹ ほかの4カ国は、ウルグアイ37%、チリ37%、ニカラグア40%、ホンジュラス49%。17カ国は、19カ国からブラジル、エルサルバドルを除いたもの。

¹²² 11カ国は、19カ国からアルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、メキシコ、パラグアイ、ペルー、ウルグアイを除いたもの。

¹²³ 第1位は、エルサルバドル66%、第2位はドミニカ共和国54%。17カ国は、19カ国からメキシコ、ペルーを除いたもの。

¹²⁴ 第2位は、ニカラグア36%。18カ国は、19カ国からホンジュラスを除いたもの。

¹²⁵ 第1位は、ニカラグア。

¹²⁶ 第1位は、ペルー74%、第2位はボリビア73%、第3位はメキシコ63%。

¹²⁷ 第2位は、ニカラグアの38%。18カ国は、19カ国からキューバを除いたもの。

表 4 - 5 13～14歳の青少年が学校に通わない理由

	女子	男子	合計
学校がきらい	35%	34%	35%
お金がない	24%	24%	24%
働かねばならない	7%	18%	12%
その他の理由	10%	10%	10%
家の仕事をしている	8%	2%	8%
親が子どもの就学を希望しない	7%	6%	7%
学校が近くにない	3%	3%	3%
すでに学習を修了した	2%	2%	2%
合計	100%	100%	100%

出所：MINEDUC (2004a) (原出所：2002年国政調査)

二国間援助がなされてきており、純就学率なども近年改善されてきているが、ラテンアメリカの中では、基礎教育の完全普及にはほど遠いことがよく分かる。就学前教育に関しては、ワースト6位で、初等教育の純入学率もワースト5位であり、入口の部分では、最悪ではないにもかかわらず、初等教育の純就学率もワースト2位、平均到達学年、修了率に関しては最悪である。つまり、小学校に入学してからの中身（内部効率性や教育達成の程度）と出口（初等教育の修了）の部分では、ほぼ最悪の状態であるといえる。それは、その後続く中等教育の純就学率の悪さにも反映されている。これは、内部効率性そのものが、特に低学年で非常に悪いことを意味している。

また、成人（特に女性）に対する識字を中心とした教育の面でもかなり遅れており、2005年までの初等教育における男女格差の解消の面では達成をある程度期待できるものの、ほかの面では、EFA達成には多くの課題が残されているといえる。

これらグアテマラにおける教育の遅れは、行政サイドの問題（予算の少なさ、行政管理能力の低さ）、学校そのものの問題（インフラの未整備、教員レベルの低さ、学校運営の不十分さ）、家庭の問題（教育の重要性に対する無理解）、経済的問題（貧困層の多さ、経済的不均衡）、文化言語的問題（マヤ先住民の固有の文化、多種類のマヤ言語）、政治的問題（グッドガバナンスの欠如、つまり政治的腐敗に加えて、政権交代に伴う極端な政策変更、人事の頻繁な交代）、長年の内戦による負の遺産（表面上は、紛争復興は終わったが、過激な政治運動、治安の悪さなどが依然として残る）などが非常に複雑に絡まっており、この場で簡単には述べられない。国勢調査時に13～14歳の青少年を対象に行ったアンケートを見るだけでも、未就学の理由が単純でないことが表れている（表4-5参照）。

4 - 2 - 3 グアテマラにおけるPRSPとFTI

グアテマラにおける貧困率は56.7%（1日2米ドル以下）、また極貧率（1日1米ドル以下）も26.8%と高く¹²⁸、貧困の解消は国家開発の重要な柱にもなっている。そのため、国家計画の策定

¹²⁸ PNUD (2001)

の中心となる経済企画庁が、2000年に貧困削減戦略文書（PRSP）を作成し、また2003年には、331市すべてについて貧困マップ作成を行ってPRSP改訂版を作成した。しかし、このPRSPは世界銀行が融資のために承認した形にはなっていない。

経済企画庁は、貧困削減のための基礎教育の重要性について言及しているが、教育省との具体的な協議やアクションプランの作成などは現実には行われておらず、貧困削減の立場からEFAを全面的に推進する体制にはなっていない。貧困率はかなり高いものの、マクロ経済指標の一つである1人当たりGNI（2003年アトラス法）をみると、1,910米ドルと、ホンジュラスの970米ドルと比べるとかなり高い¹²⁹。そのため日本のODA援助においても無償資金協力の対象国から2004年に（特別処置で、数年間延長されてきたが）卒業した。

EFAの進展状況だけから見るとグアテマラもFTIの対象国になってしかるべきであるが、FTIはIDA融資資格国を対象にEFA達成のための資金援助（それもできるだけ教育財政に直接寄与する形で）をするのが中心である。IDA融資対象外のグアテマラは、FTI対象国になっていない。援助する側の論理からは、「お金はあるはずだから、自らの努力で、もっとEFAのために教育投資をなさい」ということになる。現実、GDP比に対する教育支出の割合の低さが常に各方面から指摘されている。1990年代はずっと1%台であったのが、近年やっと2%ほどになったが、それでも4～5%の国が多い中ではまだ少ないとされている。ちなみに2004年の教育省予算のGDPに対する割合は、1.85%である¹³⁰。教育投資の少なさは、グアテマラが抱える固有の困難な課題である。

人件費は予算全体の73.2%で、教員給料だけをとってみると68.0%¹³¹となり、確かに高い割合を占めるが、他国との比較では必ずしも特別に高いわけではない。世界銀行などでは、EFA達成のための教員給料の平均額として1人当たりGDPの3.5倍程度を一つの目安にしている¹³²。グアテマラにこれを適用すると月額490米ドルに相当するが、2003年の給料表改定前では給料表の最高額でも、つまり退職直前の大ベテランでもこの額を受け取っていない。2003年における3ヵ月間の教員ストの後の給料表改定で、勤続20年ほど以上の大ベテランだけがやっとこの額を受け取れるようになった。

4 - 2 - 4 教育省を中心としたEFAに対する取り組みの現状

グアテマラにおいては、36年間に及ぶ長い内戦があったため、EFA推進を本格的に意識し始めたのは、紛争終了後である。1996年には、和平合意が結ばれ、その合意文書の中でも、被害の大きかった先住民を強く意識した教育改革を大胆に進めていくことが確認された。2000年¹³³までは和平合意に基づいて教育改革を準備し、少しずつ進展させながら、特に先住民に対して「初等教育へのアクセスの拡大」と「成人識字率の向上」を目指すことが優先された。先住民への権利を

¹²⁹ World Bank (2004c)

¹³⁰ 教育省財政局データ

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Brun et al. (2003) p. 73

¹³³ 2000年までに到達すべき目標が定められ、国際社会がその進展をモニターするため国連監視団（MINUGUA）が設置された。

尊重することを意識して、「先住民言語や文化を尊重した教育平等」の重視がうたわれた。1990年代後半は、EFAを強く意識していたというよりも、EFAの中身が一部取り入れられていた和平合意での到達目標を達成しようという意図といえよう。

2000年以降は、政府・教育省もEFA推進を強く意識するように変化してきている。ダカールにおける世界教育フォーラムでのEFA2000アセスメントにも、「グアテマラEFA評価文書」¹³⁴を提出しており、また会議そのものにも教育省から3人参加している。

旧ポルティージョ政権（2000 - 2004）のもとで、教育改革デザインに基づいて、政府教育計画が発表された。その中身は、基礎教育を推進する上で、公平性の確保、多文化主義、教育の質と卓越性、民主化、持続可能性の5点を重視するというものである。EFA推進の観点からみると、「初等教育における教育の質改善、平等性の確保（特にジェンダー）」は、クリアしており、また、「成人識字教育（特に女性）におけるアクセスの拡大」も公平性の確保の中で言われている。ただ、詳しくみると、具体的な数値目標や具体的な計画については、触れておらず、政治の腐敗¹³⁵もあって、実行性が乏しいものであった。

2003年8月の第1回の中米EFA地域フォーラムの時点では、ほかの中米諸国のほとんどがEFAアクションプランを教育省が中心となって策定しており、また国内におけるEFAフォーラムも市民グループの参加も得て形成されている。さらに特別の予算措置をしている場合も多い。しかし、グアテマラの場合は、これらの取り組みは遅れている。中米地域フォーラムでも、「アクションプランはまだ策定されていない」と報告された。ただ、この時点でも市民グループや国際コミュニティの参加も得て、EFAフォーラムをグアテマラでも結成することは確認されている。EFA達成のための予算見積もりもなされている¹³⁶。

その後、「万人のための教育国家計画2004 - 2015（Plan Nacional de Educación para Todos 2004 - 2015）」のドラフト版が教育省を中心に2003年12月に作成されたが、旧ポルティージョ政権の最後の仕事となり、2004年1月からの新ベルシェ政権になってからアクションプランは引き継がれておらず、まだ承認されたものになっていない。EFAアクションプランでは、市民との対話をユネスコなどは重視しているが、歴代政権とも市民対話またドナーとの十分な対話が不足している。ドラフト版をみると、政権は4年ごとに交代するため、政権の期間に合わせて、2005年には、特に目標を設定せず2007年、2011年、2015年の4年ごとに6つの一般目標を、具体的数値を決めて政策、方向性、戦略を提言している。また、いくつかの2015年までの達成シナリオを考えて、シミュレーションを行っている。また、2003年12月に、長期間の議論の末、スペインの支援も受けながら、「長期教育国家計画2004 - 2023」という20年という長期計画が承認された。これは5年度ごとに、20年を4期に分けての計画である。

20年という長期計画がどれだけ意味をもつかは疑わしいが、当面の1期と2期は、それなりの意味を持つと思われる。特に第1期は「万人のための教育」EFAを重点テーマに取り上げ、グループ間の格差を減少することを目標にしながら、教育投資の増加、教育省機能強化、地方分権推

¹³⁴ MINEDUC（1999）

¹³⁵ 2005年3月現在、旧政権下の旧大臣クラスが大勢、汚職で逮捕されている。

¹³⁶ UNESCO（2004c）

表4 - 6 長期教育国家計画の重点テーマ

期間	第1期 (2004 - 08)	第2期 (2009 - 13)	第3期 (2014 - 18)	第4期 (2019 - 23)
重点テーマ	万人のための教育	生産のための教育	社会イニシアティブのための教育	開発のための教育

出所：MINEDUC (2003b)

表4 - 7 新政権の教育プラン重点

重点	2004年1月の状況	2008年1月の目標
初等教育完全就学	就学前：44% 小学校：90% 中学校：30% 高校：18% 成人非識字：29%	就学前：75% 小学校：100% 中学校：40% 高校：20% 成人非識字：22%
教室での教育改革	カリキュラムは存在しているだけで教室での適用なし。 教員訓練や人事政策がない。	教室における教育改革実践 教員訓練戦略を行う。
コミュニティ自身の学校	中央集権化され、市民参加がない。	市民参加を含んだ新しい自主管理モデルを構築する。
競争社会における学校	中等教育カリキュラムの現実社会との乖離。 科学技術政策がない。	生産、競争、創造に向けて教育システムを適合させる。 教育評価の構築、成人学校の拡大。
グアテマラ人としての誇り	民族的、平和的共存の欠如	二言語多文化教育の推進

出所：MINEDUC (2004b)(2004c)

進、教育審議会の強化、社会的弱者への教育支援、グループ間の格差を減少させることとしている。

今後は、新政権において、教育省がイニシアティブをとって、アクションプランの承認、市民との対話も含めたEFAフォーラムの活発化、具体的なEFA推進プログラムの実行が期待される。旧政権の末期は、教員と教育省との対話も含めて、市民との関係は決して良好とはいえなかった。新政権になって、2004年末に、教育省はドナーなどの意見も聞きながら、教育国家プラン2004 - 2007を策定した。その重点としては、表4 - 7のようにまとめられている。純就学率、成人識字率に関しては数値目標も出しており、EFAアクションプランは、未だ承認されてないが、実質内容では、EFAやMDGsを強く意識し、反映させている。

本研究におけるEFA推進の観点から具体的にみると、「初等教育（一部中等）におけるアクセスの拡大」では、小学校では、完全就学、中学校でも就学増を目指している。「初等教育（一部中等）の質改善」では、教室での教育改革を重点に挙げ、教員訓練を戦略的に実施することで、教室内の授業の内容を改善し、教育の質の向上を目指している。「初等教育（一部中等）における平等性の確保（特にジェンダー）」については、ジェンダーへの記述はないが、先住民を意識した二言語多文化教育の推進によって、平等性を確保しようとしている。「成人識字教育（特に女性）におけるアクセスの拡大」では、具体的に7%（29%から22%へ）の非識字者の減少を目指している。前政権に比べてより現実性をもって、実質的な教育省のプログラムやプロジェクトを通して（EFAアクションプランはないにしても）、EFAを推進（ダカール目標の実現）してい

こうという意欲がうかがえる。

教育省は、2005年3月に、ユネスコ、ユニセフと共催で、「教員の初期形成 - グアテマラのケースとイベロアメリカの経験 (“ La formación Inicial de Docentes: El Caso Guatemalteco y Experiencia Iberoamerica ”)」という題名の教育フォーラムを開催し、今後、教員形成、教員訓練を本格的に長期計画的に組織的に行っていくこと内外に宣言した。これは、表4 - 7の新教育プランの「教室での教育改革」のうち、「教員訓練戦略を行う」をより具体的に実行していくためのものである。

初等教育の普遍化を考えた場合、純就学率が90%（グアテマラでは、2002年データで87.5%）を超えるあたりからは、重要性の比重が「アクセスの向上」よりも、留年、中退を減少させて「全員が初等教育を修了」できるよう（グアテマラの場合は、例えば平均到達学年が修了6年間のうち、4.0年）に、「教育の質向上」に移っていく傾向にあるといえる。

このことが、まさに現在のグアテマラに当てはまり、「教員の質向上（基本的な学力レベル向上と実践的な指導法向上）」が、「教育の質向上」のため避けて通れなくなっている。先に述べた教育フォーラムの発表の中で、USAIDが実施した小学校教員の学力調査では、「教員の言語能力（スペイン語）は、教員経験年数の増加に応じてレベルアップするが、教員の算数・数学のレベルは、教員経験が長くなっても向上せず（場合によっては、逆に低下）また教育省の研修を受けても教員の学力レベルでの改善効果は見られない」としている。さらに「教授法の向上も重要であるが、飛行機や自動車の運転が、全くできない人は、ほかの人に操作法を教えられないのと同様に、まず教員の教科学力レベル、特に算数・数学の学力レベルが向上することが特に重要である」ことを強調した。

つまり、教員の質向上（特に、理数科分野）のためには、若年教員形成システムの根本改善（養成、採用、初任者支援において）と現職教員への効果的研修（過去の研修は、効果がなかったため）の二本柱が必要であることが、教育フォーラムの場で明らかになった。すなわち、EFAの到達度によって、基礎教育援助重点が当然異なり、アクセスがある程度改善された国や地域に対しては、今後「初等教育での理数科教育」の向上への需要がグアテマラのように高まる可能性が強いということである。グアテマラでは、日本による「初等教育算数プロジェクト」の重要性が今後ますます高まると考えられる。結論としては、日本の比較優位の一つは、「初等教育理数科分野」への協力になり得る可能性が、グアテマラ以外でも国によって今後も十分あり得ると思われる。

4 - 2 - 5 主要ドナーのEFA推進にかかる優先度

グアテマラにおいてEFAを政策的に積極的に推進しようとしているのは、UNESCOとUNICEFである。教育省と対話をもって、ほかの中米と同様にアクションプランの作成、国内EFAフォーラムの充実（一応、存在するが現実には機能していない）に努力しているが、2003年から2004年にかけて政権交代がありうまくいっていない。もちろん、彼らの教育援助プロジェクトもEFAを意識したものになっている。

また、UNDPもMDGsを推進する立場から、EFA支援を意識している。USAIDは、グアテマ

表4 - 8 KfWの援助によるPRONADEの拡大

年	学校数	児童数	教員数
1996	477	27,730	564
1997	900	64,161	1,095
1998	2,117	124,240	3,011
1999	2,815	221,739	6,777
2000	3,437	294,041	9,300
2001	3,423	310,119	10,091
2002	3,419	321,629	10,560
2003	4,162	386,038	12,644
2004	4,554	445,239	14,583

出所：教育省PRONADE

表4 - 9 主要ドナーによる県別基礎教育支援

県名	世界銀行	IDB	USAID	KfW	GTZ	EU	UNICEF	UNESCO	UNDP	日本
	基礎教育改革プロジェクト	教育改革支援プロジェクト	EDUMAY APAEBI (二言語多文化教育)プロジェクト 情報技術アクセス向上 他	PRONADE 支援	PEMBI(二言語多文化教育)プロジェクト PROJOVEN (青少年社会教育)プロジェクト	PROASE プロジェクト(教員養成支援)	NEUBI (学校活性化モデル)	BEZACHI (職業のための基礎教育)	女子教育プログラム支援 (Japan-WID基金)	算数プロジェクト (JOCV) 住民参加型 学校運営プロジェクト (予定)
Guatemala										
El Progreso										
Sacatepéques										
Chimaltenango										
Escuintla										
Santa Rosa										
Sololá										
Totonicapán										
Quetzaltenango										
Suchitepéquez										
Retalhuleu										
San Marcos										
Huehuetenango										
Quiché										
Baja Verapaz										
Alta Verapaz										
Petén										
Izabal										
Zacapa										
Chiquimula										
Jalapa										
Jutiapa										

出所：教育省UCONIME資料、援助機関へのインタビュー等を基に筆者がまとめたもの¹³⁷。

ラの中では、先住民地区のキチェ地域を中心として一番多くのプロジェクトを実施しており、EFA達成は教育援助の大きな柱になっている。

世界銀行や米州開発銀行は、グアテマラの基礎教育の充実のための教育改革支援を過去10年近くにわたって財政援助により行っている。さらに、影響力の強いドナーとしては、ドイツのGTZ、

¹³⁷ 表4 - 9 以外にも、ベルギー、オランダ、スペイン、ブラジル、スウェーデン、カナダ、台湾なども教育援助を行っている。

KfWがありEFAを直接意識した援助では、多文化二言語教育支援、自主運営学校プログラム（Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo: PRONADE）支援¹³⁸を行っている。ドイツは、初等教育の充実に対しては重要視しているが、今後は中等教育への支援も強めていくことを考えている。PRONADEは、遠隔地における初等教育へのアクセス拡大に大きく貢献してきた（表4 - 8参照）。

その他のドナーとしては、EUやスペイン、カナダなど、そして日本も近年、基礎教育援助を行なっている¹³⁹。どのドナーもEFAを強く意識はしているが、残念ながら、ドナー全体としても一つの大きな流れにまとまったものにはなっていない。

教育援助のドナー間の会合は、全くないわけではない。ハイレベル会合はもたれているが、それは教育に限定したものでなく、ほかの課題も多いため、教育が中心テーマになることは少ない。教育援助関係者の集まりである「教育ネットワーク」も存在しており、教育省とドナー、主要NGOの参加で、原則的に毎月開催されているが、あくまで情報交換の場であり、近年は世銀やIDBの参加もあまりなく、ドナー間の調整会合の役割は十分には果たしていない。教育分野におけるドナー協調は、特別に強いわけでないが、ドナーも協調の重要性は認識しており、またEFAは教育援助戦略の中に位置づけられている。

4 - 2 - 6 日本によるEFA関連の援助事例

日本も特に1995年ごろから、グアテマラに対する教育援助を行ってきた。

主な柱としては、

- ・女子教育協力¹⁴⁰（1995 - 2003）（長期、短期専門家派遣）
- ・算数プロジェクト（2002 - 現在）
- ・青年海外協力隊派遣（理数科分野、社会学、プログラムオフィサー、識字等）
- ・無償資金による小学校建設
- ・草の根無償資金による学校建設、修理
- ・地方行政官研修等の日本における研修
- ・住民参加型学校改善プロジェクト（2005年より予定）

などが挙げられる。これらは、強くEFAを意識したものではないが、グアテマラの教育ニーズが特に基礎教育に集中していたためと、JICAや外務省、大使館も世界的なEFA重視の流れ、日

¹³⁸ PRONADEプログラムは、農村部の中でも特に遠隔地における基礎教育（6年間の初等教育）を保障するために学校運営の資金100%を直接、コミュニティに渡し、運営も地元で責任を持ってもらうものである。1993年から実験的開始され1996年から本格実施されている。前政権では、政権末期以外は重視されなかったが、それでも長期的には拡大続けている。教育省の予算に占める割合も近年高くなっている地域もグアテマラを除く全国21県に広がっている。ほかの農村部の一般公立小学校に比べていろいろな面で良い結果を出しているためEFA推進のための重要なプログラムの一つとして注目されている。

¹³⁹ 住民参加型学校運営プロジェクトは、政権交代等関連した政治、治安状況の悪化のため開始が遅れ、2005年度より開始予定であるが、サイトはまだ最終決定していない。

¹⁴⁰ JICAのスキームであったいわゆる技プロ（技術協力方式プロジェクト）ではなく、長期個別派遣専門家をベースにして、国別特設研修、JOCV派遣、機材供与、小学校建設（無償）、草の根無償と有機的に連携したものの。日米コモンアジェンダに基づくWID案件で、USAIDとの協調に加え、UNDP-Japan基金も利用したマルチ・パイ協力でもある。教育行政官能力向上とジェンダー意識改革が中心。

本国内でも高まってきたEFA重視の流れに呼応したものとなっている。

EFA推進の観点から、少し詳しくみていこう。まず、サブセクターレベルでは、中学校への支援は、草の根無償によるわずかな学校建設だけである。つまり、日本のグアテマラ基礎教育支援は、ほとんどが小学校を対象に行われてきた。小学校の純就学率や修了率がほかのラテンアメリカに比べて特に低かった1990年代後半は妥当性が高かったといえよう。

「初等教育におけるアクセスの拡大」では、特に1990年代後半、女子教育協力の一部として、無償資金による小学校建設が実施されており、また小口でも草の根無償によって小学校の改築、増設などが行われ、アクセス拡大に寄与してきた¹⁴¹。

次に、「初等教育における教育の質改善」では、女子教育協力の中での各県プロジェクトのコンポーネントの中で、教育行政官が教員用マニュアルを作成したり、教員研修を実施したりして教員の質向上を図ってきた。また、女子教育協力の一環で、地方行政官の行政管理能力を高めるための現地セミナー、研修会、また日本での本邦研修も実施してきている。協力隊についても、個別派遣として小学校教師（理数科中心）、県教育行政能力を高めるための社会学隊員、プログラムオフィサーも県教育事務所に派遣された。また近年では、隣国ホンジュラスで盛んに実施されてきた算数教育協力の影響も受けて、シニア隊員1人、算数隊員4人による協力隊チーム派遣による算数プロジェクトが2002年より実施されており、算数の授業レベル向上のために活動している。グアテマラへの協力では、アクセスの改善にも寄与したが、それにも増して「質改善」の要素が強いといえよう。

今後、注目されるのは、2002年から少しずつ準備が始められてきた「住民参加型小学校改善プロジェクト」が、旧政権の末期症状（長期教員ストを通じての政府と教員と間での関係悪化による機能不全、和平合意後2回目の大統領選挙による混乱、その後の政権交代による一時的行政機能停止）のために長期の懸案事項（行政機能が落ち着くのを待った）になっていたものの2005年度から開始される見通しであることである。「コミュニティの参加をベースにして、学校運営や授業内容を改善し学校を変えていこう」という新しいタイプの協力であり、つまり新しい手法で、「質改善」を図るものである。旧政権時代に準備が始まったものであったが、新政権の教育政策（表4-7）を先取りした形になっており、今後の動向が注目される¹⁴²。

「初等教育における平等性の確保（特にジェンダー）」では、グアテマラへの貢献度では、2つの方向に分かれる。まず、ジェンダーに関しては、1990年代は小学校における男女の就学格差が大きく協力需要が高く、国際的にはジェンダー主流化、女子教育重視の国際潮流の流れにちょうどマッチした形で、最初は日本とUSAIDで、後には日本とUNDPで、ドナーパートナーを組んで、女子教育協力を実施してきている。日本の教育協力の中では、数少ない女子教育協力の事例である。一方、グアテマラの特有性（先住民比率が高い）や、和平合意との関係は、民族間の平等性の確保の観点から、ほかのドナーは二言語多文化教育支援を精力的に行ってきたが、日本のこの分野での直接貢献はほとんどない。

¹⁴¹ ただ、無償による学校建設の難しさ、問題点も（例えば、地元業者の建設実施状況の悪さ、周辺校とのバランスの問題、つまり立派過ぎて児童が集まり過ぎてしまったなど）旧専門家から指摘されている。（村田（1999））

¹⁴² JICA（2004b）

最後に「成人識字教育におけるアクセスの拡大」では、日本の貢献は大きいとはいえないが、過去に1人の協力隊員がCONALFA（国家識字委員会）で活動してきており、一定の貢献をしている。

なお、過去の日本のグアテマラに対する基礎教育協力に関するモニター・評価に関しては、女子教育協力に対するモニター・評価¹⁴³は実施されたが、個別の事業に対するモニターは十分には行われていない。算数プロジェクトに関しては、現在進行中であり、JICAによって、進行状況を確認するモニターが適宜、実施されている¹⁴⁴。

4 - 2 - 7 他ドナーからみた日本のEFA援助の重要性、優位性

現地調査（2004年8月実施）をした際に教育省へ行ったインタビューでは、教育省側からは、概ね好意的に日本の過去の援助を受け止めていた。ただ教育省は大きな組織であり、部局によっても日本の基礎教育援助に望むところは異なる。例えば、国内外協力局では、現在教育省が進めている政策やプログラムに沿った内容であれば、どのような形の援助でも歓迎するというのが基本的なスタンスである。グアテマラの場合、どの教育分野もニーズがまだ高いので当然かもしれない。教育計画局では、新しい学校建設も必要だが、現在使用されている学校の中で危険な状態にある、あるいは極端に老朽化した学校を補修するための資金援助を強く望んでいた。また、教育質改善局では算数プロジェクトのように、例えば、「算数の教授法改善といったことは、ほかの援助機関ではなかなか行われないので、大変歓迎している」とのことだった。女子教育支援に関しても、すでに終了してしまっただが可能であれば、また支援してほしいとの要望も聞かれた。

ほかのドナーに、「日本はグアテマラに対して、例えばどのような援助ができるか」と聞いたところ、多くのドナーから「いろいろなことができるのではないか」との返答があった。「学校建設、教材も含めたインフラ整備、教育財政支援、研修などいろいろな援助分野が可能である」というコメントをもらった。日本の女子教育協力や算数プロジェクトに関しても、「日本ならではの協力」との意見をもらった。そして、「日本が教育協力をしていくことは、グアテマラにとってとても重要である」との指摘も受けた。

今回の調査で明らかになったことは、ほかのドナーの意見などを聞くと、「EFA推進にとっても日本の教育援助は、過去貢献してきており、また今後も期待度が高い。日本が得意な教育援助分野を探すだけでなく、本当にニーズが高ければ、たとえ援助内容が他の援助機関と重なっても、関係機関と十分に調整を行えば、日本のスタンスは示せるのではないか」ということである。また、算数の教授法などの教科教授法、教室運営、学校運営などの面で、日本の経験が生かせる可能性もある。また、財政的に苦しいので、財政面での支援も何らかの形で必要である。無償資金協力が終了した国では、JBICによる新しい支援なども一つの可能性として考えられる（もちろん、無償を卒業した国すべてが、円借款の返済能力があるとは考えられないが）。それ以外にも、日本による新しい財政支援の方法が必要であるかもしれない。

¹⁴³ 水野（2001）、江連（2004）、アイ・シー・ネット(株)（2003）

¹⁴⁴ JICA（2004a）

4 - 2 - 8 グアテマラにおける日本の教育援助の比較優位

日本の教育援助の比較優位を考える場合、より根本的な議論として、「日本は、比較優位のあるものには援助しないのか。あるいはできないのか」という議論も存在し、「比較優位がそもそもなくても、相手側のニーズが強い場合は、なんとか援助を工夫してやるべきだ」という議論も成り立つ。しかし、ここでは、「日本の比較優位が存在し、日本側の投入できる資源にも限りがあり、できるだけ比較優位をもつことを中心に援助せざるを得ない」という仮定で、議論を進めていく。

グアテマラでは、すでに何年にもわたって女子教育協力、算数プロジェクトを中心に、無償資金による学校建設、草の根無償資金による県・地域レベルにおける各種教育援助、地方行政官研修を中心とした本邦研修、各種セミナー、研修会実施による人的資源の育成、成果物の作成という協力実績がある。それらの協力実績による蓄積は現在も生きており、その中で、現在も利用できるものは、日本の比較優位の一つである。

例えば、女子教育協力の成果の一つは、その手法にある。つまり、ローカルの県教育事務所にプロジェクト案を出してもらい、よい案を出したところに、多額ではない資金を提供する。その資金を使って、自分たちで作成した計画に沿って実施し、途中経過をモニターしてもらい、最後に自分たちで自己評価するという手法である。このすべてのプロセスで、セミナーや研修などを通じて教育省、県事務所の人材を育成し、日本での研修も含めてモチベーションを高めながら能力開発も進めて、県プロジェクトが（形成、実施、評価の各段階で）うまく進行するよう日本から技術援助する方法である。このような援助手法は、ほかの援助機関（ともに活動してきたUNDPを除いて）ではとられていない。

この手法は学校レベルや小さなコミュニティレベルでも実施可能で、学校をよくするための計画案を作成してもらい、審査を行った上で、多額でない資金を提供し、実施する。途中経過をモニターし、最後には自己評価してもらうというものである。県レベルの職員では、プロジェクトの形成、実施、モニター・評価に熟知した人材がおり、日本側でも過去に女子教育協力を通じた経験もあり、成果物もあるので、このようなコンセプトの協力は、日本の大きな比較優位の一つである。

また、グアテマラの場合は、地方教育行政官研修を中心とした本邦研修のインパクトが大きく、政権交代により人事異動が頻繁であるにもかかわらず、帰国後、教育省を中心とした教育開発の分野で、日本の教育協力の理解者としての側面を維持しながら活躍しており、帰国研修員を中心とした人脈の力は、日本の比較優位の一つである。

内容には、まず女子教育と算数教育が挙げられる。この分野は、ほかの援助機関は、近年本格的にはかかわっておらず、今後、日本によりどのような協力が行われるにしても、このコンポーネントをできるだけ含めることが（多くの経験も成果物もあり、人材もいるため）望ましく、日本の優位性を一層高めることになるであろう。ただし、近年小学校における男女の純就学率格差は急速に減少しており、単に格差減少だけでない新しい発想の女子教育（女性のエンパワーメントの初期形成としての女子教育など）が必要である。また、算数教育（教員自身の学力向上の面でも）に関してはすでに述べたが、今後重要性が一層高まり、比較優位性も高まると思われる。

以上述べた点は、日本の比較優位の高い点である。

中程度の優位性としては、小規模資金による学校建設と教員経験の十分にあるボランティア派遣がある。学校建設に関しては、近年急速に純就学率がのびたための都市部での教室増と遠隔地での小規模の学校建設に対するニーズは高い。建設数は少ないものの草の根無償による学校建設は地域のニーズに基づいているため、一定の比較優位性がある。また、いまだに内戦の影響が強い農村部も多く存在するため、「人間安全保障基金」による学校建設とほかのコンポーネントの組み合わせなども、今後優先度が高まる可能性も考えられる。

また、初等教育の留年、中退をなくし、初等教育の完全就学を目指すため、新政権では、教員の能力形成向上に重点を置いている。ボランティア（特に、青年海外協力隊）による活動には、当然大きな限界もあるが¹⁴⁵、教員としての十分な専門性をもっている人の場合は（授業改善、学級経営改善の側面では）、一定の比較優位性がある。現場レベルにおける活動を、専門性をもって直接行っているため、きめの細かい援助という意味では、ピースコー¹⁴⁶などと比べても、ニーズの高い場所によい人材が派遣された場合には、一定の比較優位性がある。

逆に、比較優位が低い内容としては、先住民を配慮した多文化二言語教育支援、教員養成校支援、教育改革プロセスに対する支援、ICT教育支援、成人識字教育支援、PRONADE支援、就学前教育支援などがある（当然、比較優位が低くても、ニーズは高いことはあり得、他ドナーと協調して実施することは、グアテマラには裨益する）。これらは、主要な援助機関によって支援が行われている。

結論としては、グアテマラにおける日本の基礎教育援助での一番の比較優位は、過去の日本からの基礎教育援助において形成してきた教育省関係の人的資源（日本での研修生のネットワークも含めて）、作成済みの各種成果物、協力を通じて蓄積してきた経験（グアテマラ側だけでなく、日本側も含めて）をもつことである。具体的には、特に女子教育協力によって蓄積された協力手法、帰国研修員と中心とした教育開発人脈、女子教育コンポーネント、算数教育協力で、これらの人的資源、成果物、経験（両国側における）を最大限に生かすことが、今後いかなる形における日本の教育協力においても、最大の比較優位となろう。

中程度の比較優位性のものとしては、小規模無償資金（草の根無償や人間安全保障基金など）による学校建設と教員経験の十分にあるボランティア派遣である。

比較優位性の低い分野としては、すでにほかのドナーが十分に援助を行っている分野で、競合してしまう可能性が強い分野が挙げられる。

¹⁴⁵ 例えば、2年の任期のうち、言語や生活に慣れて、実際の本格的活動ができるようになるには、早い人で半年、通常1年程度かかってしまうと、治安の問題や交通手段の確保の問題（本人運転による自動車、バイク利用の禁止）から活動地域が限定されてしまうなど。また、活動意識が低い協力隊員もときどき存在する。

¹⁴⁶ ピースコーは、米国のボランティアで平和部隊と呼ばれ、草の根レベルで活動するが、何かの専門性（例えば、教師としての専門性）をもって活動しているわけではない。

5 . 日本のEFA推進へ向けた日本の教育協力への提言

本研究は、大きく分けて3つの観点から分析を行った。最初に、EFAを世界的潮流の中で分析し、日本のODAによるEFAの取り組みについても分析した。また、アンケートやインタビューによる調査を行い、多くの実務者や研究者から幅広くわが国のODAによるEFA支援のあり方について意見を聞いた。さらにイエメンとグアテマラを事例に取り上げ、わが国と他ドナーの援助を分析し、比較優位を模索した。最終章である本章では、上記の分析結果を基に、わが国のEFA支援への提言を行うこととする。

5 - 1 効率性を重視した戦略的なEFA支援の展開

第一の提言として挙げたいのは、「効率性を重視した戦略的な教育援助を展開するべきである」という点である。第2章で述べたが、わが国のEFA支援を見ると、わが国はほかのドナーより多くの国でEFA支援を行っている。例えば、USAID、DFIDのEFA支援対象国は、それぞれ21カ国、31カ国であるのに対し、日本は、99カ国に対してEFA支援を行っている。支援国の数では、教育セクターで最も援助額が大きい世界銀行の95カ国を上回っている。わが国の援助戦略においては、現在、セクター・地域ごとの戦略の重要性が認識されており、例えば、外務省では国別援助計画を、JICAでは国別事業実施計画と課題別指針を策定している。特にJICAでは、「選択と集中」を掲げており、課題・地域別指針の作成を行っているほか、各援助対象国においてもODAタスクフォースを結成し、オールジャパンとしての援助方針の明確化を図っている。しかし、このような最近の動きは、今回アンケートを行った実務者や研究者にはあまり理解されていないようである。

本研究で行ったアンケート調査では、「日本のODAのEFA支援は戦略的な視点が欠けている」との意見がいくつかあった。特に、EFA支援においては、「途上国の教育開発、国際社会との協調関係の構築、日本の外交上の利益の3つの視点からEFA支援のあり方を考えることが重要であり、特に国際社会との協調関係の構築の点において、日本の立場が他国や国際機関に対して明確に示されるようにする必要がある」という見解がEFAを専門とする研究者数人から示されている。

現在、わが国が行っているODAによる教育援助は、基本的には途上国政府からの要請に基づくものとなっている。世界銀行などほかの援助機関でも途上国の要請を考慮するが、多くは国別の包括的プログラムである「国別援助戦略書」に沿って、プロジェクトの草案をしている。さらに、世界銀行の教育セクター支援においては、プロジェクトを始める前に教育セクター全体の分析を行い、その上で最も大きな課題を抱える分野、また効果の高い分野に焦点を当て、プロジェクトを計画・立案する。その際に効率性を常に重要視している。

わが国がEFA支援をする際に、仮に援助対象国側が十分な教育分析なしにEFA政策や実施計画を策定している場合、その援助対象国におけるEFA支援プロジェクトの重点分野・効率性を十分分析する必要がある。また、基礎教育案件の内容を決める前に、しっかりとした政策分析、中・長期的な予測推計分析などを行った上で教育案件の策定をする必要がある。わが国が教育支

援プログラムを策定するにあたり、「援助国の教育研究分析」や「教育政策づくり」を含め、援助国における比較優先順位や協力優先順位を十分に理解、把握することでより包括的で効率的な援助が可能になるのではないだろうか。

さらに付け加えると、わが国がODA大綱において支持しているMDGsやEFAを目標である2015年までに達成することを考えた場合、途上国の教育政策分析や教育政策づくりから支援をする必要があると考えられる。少なくとも、十分に基礎教育分野の分析を行い、その問題解決法を検討した上で援助を行う必要がある。それにより、「援助対象国にとってどのような支援が必要で、最も効果的か」また、「どのようにしたらMDGsの達成に貢献できるか」が明らかになり、意義の高い支援ができると考えられる。アンケート調査においても、「わが国の基礎教育支援は効率性をさらに重視することが必要である」、「案件形成においては十分時間とお金をかけて、よい案件を形成する必要がある」との指摘もなされている。

上記で述べた効率性に関して、わが国の最も代表的な援助の一つである学校建設を例に取り上げると、都心部や市街地での学校建設については、多くの生徒が集まり効果が表れているのも事実であるが、生徒の少ない地域でコストの高い学校建設を行うことは、あまり効果的ではない。わが国のODA大綱でうたっているMDGs達成のための支援を考えた場合には、より効率性の高い支援を行うことが必要であろう。第4章のイエメンにおけるほかのドナーの支援との比較分析でも述べたように、わが国の無償援助でいかにアンタイドの学校建設ができるか、コストをいかに下げて数多くの学校を建てるかが今後の課題であろう。

5 - 2 経常経費などへの支援

経常経費支援を行うかどうかは、EFA支援において議論の分かれるテーマである。世界銀行の教育エコノミストが中心になって行われた、各国のEFA達成に向けた財政ギャップの分析によると、経常経費支援なしにEFAを2015年までに達成することは不可能であり、経常経費支援が重要であるとの報告がなされている¹⁴⁷。しかしその半面、経常経費支援のデメリットもある。「経常経費支援などに含まれる教員の給料を援助機関が支援することは、援助国の教育開発の持続性を欠く」というのが主な主張である。仮に2015年まで援助機関が支援しても、その後、援助国が自立的に経常経費を自国の予算からまかなえるようにならなければ、教員の解雇という問題にもつながることが懸念される。世界銀行では、経常経費支援をする場合には、マクロ経済分析や政府の経費予測分析を行い、援助国に対してコスト・リカバリー（cost recovery）などの方策をコンディショナリティとして付け加えるなどの対策を行っている。

本研究の第3章でも述べたが、本研究のアンケートに協力していただいたわが国の研究者や実務者の中で、経常経費支援を支持する声は非常に大きい。ただし、2015年のMDGs達成期限内に、途上国が経常経費を自国でまかなうことのできる規模の経常経費支援にとどめるべきで、むしろ経常経費を確保するためのシステムやメカニズムに関する能力開発支援に重点を置くべきである

¹⁴⁷ Bruns et al. (2003)

う、という意見が多く見受けられた。

研究代表者の小川は世界銀行在籍当時に、イエメンにおいて2015年までにMDGsを達成するために必要な予算と、教育セクターに充当できる政府予算について、シミュレーションモデルをつくって算出し、財政の不足額を研究分析した。その結果を踏まえて、イエメンにおいても経常経費支援はMDGsを達成するのに不可欠であると結論づけた¹⁴⁸。

経常経費支援をするべきかどうかの判断に際しては、EFA: FTIインディカティブ・フレームワーク¹⁴⁹のマクロ経済指標を分析するのが一つの方法である。これらの指標がよくなれば、自然に自立発展性を確保した状態になると考えることができるからである。したがって、マクロ経済的指標が良い国には、経常経費支援を考えてもいいのではないだろうか。また、学校建設などに用いている多くのリソースの一部を、パイロット的に経常経費支援に使用することも考えられるのではないだろうか。

2003年に開かれたEFA: FTIのオスロ会議以降、数カ国に触媒基金が支給された。その中でもイエメンの1000万米ドルが最も大きな金額である。イエメンは国レベルの実施計画を基に、教員の給料に本ファンドを使わず、学校建設、教員育成、キャパシティ・ビルディングにあてている。わが国もこの触媒基金を活用することで、トランジション・コストを下げることもできる、といったメリットがある。

コモン・ファンド形式の財政支援は、日本の顔が見えなくなり、日本国民の支持が得られない、という意見もあるが、途上国政府と各国政府（日本政府も含めて）の双方が、各国国民や各方面にきちんと説明責任を果たしていくことで、その問題はある程度解消されると考えられる。途上国政府は、コモン・ファンドの合計・詳細・使用目的を明らかにし、援助ファンドを有効に使用しているとメディアを通して全国民にきちんと広報することが必要である。また、日本国内では、政府公報なども含めて、ある途上国へのコモン・ファンドの合計・日本の占める割合・用途などを発信することが必要である。実際に途上国の基礎教育向上に大きく貢献しており、日本の援助も感謝されていることをきちんと日本国民に知らせれば、日本の顔が見えないという声は、大きく減少すると思われる。

触媒基金やコモン・ファンドなどへの拠出を通じた経常経費支援については、拠出のための具体案として、少額であれば専門家の現地業務費を積み上げて拠出する、草の根無償の一部をイヤーマークつきで拠出するなどの方法も考えられる。

¹⁴⁸ Ogawa (2004)

¹⁴⁹ インディカティブ・フレームワークは、EFAをすでに達成している国の中で最も重要な教育指標をみている。例えば、国の歳入がGDPのどれくらいの割合を占めるか。国全体の予算からどれくらいの割合が教育予算に使われているか。その中でも初等教育の割合はどれくらいか、など。

5 - 3 日本のODAによる基礎教育援助支援額の割合の増加と、 EFA・MDGs等の上位目標をより強く意識した協力の実施

日本のODA政策全体の中において基礎教育支援を特に重視する立場は、第3章でみてきたように新ODA大綱、新ODA中期政策の中でも明確である。また、文部科学省による国際協力懇談会の開催、政府によるBEGINの発表などでも、基礎教育支援の強化が明確に示されている。2000年までの日本のODA総額における教育援助割合は、OECDのDAC諸国の中では高いとはいえず、その中でも、高等教育支援や職業訓練を重視する傾向があった。しかし、上記のような流れを自然に受け止めれば、2000年以降、基礎教育への財政面でのコミットメントが急増しているように考えられる。

しかし残念ながら、本研究の第3章(3-2-2)でも述べたように、基礎教育支援への支出割合は、最近でもあまり高いとはいえない。教育サブセクター別援助実績比率をみると、2002年で職業訓練・産業技術教育が29.8%に対して、初等・中等基礎教育が20.7%である。ODA大綱で掲げているEFA・MDGs支援の重要性から、また国際社会の中での日本の途上国への貢献の面から、より強くEFA・MDGs支援を意識した取り組みが必要である。

本研究の第2章(2-2-5)でみたように、わが国のODAによるコミットメントベースでは、基礎教育援助額のODA全体額のなかで占める割合は、現在でもOECDのDAC諸国の中で高いとはいえず、過去の日本のODAの特徴である基礎教育支援へのコミットメントの割合の少なさから脱しているとはいえない。残念ながら、日本のそのような姿勢が国際教育NGOからも強い批判的になっている¹⁵⁰。ODA全体の総額を増やすことは、国民の理解を得る必要もあり容易でないが、日本が本当にEFA・MDGs支援を重視しているという立場に立つなら、ODAの中でEFA支援額の割合(日本は1.1%)を、最低でもDAC平均(2.9%)(表2-7、表2-8より推計)まで高めてもよいのではないかと思われる¹⁵¹。(国民の理解が得られにくいという意見もあるが、EFA支援の割合を高めることは、広報をきちんとすれば、教育の重要性を認識している日本国民の理解を得ることは十分可能であろう。)

5 - 4 大学との連携、従来のODAの枠にとらわれない「日本」としてのEFA支援への模索

途上国においてEFA達成の速度を速めるには、政府や教育省の力だけでは不十分で、市民社会、NGO、コミュニティなども主体的に取り組む必要があるのと同様、援助をする日本側も官学民一体となったオールジャパンとしての動きが重要であると考えられる。

わが国では、2004年の国立大学の法人化に伴い、教育開発の分野で大学がJICAのプロジェクトを受注することが可能となった。これまで、コンサルタント会社の教育分野の開発における専

¹⁵⁰ GLOBAL CAMPAIGN FOR EDUCATION (2005) Missing the Mark

¹⁵¹ 2004年のコミットメントベースで、日本0.3%に対し、DAC平均2.7%と、かなりの開きがある。ただし本邦のコミットメントの割合は毎年の変動が大きく、2002年は日本1.5%である。
OECD/DACデータベース (The International Development Statistics online: www.oecd.org/dac/stats (2006年3月) 参照)

門性と、プロジェクトの形成、実施、モニター等を実際に実施していく実務能力を伴った専門性でプロジェクトが行われてきたが、大学が教育開発のプロジェクトに参入することにより、プロジェクト受注の競争率が高まり、全体として初等教育プロジェクトの質が高まるのではないだろうか。大学の新規参入に伴い、今までにない新しい発想による独自の協力方式が生み出される可能性もあり、今後注目される。コンサルタント会社やNGOもさらなるプロフェッショナルリズムを要求され、全体的な質の向上につながるとも考えられる。本研究で取り上げたJICAの「イエメン・タイズ州地域女子教育向上計画プロジェクト」では、開発コンサルタント会社と大学が共同企業体をつくりプロジェクトを競争受注し、プロジェクトの運営を行っているが、双方の得意な分野を生かしたプロジェクトであると思われる。

大学（特に旧国立大学）は開発途上国の教育開発・教育政策の分野において専門的な知識と技術のノウハウは蓄積してきたが、実際にプロジェクトを競争受注するためのプロポーザル作成やプロジェクト実施（特にプロジェクト運営費のマネージメント）の分野での経験は、ほとんどない。しかし、これまでわが国の教育プロジェクトに中心的に携わってきた開発コンサルタント会社と共同企業体を組むなどして大学が参入することにより、EFA支援が充実すると考えられる。

また、大学が携わるプロジェクトに大学院生をインターンシップなどの形で巻き込むことにより、現在でもまだ多いとはいえない日本人の教育開発分野の人材育成にもつながり、中・長期的な視点から見ても、わが国の教育支援を充実させることにつながるであろう。

EFAを支援していく上で、NGOとの連携強化も課題であろう。第3章で触れたEFA支援のアンケートで、EFA支援のための援助手法について尋ねたところ、「教育NGOへの直接資金援助」が、2番目に多い結果となっている。「地域に密着したNGOに支援することは、直接支援が届きやすい」などの理由から、研究者・実務者のNGOに対する期待は大きい。日本のNGOが現地で直接活動するケース、現地NGOへの直接支援（現地NGOの信頼度を十分に調べる必要があるが）、日本のNGOと現地NGOの連携など、さまざまなケースが考えられる。現在、JICAの草の根技術協力事業などで、日本の教育NGOをサポートするケースや、現地大使館レベルで、単年度の草の根無償資金により現地教育NGOを支援するケースもあるが、全体としては不十分である。これらのスキームをより発展・充実させ、NGO側にとって使いやすい形にしていくことが必要である。信頼できるNGOを通じてEFA推進支援を強化することは、一つの重要なオプションと考えられる。

5 - 5 日本が比較優位をもつ協力分野への発展的充実と新しい援助方法の模索

多くの国際機関や二国間の援助が途上国に向けられている現状において、限られた基礎教育援助予算の中で、EFA支援をより効果的なものにしていくためには、日本が比較優位をもつ基礎教育援助分野を中心に支援したほうが一般的には、よいといえる（もちろん、その国の状況によっては、日本にとってあまり比較優位が少ないと考えられる場合でも、ニーズが高い場合には、なんとか工夫して対応すべきである場合もあろう）。

しかし、日本の比較優位を考える場合、第4章（イエメン、グアテマラ）でも述べたように、

国単位で見れば、その国への日本の基礎教育援助実績で結果が残ったものが重要であり、過去の基礎教育援助の中で比較的うまくいった事例の教訓を集め、成果の出なかった部分を改善していくという地道な作業を積み上げるしかない。第5章(5-1)でも述べたように、日本は、外務省、JICAを中心として、世界99カ国に対して、EFA支援を行っている。その広範囲な教訓をまとめるのは、個人的な研究者レベルでは不可能であり、たとえ開発コンサルタント会社に委託しても困難であり、外務省、JICA、JBIC、文部科学省と大学、他研究機関、民間、NGOsがチームを作ってまとめることが望まれる。

我々の研究の中で明らかになった側面から、いくつかの示唆を提示してみたい。

第一に、一般無償資金、草の根無償、人間安全無償などによる「アクセスの拡大」への新しい対応である。「アクセスの拡大」への対応については、日本もこれまで実施経験があり、ニーズも国によっては高く、比較優位性があるといえる。しかし、アンケートにおいて、過去の一般無償資金による学校建設費のコスト高などに対する批判的な意見もみられたように、その全体額をこれまでのように中央政府に直接渡すのではなく、各州や各県の地方教育行政機関やコミュニティレベルに直接資金が提供されるようにし、住民参加・コミュニティレベルでのオーナーシップを重視しながら、学校建築数の増加、建設費のコストダウン、保守管理の継続性の確保などに取り組む必要がある。

また、一般無償対象外の国などに対しては、現地大使館の裁量が大きい小口資金(草の根無償、人間安全無償など)を今以上に多重活用(複数案件を同時使用)し、上記と同じく住民参加を基本とした学校建設、増設、改築によるアクセスの拡大を図るべきである。

第二に、「アクセスの拡大」のための学校建設と、「教育の質向上」を図る技術協力の有機的な連携である。日本による援助効果を高めるためには「アクセスの拡大」と、日本がこれまで特に重視してきた「教育の質向上」を狙いとした技術協力の有機的な組み合わせを行い、特定地域に狙いを定めて、ほかのドナーとのバランスを考慮しながら、投入の集中を行うべきである。

これまでのわが国のEFA支援をレビューすると、教育のMDGs達成目標にも掲げられている「教育のアクセス」に関しては「あまり貢献していない」と認識されていることが、今回アンケート調査を行った結果から分かった。その半面、教育の「質の向上」を含む過去のEFA支援については、量的にまた内容的に日本のODA規模から考えて「十分に行われてきた」と考えている研究者や実務者は多くないが、日本のEFA支援の途上国に対する貢献度の面では、「EFA支援はそれなりに途上国において貢献してきた」と回答した人が多い。

2005年のEFAグローバル・モニタリング・レポートでも「教育の質」をテーマに取り上げているが、初等教育の普遍化を考えた場合、純就学率が90%を超えるあたりからは、重要性の比重が「アクセスの向上」よりも、留年、中退を減少させて全員が初等教育を修了できるように、「教育の質向上」に移ってきているといえる。それは、今回の事例研究国であるグアテマラにも当てはまり、教員の質向上(基本的な学力レベル向上と実践的な指導法向上)が、避けて通れなくなってきている。最近のUSAIDによる調査では、「教員の言語能力は、教員経験年数の増加に応じてレベルアップするが、教員の算数・数学のレベルは、教員経験が長くなっても向上せず、また教育省の研修を受けても改善効果はみられない」(4-2-4参照)ことが明らかにされている。

つまり、教員の質向上（特に、理数科分野）のためには、若年教員形成システムの根本改善と現職教員への効果的研修の二本柱が必要であると考えられる。すなわち、EFAの到達度によって、基礎教育援助重点が当然異なり、アクセスがある程度改善された国や地域に対しては、今後「初等教育における理数科教育」の向上への需要がグアテマラのように高まる可能性が強いということである。EFAの到達度に応じた「アクセスの拡大」のための学校建設と「教育の質向上」を図る技術協力の有機的な組み合わせや、初等教育の質向上の分野における、理数科教育の向上も今後とも重要な分野の一つである。

第三に、教育援助専門家の長期的視点に立った育成である。アンケートでも教育援助専門家の重要性に対する意見が多い。効率化を図る意味でも、国際援助潮流の観点からも、現地プロジェクトレベルにおける他ドナーとの援助協調は避けて通れず、さらに、日本のプレゼンスを明確に示すためには、日本の教育援助専門家の役割は大変重要である。そして、その重要性は今後さらに高まると考えられる。

現在、若手の研究者、実務者の中で、優秀な人材が育ちつつある。さらに多くの国際レベルで通用する人材を育成するため、大学、外務省、文部科学省、JICA、JBIC、シンクタンク、開発コンサルタント会社などが連携、協力を深めて「教育援助専門家育成戦略」を策定、実行していくことが重要であろう。

第四に、技術協力の新しい形態への柔軟対応である。2000年以降は、日本による援助手法も、少しずつ多様化しつつあるが、現実には、その理念や目的の違いから、専門家の派遣事業とボランティア派遣事業には、互いに相容れない面も存在する（例えば、協力隊事業には、日本の青年育成や国際交流の側面も強い）。しかし、このような多様な形態で、しかもボランティアであっても一定の専門性をもって人材を派遣できるのは、日本の比較優位の一つである。

基礎教育援助の効果という観点で見た場合、特に技術協力の分野では、目に見える成果をあげることは簡単ではない。そこで、必ずしもチーム派遣にする必要はないが、専門家・シニア海外ボランティア・青年海外協力隊の役割を明確にし、それぞれの立場のメリットが発揮できるように、3者を同時に派遣することが、より技術協力の援助効果を高めると考えられる。

具体的な例として、以下のような方法が考えられる。専門家を、教育省の中央に派遣し、援助調整や協力全般の進行に責任を持つようにする。シニア海外ボランティア（40代、50代を中心に）には、日本での現職教員や教育現場経験の豊富な人を採用し、地方の教育行政機関に派遣して、地方教育行政の改善や、校長への支援を中心とした学校マネジメントの改善支援に活用する。青年海外協力隊には、現職教員や教育現場経験の人を採用し、学校に直接派遣して、授業改善や学級経営改善を中心とした活動に活用する、などである（ボランティアに関しては、募集の時点から、EFA支援のための活動であることを明確に、事前研修でも、EFA支援に関する事前学習を増やし、派遣後の国内支援体制も充実させる）。上記は、あくまで一例にすぎないが、多様な人材派遣制度があるので、それぞれの制約をできるだけ減らし、うまく役割分担しながら全体として効果があがるように、有機的な人材派遣を行うべきであろう。人材派遣以外でも、各スキームの柔軟性をより高めるべきである。

以上、相対的に比較優位性があると思われる側面からみてきたが、仮に過去の援助実績があま

りない分野であっても、現実に強いニーズが存在する場合には、過去の比較優位性をもった分野だけでなく、そのニーズにもなんとか対応できるように、我々の基礎教育援助の質（援助スキームの多様性と柔軟性）を高めるさらなる努力が日本のODAにも求められるであろう。

参考文献

- アイ・シー・ネット(株) (2003) 『外務省委託 開発における女性支援 (WID) / ジェンダー政策 評価 最終報告書』
- 内田雅子・小川啓一 (2003) 「万人のための教育：ファスト・トラック・イニシアティブ (Education for All - Fast Track Initiative) における日本の役割を考える」 『国際開発ジャーナル』 6月号、pp. 54-55
- 内海成治 (1998a) 「国際教育協力論の試み - DAC新開発戦略をめぐって - 」 『大阪大学人間科学部紀要』 第24号、1998年3月
- (1998b) 「90年以降の国際教育協力の動向 - OECD・DAC基礎教育会議の意味 - 」 広島大学 教育開発国際協力研究センター 『国際教育協力論集』 第1巻第1号 (1998) pp. 87-98
- 江連誠 (2003) 『専門家業務完了報告書』 国際協力機構
- (2004) 「グアテマラの女子教育の状況変化と今後の課題 - 日本の女子教育協力へのモニター・評価を通じて - 」 大津和子代表 『発展途上国における基礎教育のカリキュラム・プログラムに関する研究 - 女子教育を中心に - 』 科研費共同研究 [基盤研究B]
- 江原裕美 (2001) 「第一章 開発と教育の歴史と課題 - アメリカ「開発教育」の足跡をめぐって」 江原裕美編 『開発と教育』 新評論
- 小川啓一 (2004) 「ODAの学校建設協力はMDGs達成を第一目標に」 『国際開発ジャーナル』 2004年5月号、pp. 12-13
- 開発援助委員会 (DAC) (1996) 「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」 (日本文) / Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation (英文) DAC新開発戦略援助研究会編 (1998) 『DAC 新開発戦略援助研究会報告書 第1巻 総論』 国際協力事業団
- 開発援助委員会 (DAC) 新開発戦略援助研究会編 (1998) 『DAC 新開発戦略援助研究会報告書 第2巻 分野別検討』 国際協力事業団
- 外務省 (2002) 『政府開発援助 (ODA) 白書』 国際協力推進協会
- (2003a) 『政府開発援助ODA白書、年次報告』 国際協力推進協会
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho.html>)
- (2003b) 『政府開発援助大綱』 (通称：新ODA大綱) 2003年8月
- (2004) 『政府開発援助ODA白書、年次報告』 国際協力推進協会
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusho/03_hakusho/index.html)
- (2005) 「政府開発援助に関する中期政策」 (通称：新ODA中期政策) 2005年2月
- 北村友人 (2004) 「基礎教育への国際的な資金援助の試み - EFAファスト・トラック・イニシアティブ導入の背景と課題 - 」 『国際協力研究』 Vol.20 No.1 (通巻39号) 2004.4、国際協力機構
- 黒田一雄 (2001) 「第三章 教育開発戦略の行方 世界銀行とユニセフの政策文書の比較から」 江原裕美編 『開発と教育』 新評論

- 国際開発センター／コーエイ総合研究所（2004）『教育開発プロジェクト実施・評価体制改善のためのプロジェクト研究』国際開発センター、2004年3月
- 国際協力研究センター（2003）『国際教育協力論集』第6巻第1号pp. 83-90
- 国際協力事業団（JICA）（1994）『開発と教育 分野別援助研究会報告書』国際協力総合研修所
- （JICA）（1999 - 2002）「グローバルイシュー（環境／ジェンダー・WID／感染症／教育／貧困／障害者支援／平和構築／ガバナンス）」国際協力機構 企画・評価部、環境・女性課、1999年度実績～2002年度実績
- （2001）『教育分野青年海外協力隊教育分野巡回指導調査団調査報告書』
- （2002）『開発課題に対する効果的アプローチ - 基礎教育』2002年5月
- 国際協力機構（JICA）（2003）「日本の教育経験 - 途上国の教育開発を考える - 』国際協力総合研修所
- （2004a）『グアテマラ・ホンジュラス教育分野青年海外協力隊巡回指導調査報告書』
- （2004b）『グアテマラ国住民参加型小学校改善プロジェクト第二次事前評価調査団 調査報告』
- （2004c）『イエメン基礎教育開発戦略（BEDS）実施に関するキャパシティビルディングプログラム（仮称）第一次事前評価調査報告書』
- （2005）「平成17年度 JICA国別事業実施計画 グアテマラ共和国（ドラフト版）」
- 国際協力銀行（2002a）『海外経済協力業務実施方針』（平成14年4月1日～平成17年3月31日）
- （2002b）『バングラデシュ教育セクターへの概観（日本語要約版）』
- （2003）『国別・重点分野別事後評価概評 概評報告（重点分野レビュー）「人材育成」』
- 斉藤泰雄（2001）「第四章 基礎教育の開発10年間の成果と課題 - ジョムティエンからダカールへ」江原裕美編『開発と教育』新評論
- （2002）「ラテンアメリカ・カリブ海地域における基礎教育カリキュラム・プログラムに関する研究」『国立教育政策研究所紀要』第131集、2002年3月
- 澤田康幸・黒田一雄・結城貴子（2002）「第3章 分野別の援助動向：教育開発 - 現状と展望」『開発援助動向シリーズ3 開発アプローチと変容するセクター課題』国際開発高等教育機構
- 澤村信英（2003）「国際教育協力の日本の特質 - その複雑性と優位性 - 」広島大学教育開発
- 玉懸光枝（2000）「第8章 『2000年評価』世界、地域レベル、テーマ別レポート概要」米村明夫編 2000年度「教育開発の理論と現実」研究会報告書『教育開発：政策と現実』アジア経済研究所
- 豊田俊雄編（1995）「『開発と社会に』に関する新しい視点 - 教育を中心として - 」『開発と社会：教育を中心として』アジア経済研究所
- 浜野隆（2002）「日本のODA：その歴史と仕組み」、「国際比較で見た日本のODA」『国際協力論入門：地域と世界の共生』角川書店
- 万人のための教育世界会議（1990）ユニセフ駐日代表事務所訳「万人のための教育世界宣言 - 基礎的な学習のニーズを満たすための行動の枠組み」堀尾輝久・河内徳子編（1998）『平和・人権・環境 教育国際資料集』青木書店

- 水野敬子 (2001) 「ジェンダーに配慮した初等教育協力 - グアテマラ女子教育パイロットプロジェクトの定量分析 - 」 『国際協力研究』 Vol.17 No.1 (通巻33号)
- 村田敏雄 (1999) 『総合報告書 (JICA専門家最終業務報告書)』
- (2001) 「第二章 教育開発のオピニオンリーダー - 国連機関」 江原裕美編 『開発と教育』 新評論
- 文部科学省国際教育協力懇談会事務局 (2002) 「国際教育協力懇談会資料集」 2002年7月
- ユニセフ (1998) 『1999年世界子供白書 - 教育』 ユニセフ駐日事務所
- (1999) 『2000年世界子供白書』 ユニセフ駐日事務所
- (2002) 『統計で見る子どもの10年 (1990-2000) - 「子どものための世界サミット」からの前進』 ユニセフ協会
- (2004) 『2004年世界子供白書 - 女子・教育・開発』 ユニセフ駐日事務所
- UNDP (2002) 『ミレニアム開発目標』 UNDP東京事務所
- (2003) 『人間開発ってなに? - 本当の豊かさをもとめて - 』 UNDP東京事務所
- 米村明夫 (2001) 「第7章 解説 教育をすべての者に (Education For All) 運動 1990年以降の基礎教育普及のための国際的動向」 米村明夫編 2000年度「教育開発の理論と現実」研究会報告書 『教育開発: 政策と現実』 アジア経済研究所
- Brun, B. et al. (2003) *Achieving Universal Primary Education by 2015: A chance for Every Child*, The World Bank, Washington, D.C.
- EFA Forum (the International Consultative Forum on Education for All) (1996a) *Education for All Achieving the Goal*, Working Document, UNESCO Paris.
- (1996b) *Education for All Achieving the Goal, Final Report*, UNESCO Paris.
(http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/mid_decade_amman.shtml) (2004.12.27)
- GLOBAL CAMPAIGN FOR EDUCATION (2005) *Missing the Mark – A School Report on Rich Countries' Contribution to Universal Primary Education by 2005*.
(www.campaignforeducation.org/schoolreport/index.html,
www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/education/gce_missing.htm, 2005.3.15)
- MINEDUC (1999) *la EPT Evaluación : Guatemala*.
- (2003a) *PLAN NACIONAL DE EDUCACION PARA TODOS 2004-2015 (BORRADOR)* Guatemala
- (2004a) *EL DESARROLLO DE EDUCACION EN EL SIGLO XXI, INFORME NACIONAL, REPUBLICA DE GUATEMALA*.
- (2004b) *PLAN NACIONAL DE EDUCACION, VERSION PRELIMINAR PARA REVISION*.
- (2004c) *Plan de Educación*.
- Ogawa, K. (2004) "Achieving Education for All by 2015: The Case of Yemen" *Journal of International Cooperation Studies*. October, Vol. 12 No. 2, pp. 69-89.

- PNUD (2001) *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: El Financiamiento Del Desarrollo Humano.*
- PREAL (1999) *Mañana es muy tarde.*
- (2003) *Time to Act.*
- UNESCO (2000a) *World education report 2000*, UNESCO Paris.
- (2001a) *NATIONAL EDUCATION POLICIES AND PROGRAMMES AND INTERNATIONAL COOPERATION: What role for UNESCO*, UNESCO Paris.
(http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=10200&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (2004.12.28)
- (2001b) *Information Note on the Education for All 2000 Assessment*, UNESCO Paris.
(http://www.unesco.org/education/efa/efa_2000_assess/infonete.shtml) (2005.1.12)
- (2001c) *High-Level Group on Education for All. First Meeting. Report 2001*, UNESCO Paris.
- (2002a) *An International Strategy to Put the Dakar Framework for Action on Education for All into Operation*, UNESCO Paris.
(http://www.unesco.org/education/efa/global_co/comprehensive_efa_strategy.shtml) (2005.1.12)
- (2002b) *Dakar Follow-up Bulletin No.38.*
- (2004a) *EFA Global Monitoring Report 2005.*
- (2004b) *Educación para Todos en América Latina: Un objective a nuestro alcance: Informe Regional de Monitoreo de EPT 2003.*
- (2004c) *INFORME FINAL RELATORIA, PRIMERO FORO CENTROAMERICA DE EDUCACION PARA TODOS 2003*, UNESCO para Centroamérica, Costa Rica.
- UNICEF (2003) *UNDERSTANDING UNGEI AS EFA FLAGSHIP: Issues of Leader and Coordination in Girls' Education, Fourth Meeting of the Working Group on EFA*, UNESCO HQ, Paris 22-23 July 2003.
- WCEFA (The World Conference on Education for All) (1990a) *World Declaration on Education for All: Meeting Basic learning Needs.*
- (1990b) *Framework for Action: Meeting Basic Learning Needs.*
(http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/world_conference_jomtien.shtml, 2003.10.15)
- WEF (World Education Form) (2000a) *Education for All 2000 Assessment: Global Synthesis*, UNESCO, Paris.
- (2000b) *Education for All 2000 Assessment: Statistical Document*, UNESCO, Paris.
- (2000c) *The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Comments*, UNESCO, Paris.
- World Bank (2000a) *Education for All: From Jomtien to Dakar and Beyond*, Working Paper 22719.

- (2004a) *Education for All (EFA) : Fast Track Initiative Progress Report*.
Development Committee, April 25.
- (2004b) *Education for All (EFA) : Fast Track Initiative Status Report*. Prepared for
the Education for All Fast Track Initiative, Annual Meeting, November 10-12.
- (2004c) *GNI per capita 2003 (Atlas method and PPP)*.
(<http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>) (2004.12.12)

参考資料 1

- アンケート調査 -

関係者各位様

平成16年11月 1 日

神戸大学大学院国際協力研究科
小川啓一 (助教授)
江連 誠 (博士課程後期在籍)
武 寛子 (博士課程前期在籍)

記

日本のODAによるEFA支援に関するアンケートへの協力依頼

アンケートの趣旨

この度、国際協力機構（JICA）の客員研究員として「万人のための教育（EFA）への挑戦：日本のODAに対する提言（仮）」という題目で、研究させていただいております。

グローバルにEFAをみてもみますと、1990年、タイのジョムティエンにおける「万人のための世界会議（WEFA）」以降、基礎教育普及に対しての世界的な取り組みがなされています。2000年4月にセネガルのダカールにて開催された、「世界教育フォーラム」において、2000年の時点でも、多くの子どもが初等教育へのアクセスを欠いており、非識字者の存在、男女間における差別、教育の質の悪さが問題とされました。そのため、それぞれの期限を延ばし、それ以上延期しない決意のもと、2015年までに初等教育の修了率の向上を含めた初等教育の完全普及、2005年までの教育における男女就学格差是正などが目標となっています。

国際社会において、基礎教育普及に対する関心が深まる中、日本のODAでも基礎教育支援を強調するようになってきました。2002年6月のG8カナナスキス・サミットを機に、教育分野に関する援助方針を策定・発表し、基礎教育分野において支援を実施する際の重点項目が挙げられているBEGINが発表されました。それ以降、日本はBEGINを通して基礎教育普及への支援に取り組んでいるように思います。今研究の海外調査を米国ワシントンDCとグアテマラ国にて行いましたが、世界銀行、米州開発銀行、USAIDのスタッフの方々から「BEGINの取り組み」や「BEGINのもとで日本の基礎教育援助がどのように展開しているのか」など、いくつかの質問も受けました。そこで、日本のEFA支援に携わっておられる研究者・実務者の方々に、日本のODAによるEFAの取り組みに対する見解を伺いたく、今回アンケートの協力をお願いすることとなりました。大学院で国際教育開発や協力を学んでおられる方にも今回のアンケートにご協力をお願いしたいと思います。

どうぞよろしくお願ひいたします。

アンケートの活用方法

今回の研究は、EFA推進に関して日本のODAに対する提言を最終的にまとめることが、研究目的の重要な柱となっていますが、私たちの事例研究の結果からレポートをまとめる段階で皆様のご意見を参考にさせていただきたいと考えております。このアンケートは、日本のEFA支援に対する研究者・実務者の見解として、最終報告書の一部としてまとめさせていただく予定です。直接のお名前や所属先、あるいは個人が特定される形式では、掲載せず、ご迷惑をおかけすることは、絶対にございませぬ。今回の研究をより充実したものにし、さらにJICAへの提言を通じて日本の教育協力援助をより良いものにするためにもぜひご協力をお願いいたします。

アンケート説明

このアンケートは大きく4つに分かれており、全部で27問あります。最後の質問を除いて、すべて選択式となっております。大変お手数ですが、なぜその回答を選んだのか、また、「不十分・不適切と思う」といった回答をされた場合は、どのように改善すべきか、を具体的に書いていただけると幸いです。

また、大変申しわけございませんが、2004年11月10日までに電子メールに添付のうえ、ご返答をよろしくをお願いいたします。

日本のEFA支援に関するアンケート

【最近のEFA政策に関して】

問1. 2002年にカナナスキス・サミットにおいて日本が発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」の援助方針や内容についてご存じですか。

- | | | |
|-----------|----------|-------------|
| 1 よく知っている | 2 知っている | 3 まあまあ知っている |
| 3 あまり知らない | 3 全く知らない | |

〔選んだ理由をお答えください〕

問2. 「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」以後、開発途上国のEFA支援がこれまでの支援に比べて強化されたと思いますか。

- | | | |
|----------|------------|-------------|
| 1 強くそう思う | 2 そう思う | 3 どちらとも言えない |
| 4 そう思わない | 5 全くそう思わない | |

〔選んだ理由をお答えください〕

【ジョムティエン会議以降のEFA支援に関して】

問3．日本のODAによるEFA支援は（初等教育支援）、開発途上国において貢献してきたと思いますか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問4．これまでの日本のEFA支援は、十分だとお考えですか。

- 1 非常に十分である 2 十分である 3 まあまあである
4 十分でない 5 全く十分でない

〔選んだ理由をお答えください〕

【EFA支援の援助額に関して】

問5．日本のEFA支援は、援助金額的に十分だとお考えですか。

- 1 非常に十分である 2 十分である 3 まあまあである
4 十分でない 5 全く十分でない

〔選んだ理由をお答えください〕

問6．日本のEFA支援は金額的に見て、効果的に行われてきたとお考えですか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全く思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

【EFA支援の内容に関して】

問7．日本によるEFA支援の援助内容は、途上国における「教育の質」の改善に貢献してきたと思いますか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問13．日本によるEFA支援を実行していく上で、より重要だと思われる援助方法は次のうち、どの項目とお考えですか。最も重要だと思われる項目を3つ選んでください。

- 1 専門家派遣
- 2 協力隊、シニアボランティアの派遣（現職教員派遣を含む）
- 3 教育行政官の日本での研修
- 4 現職教員の日本での研修
- 5 第三国研修
- 6 教育NGOへの直接資金援助
- 7 国際機関への拠出を通しての支援
- 8 その他（ ）

〔選んだ理由をお答えください〕

問14．日本による学校建設支援は適切だとお考えですか。

- 1 強くそう思う
- 2 そう思う
- 3 どちらとも言えない
- 4 そう思わない
- 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問15．日本による学校建設は、その建設費用や立地状況等から考えて途上国がMDG達成を促進するのに効果的だとお考えですか。

- 1 強くそう思う
- 2 そう思う
- 3 どちらとも言えない
- 4 そう思わない
- 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問16．日本のタイドによる学校建設は、MDG達成目標を考えた場合、EFA支援に役立っているとお考えですか。

- 1 強くそう思う
- 2 そう思う
- 3 どちらとも言えない
- 4 そう思わない
- 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問17．JICAによる青年海外協力隊の理数科教師派遣は、EFA支援に役立っているとお考えですか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問18．日本はEFA達成のために経常経費支援を、するべきだとお考えですか。

- 1 するべきである 2 するべきではない

〔選んだ理由をお答えください〕

問19．日本の「草の根」支援は途上国のEFA達成に役立っているとお考えですか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問20．日本による教員養成・現職教員養成やカリキュラム・教授法といったソフト分野に対する支援は、EFA達成に十分役立っているとお考えですか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問21．今後、日本が途上国の教育援助協力にたずさわっていく上で、日本の教育援助経験は途上国の教育開発に役立つと思いますか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問22．日本によるEFA支援は、現状のままで十分だとお考えですか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

【日本国内において】

問23．日本国内において、ODAやEFA支援をはじめとする教育開発協力に関する理解を深めることは、必要だと思いますか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問24．日本のODAやEFA支援に関する理解を得るために、開発教育は重要な手段だと思いますか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

問25．今後、国際協力に携わる援助機関やNGOが開発教育を支援することは必要だと思いますか。

- 1 強くそう思う 2 そう思う 3 どちらとも言えない
4 そう思わない 5 全くそう思わない

〔選んだ理由をお答えください〕

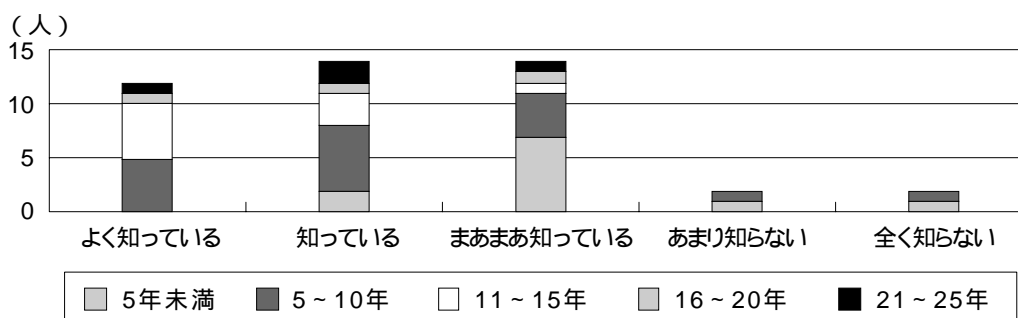
【最後に】

問26．日本のODAのEFA支援について何かアドバイスや感想がございましたら教えてください。

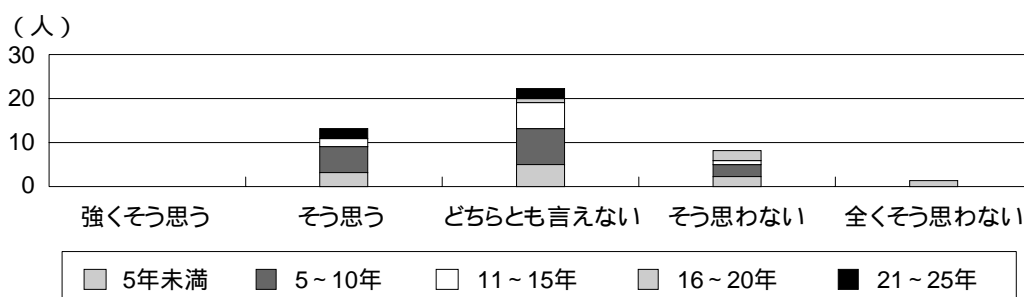
問27．このアンケートや本研究について何かコメントやアドバイスがございましたら教えてください。

参考資料2 - アンケート調査結果のまとめ -

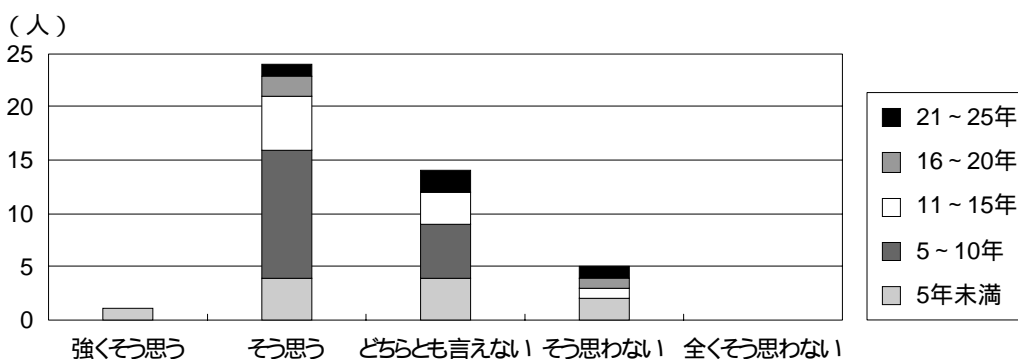
問1 . 2002年にカナナスキス・サミットにおいて日本が発表した「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」の援助方針や内容についてご存じですか。



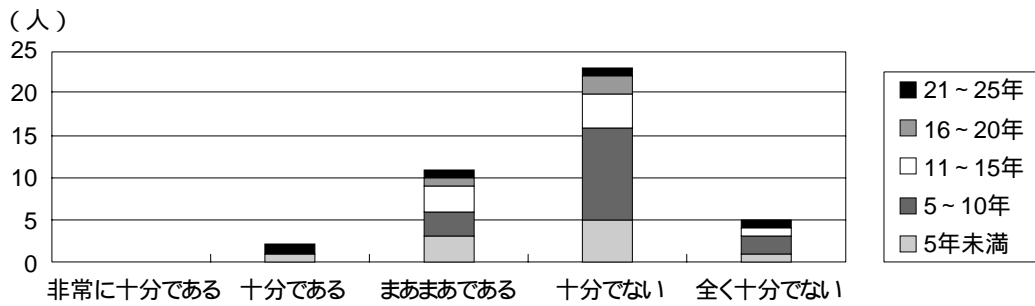
問2 . 「成長のための基礎教育イニシアティブ (BEGIN)」以後、開発途上国のEFA支援がこれまでの支援に比べて強化されたと思いますか。



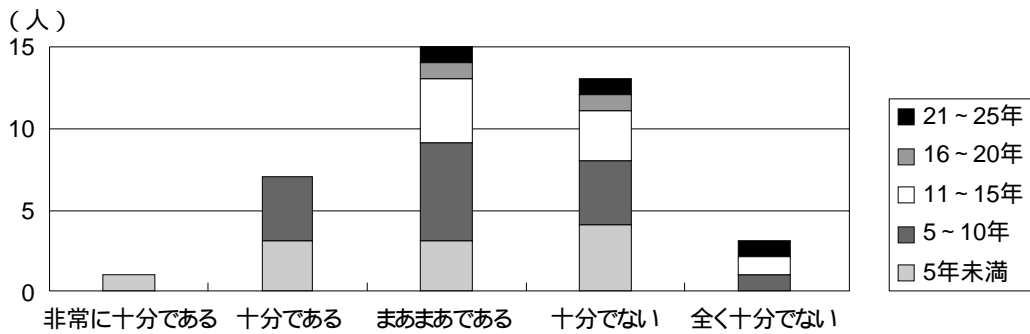
問3 . 日本のODAによるEFA支援は、開発途上国において貢献してきたと思いますか。



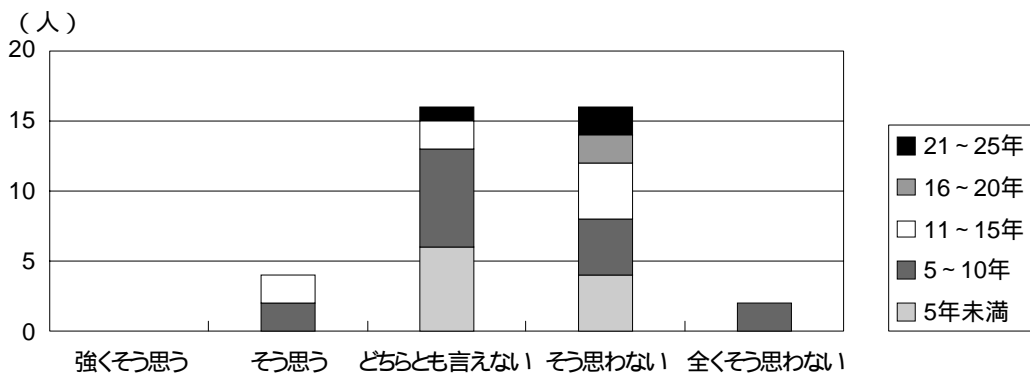
問4．これまでの日本のEFA支援は十分だとお考えですか。



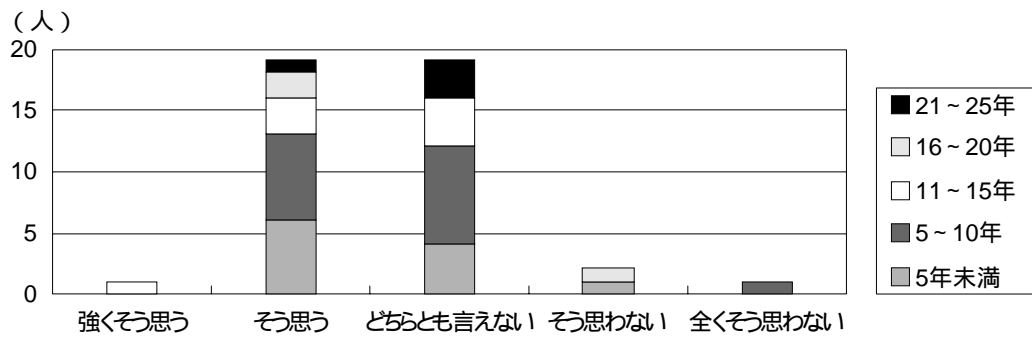
問5．日本のEFA支援は、援助金額的に十分だと思いますか。



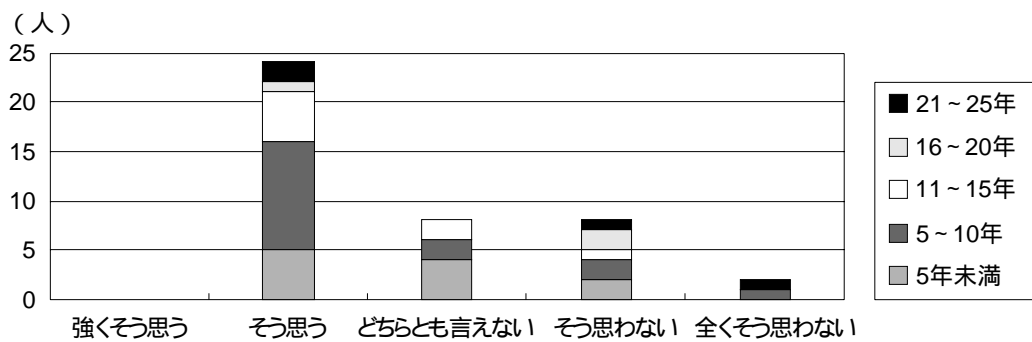
問6．日本のEFA支援は金額的にみて、効果的に行われてきたと思いますか。



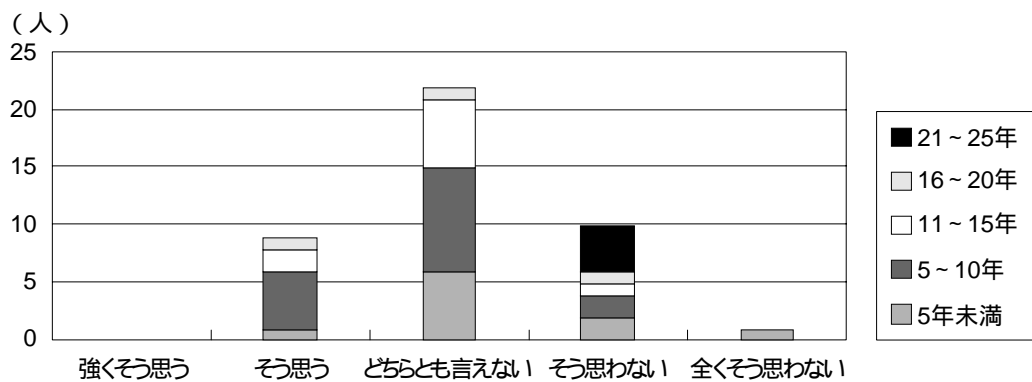
問7．日本によるEFA支援の援助内容は、途上国における「教育の質」の改善に貢献してきたと思いますか。



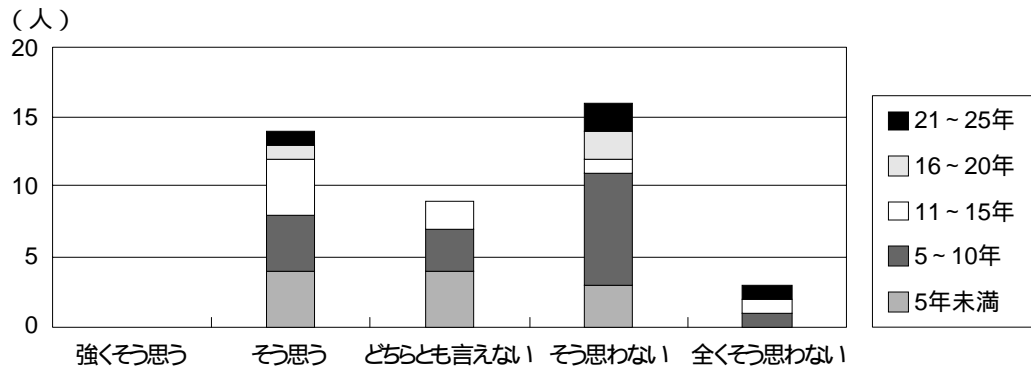
問8．日本によるEFA支援の援助内容は、「基礎教育普及（アクセス）」に貢献してきたと思いますか。



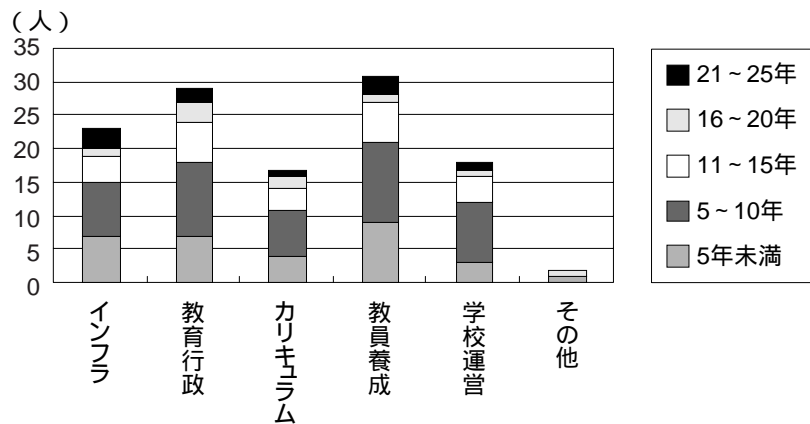
問9．日本のEFA支援の援助内容は、「教育の内部効率」を高めるのに貢献してきたと思いますか。



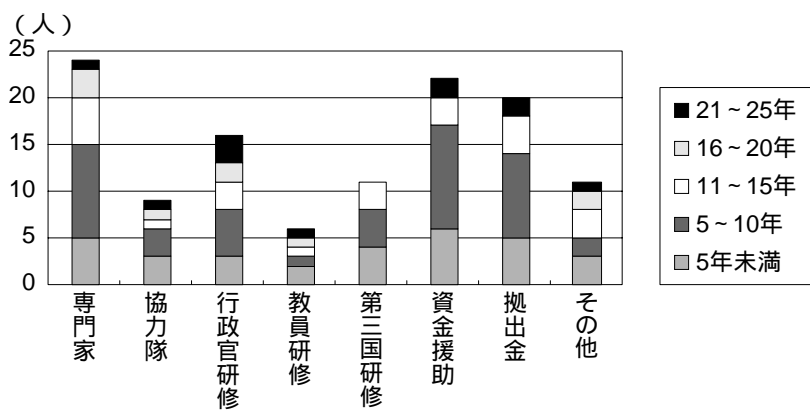
問10. 日本のEFA支援の援助は「教育の格差」を減らすことに貢献してきたと思いますか。



問12. 日本が現在行っているEFA支援の中で、どの分野が重要だとお考えですか。

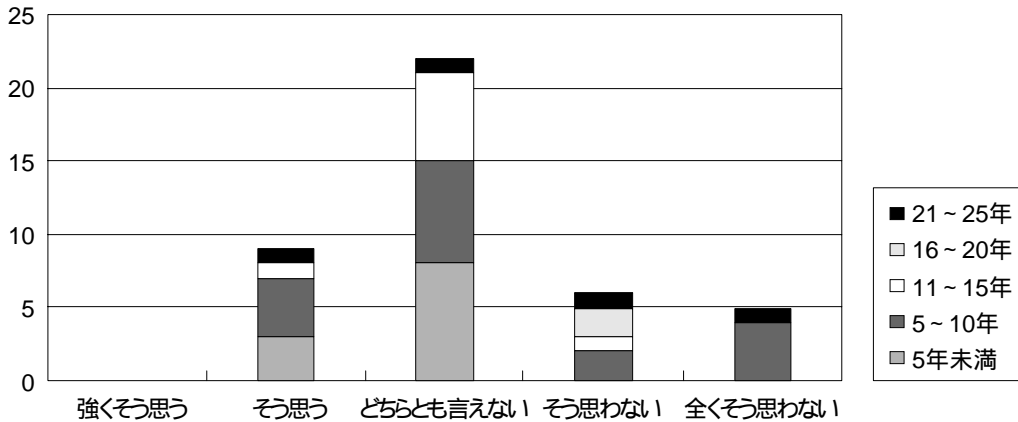


問13. 日本が現在行っているEFA支援の中で、どの援助方法が重要だとお考えですか。



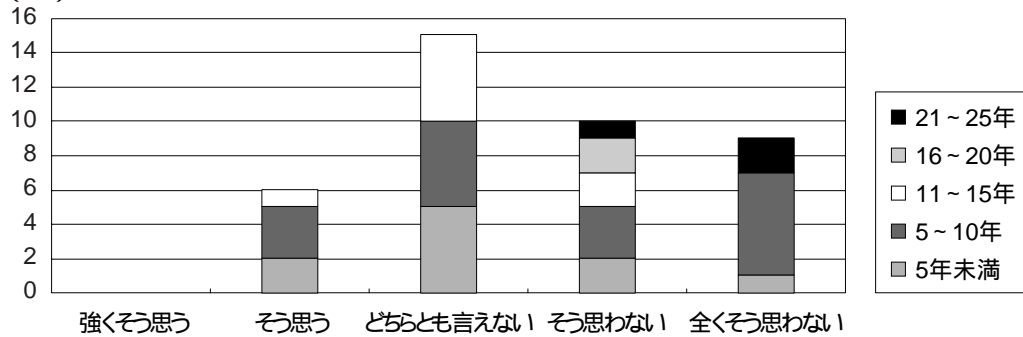
問14．日本による学校建設は適切だと思いますか。

(人)



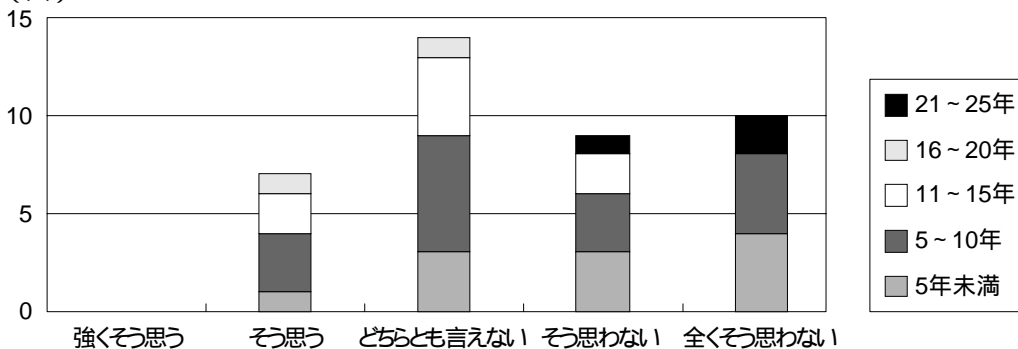
問15．日本による学校建設は、その建設費用や立地条件等から考えて途上国がMDG達成を促進するのに効果的だとお考えですか。

(人)

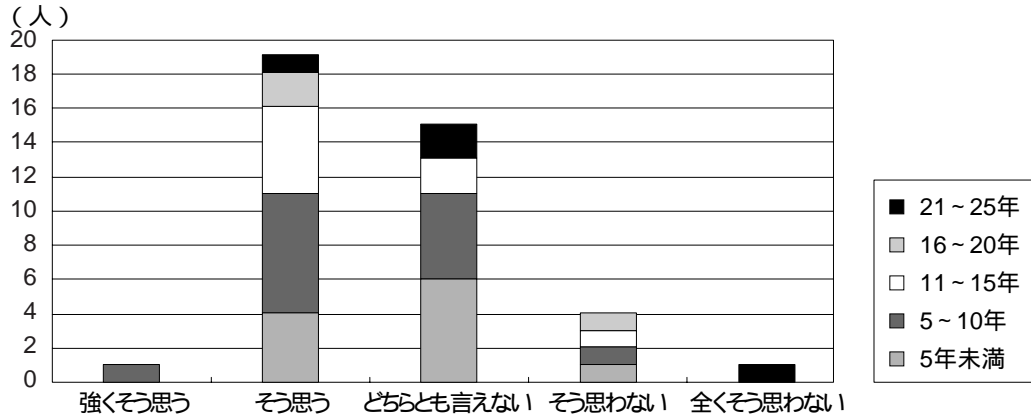


問16．日本のタイドによる学校建設は、MDG達成目標を考えた場合、EFA支援に役立っているとお考えですか。

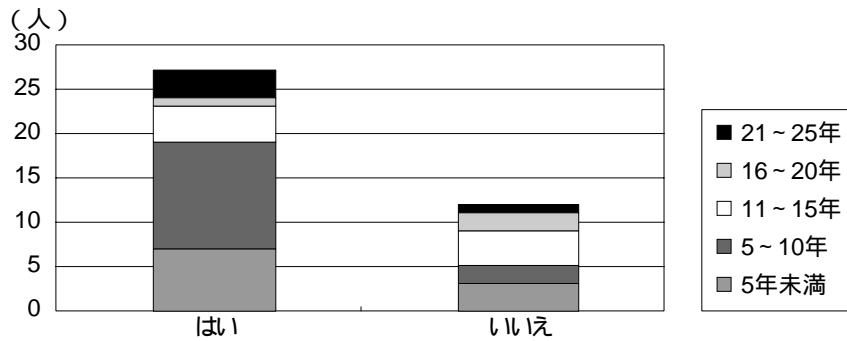
(人)



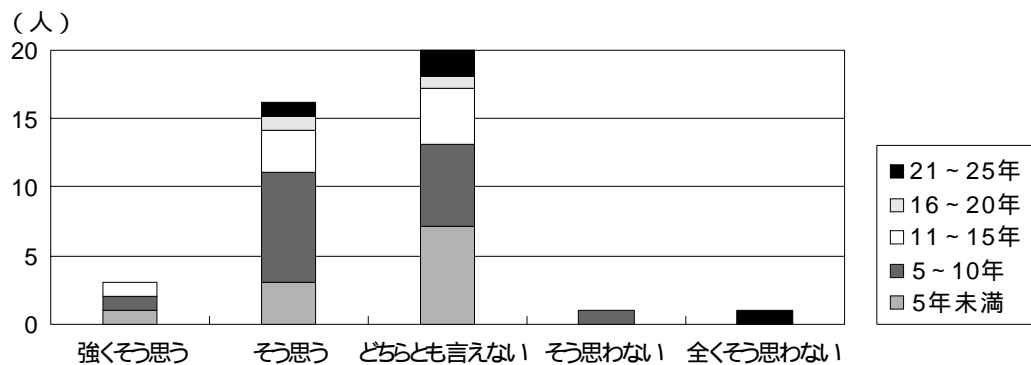
問17. JICAによる青年海外協力隊の理数科教師派遣は、EFA支援に役立っているとお考えですか。



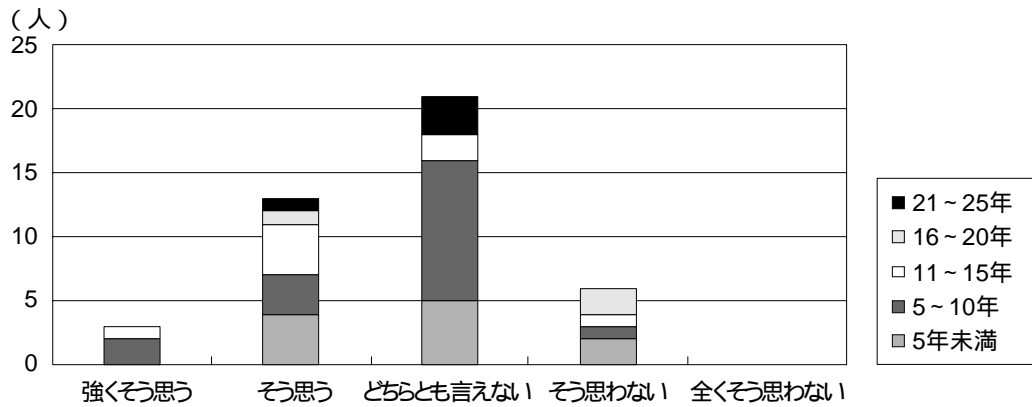
問18. 日本はEFA達成のために経常経費支援をするべきだとお考えですか。



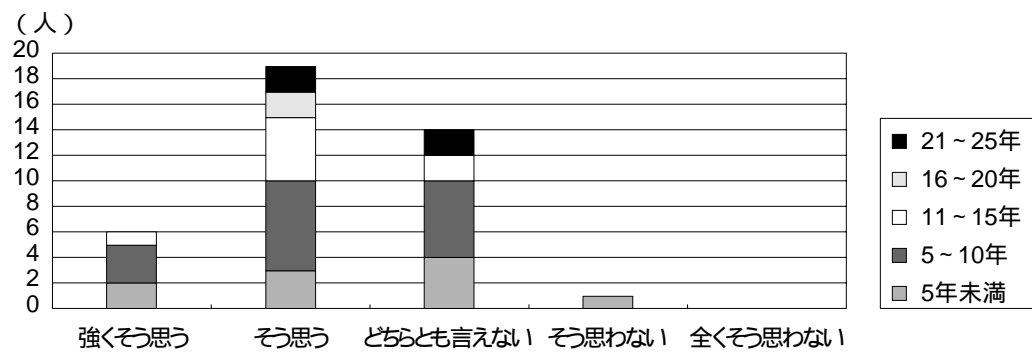
問19. 日本の「草の根」支援は途上国のEFA達成に役立っているとお考えですか。



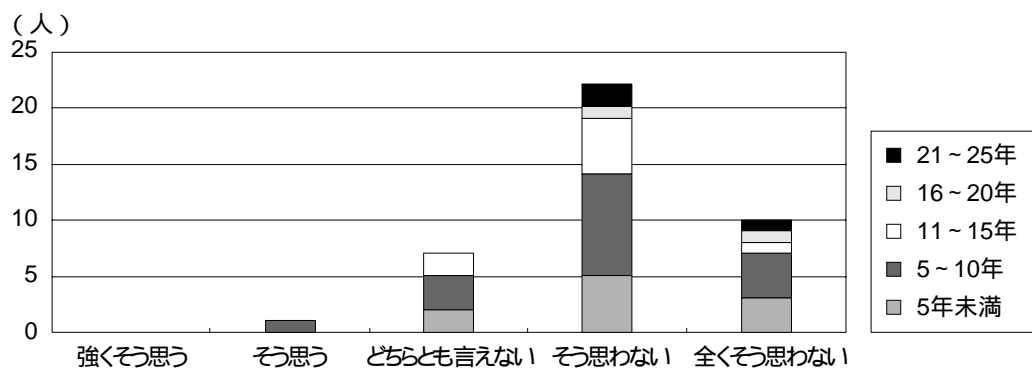
問20. 日本による教員養成・現職教員養成やカリキュラム・教授法といったソフト分野に対する支援は、EFA達成に役立っているとお考えですか。



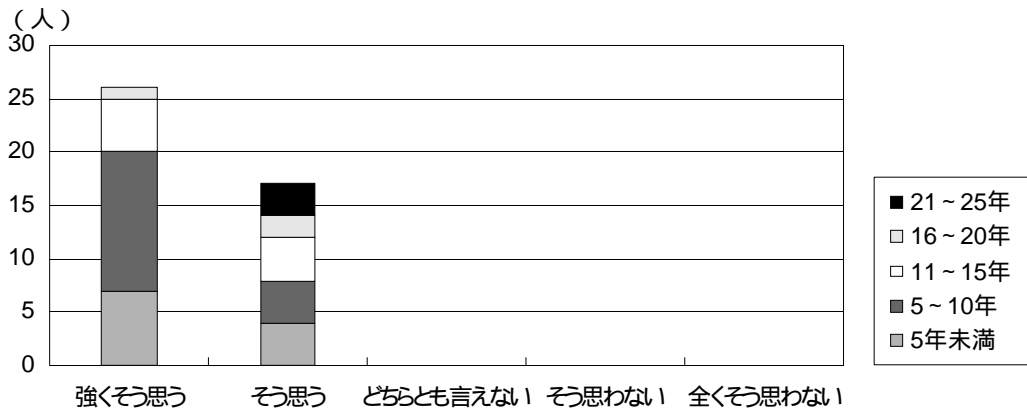
問21. 今後、日本が途上国の教育援助に携わっていく上で、日本の教育援助経験は途上国の教育開発に役立つと思いますか。



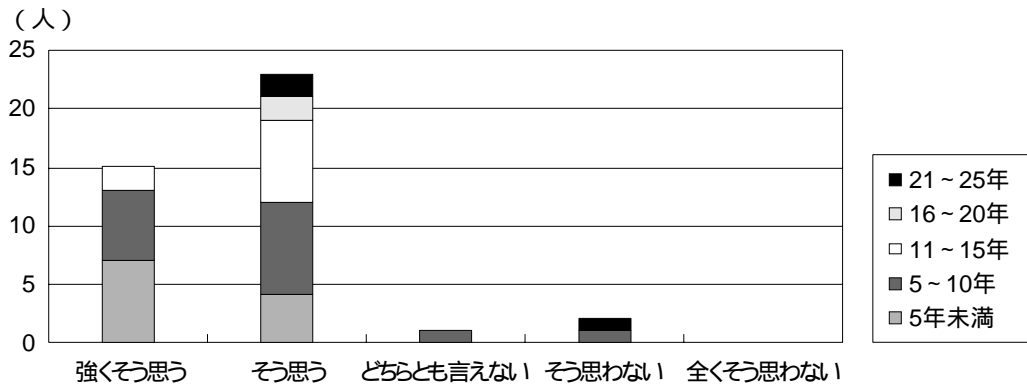
問22. 日本によるEFA支援は、現状のままで十分だとお考えですか。



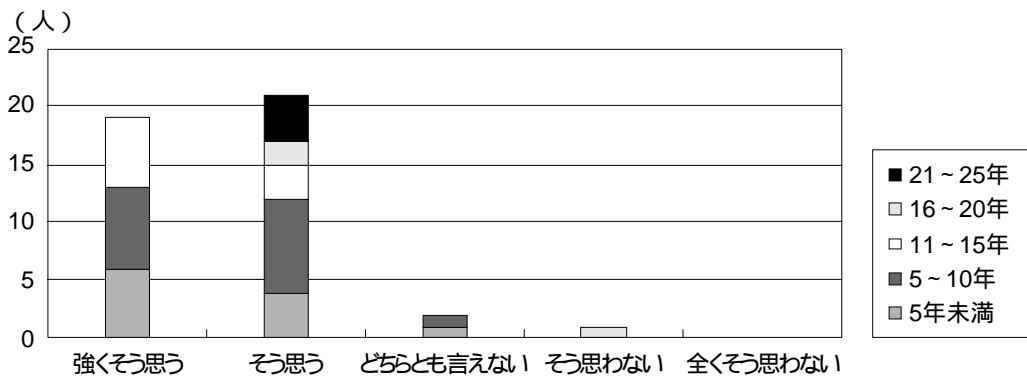
問23. 日本国内において、ODAやEFA支援をはじめとする教育援助に関する理解を深めることは、必要だと思いますか。



問24. 日本のODAやEFA支援に関する理解を得るために、開発教育は重要な手段だと思いますか。



問25. 今後、国際協力に携わる援助機関やNGOが開発教育を支援することは必要だと思いますか。



参考資料3

- 現地調査で得られたコメント・情報の概要例 -

調査日時：2004年7月26日～8月14日

ワシントンDC

・世界銀行

1．EFA: FTI 事務局のスタッフ：

EFA: FTIについての意見交換。日本の学校建設のあり方や日本の触媒基金の支援についての重要性を主張。

2．中東局教育マネージャー：

日本の支援はEFAにとってとても重要であるので、ほかのドナーと協調して途上国の人の立場に立って援助をしてもらいたい。そういう意味でイエメンはEFA: FTIの国の中でもモデル的存在なので、ほかのドナーとの援助協調フレームワークの中で日本は何ができるかを考えるのが大切。

3．ラオス教育スペシャリスト：

ラオスにおけるEFAは、WB、ADB、オーストラリア、UNICEF、JICA等のEDWGというワーキンググループが機能している。UNDPは、それぞれのセクターで活動しているが、ジェンダーに力を入れている。そこでは、合意形成や情報交換が行われている。統計データの収集・分析、イシュー、PRSP、の3点が柱。貧困に特に焦点を当てている。

教育に関しては、アクセスや出席についてはよくなっている。質ではテキストや教育システムの問題があり、イクイティーも課題である。戦略プランに基づいた教育アクションプランが重要である

統計については、システムの構築のほか、エスニック、開発プラン、モニターを行っている。教員の教授法にも注視している。ADBは、大きな基礎教育プロジェクトを実施している。問題は、ドナーの資金不足、設備の不足、システムの問題、能力不足である。教員給料も3、4ヵ月支払いが遅れる。

4．東アジア太平洋人的資源担当局長：

日本の初等教育支援に対する意見交換。我々の研究を高く評価するとともに、日本の持続的な教育援助支援の大切さを強調した。

- ・ USAID

EFA: FTIにおいてそれぞれの機関の戦略を聴く。日本と一緒に援助を進めていきたいとの考え。世銀を中心としているEFA: FTIのあり方を批判。

- ・ 日本学術振興会

事業の説明を受け、研究助成事業によって、途上国に対しても大学を通じた国際協力、国際交流の可能性が十分にあり得ることの説明を受ける。また途上国の大学との連携による教育、研究の促進の可能性について示唆を受ける。

グアテマラ共和国

- ・ JICAグアテマラ事務所

グアテマラにおけるJICA事業についての説明を受ける。教育援助に関しては、現時点では、専門家の派遣はないが、協力隊に算数プロジェクトを中心に展開している。2004年度中には、住民参加型の学校運営プロジェクトも開始予定になっている。無償資金による農村部のPRONADEの学校建設の要請が教育省からあがっており、懸案事項にもなっている。JICA全体としては、教育援助における中米の広域協力の方向性が強いが、先住民比率が高いというグアテマラの特長事情があるため、広域でやる部分と分ける部分も存在する。前政権は、腐敗度が高かったため、新政権になって、これからがより重要である。

- ・ 日本大使館草の根無償

本来であれば、グアテマラ政府などがやるべき要請が非常に多い。特に多いのが、水関係と学校建設の要請である。農村部の人口増は、一向に衰える様子がなく、人口増に対応して学校を作っているが、終わりが見えてこない。草の根無償資金による学校建設は、学校規模の大小はあるだろうが、原則的に1件1校(1000万円まで)である。

- ・ 経済企画庁勤務JICA専門家

2004年1月に発足したベルシェイ政権は、当面の優先分野として治安の改善、教育、保健およびインフラ整備に取り組むことを発表した。「公共セクター活動指針2004 - 2008年」は発表されているが、「国家開発計画」は2004年末までに策定予定。政策面では、教育も重視されてきたが、多くの先住民は今でも教育の機会がない。地方分権も進められてきているが、どのような参加型であるかが重要である。行政機能を強化することが政権交代に関係なく重要で、経済企画庁でも職員が300人から220人に大幅に削減された。

- ・ JOCV協力隊シニア隊員

現在、大学院生をインターンとして受け入れている。算数プロジェクトは、中米広域の位置づけもありながら、独自の活動もしている。パイロット校に対する授業改善の協力や教材作成など

を進めている。初代隊員の任期2年を過ぎたが、延長したりしてプロジェクトが途切れないようになっている。対象は4県で、各県対象校が4校である。4月には、日本およびホンジュラスから専門家が来て、モニター調査を受けた。

・教育省

教育の質・開発局（DICADE）

明確なEFA戦略やEFA計画は、現時点では存在していないが、ほとんどの基礎教育プログラムやプロジェクトでは、EFAを意識している。現政権の教育指針においても重視している。8つの教育政策を通して、EFAを実行できると考える（教育国家計画は、ドラフトができている）。特に新しいことをEFAのためにする予定はないが、関連プロジェクトは進行中である。日本の援助に対しては、教育省の政策の枠組みの中で行ってほしい。算数プロジェクトのように直接、授業内容改善になるような協力には、大変期待している。次のプロジェクトも待っている。

教育財政局（UDAF）

2004年度教育予算のうち、外部資金は3.35%である。初等教育には、約60%が割り当てられている。全体の73%が人件費で、そのうち93%が教員給料である。教育予算の約20%は、PRONADEプログラムのために使われているが、一度民間銀行（Banco Industrial）に渡り、教育省の管轄外である。教育予算のGDP比は、2003年では1.72%、2004年では1.85%である。教育財政の分権化については、前政権で中央集権の逆の流れがあったが、今は、分権化の流れになっている。県独自の予算が増える予定。最近の例では、県事務所への予算は、全体の20%ほどである。

教育計画局（UPE）、国内外協力局（UCONIME）

「万人のための教育・国家計画2004 - 2025」のドラフト版が2003年末に完成し、UNESCOに提出している。UNESCOを中心とした援助機関とともに、正式なものを完成する予定。教育の質を計るものとして学力調査のPRONEREは、現在でも実施しているが、国際比較もできるような新たなスタンダードづくりをUNESCOと作成中。日本に期待する援助は、まずハード面の充実のための資金援助である。教育省予算には限度がある。また、スクールマッピングの援助や2008年までの5つの教育ゴールに沿った教育援助を期待したい。

・ソロラ県PRONADE校

学校の概要：訪問日 8月12日(木)

場所：San Jose Chacaya

距離：ソロラ県の中心から、トラックで砂利道50分、徒歩20分

村の人口：270人

教員：1人（女性32歳、既婚4人の子ども、隣村出身、自宅から通勤時間徒歩50分、KakchikelとKicheのマヤ2言語も話す。教員免許あり。成人学校での勤務経験あり。PRONADE勤務6年）

登録児童：37人（男子22人、女子15人、1年から5年生まで複式）

出席児童：24人

校舎：FONAPAZ基金による建設（2教室のうち1教室を使用中、2005年より就学前に使用予定）

面談内容：（給料は、いくらか） 以前は月額Q1,250だったが、今はQ1,882.50もらっている（1US\$ = Q7.9）。

（現在のこの仕事は気に入っているか。ずっと続けていこうと思っているか）気に入っているし、続けていきたい。この土地に慣れているし、ほかの離れた地域で仕事をしようとは考えていない。

担当官：契約ベース（PRONADE校の教員は、すべて契約ベース）だと3ヵ月ごとの支払いになる。中央は、書類の手続きに時間がかかる。支払いが素早くなるためには、地方分権の方がよい。

（この学校はいつから始まったか） 6年前の1998年から始まっている。その間、児童数は2クラスの数分である。時々、コミュニティの海岸との人口移動で、児童数の増減がある。

（COEDUCAの援助は） 一度だけ、文房具類を受け取ったが、ここ4年間は受け取っていない。おやつのために、児童1人当たり、1日50セントを集めて、おやつに充てている。研修は、Asociacion de Amigoから1996年、1998年、2000年だけ受けたが、それ以外は受けていない。

（どのように教えているのか） 複式学級方式をとっている。1年から2年、2年から3年というようにぐるぐるまわっていく。教材は、Camino excelenciaを使っている。授業は1人で行い、だれも助手としては、助けてくれない。

（教員は1人なので、ほかの教員と交流しないとやる気を維持するのが難しいか） ときどき、ほかの地域の教員たちとの会議があり、交流をしている。

・グアテマラ県教育事務所長（元女子教育プロジェクトUNDP実行責任者）

過去にJICA-UNDPが共同で協力し、現在は、UNDPだけが支援している女子教育プロジェクトは、2004年10月で終了する。現在は、ボランティアで、プロジェクトを手伝っている。

援助は、中央政府を通すと、元紛争地域中心になるが、統計的には、平均指標がよくてもグアテマラ県にも貧困の地域はある。そういう地域へ地方分権の観点から直接援助がほしい。内容的には、教室インフラ整備（首都地域の人口増のため）、教材・教具、質向上のための研修、学校評議会の充実、放送中学校の充実で、また女子教育のときのような県に資金も含めて、プロジェクトをまかせてもらえるとありがたい。

・PRONADE財政担当局長

2004年の予算のうち、7%は世銀から、6%はKfWからのローンで、残りは政府教育予算からである。6020万米ドルは、民間銀行Banco Industrial (BI) (トラストファンド) へ、233万米ドルはUNDPへ配分される。BIへの基金のうち、約75%は教員給料分である。UNDPへ配分された資金は、中央オフィスの維持、活動費、人件費である。プログラム開始の1996年には、477校であ

ったが、2004年現在では、4,554校まで増加している。1学校平均の児童数は97人、平均教員数は3人、授業日数は180日（法定授業日数そのもの）、無免許教師比率は46.5%で、グアテマラ県を除いた21県に存在する。

・ UNICEF

グアテマラには、EFAに対するプランがない。ほかの中米諸国は、先をいっている。アイデアがあるだけである。2003年、ホンジュラスでEFAの会議があり、参加した。Q800万くらいが具体的なプロジェクトのために使われていて、初期の教育、初等教育の拡大、を中心にやっている。識字はやってない。EFAは、直接はフォーカスしていない。日本の援助で重要なのは、日本がやってきた女子教育と研修や教授法をしている算数プロジェクトであり、比較優位があると思う。

・ UNESCO

ダカール枠組みに沿った形で、いまだにEFAの2015年までの計画を政府はもっていない。先日、ドナーに国家教育計画（第1ドラフト）が示されたが、EFAを十分にカバーしているとはいえない。ジェンダー、就学前教育、初等教育の完全化などがいわれているが、疑問をもっている。例えば、識字委員会CONALFAなどにフォーカスされてない。今、必要なのは、教育省との対話で、パートナーシップの構築である。教育大臣は、教育フォーラムにも参加してEFAにもっと焦点を当てるべきである。現在、UNFPA、UNDP、UNESCO、UNICEF、WBの5者が中心になって、EFAフォーラムを形成しようとしている。具体的プロジェクトは、PROMEM MAYAが8年程度、400万～500万米ドル。多文化二言語教育支援が3年程度を考えている。これは、始めたばかりである。キードナーは、二国間では、USAID、ドイツ、オランダ、ノルウェー、フィンランド、スペインなどである。

日本もリーダードナーの一つで、インフラ整備のほか、協力できることはたくさんある。グアテマラでの問題は、教育省のリーダーシップがないこと。強い具体的アクションプランがないこと。マネージメントの柔軟さがいいこと。つまり自己運営できるファンドがないことである。

・ UNDP

MDGsの観点からも、ジェンダー、イクイティーを重視している。教育省は、多文化二言語教育も重要と考えており、その支援も重要である。行政管理、カバー範囲の増大、質の向上も重要である。具体的には、EFAそのものには焦点が当てられていないが、5つのプロジェクトを支援している。日本は、女子教育で貢献してきたので、ジェンダーの分野で貢献できると思う。グアテマラでは、ほかには女子教育支援がないので、一層の促進のために力を入れてほしい。

・世界銀行

2005年4月になってグアテマラを含めた中米の担当になり、2003年までの詳しいことは、必ずしもよく分からない。基礎教育普遍化プロジェクトは、2006年までであと2年間ある。その構成は、4つの柱から成り立っている。カバー範囲の拡大、教育の質と効率、多言語主義、文化多様性、地方分権と現代化である。協力を進めていく上で、オーナーシップを重視している。大臣8人グループの相談に乗ったりもしている。GTZは、中学校を増やそうと努力している。過去には、グアテマラに担当者が常駐してなかったのが、教育ネットワークに参加してなかったが、今後は参加する予定。日本の援助は、時間通りに進むことがすばらしく、ホンジュラスでは、ミクロカリキュラムの支援、授業の教え方や考え方を直接支援しているが、ほかの機関ではこのような形はない。日本の農村の中学校の経験などは生かせると思う。インフラ整備、教材の作り方、住民の参加の学校運営の方式などで日本の援助は貢献できると思う。PRONADEは、いま新しい動きがある。メインは制度化を進めること（COEDUCAの強化など）だが、そのほかは、就学前教育、質の向上（DICADEとDIGEBIの協力）、二言語教育パックの導入、中学校の充実（ドイツの関心）である。ISEsの強化も必要である。

・USAID

USAIDとしては、ラテンアメリカでは、現在17カ国に支援をしているが、重点8カ国（ドミニカ共和国、エルサルバドル、グアテマラ、ハイチ、ホンジュラス、ジャマイカ、ニカラグア、ペルー）を定めている。通算6年間で、4200万米ドル規模で、今年関連したものは、1500万米ドルで、基礎教育は1000万 - 1200万米ドルである。教育援助全体を見回して、中学校、高等学校、職業教育の分野は、援助がない。主なプロジェクトとしては、キチエを中心としたPAEBIプロジェクトによる二言語多文化教育支援、情報教育支援のEnlace Quiche、プロジェクトMEDIRによる二言語多文化活動の調査・測定、女子教育奨学金支援、そのほかいくつかある。2005年からの小学校の効率、質、平等を目指すプロジェクトも検討中である。日本の援助に関しては、女子教育支援は良かったと思う。理数教科への援助は、大切に、算数プロジェクトはうまくやっていると思う。

・EX-MINUGUA

国連和平監視団MINUGUAの活動は、終了しつつある。EFAに関しては、5者が中心になって進めようとしている。しかし、教育省のイニシアティブがない。また、いつも新政権になって物事がゼロからスタートする。グアテマラは、いまだ非識字率がラテンアメリカで2番である。グアテマラでEFAが具体化されるためには、ダカール枠組み、MDGそして和平合意の3つの側面から教育改革プロセスの中で具体化されねばならないが、この点が不足している。来月テーブル会合が持たれる予定である。EFAが動き出すには、フォーラム（ほかの中米ではできている。）EFA計画、コミッション、の3つが必要である。また、市民社会が参加できるようなメカニズムも必要である。教育改革諮問委員会や教育大キャンペーンの市民グループも存在するが、相互の関連がなく、全体としてまとまった一つの動きにならない。

略 歴

小川 啓一（おがわ けいいち）

神戸大学大学院国際協力研究科助教授。

栃木県生まれ。ハワイ・パシフィック大学卒業後（B. A.）、サンフランシスコ大学大学院（M.A.）、コロンビア大学大学院（M.Ed., M.A., M.Phil.）を経て、1999年、コロンビア大学より比較国際教育・教育経済学にて博士号（Ph.D.）取得。その間、1996年より世界銀行の人的資本開発部を中心に教育エコノミストとして、開発途上国の教育・職業訓練にかかわる政策研究・プロジェクト設計・実施・評価に携わる。2004年1月より現職。

専門分野は、教育経済、教育財政、教育政策と計画。これまで主に統計学の手法を使い、南部アフリカ、西・東南アジア、ラテンアメリカの教育政策の研究を行ってきた。詳しい筆者の紹介は研究室のホームページを参照願いたい。http://www2.kobe-u.ac.jp/ogawa35/

江連 誠（えづれ まこと）

神戸大学大学院国際協力研究科博士課程後期在学。

東京都生まれ。静岡大学理学部卒業後、京都大学の技術職員を経て、中学校で長年数学・理科教育にかかわる。1996年青年海外協力隊に参加し、パナマ物理教員の指導法改善に寄与した。2000年立命館大学大学院国際関係研究科にて修士号を取得後、JICA専門家「地方基礎教育手法の開発」としてグアテマラ教育省にて、女子教育協力のモニター・評価、住民参加型学校運営プロジェクト形成準備等にかかわった。2001年より神戸大学国際協力研究科後期課程に編入。現在、2004年11月よりシニアボランティアとして、グアテマラ職業訓練庁で活動するかたわら、貧困層に資するライフロング・ラーニングシステムの観点から「職業訓練と公教育のリンケージの可能性」についても研究している。

専門分野は、ラテンアメリカ地域の教育開発、教育協力。特にグアテマラにおける基礎教育開発。

武 寛子（たけ ひろこ）

神戸大学大学院国際協力研究科博士課程前期在学。

大阪府生まれ。関西外国語大学在学中、2002年から2003年にスウェーデンのベクショー大学へ推薦留学。2004年に関西外国語大学外国語学部英米語学科を卒業。2004年から神戸大学大学院国際協力研究科博士課程前期に在学、小川啓一助教授のゼミに所属。同大学院にて神戸開発教育推進会に所属し、京阪神の小・中・高校で国際理解教育・開発教育の授業を行っている。また、同大学院人的資源開発コンソーシアムの主要メンバーとして学術セミナー開催の準備などを担当するかたわら、教育プロジェクトにも参加している。2004年8月にはオキナワ自立型経済発展機構に、8月から9月まで国際協力機構大阪センターにてインターンシップを行う。

専門分野は、国際教育開発学と開発教育学。社会学と統計学の手法を使い、途上国の基礎教育問題研究している。