

# JICA/JNNE/ACCU 共催シンポジウム

## 教育における格差とガバナンス

### ～ EFA グローバルモニタリングレポート 2009 ～ 報告書

平成21年6月  
(2009年)

独立行政法人国際協力機構  
人間開発部/教育課題タスクフォース

|        |
|--------|
| 人間     |
| JR     |
| 09-014 |



**JICA/JNNE/ACCU 共催シンポジウム**

**教育における格差とガバナンス**

**～ EFA グローバルモニタリングレポート 2009 ～  
報告書**

平成21年6月  
(2009年)

**独立行政法人国際協力機構  
人間開発部/教育課題タスクフォース**



## シンポジウムの模様



サイード氏による基調講演



会場の様子



パネルディスカッション



## 略 語 表

| 略語     | 正式名   | 日本語                  |
|--------|---|----------------------|
| ACCU   | Asia/Pacific Cultural Centre for UNESCO                       | ユネスコ・アジア文化センター       |
| ACE    | Action against Child Exploitation                             | 児童労働の撤廃・予防に取り組む NGO  |
| COGES  | Comité de Gestion des Établissements Scolaires                | 学校運営委員会              |
| EDI    | Education Development Index                                   | 教育開発指数               |
| EDUCO  | El Salvador's Education with Community Participation Program  | エルサルバドルの地域参加型教育プログラム |
| EFA    | Education for All   | 万人のための教育             |
| GMR    | Global Monitoring Report                                      | グローバルモニタリングレポート      |
| GNI    | Gross National Income   | 国民総所得                |
| JNNE   | Japan NGO Network for Education                               | 教育協力NGOネットワーク        |
| MDGs   | Millennium Development Goals                                  | ミレニアム開発目標            |
| PRSP   | Poverty Reduction Strategy Papers                             | 貧困削減戦略文書             |
| SACMEQ | Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality | 教育の質調査のための南部アフリカ諸国連合 |
| SSA    | Savra Shiksha Abhiyan   | 無償義務教育プログラム          |
| TICAD  | Tokyo International Conference on Africa's Development        | アフリカ開発会議             |





# 目 次

写 真

略語表

目 次

|  |    |
|--|----|
| 1. シンポジウムの概略.....  | 1  |
| 2. 開催挨拶 .....  | 3  |
| 独立行政法人国際協力機構（JICA）人間開発部部長 西脇英隆   |    |
| 3. 第一部 EFA の進捗 .....   | 5  |
| 基調講演「中間年における EFA の進捗と国際社会に求められること」<br>EFA グローバルモニタリングレポート 2009 チーム<br>シニア政策分析官 ユスフ・サイード      |    |
| 4. 第二部 日本の EFA への取り組み .....  | 17 |
| パネルディスカッション  |    |
| モデレーター 神戸大学大学院国際協力研究科准教授 西村幹子  |    |
| 事例発表 ニジェル「みんなの学校」プロジェクト<br>JICA 国際協力客員専門員 原雅裕<br>インド「子どもにやさしい村」プロジェクト<br>特定非営利活動法人 ACE 成田由香子 |    |
| ディスカッション   |    |
| ○ 特定非営利活動法人 ACE 成田由香子  |    |
| ○ JICA 国際協力客員専門員 原雅裕   |    |
| ○ コメンテーター EFA グローバルモニタリングレポート 2009 チーム<br>シニア政策分析官 ユスフ・サイード                                  |    |
| ○ モデレーター 神戸大学大学院国際協力研究科准教授 西村幹子  |    |
| 5. 閉会挨拶.....   | 40 |
| 教育協力 NGO ネットワーク（JNNE）代表 片山信彦   |    |
| 添付資料   |    |
| 1. 当日のプログラム .....  | 45 |
| 2. 発表者略歴 .....   | 46 |
| 3. 基調講演プレゼンテーション資料 .....   | 47 |
| 4. パネリストプレゼンテーション資料 .....  | 51 |



# 1. シンポジウムの概略

## (1) 目的

開発途上国のすべての人々に基礎的な教育機会を保障する「万人のための教育（Education for All : EFA）」の実現に向けて、日本をはじめとする国際社会は、様々な国際的支援を行っている。今年発表された「EFA Global Monitoring Report (GMR) 2009年版」に基づいて、2015年までの目標達成の進捗及び課題を検討し、日本の教育分野の支援のあり方について、「ガバナンス」を切り口に広く関係者間で意見交換を行う。併せて、日本の基礎教育協力の広報を目的として、本セミナーを開催する。

## (2) 主催・共催

主催：国際協力機構（JICA）、教育協力NGOネットワーク（JNNE）

共催：ユネスコ・アジア文化センター(ACCU)

後援：外務省、文部科学省

## (3) 日時・場所

日時：2009年3月14日（土）

場所：JICA 研究所 国際会議場

## (4) プログラム案

テーマ：『教育格差の克服～EFA グローバルモニタリングレポートシンポジウム 2009～』

13:30-13:40 開会挨拶

独立行政法人国際協力機構 人間開発部 部長 西脇英隆

### **第1部 EFAの進捗**

13:40-14:40 基調講演「中間年におけるEFAの進捗と国際社会に求められること」

ユスフ・サイード氏

元EFAグローバルモニタリングレポートチーム上級政策分析官、

グローバルモニタリングレポート2009の主要な原稿執筆者、

サセックス大学上級講師、南アフリカ人間科学研究委員会上級特別研究員

14:40-14:55 休憩

### **第2部 日本のEFAへの取り組み**

14:55-16:55 パネルディスカッション

モデレーター 西村幹子氏 神戸大学大学院国際協力研究科准教授

事例発表 ニジェール「みんなの学校」プロジェクト

JICA 国際協力客員専門員 原雅裕氏

インド「子どもにやさしい村」プロジェクト

特定非営利活動法人 ACE 国際協力事業担当 成田由香子氏

【パネリスト（順不同・敬称略）】

- 特定非営利活動法人 Action against Child Exploitation（ACE）  
国際協力事業担当 成田由香子氏
- JICA 国際協力客員専門員（教育） 原雅裕氏
- コメンテーター 元 EFA グローバルモニタリングレポートチーム上級  
政策分析官、サセックス大学上級講師 ユスフ・サイード氏
- モデレーター 神戸大学大学院准教授 西村幹子氏

16:55－17:00 閉会挨拶

教育協力 NGO ネットワーク（JNNE）代表 片山信彦

## 2. 開催挨拶

独立行政法人国際協力機構（JICA）

人間開発部部長 西脇秀雄

本日は「EFA グローバルモニタリングレポート 2009」の公開シンポジウムに、このように沢山の方々に足を運んでいただき、大変ありがとうございます。雨と風の中、しかも一部交通機関が乱れているにもかかわらず、このようにたくさんの方々にお集まりいただきまして、本当にありがとうございます。この中には、1月下旬に開かれた授業研究のシンポジウムに出席していただいた方もいるかと思えます。その日も実は雨と交通機関の乱れというものがありませんでした。前回もそういう状況にもかかわらず、今日と同じように沢山の方々に足を運んでいただいております。やはり教育関係についての皆様のご関心が非常に高いということの表れだと思います。

開催に当たりまして、主催者の1つである JICA を代表し、簡単にごあいさつさせていただきますと思います。今回のシンポジウムを開くに至った背景にある、トピックの幾つかに触れたいと考えております。

まずその1つとして、国際社会が教育普及にどのように取り組んでいるのかということが挙げられるかと思えます。皆様ご存じのとおり開発途上国における教育の普及のために、国際社会はさまざまな努力を続けています。

その共通目標の1つというのは、今回のシンポジウムのテーマの1つにあります、「Education for All（万人のための教育）」を目指して2000年に取り決められたダカール行動枠組み。この行動枠組みに基づくということは、皆様もご存じのとおりだと思います。またミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）におきましても、初等教育の完全普及というものが目標の1つに掲げられています。

もう1つ背景として挙げられるのが、我が国の政府が昨年開催しましたアフリカ開発会議（Tokyo International Conference on Africa's Development）TICAD IV、それから G8 かと思えます。TICAD IV の開催に先立つ昨年4月、当時の高村外務大臣が「万人のための教育—自立と成長を支える人材育成のために」と称した政策演説をされました。その中で我が国は、地域社会が学校運営に参画する方式である「みんなの学校」モデルを、我々がやり始めたニジェールはもとより、周辺各国に広め、今後5年間で1万校の学校運営を改善し、結果として100万人以上の生徒がよい環境で学べることを目標とするといったことを表明されました。この取り組みについては、昨年5月、政策演説の1ヵ月後の TICAD IV の横浜行動計画の中にも盛り込まれております。

もう1つ挙げさせていただくとすると、これは手前みそになってしまうのですが、私ども JICA が昨年10月、国際協力銀行（JBIC）の有償資金協力部分と合併しまして、新しい JICA になったということが挙げられるかと思えます。新 JICA では、これまで別々の機関で実施していた技術協力、それから有償資金協力、無償資金協力という3つの援助手法を一体的に運用できるようになりました。この一体的な運用により、開発途上国の人々のニーズに、よりきめ細やかな対応をする協力の実現や、国際社会への更なる発信が求められております。このような動きを背景としまして、今回のシンポジウムを開催させていただき運びとなりました。

セミナーのタイトルにもなっている「グローバルモニタリングレポート」は、EFA の世界的な進捗状況を確認するものです。私ども JICA では、昨年に引き続きこのレポートの概要の日本語版

を、今回のセミナーの主催機関の1つであります JNNE（教育協力 NGO ネットワーク）並びに共催者の ACCU（財団法人ユネスコ・アジア文化センター）の皆さんとともに作成いたしました。本日の配付資料として皆様のお手元にお配りしていると思います。本日はこの「グローバルモニタリングレポート」を執筆しましたチームの一員として、ユスフ・サイド氏より基調講演をしていただくほか、関係者の皆様にさまざまな立場からコメントや意見を頂戴したいと考えております。

ここで JICA の基礎教育の支援について、簡単に触れさせていただければと思います。基礎教育分野におきましては就学率を向上させつつ、同時に質を向上させるということが重要になっております。つまりアクセスの拡大と質の改善は、車の両輪といえると思います。さらに、これらの車の両輪をうまく走らせるためには教育行政や学校のマネジメント、スクールガバナンスの改善が重要な課題の1つとなっています。

教育の現場である学校においては、校長や教員、コミュニティの学校運営の参画が子どもたちの就学や、授業の質を左右する鍵となっています。このような参画を促すことにより、教育の質を向上させるとともに、就学促進を目指す試みが JICA の取り組みの中で増えております。

私自身、先月、アフリカの国々を訪問して、この取り組みを実際に見る機会がありました。日本から派遣されている人々が、現地の人たちに非常に密に溶け込んでいるという様子をこの目で見る機会がありました。そこまで溶け込むに至るまでは、非常な試行錯誤があったものだと思います。実はこの試行錯誤こそが、我々が行っている技術協力の醍醐味であります。第二部におきましてはインド、それとニジェールでの事例を通しまして、この醍醐味とともに学校運営改善、スクールガバナンスに関する議論が深まることを期待しております。

本日のセミナーに当たりましては、遠方よりユスフ・サイド氏にご参加いただいたのを初め、シンポジウム全体の方向性についてご示唆をいただいた神戸大学の西村幹子先生、事例発表をいただく ACE の成田由香子さん、また GMR レポート日本語翻訳版作成に当たり監修いただいた、お茶の水女子大学の浜野隆先生、垂見裕子先生など、多くの方々に協力を承りました。この場をお借りしまして厚くお礼申し上げます。

最後になりますが、このシンポジウムがご来場の皆様にとって有意義なものとなりますことを祈念しまして、私の挨拶とさせていただきます。本日は本当にありがとうございました。

### 3. 第一部 EFA の進捗

#### 基調講演

「中間年における EFA の進捗と国際社会に求められること」

EFA グローバルモニタリングレポート 2009 チームシニア政策分析官

ユスフ・サイド

お招きいただきまして嬉しく思っております。グローバルモニタリングレポートチームを代表いたしまして、主催者、共催者、関係者の皆様に感謝申し上げます。とりわけ国際協力機構、教育協力 NGO ネットワーク、ユネスコ・アジア文化センターに感謝申し上げます。またご後援いただいた外務省、文科省にも感謝いたします。

このシンポジウムは GMR にとりまして大変重要なイベントです。GMR チームにとっても当然価値があるものですが、GMR チームが EFA に関して語り合い、理解したことを共有することが大事だと理解しております。重要だと思っているからこそ 3 回目の来日をしておりまして、この関係が長く続くことを期待しております。

また、今年も概要版の日本語訳ができたことを大変嬉しく感謝しております。このレポートは私どもにとって大変重要なものです。なぜ重要かと言いますと、ダカールの行動枠組みの中の 1 つの重要な柱は、教育ガバナンスを強化し、改善することだからです。グローバルに、そしてそれぞれの国においても強化、改革をすることです。

最初に簡単に EFA の進捗状況をご紹介します。これは文脈として、背景としてご紹介し、その後詳しく、ガバナンスの部分についてのレポートを紹介いたします。ガバナンス改革アジェンダのテーマで何が上手くいき、何が変革を生むことができるのか、現在どのような段階にあるのか、どのような戦略がとられているのかについてお話しします。最後に、まとめとして幾つかの課題を紹介し、国際援助の制度ならびに教

育援助の構造についての課題を申し上げます。時間は短いですが、本日は話すことができない豊富な情報がフルレポートには書かれていますので、フルレポートをお読みになりたくするような情報を提供したいと思います。

(スライド A-2)

時間切れになるといけませんので大事なメッセージを先に言っておきます。本質的には、2009 年のレポートでは 2008 年の 10 年のアセスメントで述べられたことと同じ内容が繰り返されています。EFA 目標の達成状況は目標によりまちまちではあったにせよ、大きな進捗があったということです。しかし、2015 年までに達成を目指している主要な目標は達成できない見込みです。時間はどんどんなくなりつつあります。

この点を強調するために申し上げるのですが、例えば、2015 年までにすべての子どもが質の良い、少なくとも 5、6 年間の教育を修了するためには、今年あるいは遅くとも来年には、すべての子どもが小学校に入学していなければならないのです。この目標の達成は、間に合わないという緊迫感があります。

また EFA の観点から考えると、ガバナンス改革において政府は十分に格差に取り組むことができていません。これは発信しにくいメッセージですが、改革の努力において格差がもっと注目されなければいけません。

さらに心配なことがあります。とりわけ財政危機が全世界で起こっているのも一段と心配なわけですが、教育援助額が停滞しています。教育に関する過去のコミットメントを守っていないドナーもあります。したがって、緊急

性の観点から、また、財政危機という状況も鑑み、コミットメントを守ることが重要であることを訴える必要があります。

(スライド A-3)

「EFA グローバルモニタリングレポート」をお読みの方はお気づきになりますように、教育開発指数 (Education Development Index: EDI) を使用しています。このインデックスは、計測可能な主要な EFA 目標の進捗状況を確認するための数字です。

2006 年の EDI は 129 の国のデータがありますが、29 カ国が最もゴールから離れております。44 カ国が目標達成途中の段階にあり、これから何をするか次第で、間に合うかかもしれないし、間に合わないかもしれません。56 の国だけが達成した、もしくは、間もなくすべてのゴールを達成する段階にあります。これだけを見ましても、いかに緊急性が高いかが明確にご理解いただけるかと思えます。

(スライド A-4)

このスライドは、単に一定の進歩をしているということを示しています。しかし、5 歳未満の児童のうち 3 人に 1 人はいまだに栄養不良児なのです。そして全世界で 7,500 万人の子どもたちが学校に行くことができておりません。

成人の識字についてはほとんど進歩がないか、全く進歩しておりません。GMR には長年つき合っただけでまいりましたけれども、全く変わらないようです。成人の識字率は上がるどころか、下がっているような印象が個人的にはあります。

また、多くの国において、ジェンダー平等を初等教育、中等教育で実現することができておりません。ご承知のように教育の質の問題が残っております。教員の数、教員の動機づけについても十分な取り組みが行われておりません。

(スライド A-5)

このグラフは将来の見通しを示しています。不就学、学校に行っていない子どもたちの数の予測です。2006 年から 2015 年までの間に、不

就学児を就学させることにおいて、どの国が進捗し、どの国が進捗していないかを示しています。ここでわかるのは、学校に行っていない子どもたちの半数はサハラ以南に集中していることです。また女子のほうが男子に比べて、一度も学校に行ったことがない割合が高いのです。まだまだジェンダーの格差が学校に関しては大きく残っています。

もう 1 つ注目すべき点は、ナイジェリア、パキスタンといった人口の多い国です。この 2 カ国だけで全世界の不就学の子どもの 3 分の 1 を占めています。つまりそれは、就学状況を大きく改善させるためには人口が多い国、すなわちナイジェリア、パキスタン、インドを重視しなければいけないことを示しています。

(スライド A-6)

次に一般的に EFA と MDGs (国連ミレニアム開発目標) はどういう位置づけにあるのかについてお話します。ポイントは以下のとおりです。確かに、一部の人は教育を受けております。それでも世界的に、また各国の中でも格差が残っており、そこには 3 つの格差があります。

第一が、世界的な格差です。世界で最も豊かな国と、貧しい国との間の格差です。どちらかと言えば、成長と貧困に関する格差は、富裕国と貧しい国の間で拡大しつつあります。

第二が、富の格差です。国の中でも格差があることを忘れてはなりません。ライフスタイル、所得、教育の機会を考えると、富裕家庭と貧困家庭の間には大きな格差があります。富裕家庭の子どもは、貧困家庭の子どもよりも就学する可能性が 5 倍も高くなっており、しかもすべての教育レベルで修了する確率が高いのです。

第三に、教育の質の格差もあります。多くの子どもたちは、読み書き、計算ができないまま学校に行かなくなる場合が多いのです。例えば「教育の質調査のための南部アフリカ諸国連合 (Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality: SACMEQ)」が示



す南部アフリカ諸国の経過によると、多くの子どもたちは基本的な読み書きの能力がなく、かつ十分に計算もできない状態にあることがわかっております。

(スライド A-7)

次に、本日の話の中心であるガバナンスについてお話しします。我々にとって重要なことは、ガバナンスを語る際に公平性と結びつけることです。ガバナンス自体が問題ではありません。ガバナンスを良くすることで、その結果、格差の縮小につながるのかどうか、公平性の向上につながるのかどうか、また、どのようなガバナンスを行えば格差を解消することができるのかが重要です。

良くないガバナンスの意味は自明で、皆さんわかるかと思います。ガバナンスに問題があると、とりわけ子どもにとって、学校に行くことができない、行き続けられない、あるいは修了することができないといった深刻な影響があります。

ところが、良いガバナンスには多くのメリットがあります。質の良い教育を提供するためには、教育制度における良いガバナンスが必要です。良いガバナンスとは、透明性の保証、説明責任の強化、すべての市民に対する平等な機会の提供、そして何よりも重要なことは一般市民の声を聞き、参加を高めることです。

そこで、このレポートが問いかけているのは、教育制度における良いガバナンスによって、EFA 目標がどの程度まで達成できるかについてです。特に、最も疎外され、最も不利な立場にいる子どもたちに対して、ガバナンスはどこまで役立つことができるかを問いかけております。

(スライド A-8)

レポートは良いガバナンスへの改革のための4つのトレンドを示しています。もちろんこれですべてとは考えておりませんが、世界的にこれらの4項目は非常に重要であると考えられています。

第一のトレンドは、地方分権(Decentralization)です。とりわけ中央政府から地方自治体等へ権限を移譲することに関する問いかけです。どの程度まで教育における地方分権化、また一般的な地方分権を行うと公平性を高めることができるのか。あるいは逆に、不平等を悪化させる恐れがあるのかどうか。

二つ目のトレンドとして、先進国であれ途上国であれ、ほとんどの国で見られるのが、権限と意思決定権を学校自身と保護者に移譲(Devolution)することです。学校運営委員会、あるいは学校運営理事会等という形で学校と親に権限を移譲しているのです。レポートは学校レベルに権限を移譲することによって教育の質が高くなるのかどうか、より平等になるのかどうかを問いかけています。

三つ目として、このような改革はそもそも選択を拡大し、教育における競争を導入することを意図したものでしたが、それによって公平性が改善されたのかどうか。参加を高めることになったのかどうか、という問いかけです。

最後は、教員の弾力的な採用と金銭的なインセンティブの供与というトレンドが増えておりますが、これによって公平性が高まっているのかという問いです。

これらに問いに対する答えを簡単に言うと、限定的なイエスです。言い換えますと、レポートは、これらのトレンドによって公平性が促進されるのかどうかについてはまだ懐疑的です。よい結果が出ている一方、まだまだ反省をしなければならない政策があったことも示しています。

(スライド A-9)

まず、最初の改革セットについてご説明します。地方分権化と権限移譲です。すべての例を紹介することができませんので一部だけ選択してご紹介いたしますが、レポートの中にはより豊富なデータがあります。

まず財政的な地方分権化についてです。私たちが教育における財政的な地方分権化の試み

を調査したところ、地方自治体が権限を与えられて税収等の調達を任せられ、その歳入を教育に配分する権利を与えられたときの結果はまちまちでした。

例えば先ほど申しましたように、学校に行っていない子どもが世界一多いナイジェリアでは、連邦政府の資金が平等に分配されておられません。端的に言えば、ナイジェリアの豊かな州のほうが貧しい州に比べてより多くの教育予算を得ています。カーヌ州は教育予算配分が少ないこともあり、学校に行っていない子どもが一番多い州なのです。

対照的にベトナムと南アフリカの中央政府は各州、地方に予算を分配するときに、貧しい地域を優先していました。

従いまして、重要な教訓として、財政面の地方分権化を行った場合、公平性を悪化させる場合もありますが、この課題を乗り越えることは可能なのです。政府が大変強い役割を發揮し、国レベルの財政の再分配において役割を發揮すれば上手くいくのです。言い換えれば、ベトナムと南アフリカでは政府が非常に積極的な措置を取っておりまして、より豊かな地域が貧しいところよりも多くの分配を受けないように中央政府が努力をしているために分権化が良い効果をもたらしたのです。

具体的には、南アフリカでは、インター・プロビンシャル・インデックス、州間指数が設定されており、豊かな州にはより少なく、貧しい州にはより多くの教育予算を投入しています。中央政府がこのようなコミットメントを持っているのであれば、地方分権化を促進したほうが平等に繋がります。

自律的学校運営 (School-based Management) についての研究結果は、全般的にいいまして、結果は必ずしも学習達成度を高めるわけではないことがわかりました。ホンジュラスでは、学習達成度は変わりませんでした。しかし、エルサルバドルの地域参加型教育プログラム(El Salvador's Education with Community Participation

Program: EDUCO)の学校では、学習達成度が向上したようでした。

そこでこれらから得られる教訓ですが、もしも自律的学校運営によって教育の質を向上させ、且つ、より公平性を向上させたいと考えるのであれば、政府がより積極的な役割を果たす必要があります。まず地域住民の能力を高めて、積極的に学校運営に参加ができる知識と力をつける必要があります。そのためには政府が役割を果たし、それを可能とする環境をコミュニティに作る必要があります。特に、教育の場から疎外されている両親が積極的な役割を果たすことができるような環境をつくる必要があります。

私どもが学校運営委員会を調べたところ、伝統的に中所得層の、発言力があり、自信を持っている人たち、すなわちエリートが、学校運営委員会を動かしているのです。公平性の改善のためのガバナンス改革を目指すのであれば、より脆弱な立場にある人たちのエンパワーメントが必要です。学校運営委員会はエリートに支配されてはなりません。

個人的に南アフリカで多くお仕事をさせていただいた経験から、南アフリカでもこの点が重要であることがわかっています。南アフリカの2万7,000もの学校運営組織のうち、富裕・中所得層の地域の学校運営組織は、貧しい地域のそれよりも、政策立案においてより大きな発言権を持っています。そして貧しい地域にある半数以上の運営組織は機能していません。従って、選挙も行えないでいます。

(スライド A-10)

ガバナンス改革の2番のセットは、選択と競争の拡大です。政府はいくつかの方法でこれに取り組むことができます。1つのやり方は、教育の民営化です。別の方法は、選択肢の拡大で、子どもたちをどこで勉強させるかということについて親に選択肢を与えることです。アメリカとチリの例をみてみましょう。どちらの国でも親の選択肢は増えています。しかし、一番い

い選択ができる人たちは中流階級の人たちでした。一番選択肢の少ない人びとは貧困層、疎外されている層でした。それは子どもの学力および公平性に対して懐疑的あるいはおそらく負の影響を与えています。

一方、スウェーデンの良いモデルもあります。スウェーデンでは、政府は私立学校の存在を認めており、私立学校は公的な資金を受けています。そして、それは保護者の選択肢の1つとなっています。ただ問題は、このモデルは普及できないという点です。スウェーデンのすべての市町村に私立学校があるわけではありません。私立学校を有することができる傾向にあるのは豊かな市町村です。私たちは授業料の安い私立学校も検証しました。このような学校は増加しています。特に政府が教育を十分に提供していないような地域でよく見られました。それはすなわち、教育の民営化が、地域の必要性により授業料の安い私立学校が出現するという形で見られたということです。しかし、これは教育の需要に対する答えではなく、政府の失敗の反映だと思えます。政府が教育の選択肢を提供していないために、子どもたちを安い私立学校に行かせるわけです。つまり、親には他の選択肢がないのです。子どもに教育を受けさせないか、あるいは安い私立学校に行かせるか、この二つの選択しかないわけです。

ここから得られた教訓は、選択と競争は国家の失敗に対する万能薬でもないし、社会の公平性に対する処方箋でもないということです。また、別の教訓は、公共サービス部門が破綻している政府の課題は、それを直すことであり、学校の民営化を進めることではありません。私立学校の台頭が政府の失敗を反映している場合は特にそうです。究極的には、親には公的な質の良い教育をどこでも選べる権利が与えられなければならない、民間部門に任せてはなりません。一般的にこのような改革、特に先進国で見られる改革を青写真とするべきではありません。先進国は途上国の実情を分析せず、またそ

れぞれの途上国の文脈に合わせずにそのまま輸出してはいけません。

(スライド A-11)

教員の採用と教員に対する財政的なインセンティブという2つの面について私たちは検証しました。まず契約教員という問題を見ました。多くの政府が契約教員という制度を取り始めています。例えば以前の報告書でも今年の報告書でも集計しましたが、西アフリカの一部の国では教員の50%が何らかの形態の契約教員で、公務員としての立場にある教員ではありません。契約教員は必ずしも悪いことではありません。教員不足に対応することができます。また最も教員が必要とされている場所へ赴任させることができます。契約教員は地元社会から採用され、学校にとどまる傾向があります。しかし、それは教育の質と持続可能性に対する効果がどの程度あるかという論拠にはなりません。問題は、長期的に教育制度が大多数の契約教員をもったまま持続可能なのか、あるいは西アフリカ諸国のように長期的に契約教員を公務員としての雇用条件に統合していくかどうかということだと思えます。

成果主義に基づく給与に関する問題ですが、多くの国では実験的に教員への給与を区別しています。例えばチリ、メキシコ、ケニアです。メキシコやチリでは学習到達度の高い生徒が多い場合、学校は追加的な予算を受けることができ、より多くの給与を教員は得られるという制度があります。

しかし、そうすると、悪い面として、学校は元々優秀な生徒を選ぶようになり、成績の悪い生徒は入学させないようになります。裕福な家族の、よく学習できる子どもはいい学校に行け、貧しい家庭の子どもは貧しい学校にしか行けなくなります。例えば南アフリカでは政府が実施する試験の合格率が50%を下回った学校は、政府資金が得られなくなり、閉鎖されるという政策を導入しました。この政策の導入1年目に学校がやったことは、前の年の11年生で不合

格した人たちは全部排除して、合格した人だけを12年生に進学させました。このような問題があったわけです。

成果に基づいた給与というのは大事かもしれませんが、これにともなう教育の質と公平性に対する悪影響も忘れてはなりません。ここで得られる教訓は、教員の採用と配置の制度を改善し、地域格差が生じないようにしなければならないこと、教員の意欲の低さの根本的な原因に対応するインセンティブを導入しなければならないことです。最終的には、なぜ教員のモチベーションが低いのか、なぜ厳しい地域で良い教員を雇うことが難しいのかという問題を考えなければいけません。

これは途上国だけで起きている現象ではありません。その1つの例が英国です。英国で教員にとって最も厳しい学校は、ロンドン市内の「荒れた」と言われている、問題のある学校です。これらの学校には質の悪い契約教員がいます。最も勉強しなければいけない児童がいる学校には、正規教員がいないか質の悪い教員しかいないわけです。一方、質の良い教員の必要性の少ない中流階級の地域にある学校には、良い教員が集まるという問題があります。

(スライド A-12)

なぜガバナンス改革が公平性の面でこれほど悪い結果をもたらしたのかというと、公平性が教育改革のアジェンダの一部とされていなかったからです。公平性との関連を無視して一般論としてガバナンスの議論をしていたためです。ですから、ガバナンス改革においては、常に中心的な要素として公平性に焦点を置かなくてはならないと思います。さらに、教育を貧困削減戦略に統合させなければなりません。

この報告書の中では、すべての貧困削減戦略を検討しました。第1世代と第2世代の貧困削減戦略文書（Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP）をすべて見ました。ご存じの方もおられると思いますが、第1世代は最初の5年間のことでありますが、多くの国では第2世

代のPRSPに入っています。私たちは第1と第2世代のPRSPを調べ、どの程度、EFA目標をカバーしているか、また、公平性をどこまでカバーしているかについて検証しました。第1世代、第2世代のPRSPはともにEFA目標とのつながりが弱いということがわかりました。また公平性に関する目標の設定が不十分であることがわかりました。例えば、いくつかのPRSPでは、疎外されている子どもたちに関する教育目標が設定されていませんでした。

また教育とより広範なガバナンス改革の間に十分な繋がりがありません。国全体レベルのガバナンスシステムの改革を行う際に、教育が考慮されていません。ですから途上国においてガバナンス構造を改革するにあたっては、教育にもっと焦点を当てなければいけないと私たちは考えます。

また政策や戦略が分野横断的に十分に統合されていません。例えば多くの国では条件付きあるいは無条件の補助金が交付されていますが、補助金プログラムが教育戦略にリンクされていません。その一方で、ラテンアメリカで成功している社会保護プログラムの例もあります。有名なのがメキシコのOportunidadesというプログラムです。これは輸出の良い例だと思えますけれども、メキシコからニューヨーク市に輸出され、ニューヨーク市は実験的にこのプログラムを導入しています。これは包括的な社会保護政策で、教育と住宅と雇用が統合されています。教育全体を改善するためにはこの種の戦略がもっと必要だと思います。

ここから得られる教訓は、教育をもっと幅広い戦略と統合しなければいけないということです。貧困や不平等を解決するための全体的な戦略として統合しなければなりません。そのための重要な出発点は、貧困削減戦略文書です。それは多くの国がPRSPを持っているからです。PRSPでは、教育と公平性に強く焦点を当て、明確に目標を設定することが必要であると思います。

(スライド A-13)

公平性のためのガバナンスについての結論に移ります。教育における良きガバナンスとは、政府による強い役割を保証することです。政府は中心的な役割を果たし、不公平をなくし、EFA のための改革を実施します。そうでないと EFA の約束は実現できません。良きガバナンスの重要な要素は政府の強い役割です。明確な政府の役割が必要です。政府は公平性を実現する上で主要な役割を果たさなければなりません。また、良きガバナンスは説明責任を果たし、参加を促進し、教育における不平等をなくすものでなければなりません。これを実現するためには、疎外されている人々が教育についてより強い発言力をもつようにならなければなりません。そうでないと政府は豊かな人々や恩恵を既に享受している人たちの利益を優先することになります。

現在のガバナンス改革の問題の 1 つは、公平性に十分に注目していないことです。その結果しばしば実際に悪い結果がもたらされています。従いまして、ガバナンスの改革は、公平性により強くフォーカスしなければなりません。公平さ、平等さにフォーカスした明確なターゲットや目標を設定しなければなりません。そして、目標の達成をどうやって実施するかを考えなければなりません。教育をより幅広い貧困削減政策に統合しなければなりません。貧困削減のための改革は、社会における教育の不平等さを削減することである点に注目する必要があります。特に貧しい人々、労働する子ども、弱い立場にある子どもや孤児などに注目しなければなりません。

(スライド A-14)

最後に援助のガバナンスについてお話しします。私はこのトピックに関心をもっており、レポートの議論をご紹介します。スライドが示すように、基本的に援助のコミットメントは世界的に不足しています。つまりドナー国は、2010 年のグレンイーグルスサミットでの約束

額からはるかに不足した額しか提供できていません。この約束を 2010 年までに満たすためにはあと 300 億ドルの援助額の増加が必要です。2006 年の基礎教育援助額は 51 億米ドルでした。これは 2004 年と同じ水準です。このうち低所得国向けの基礎教育援助額は 38 億ドルです。しかしながら EFA 目標達成には年間 110 億ドル必要なので、70 億ドルが不足しています。70 億ドルという額は、最近各国政府が財政システムを保護するために投入した額に比べれば、非常に少ない額です。GMR チームはウェブサイト「財政危機と援助」についてのスライドを載せているのですが、財政危機に政府が投じた金額と比べて EFA のために必要な援助ははるかに少ない金額です。ファスト・トラック・イニシアティブは危機にさらされています。2010 年までに 22 億ドルの資金不足に陥る可能性がありますのでファスト・トラック・イニシアティブを推進するための更なる努力が必要です。

(スライド A-15)

ドナーによる低所得国向けの基礎教育援助への配分はまちまちです。グラフは教育援助総額と低所得国向けの基礎教育援助額に分かれています。ドナー国間に大きな乖離がみられます。基礎教育援助額が教育援助全体額に近い国もあれば、ドイツやフランス、日本のように基礎教育への配分が少ない国もあります。

(スライド A-16)

日本の援助額は先進国が合意している国民総所得 (Gross National Income: GNI) の 0.7% 目標を大きく下回っています。日本は教育分野への主要なドナー国です。しかしながら基礎教育への優先度は相対的に低くなっています。

(スライド A-17)

次に援助の質、いわゆるパリ宣言のアジェンダについて話をしたいと思います。援助は金額が重要であるだけでなく、使われた資金の質が重要だからです。改善は見られるのですが進展はまちまちです。まずプロジェクトからプロ

グラムへのシフトがみられます。援助がプロジェクトよりプログラムへ多く拠出されているということです。2005年の33%から2006年には54%までプログラム援助額は増えました。これは、より多くの援助がプロジェクトではなく直接政府による支出に対して使われるようになってきたということです。

途上国のオーナーシップも援助の質についてのもう1つの指標です。オーナーシップについても国によって異なります。インドとモザンビークの比較を例にとりますが、インド政府はドナー国と非常に強い関係を持っています。インドは援助についての意思決定において運転席にいますと言えます。一方、モザンビークは、政府が考える課題をドナーに対してあまり主張しておらず、受身的であると言えます。

次に援助を途上国の優先課題と整合させることと援助の予測可能性を高めることについてですが、良い例もあるのですが、まだ途上国の制度を通じて援助を行うことに後ろ向きなドナーもいます。たとえばモンゴルは強固な公共財政管理制度を有していますが、国の制度を通じて援助額はわずか17%です。つまりモンゴルへの援助額の83%はモンゴル政府が管理しておらず、ドナー国が直接管理しています。これは我々にとっての懸念です。

ドナー機関の間の協調は多少改善が見られ、非効率な援助は減りつつあります。たとえばエチオピアへの2007年のミッションの半分以上が合同で行われました。ところで、援助協調の指標の1つが、ドナーが途上国にミッションを派遣する際、各ドナーが単独で行う代わりに合同で行うこととされています。一方、2007年にニジェールに派遣された600ものドナーミッションのうち合同で行われたのは100以下でした。つまり500以上のドナーミッションは、各ドナーがばらばらに行いました。ニジェールは余りご存じないかもしれませんが、非常に小さな国でこの国の政府が500もの異なるミッションを受け入れる取引費用を想像して

みてください。2005年に18カ国の途上国政府は、基礎教育分野のみについて12のドナーと対応しなければなりません。これはこれら18カ国の政府は12の異なる報告書を作成しなければならなかったということを意味します。12の異なる説明責任システム、異なるモニタリングシステム、異なる報告システムに対応しなければならないということです。

(スライド A-18)

では、最後に政策についての提案を申し上げます。ガバナンスのみならずEFA目標全体について申し上げたいことは、まずは公平性に真剣に取り組むべきであるということです。そして強固でモニター可能な、達成可能な格差解消目標の設定を早急な課題として取り組まなければなりません。また、教育計画と貧困削減戦略の連携を強化する必要があります。EFAの目標の実現を、公平性を伴う財政によって支える必要があります。さらに、教育の質の確保にも引き続きコミットする必要があります。教育における選択と競争の限界を認識すべきであり、特に公平性に関してこの点は重要です。2005年のグレンイーグルスでの公約を今果たさなければなりません。なぜなら今すぐに行う必要があるからです。本日本話できなかつたことはGMRにすべて掲載されていますのでご覧ください。

ご清聴ありがとうございました。

○司会者 ユスフ・サイード様、どうもありがとうございます。

それでは、ただ今より会場の皆様からご質問をお受けしたいと思います。係の者がマイクをお持ちいたしますので、ご質問のある方は挙手をお願いいたします。またご質問に際しましては、お差し支えなければご所属とお名前をおっしゃっていただきますよう、よろしく願いいたします。どなたか、いかがですか。

●質問者 大変おもしろいお話をさせていただきまして、ありがとうございました。

最初のほうを見ることができなかつたのですが、オカモトサトコと申します。システム科学コンサルタントで ODA コンサルタントを務めております。ドナーのコーディネーションについて質問があります。ぜひご意見を教えてください。

私もフィールドで仕事をしておりまして、ドナーのコーディネーションがいつも難しい点で苦勞しております。いつもミーティングを行いますけれども、どのようにすれば上手くコーディネートができるのかわかりません。どのようにすれば調和のとれた効率的な形で協力ができるか。努力はしておりますけれども、良くわからないのです。

ミッションはそれぞれ異なっております。各国のプロジェクトで、とにかく教育現場では、どの団体も異なるミッションをもって活動しております。

もしも政府が余り権限をもっていない、あるいはドナーコーディネーションに国が自立性を発揮ができない場合には、どのようにして効率的なコーディネーションを各団体間でできるのでしょうか。お願いいたします。

○ユスフ・サイド ドナー間の調整をよくするための出発点は、あなたがおっしゃったように、途上国政府が主体的に意見を述べるようになることです。それが根本的な出発点です。政府が運転席に座らなければならないのです。このことを前提にして、ドナーは単純な方法で協力ができるのです。1つの方法として、多くの国でドナー調整作業会合がありますが、これは重要なメカニズムです。調整会合にはすべてのドナーが参加をしていることが重要です。一部のドナー、たとえばユニセフ、ユネスコ、世界銀行という多国間ドナーだけであってはいけません。すべてのドナーが参加する調整作業部会を活用すると、効率性を高めることができます。

もう1つの効率性を高める方法があります。それは単純な方法で、援助資金が直接政府を経

由するようにすることです。直接ドナーや下部機関、下請機関が実施するのではなく政府を通すことです。政府が直接資金を受け取りますと、政府自身がドナー調整を効果的に行うことができる可能性が高くなります。別の方法は、提案しておりますようにミッションの数を絞り、共同で政府への訪問を行うことです。

より単純な方法として報告を調和化することがあげられます。政府に課す義務、責任を絞ることです。ドナー側が途上国に求める報告や義務を調和させて、負担を軽減することができれば、より良くなると思います。

○司会者 他に、いかがでしょうか。ご質問は日本語でも大丈夫です。

●質問者 サイド先生、ありがとうございます。神戸大学の西村と申します。

1つ、質問があります。お話の中に今のガバナンスの改革はエクイティー、つまり、公平さに十分に注目していないとありましたが、確かにそのとおりです。また、そういった不平等の問題は十分に、真剣に考えなければいけないということではありますが、ガバナンスの改革というのはなぜ公平さに十分に注目しないのでしょうか。といいますのは、クオリティーと違ってエクイティーの問題というのは、技術的な問題というよりも非常に政治的な問題だと思います。これはどの基準に基づいて、どのようなグループにもっと注目すべきかという判断を含むからです。ですから、エクイティーを重視すると一部のグループはほかのグループに対して力を失うことになるかもしれません。したがって、政治的な緊張関係がエクイティーの問題にはあります。

そこでご質問ですけれども、どうやってエクイティーの問題を真剣に考えることができるのでしょうか。世界の指導者として、どうやって真剣に取り組むことができるのでしょうか。

○ユスフ・サイド おっしゃるとおりだと思います。私たちは、なぜ公平性は重視されな

いのかについて考えてきましたが、はっきりとした答えはないと思います。

第一の答えは、単に大勢の子どもたちを学校に行かせることだけが余りにも注目されていたためだと思います。ですから公平性は十分念頭に入れてこなかったのだと思います。

第二の理由は、おっしゃるとおり公平性の問題は究極的には社会の価値に関わることで、政府が何を重要視しているのかという点と関係があります。そこで政府ははっきりとした立場や価値観を持っていないければなりません。貧しい人たちを重視したり、あるグループを優先したりといった意識的な政治的な選択が必要だと思います。例えば政府が明確に政治的に公平性にコミットした国は成功を収め、そうでない国はあまり成功してこなかったと言えるでしょう。

では、いかに公平性について真剣に考えることができるのでしょうか。単純な回答はないと思いますが、もっとはっきり提言する必要があると考えられるのは、政府がガバナンス改革の中で、より積極的な役割を果たさなければならないという点です。政府の地方分権化の推進、もしくは私立学校という選択肢を増やすこと、いずれにしても、はっきりとしたポジションが必要です。政府に規制されておらず、管理されていない民間部門の成長は、公平性に対して悪影響を及ぼすという意見もあると思います。従って、一部は政府が責任をとることが必要になります。地方分権を進めると同時に単に学校をコミュニティに任せるだけではなく、学校は十分に能力を持つこと、コミュニティがエンパワーされていることが大切だと思います。その中で政府は大きな役割を果たさなければならないのです。出発点は、恐らくどのような開発計画が国の中でしっかりとできているかということだと思います。そして、計画の中でどれだけ公平性の問題に焦点が置かれているかだと思います。

○司会者　　お願いします。

●質問者　　プレゼンテーション、ありがとうございました。ACEのシロキと申します。

今の質問にちょっと関連しているのですが、私もエクイティーというところが気になりまして、最後のポリシーレコメンデーションのところで、ターゲットをセットする、格差をなくしていくためのターゲットを設定するということが書いてあるのですが、具体的にどういったターゲットになるのかというのを教えていただきたいのです。

あともう1つなのですが、その次に書いてあるレコメンデーションの中に、教育と貧困削減をリンクさせていくというところがありました。具体的にそういった政策レベルで連携をしている事例などがありましたら、教えていただけるとありがたいです。よろしくお願いします。

○ユスフ・サイド　　最初の質問ですが、世界レベルの数値目標があるべきとは思いません。これらは具体的で国の文脈に根ざしたものであるべきだと思います。その上で申し上げたいことは、今求められるのは純就学率を1年間で10%改善するというのではなく、どのグループの就学率を向上させることを目指すかが大切だということです。例えばジェンダー平等についての目標を掲げる際、障害を持つ子ども、労働する子ども、孤児といった形で具体的にターゲットを設定するのです。就学率を10%改善する、学費を10%下げるといった目標の対象を明確にすることです。

二つ目は、すでに触れましたが、もう少し詳しく申し上げます。貧困削減計画と教育の統合の例としては多くの国で行われている児童手当があげられます。児童福祉手当を教育開発の目標として挙げる方が、便益ははるかに大きいのです。具体例として上手いかわない方策との比較をあげましょう。メキシコと南アフリカの例です。一定の貧困ライン未満の家族は児童福祉手当を受けられるのですが、この手当の支給に子どもの就学が条件とされていない場合が



あります。また手当の金額が小さすぎて教育費用が賄えない場合もあります。南アフリカの例では、児童福祉手当に教育の要素が組み込まれているため、より多くの子ども、特に困難な状況にある子どもが学校へ行けるようになる可能性が高いでしょう。また先ほどお話したメキシコからニューヨークに輸出された社会保護プログラムには、教育やその他の社会保護の側面が含まれています。これらの補助金も統合アプローチの例なのです。

○司会者 他にいかがですか。

●質問者 サセックス大学の博士課程の興津と申します。プレゼンテーション、どうもありがとうございました。

2点あるのですけれども、1点は、途上国に限らず日本も含む先進国でガバナンスの改善といったときにとられる政策として、プレゼンテーションの中にもありましたが、1つは教育の民営化、それから学校選択制を導入するという新自由主義的な政策。もう1つは学校行政、特にスクール・ガバニング・ボディの設立などを通して直接的に、その地域の住民や、また保護者が学校の行政に参加するという2つのあり方が促進されてきていると思うのですけれども、もし、こう言った政策の流れが不可避であるとするならば、その2つの政策の矛盾を途上国政府はどのように解決していけば良いのでしょうか。学校選択制を容認することで、一部の学校選択をできる親というのは地域からいなくなってしまう、私立校を選んでしまうということは往々に起きておりますし、また教師自身も、自分の子どもたちを地域の学校ではなく別の地域の私立校に通わせる。そういった場合に、学校に対する住民の集団的な要求が弱まってしまわないか、共同体が弱まってしまわないかという懸念があるのですけれども、その辺の矛盾をどのように解決していったらいいと思われませんか。

もう1つが、プレゼンテーションの中で特に

貧しかったり、社会的な底辺にいたりする保護者や地域住民のエンパワーメントに、国家が役割を果たすことが重要だというお話があったのですけれども、私はそれだけでは不十分で、特に貧しい地域で働く教師たちに対する物質面、それから財政面、精神面での支援が非常に重要だと思っています。そもそも教員たちは、学校教育への需要が必ずしも高くない地域で働かなければならない。親はそもそも学校に子どもをやらないといった状況がある中で、住民のエンパワーメントだけを強調しても、学校の先生たちのモチベーションも低くなってしまふということがあると思うので、その辺のバランスをとっていくことも重要だと思いますが、どのようにお考えになりますか。

すみません、長くなりました。

○ユスフ・サイード 大変大事なコメントをありがとうございました。ある意味でレポートに書いてあることをおっしゃってくださったと言えるほど賛同いたします。地域コミュニティだけをエンパワーすれば良いわけではありません。教員のエンパワーメントも必要です。おっしゃったとおりで、遠隔地で働くための環境整備をしなければそもそも優れた先生が教えに来てくれません。教員にとって遠隔地で働くことが難しいことがよくあります。なぜなら労働条件が悪いからです。住宅がない等々厳しいわけです。先生方も大変です。何らかの方法で厳しいところで教えたいと思う気持ち、動機づけが必要で、最も優秀な先生に来てもらうためにはいくつかの戦略が必要です。

最初のポイントは、ガバナンスの問題であり、途上国のみならず英国のような先進国の問題でもあります。例えばバングラデシュは、アジアにおいて教育水準は最も低いかもしれませんが、しかし、実際はデータが不足しています。ここは大事なポイントだと思うのです。集団ごとに分解されたデータがないのです。アジアとひっくるめた数字はあるかもしれませんが、最も疎外された人たちについては分

かっていないのです。どの政府もきちんと捉えておりません。努力はしているかもしれませんが、大体の就学率は言うことができるかもしれないですけども、これを分解して、例えばグループごとの数字を尋ねると政府は把握していないのです。

途上国にとって、このようなトレンドをいかに回避ができるか、あるいは過去の先進国の経験からどのような教訓を得ることができるかは重要です。確かな教訓は得られています。その中の1つは、政府は大きな役割を持っていますが、だからといって政府が常に国民のために動くかどうかは保証がありません。もしも民主的な政権であれば国民のために働くのです。ガバナンス改革では情報の公開、透明性の保証、国民に対する説明責任の履行を行うことができる政府を作っていく必要があります。

ある意味ではこれは研究者にとっても有益です。途上国に移転する前に研究者がこのような効果を分析し、調べてみることは重要です。そのような経験を共有することがより良い結果につながっていくと思います。

○司会者 あと、もうお一方だけ、ご質問をお受けできるかと思えます。いかがでしょうか。

●質問者 質問というより、意見としていわせていただきます。

今日はガバナンスが主題になりまして、うかがっていて、ほとんどのことが同意できるのですが、ただ、できたら、このガバナンスの議論は5年ぐらい前にやっていただきたかった。レポートでいうと、2005年ぐらいにやっていただいたらもっと良かったのではないかなと。つまりあと5年というところから、あと10年ある時点で。ジョムティエン会議でも、ダカール会議でも、実はガバナンスの問題は余り議論されていなかったのです。どういう体制でやるのかという議論です。ただ何となく一般的な理解としては、世銀などが提唱したように新自由主義的な、いわゆる小さな政府、民間活力、コス

トシェアリングというような、今日お話ししたのと別のフィロソフィーがベースにあって、行われていた。それが、残念ながら15年ぐらい続いてしまったということで、今この段階になって完全に否定はされなかったけれども、疑義を呈されたわけです。これは万能薬ではないということで、正にそうであって、私なんかは、もっと早くやっていただければよかったかなと思っています。結論に関しましては、全面的に賛同いたします。

私、国立教育政策研究所の斉藤と申します。○ユスフ・サイド 私が申し上げられることは今のコメントに賛成だということだけです。ただ、遅過ぎるということは決してないと思います。ガバナンスの問題がアジェンダにはっきりと載ったこと、公平性を重視することで、考えるチャンスが与えられたわけです。今後もガバナンスについての議論、公平性についての議論を行うことで物事は早く進むと思います。私個人は、EFA達成に向けて2つの重要なチャレンジがあると思います。1つが質の問題で、もう1つが公平性の問題です。どちらにおいてもガバナンスが重要な役割を果たしています。今後進むに当たって、どうやってガバナンスが公平性を改善できるのか、また教育の質を上げることにつながるのかということを考えていくことが、重要なチャレンジだと思います。ありがとうございました。

## 4. 第二部 日本のEFAへの取り組み

### パネルディスカッション

モデレーター： 神戸大学大学院国際協力研究科准教授 西村幹子

事例発表： JICA 国際協力客員専門員 原雅裕

特定非営利活動法人 ACE 成田由香子

コメンテーター： EFA グローバルモニタリングレポート 2009 チーム ユスフ・サイド

○司会者 皆様、お待たせいたしました。準備も整いましたので、ただ今から第2部を始めたいと思います。既に壇上にはパネリストの皆様にご登場いただきましたので、ご紹介をさせていただきます。

舞台に向かって左から、本日のパネルディスカッションのモデレーターである神戸大学大学院国際協力研究科、西村幹子先生。その左お隣が、ユネスコグローバルモニタリングチーム、ユスフ・サイド様。JICA 国際協力客員専門員、原雅裕様。特定非営利活動法人 ACE、成田由香子様。

それでは、パネルディスカッションを開始いたします。ここからの進行は、西村先生にお願いいたします。西村先生、よろしく願いいたします。

○モデレーター（西村） どうもありがとうございます。第2部におきましてはパネリストの皆さん、そして会場の皆さんとぜひ活発な議論をさせていただきたいと思いますので、どうぞよろしく願いいたします。

皆さんのプレゼンテーションに先立ちまして、私から第2部で論点となるだろうと思われることを幾つか整理しておりますので、まずそちらのほうを10分弱程度で説明させていただきます。

まず、ガバナンスとは何か。これは皆さん同じ言葉を使っているように見えますが、今回の「グローバルモニタリングレポート 2009」によりますと、ガバナンスというのは、まず地域のニーズに即して、訓

練され、やる気を持った教師がおり、十分な資金が保証された学校への子どもたちのアクセスの保障に関する課題。つまり教育セクターにおいて非常に核となる部分であるということ。それから全レベルでの教育制度の意思決定における、権力の配分にかかわる問題であるというように示されております。

より具体的に言いますと、ガバナンスというのは、まず誰が政策を決めているのか。それから、社会の中でどのように資源が配分されるのか。そして、どのように政府が説明責任を果たすのかというようなイシューに関係しています。

では何が問題なのかということですが、今回の「グローバルモニタリングレポート」の副題にもある課題としては、なぜガバナンスが重要かとあるのですが、私からみると、なぜガバナンスが重要かについては皆さん比較的容易に理解できるし、合意できるのだと思うのです。

より重要なのは、どのように、あるいはどのような形態において実際にガバナンスが機能するのか。特に、教育の質向上や公平性の強化という意味において機能するのかということだと思います。今回、「グローバルモニタリングレポート」でもいわれていますが、こういったイシューを語るにはガバナンスがどうのこうのというよりは、それぞれの国、あるいは地域の文脈に沿って話すこと。政府と言っても、いろいろな形態があります。学校の組織も、たくさん形態があります。そういったことに配慮して議論することが必要。それからガバナンスを形成するというのは非常に複雑な過程な

ので、そのプロセスを丁寧に追うことが必要と考えています。

今回、第2部ではガバナンスの中でも特にスクールガバナンスに焦点を決めました。その理由は3つあります。

1つ目に、まず今、スクールガバナンスが非常に注目されています。特に教育の質を上げること、それから公平性を確保するという意味で注目されています。ところが、実際の実証研究というのはまだまだ不十分で、本当にそうだとやっている論文と、そうではないとやっている論文が半数ぐらい存在するのです。ですから、これはまだ議論が不足しているところです。

2点目に、こういったディスカッションをするためには、コンテキストに沿って具体的な事例を検証していく必要がある。今回、たまたま非常にいいプロジェクトを2つ発表していただきますので、ぜひその中で丁寧に、コンテキストによるディスカッションができるのではないかと。という点。

3点目に、第2部は日本の援助ということですから、日本の援助の特徴としては能力開発、現場主義。あるいは、「点」でやった協力をスケールアップしていくということがありますので、まさにスクールガバナンスというのは現場で最も大切。あるいは技術協力に適しているところがあるということ、事例として取り上げられると考えています。

ですから、第2部においては、特に教育の質の向上と公平性の強化のために、どのようなプロセスでスクールガバナンスを構築できるのかということについて、事例を交えて皆さんと一緒に考える場にしたいと思います。

2つ、事例があります。1つはJICA、ニジェールにおける「みんなの学校」プロジェクト。これは自律的学校運営の事例です。もう1つは、ACB-BBAによる「子どもにやさしい村」プロジェクト。これは公共セクターとNGOのパートナーシップによるスクールガバナンスということで、2つ、種類は違うのですが、

随分重なった視点が出てくると思いますので、議論が楽しみです。

具体的なプレゼンに入る前に、今まで国際的に議論されているポイントには、どういうことがあるのかということを中心に整理します。自律的学校運営、スクール・ベースド・マネジメントといわれているものです。それからコミュニティ参加というのは非常にはやっているのです。なぜはやっているかという、幾つかの仮定、アサンプションがあります。

まず教育の質に関しては、親の発言力を上げ、学校運営の参加を強めることによって、教育サービスを提供する側にインセンティブが生まれる、そして、サービスがより効率的になるというアサンプション。2番目に、意思決定のレベルをより人々に近づけることによって、より現場のニーズに対応するようなシステムが形成されるという視点があります。

公平性についてはどうかという、自律的学校運営やコミュニティ参加を強めることによって意思決定権を学校に移譲し、その参加が容易になり、強化されるということ。それから、そういったマネジメントのもとでは貧しい世帯がより強く、効果的に発言することができるようになるのではないかと。という仮定があります。

ところが、こういった仮定に対して反論もたくさんあるのです。まず教育の質に対する効果ですけれども、マネジメントの教育の質への効果というのは、本当に測れるのだろうかという視点があります。手法が限られている、例えばモデルとなる学校というのは、実は元々持っていた素質があって——自己選択バイアスと言うのですが、それがあから、そういう結果が出ているのではないかと。また教育の質を上げるには他の改革要因が影響していて、必ずしもスクールガバナンスの改善だけではないのではないかと。といった問題があります。2点目に、自治権を拡大することが即学校の中の教授法の改善、つまり教育の質の改善につな

がらないのではないかとといった疑義が呈されています。

公平性についても、同様に反論があります。その中で2つ挙げていますが、参加と一言であっても、異なる集団が住民や学校関係者の中にはいる。いろいろなグループがいる中で、代表性が考慮されていないことが多い。ある集団の声が反映されない。あるいは、ある集団の声だけが反映されるといったことが起きているのではないかとということ。それからスクールガバナンスで、よく形式的な参加の構造がみられる。学校運営委員会もそうですけれども、実は住民の知識や経験の不足、あるいは自信がないといったことのために、具体的には教育の質の改善には結びついていないのではないかとということです。

これは少し蛇足ですけれども、神戸大学で文部科学省さんの支援を受けてやっています共同研究がありまして、その中から幾つかわかったことをシェアさせていただきます。

これはケニア、ウガンダ、マラウイ、ガーナの4カ国で事例研究をしたものなのですが、まず親やコミュニティメンバーというのは、実は教育政策について余り知らない。それから学校の教育の質についても、限られた知識しか持っていないということがありました。非常に質の悪いというか、教師も来ないような学校で親にインタビューをすると「教育の質はいい」と答えたり、非常に矛盾があるということがありました。2番目に、政策がトップダウンで実施されたり、関連するステークホルダーたちへの相談が不十分である場合に、かえって親が消極的な姿勢をとることがあるということ。そういった意味では、単に親の参加を促進しようといっても、参加の意味というのが認識されていなければ親の消極的な姿勢は変わらない。つまり参加や住民といったときに、何を意味するのかということを深く掘り下げていかないと、ガバナンスというのは形式的なもので終わってしまうということです。

このようなことを言ってまいりましたが、今日、皆さんと議論したり、あるいはプレゼンターの皆さんに特に焦点を当ててご発表いただくのは、以下の3つの論点です。

第一に、どのような環境、あるいは条件のもとにおいて学校レベルにおける参加は促進されるのか。また、そういった参加が教育の質を向上させることができるのか。

第二に、それでは、どのようなメカニズムがスクールガバナンスへの参加における代表性和公平性を保証できるのか。代表性というのは、住民や学校でいろいろなグループがいる。それらいろいろなグループの人たちが本当にすべて代表されているのかということです。

第三に、より良いスクールガバナンスが作られていく過程、プロセスとはどういうものなのだろうかということで、今日はアフリカのニジェールとアジアのインドから、事例を交えてご発表をいただきたいと思います。

以上です。ありがとうございます。

(DVD 上映)

#### 【事例発表】 ニジェール「みんなの学校」プロジェクト JICA 国際協力客員専門員 原雅裕

○原 こんにちは、原です。ビデオの中で紹介されていた、少し若い私もしゃべっていたのですけれども、「みんなの学校」プロジェクトのチームアドバイザーを4年半ほど務めていたという関係で、今日ここで話しすることになりました。

今日はプロジェクトの紹介というよりも、前のプレゼンテーションで西村先生が最後に問われた住民参加と教育の質の向上の関係とか、スクールガバナンスの問いについて、「みんなの学校」プロジェクトを実例として答えを模索してみたいと考えております。プロジェクトの説明は非常に簡単なものになりますので、ホームページ等をご覧になって詳しい情報をご参

照くください。

(パワーポイント)

(PPT C-2) まず、一応、ニジェールの説明をさせていただきます。ニジェールは地図の右端のほうにあります。西アフリカの国で、非常に乾燥していて暑い国です。40度とか50度になります。作物ができる地域は全国の20%で、生活するには非常に厳しい状態の国です。

(PPT C-3) 1960年にフランスから独立して、面積は日本の3.4倍、人口は東京都よりちょっと多いぐらいです。人口増加率も3.3%と非常に高いです。1人当たりのGNIは270ドルと、世界でも最も貧しい国の1つです。主要産業が農業で、鉱業ではウラニウム等がとれます。

(PPT C-4) こういう厳しい、開発の遅れた国の教育開発の状況はどのようなものでしょうか。それは、やはり非常に遅れていて、遅れている内容を見ても、教育機会の普及度、教育の質の改善度、教育における公平度、いずれも大きな問題があります。

(PPT C-5) このような問題を解決するために、教育ドナーとニジェール政府が話し合っ、2003年から教育開発10ヵ年計画を実施しています。その柱となっているのが、教育機会、教育の質の改善と、3つ目の柱として教育分野の運営の改善というのがあります。最後の柱である運営の改善のために推進されるのが地方分権化政策です。具体的には中央から学校、学校運営委員会(Comité de Gestion des Établissements Scolaires : COGES)への運営に関する権限を移譲するという政策で、地域社会と国のコストシェアリングによる持続的教育開発、学校を基盤としたマネジメントによる教育効率の改善、そして学校運営への住民参加、学校への信頼の回復ということを目的としています。

(PPT C-6) COGESはどのようなものなのかということ、ここで少しご説明します。真ん中が学校運営委員会です。右側に保護者会、コミュニティ、校長、教員、児童。これらの代表が学校運営委員会を構成するわけです。ここに行

政が運営に関する権限の移譲を行う。例えば教科書の管理とか、先生の管理とか、あるいは教育運営費の管理とか、そういう権限を移譲することによって学校運営の効率化とか、学校運営の住民参加促進を図ろうという意図があった訳です。2002年ぐらいから学校運営委員会が設置され始めたのですが、全く成果が出なかったのです。要するに、学校運営の効率化も学校運営への住民参加も起こらなかったのです。

(PPT C-7) そこで、ニジェール政府が日本に技術支援を要請して始まったのが「みんなの学校」プロジェクト、正式名称が「ニジェール国住民参画型学校運営改善計画」といいます。これは2004年1月に始まって、フェーズ1、フェーズ2とあるのですが、5年間、まだ続けております。対象校も20校から始まって、今はニジェール全土の全小学校に広がっています。

プロジェクト目標を一言でいいますと、機能していなかったCOGESを、機能させるモデルを作るということです。第1フェーズでモデルを作って、それを全国普及するのが第2フェーズというように要約できます。

(PPT C-8) これからが大事なところです。2004年1月にプロジェクトが始まった時に、私もニジェールに既に赴任していましたが、ニジェールの村がどういう状態なのかということを見て回ったり、ベースラインサーベイを行ったりしました。

そのとき、まず驚いたのはドナーとか教育省で言っているのとは裏腹に、住民は教育に対して非常に興味を持っているということでした。自分たちの子どもの将来が良くなることを期待して、子どもに対して何らかの教育を与えたいと考えているということが分かったのです。住民は教育に期待しているわけですから、学校の状況を、興味を持って見えています。そうやって見ると、学校の状況というのは、先生がいない、休みがち、ストライキなどがありますし、

教科書がない、備品がないとい酷い状況です。それで、住民、保護者は学校に不信感を持ってしまって、あまり子どもを送らなくなっている。ここで、本当は保護者会がコミュニティと学校の両者をつなぐ役目をしなければいけない。両方の要望を伝えたり、問題点を伝えたりする役目を演じなければいけない。ただ、これが機能していなかった。そのため、両方の間に壁ができて、さっき私もビデオの中で言っていましたけれども、心理的に非常に遠い存在になってしまった。

(PPT C-9) そんな状況の中、プロジェクトが始まりました。まず、プロジェクトでは、この状況をどうすればいいか考えました。考え付いたのが、学校運営委員会を住民と学校を繋ぐ組織にすれば、学校運営に対する住民のニーズが学校に伝わり、それが学校運営に反映され、授業が行われるようになり、そうすれば、保護者が喜んで貢献したり、それから子どもたちが学校に通ったりするようになるのではないかとという仮説です。この仮説を証明するためには、学校運営委員会を機能させなければなりません。

しかし、学校運営委員会は実際には機能していません。この問題を理解するために、学校委員会の前にすでに存在していた、保護者会がなぜ機能していなかったのかということ进行分析したのです。

さっきの保護者会のところで、おじいさんの絵が入っていたのですけれども、このおじいさんというのは、村長さんとか、宗教指導者とか、村の有力者を象徴しています。これらの人が、保護者会の役員を自動的に独占していたのです。別にその人たちが悪いわけではないです。ただし、例えばその役職はどういう資質の人が必要なのか、あるいはどういう役割を演じなければいけないのかということとは関係なく、そういう役職を彼らが占めているわけです。しかも、全体として保護者会がどういう役割を果たせばいいのかということをつかっていなかつ

た。そういう組織には住民は信頼を寄せないし、自分たちの意見を代表する組織であるとも思いません。つまり、組織が固定的で、透明性がなかった。だから、組織の透明性をつくり出せば、学校運営委員会は機能するかもしれない。透明性をつくり出せば成功すれば、あと能力強化、あるいはリーダーシップが生まれることも難しくないだろうとプロジェクトは考えたわけです。そして、

(PPT C-10) この透明性を生み出し、さらに機能性を生み出すために投入したのが以下の3つの要素です。

これはミニマムパッケージと呼ぶのですが、保護者会、COGES 委員選出のための民主選挙。学校活動計画の策定、実施、評価。そして、その2つの要素が生み出したものを維持、発展させるためのモニタリングシステムの3つなのです。

(PPT C-11) まず選挙ですけれども、反対とか逸話がいろいろあってお話ししたいのですが、それを話していると本当に時間がなくなってしまっているので割愛します。一言で言えば投票による選挙です。

(PPT C-12) 要点だけお話しさせていただきます。この選挙は基本的に村民すべて、教育に関心のある人すべてを巻き込んだ選挙です。だから、女性グループも、マイノリティーグループも、青年グループも、すべて含んでいます。この選挙によって代表制が確保される可能性が強くなりました。

もう1つは、選挙をするときに各役職の役割や必要な資質を説明した後、選挙を行うのです。例えば、会計にはもちろん読み書き、そろばんが必要です。あるいはプレジデントには包容力があったり、指導力があったり、公平であったり、自分がみんなのために尽くすというような精神を持った人になるべきです。そういう選ばれる人の資質や条件を事前に説明して選挙をする。それによってちゃんと会計ができる人が会計に、リーダーシップもった人が委員長に

選ばれる可能性が高くなった。

(PPT C-13) もう1つ、重要な要素に、学校活動計画の策定、実施のプロセスがあります。学校活動計画といっても、このアクションプランという名前にだまされてはいけません。計画能力をつけているだけではありません。スライド上「学校の問題分析」の下に小さな写真があって、大きな木の下に人々がたくさんいます。これは住民集会なのです。住民集会で、学校の問題をみんなで話し合うのです。みんなで解決策を考えて、プライオリティーづけまでします。このステップは、問題分析だけではなく、住民すべてが、目的とか戦略の共有をするという役割があります。次のステップでは、住民集会で話し合われたことを、学校運営委員が計画に流し込む。そして、次のステップで、さらにもう一回、住民総会を開いて活動の承認をする。これには意思の統一みたいな役割があって、その後、学校活動計画の実施をします。みんながお金を出したり、労働力を出し合ったりして協働でします。その後自己評価をします。これは、みんなで成果を共有して、問題点があれば問題分析、新しい活動計画に生かすというステップです。学校運営委員がすべての活動にファシリテーターとか、実施主体として参加しています。

(PPT C-14) この学校活動計画の特徴ですが、戦略とか、情報とか、それから目的とか評価を共有している点です。みんなで共有している。だから、アカウンタビリティが非常に高い。これらのプロセスが、高い住民参加を生んでいる1つの原因だということがいえます。

(PPT C-15) モニタリングについてはご説明する時間がないのですが、この3つの要素をつくることによって、今ご説明した機能するCOGESができた。ではその後、その機能するCOGESによって何が生み出されるのか。もちろん住民参加が促進されるのです。先生と住民がいろいろな場面で情報を共有したり、話し合ったりするようになります。だから、コミュニ

ティと学校の関係は改善します。実際に、学校活動計画の中で実施された活動によって教育機会や質が向上するのです。さらに、コミュニティまで活性化する。そのようなインパクトが出ています。

(PPT C-16) 実際に現場でどういうことが起こったのかをお話します。学校において保護者、住民が自らの財源、資源を使って、学校の環境改善を行うようになりました。各学校で学校活動計画が実施されています。これは2006年のタウア州の1,300校の実績です。1学校当たりの平均動員額は20万Fcf、約5万円程度です。ニジェールの村にとってはすごい額です。また新入生入学率、就学率、修了率の伸び率が、この年、タウア州が全国1位になりました。

(PPT C-17) 実際に現場でどういう活動が行われているのかご説明します。これは2006年にタウア州で行われた活動の分類です。ちょっと左上の写真を見ていただきたいのですが、これは仮設教室です。教室がないから地元で調達できる材料で、自分たちで教室を作りました。椅子とか机が高くて買えないので、これも、自分たちで作りました、右上の写真は土を固めて作った椅子と机の写真です。このような努力をしてまで、子どもたちを学校に上げようとしている訳です。右下の写真は、女の子たちが女子の就学のための啓発活動の歌をうたっています。左下の写真は水瓶なのですが、学校に水がないのはニジェールでは大きな問題で、COGESが水瓶を買って、それをロバで運んで、毎日教室に水を供給しているのです。そういうことが起こっている。活動は多様なのですが、これは言い換えれば、教育ニーズの多様さなのです。人々の教育ニーズは多岐にわたっているということです。

(PPT C-18) 次に、住民参加によって格差を解消できるのかという問いにお答えします。答えはイエスです。ただし、条件があります。これはザンデール州女子就学促進キャンペーンの結果です。COGESと住民がやったキャンペ



ーンです。見ていただきたいのですけれども、これは女子の入学数です。2007年-2008年は、その前の年に比べて6倍になっている。こんなことは今まで全然なかった、初めての事です。

(PPT C-19) 具体的にタウアとザンデル州で、上が女子の新入学数。これを見てもわかるように、とても増えている。下は男女格差です。1と0.9なのですけれども、例えば男子10人に対して女子が何人ということであれば、2007年から2008年は約7人だったのです。それが1年間で約8.4ぐらいになっています。これはすごい事です。

(PPT C-20) 何でこういうことが起こるのかということの説明したいのですけれども、そのためには、この図をよく見てイメージしていただきたい。豊富な地下水が大地の下に眠っているわけです。木は乾燥しているので全然育っていない。豊富な地下水というのが教育に関する住民のニーズと、そのニーズを活動にかえる住民のキャパシティーを象徴しています。しかし、この地下水が地表に出てこない。どうすればいいのか。ここで導入したのがCOGESです。機能するCOGES、透明性のある組織です。ミニマムパッケージによって、これらのニーズが活動となって地表に出て地を潤し、木が大きくなるのです。教育開発の木です。ただし、これだけでは大木にはならない。国の教育政策が住民の活動とシナジーがあったとき初めて、木は大きく成長するのです。

具体的に今の女子の就学の話で説明させていただきます。先ほど言ったように、住民の教育開発ニーズというのはたくさんあります。女子の就学ニーズもあります。なぜニーズがあるかわかるかというと、もちろんニジェールはイスラムの国で、男尊女卑の傾向はあるかもしれませんが。しかし、ニジェールの親も男の子と同じくらい女の子もかわいいと感じています。男の子と同じくらい、女の子にも幸せになってほしいと思っています。だから、ニジェールの親は、女の子にも教育を受けさせたいと思ってい

るはずなのです。ただ、ニーズが隠れているのです。これを表に引き出すためには、やはり啓発活動とかが必要なのです。ただ、啓発活動だけでは十分ではありません。現実には、今までのニジェールには、男の子の分しか、学校の受け入れキャパシティーがなかったのです。つまり、ニジェールの親は男の子の入学を、女の子のそれより優先させていたのです。だから、女の子の分も入学できるキャパシティーが学校にあれば、恐らく女子の就学は伸びるだろうと考えたのです。いままでの、女子の就学キャンペーンの例だと、啓発によって女の子が小学校まで行きました。しかし、その女の子を受け入れる教室はあっても、新しい教室で教える先生の数が足りなくて、女の子は小学校に入れませんでした、というストーリーが多かったのです。だから、このキャンペーンでは、行政と協力して、増えた女子生徒の分の先生をちゃんと配置させるような手を、啓発活動と平行して最初に打っておきました。だから、この女子の就学キャンペーンは成功したわけです。

(PPT C-21) さて、これから論点に入ります。まず、第一の質問、どのような環境、あるいは条件のもとにおいて学校レベルにおける参加は促進されるのか。また、そういった参加が教育の質を向上させることができるのか。という質問に対する答えです。それは、より本質的な住民参加が確保されていること。それからニーズが存在すること。そして教育の質の改善活動が実際に行われること。教育政策と住民の活動がシナジーであることです。

(PPT C-22) 2番の設問は、どのようなメカニズムで、スクールガバナンスへの参加における代表性と格差是正を保証できるかですね。これは選挙に象徴されるような透明性のある組織が必要です。そして問題、解決策、方向性を共有すること。アカウントビリティがあること。3番目のよりよいスクールガバナンスがつけられていく過程、プロセスとはどういうものなのだろうかという問いに対する答えは、やはり組

織の透明性、そして教育のニーズが学校運営に反映されて、さらに教育政策が住民のニーズを反映するということが恐らく必要だろうと思います。

(PPT C-23) その後、「みんなの学校」はどようになったのかということですが、拡大していききました。どうして拡大したかという、ただ対象州をふやす面的な拡大という目的だけではなく、COGES の機能化モデルを実証するという目的もありました。普及に耐え得るモデルをつくるということです。20、100 ぐらいのパイロットだとプロジェクトが直接フォローできます。ただ、300、500、1,000 になるともう直接フォローできなくなってきました。しかし、フォローできなくなった状態でもモデルが機能しなければ、それは普及モデルとはいえないのです。2,800 で有効性を実証したのでこのモデルは政府に認められて、世銀のお金で全国普及されました。

(PPT C-25) 現在はほかの国にも同じ形のプロジェクトが行われています。

どうもありがとうございました。

○モデレーター 原さん、ありがとうございました。

続きまして、ACE の成田さん、プレゼンテーションをお願いいたします。

両方のプレゼンテーションが終わりました後に不明確な点についてのみ、皆さんから簡単なご質問を5分程度、受けさせていただきます。

### 【事例発表】 インド「子どもにやさしい村」プロジェクト

#### 特定非営利活動法人 ACE 成田由香子

○成田 皆さん、こんにちは。ACE の成田です。

ACE は、児童労働の撤廃と予防に取り組む NGO です。今回はインドで実施している「子

どもにやさしい村」プロジェクトをご紹介しますが、ACE の組織概要やその他の活動については同封されている A4 サイズのチラシと、会場の外の写真パネルの側にある年次報告書等をご覧ください。

(パワーポイント)

今日は実施しているプロジェクトについてスクールガバナンスの視点からお話しし、その後3つの論点についてと、プロジェクト実施における困難と課題をお話しします。

インドの教育と児童労働の基礎情報については、今回は限られた時間のため割愛させていただきますので、配布資料(別添 D-15~18)をご参照下さい。発表資料の中で、1点修正をお願い致します。最後から4番目の「インドの教育と児童労働の状況」というスライド(別添 D-15)の未就学児童数ですが、1桁間違っており、先程「グローバルモニタリングレポート」の発表にありましたように720万人に訂正をお願い致します。

まず始めに、私たちが呼んでいる「児童労働」とは何かということを明確にお話しいたします。これは働く子ども全てを指すわけではありません。国際労働機関(ILO)による条約ののった定義があり、スライド(別添 D-3)にあるように1)教育の機会を奪う、2)健康的な発達を妨げる、3)危険・有害である、4)搾取的である、という4つの視点から1つでも当てはまれば児童労働であるとしています。

そのうち重要なのは教育を妨げるもの、すなわち、子どもが働くために学校に行けない事です。児童労働は子どもの教育の機会を奪う大きな障害で、基礎教育を普及する阻害要因です。それから逆に教育は、児童労働をなくすための大きな鍵であるという2つの関連性について認識しなければなりません。

「グローバルモニタリングレポート」、日本語概要の16ページにもありますが、初等教育の普遍化への3つの障害の1つとして児童労働が挙げられていますので、そちらもご参照下さ

い。

スライド（別添 D-4）にもあるように、児童労働の原因と教育の問題には、貧困、親の意識・教育の欠如、政策の不徹底、農村と都市の格差、差別、伝統的価値観など共通している点がたくさんあります。ですので、実施している「子どもにやさしい村」プロジェクトでは、それらの原因や問題を踏まえた上で包括的なアプローチを取って行っています。

本プロジェクトの上位目標は児童労働→非識字→貧困の悪循環を断ち切る事です。そのためのプロジェクトの目的は、1) すべての子どもたちが労働から解放され、学校で教育を受けられるようにする事、また貧困及び格差の問題から、2) 社会的経済的に地位の低いグループが社会参加して力をつけられるようにすることです。

本プロジェクトは、ACE が直接現地で活動を実施しているのではなく現地の NGO とパートナーシップを組んで行っています。ACE は資金協力やモニタリングを行っています。

ではプロジェクトのアプローチについてお話しします（別添 D-5）。大きな特徴の1つは、村に「子ども村議会」を設置して、子どもの声を村の自治に反映させる事です。今回の論点キーワードの一つですが、代表性に当たる子ども村議会を作り、子どもたちが主体となって学校の問題やニーズを把握し改善策を提示します。そういった形で子どもがスクールガバナンスに参加し改善する取り組みを行っています。またこの活動を支えるためにも、まず住民の教育に対する意識改革が必要です。つまり、教育の重要性、非識字と貧困の悪循環、児童労働による子どもの発達への悪影響などをしっかり理解する事です。その上で、学校の問題や村の教育が村全体の問題であるということを確認してもらいます。そして、子どもの教育を妨げる貧困、幼児婚、カースト、男女差別といった問題に、住民自身が取り組めるよう、女性グループ、青年グループなどを作って住民参加の仕組

みを作ります。

それから、もう1つの特徴は、村の自治機能を強化させることです。インドの農村には自治組織である「村議会」という組織があり、村議会が村の行政を行い、そのために配分された予算を引き出しています。子ども村議会の子どもたちが村議会の会議に参加して、学校の改善策などを提案することによって行政を動かしています。

また本プロジェクトは学校を建設したり、文具や制服等の支給をするなど物を与えたりするプロジェクトではなく、住民を動かして既にある教育政策を機能させて、既存の制度やリソースを活用できるようにファシリテートしています。このように、住民による活動、行政との連携、既存の制度やリソースの活用によって、子どもが学校に通いやすい環境づくりを村の中で行っています。またこれらの村の活動は、現地の NGO や村の活動家によって支えられています。活動家は、支援する村あるいはその周辺の出身者の若者で、現地 NGO によって育成され、住民の活動を働きかける役割を担っています。

プロジェクトの活動とプロセス（別添 D-6）に関しては、事前調査や村で調整を行った上で、就学の徹底及び子ども村議会の設立やその活動を支援しています。スクリーンの右側の写真（別添 D-6）は、村で実施された子ども村議会選挙の様子で、子どもたちが投票しているのと、おとながサポートして開票作業を行っている様子です。

また女性グループや青年グループの組織化を行い、住民が子どもの教育、村の開発問題、貧困家庭の収入向上など村の問題を話し合ったり、それらの改善方法を学ぶ訓練を行うなどしています。そしてプロジェクト終了後も、住民自身が取り組めるようにファシリテートし、その活動を維持できるようフォローアップを行います。

次のページ（別添 D-7）のスクールガバナ

スの改善をご覧ください。子ども村議会は、スクールガバナンスをモニタリングし、問題やニーズを把握して、その改善策を提示するシステムそのものといえます。おとなによる村議会への参加と提案を通して、村の教育の格差や質の改善を行政に働きかけるなどして取り組んでいます。子ども村議会には、学校に通う子どもも、これまで労働で学校に通えなかった子どもも参加しているので、そういった子どもたちの声をおとなに届ける仕組みなのです。また意識化された親や住民も学校をモニタリングし、子どもたちの活動をサポートします。

具体的な例を挙げると（別添 D-8）、2007 年度に実施したラジャスタン州の 2 つの村では、カーペット織りや農業に従事する子どもたちが多くいたため、学校に行けない子どもたちが多くいました。さらにこの地域は女性差別が根強く、幼児婚、つまり女子が早期結婚するために中途退学してしまうため、女子の就学率が低い事が問題でした。そして、学校教育の質が悪いといった問題点もありました。

結果的には（別添 D-9）、本プロジェクトを通して子どもたちや住民が、子どもが継続的に学校に通っているかモニタリングするようになりました。また学校に通っていない子どもがいれば学校の先生や子どもたちが一緒に家庭訪問し、親を説得して、子どもたちが学校に通えるようになりました。

ちなみに一番下の写真は、子ども村議会選挙の投票日の様子です。選挙は子どもが立候補し、また投票できるのも子どもたちのみですが、おとなを含めた住民全体を巻き込んで行われている様子がわかると思います。

次に子ども村議会の提案によって学校が改善された例（別添 D-10）をご紹介します。子どもたちは、なぜ学校に行けなかったのか、どんな問題に直面しているのかなどが子ども村議会の中で話し合わせ、改善策が実現された例です。これは通学路にあった水たまりが、子どもたちの通学の障害になっていたりと、その不衛

生な水で水ぼうそうになる子どもが出るなどの問題があったため、道路が舗装されました。また小学校にトイレがなかったために、特に女の子が学校に行きたがらず、親も娘を学校に通わせてがらなかったことから、学校にトイレが設置されました。それから小学校の教員がたった 1 人で、しかも教員資格を取っておらず、学校にきちんと来ない、授業をきちんと教えないという問題がありました。そこで子どもたちがその問題をとり挙げ、村議会が地区レベルの教育局に働きかけたことで教員資格のある教員が配置されました。また教室が足りなくて廊下で授業を行っていましたが、教室を増やし改善されました。

次に（別添 D-11）、村では親や住民たちが村の様々な課題の改善、貧困削減に取り組むようになりました。子どもたちが学校に行けない要因の中には、貧困、ジェンダー、差別など様々な問題が関連しています。そのような村の課題に、住民たちは取り組むようになります。先ほど申しましたアプローチは、どこの村でも同じ方法が取られていますが、実際に村で行われる活動そのものは村の人たちが決めるため、そこで行われる取り組みや効果はそれぞれ変わってきます。

プロジェクトを実施したラジャスタンの村では、女性グループや青年グループが、雇用、収入向上、健康、インフラ、社会的弱者の地位向上などに取り組みました。例えば、貧困家庭が仕事を獲得して収入向上できるように、既にあった政府による雇用政策を活用するようになりました。また親が子どもの健康に関心を持ち、学校で健康診断を行えるようにしたり、母子保健センターを設置したり、道路やハンドポンプの設置など村のインフラ整備も行うようになりました。それから社会的弱者の地位の向上においては、女性グループが活動して、男女差別をなくしたり、女の子の幼児婚をなくすための活動を行いました。それによって女の子の就学が改善されました。

本プロジェクトのインドでの全国的な展開（別添 D-12）としては、現在、プロジェクトが行われているのは 40 ヲ村です。またプロジェクトが既に終了していても住民自体がこの活動を維持して、「子どもにやさしい村」として機能している村は 208 ヲ村です。今後は、プロジェクトのモデルを全国的に広げようという動きがあり、現地の NGO だけが行うのではなくて、他の NGO や政府を巻き込みながら他 NGO 団体をトレーニングして実施しています。

少し駆け足で話しましたが、本プロジェクトにおける論点（別添 D-13）の回答のほうに移りたいと思います。

1 つ目の論点、「どんな環境や状況下において、学校レベルにおける住民参加は教育の質を向上させることができるか」については、まずは村の協力体制作りが重要です。住民、村のリーダー、行政局の理解と協力がまず前提になります。なぜなら本プロジェクト自体が村の自治組織である村議会を動かし、また既にある政策を機能させて進めるため、村のリーダーや行政局の理解が不可欠です。それから、2 つ目はオーナーシップの育成です。住民自身が学校の問題を村の問題として捉え、住民が自分たちで取り組めるようにファシリテートしていく事です。どうやって改善できるかということを住民に伝えていきます。

2 番目の論点、「どのようなメカニズムが、スクールガバナンスへの参加における代表性と格差是正を保証できるか」については、やはり子ども村議会の存在が一番重要です。子ども自身が学校に行き教育を受ける受益者であり、また同時にその子どもたちが実際のニーズを把握し、スクールガバナンスにおける問題を提起して、改善のための意思決定に参加する主体者であるということです。こういった受益者であり主体者である子どもの参加を促す仕組みを作るということが非常に重要だと思います。

また次に重要なのは子どもの活動を支える

おとなのサポート体制作りです。子どもの活動ができたから、おとなに単に「協力してください」と言うだけではなかなか機能しません。ここでは青年グループや女性グループといった形で、共通する課題や目的をもつ住民同士を組織化させて、村の活動を維持させるためのサポート体制を作ります。そして、住民自身が教育を妨げる問題や格差の是正に取り組むようにファシリテートします。そして村の活動家が、調整役としてそれぞれのグループを連携させ活動を働きかける重要な役割を果たしています。

論点の 3 つ目、「より良いスクールガバナンスが作られていく過程」については、先ほどプロセスのところでも申しました。そこで重要なのは、住民の意識改革と方向づけです。住民が、自分たちの村をどういった村にしたいか、「子どもにやさしい村」とはどういったものなのか明確なビジョンを持たせることです。そして住民が自主的に活動できるよう体制を作って問題解決に取り組んでもらう。既存の政策やリソースを活用しながら取り組みます。

最後は、プロジェクトを実施するに当たっての困難や課題です（別添 D-14）。たくさんありますが、まずプロジェクトを始めるに当たって住民が持つ変化への抵抗です。住民にとって何か変わる、今までにない新しいことが起こる事は非常に抵抗を感じるものです。特に行政局の役人や村のリーダーは、最初抵抗しますが、プロジェクト実施前に現地の NGO が何度も足を運んで関係構築をし、プロジェクトのコンセプトを理解してもらい、協力を求めます。ある村では、プロジェクトを実施するために 8 ヲ月、9 ヲ月かけて協力を求めることがあるようです。

2 つ目の課題は、子どもの就学と継続的な通学の徹底です。一度就学しても親の事情、家庭の事情によって働くようになり、中途退学してしまう状況に陥らないために、継続的な啓発及びモニタリングを行うことが重要です。

それから、資格のある教員の慢性的な不足が

課題です。教員不足は教育の質にも影響します。インドでは、教員は給料が低く職業として余り人気がありません。さらに教員の多くは農村などに行きたがらないため、慢性的に不足しています。この村でも子ども村議会が教育局に何度も手紙を出して、教員を増やす要請をしています。それによって教員が2名配置された村もありますが、それでも学校に通う生徒全員に十分教えるには足りません。また地方行政の対応の遅れも問題としてあります。やはり根気よく、継続的な行政への働きかけも必要です。

そして最後に、住民の実質的な社会的、経済的地位の向上へつなげるために住民の能力強化を十分行うことが非常に困難であり、また今後の課題です。実際、これまではプロジェクトを1年しか実施していませんでしたが、現地のNGOが見直して、貧困層の収入向上や地位向上には、もっと継続的な取り組みが必要であることが分かりました。住民が自立して問題解決できるように、例えば政府の政策を活用するための申請書の出し方等、住民を訓練し、能力強化することが必要です。そのため、昨年の2008年から支援期間を延長し、プロジェクトを1年半、その後フォローアップを1年行い、合計2年半支援するという方針に変えました。今後は期間を延長して住民の能力強化に力を注いだ後、実際に効果を及ぼしているかという検証が必要です。よって、本プロジェクトはまだ試行錯誤が続いている状況です。

以上です。

○モデレーター 成田さん、ありがとうございました。

ここで皆さんから、それぞれ2つのご発表について不明確であった点、あるいはここをもう少し説明してもらいたいという点についてのみ、ご質問を受けたいと思います。議論の内容については、もう少し後でディスカッションする時間があります。何かございますか。挙手をお願いします。——全て明確でしょうか。言葉

の使い方や国の状況など、今のところよろしいですか。また後ほどございましたら、こちらの方にお寄せ頂ければと思います。

それでは、ここでユスフ・サイドさんからお2人のご発表についてコメント、あるいはご質問をいただけたらと思います。よろしくお願ひします。

○ユスフ・サイド 最初に、両プレゼンテーションで大変興味深いと感じたことを申し上げます。かなり豊富な洞察と情報によっていかにしてコミュニティをエンパワーするかについて教えてくださいました。まさにGMRの中でそれが重要な条件であると書きました。コミュニティの強化が伴わない限り、適切なガバナンスを実施に移すことはできません。

もう1つ、2つのプロジェクトで大変おもしろいと思ったことがありました。いずれも選挙と民主主義の問題にフォーカスを当てているのです。いずれのプロジェクトにおいても学びや波及効果があったと思います。単に教育のガバナンスのために選挙が行われているのではなく、波及効果として民主的な参加を促すきっかけになっています。

またとても重要なプロジェクトだったと思います。なぜなら、どうすれば人々の生活に本当の変革をコミュニティレベルでもたすことができるかをプロジェクトは示しているからです。以上を理解した上で3つの質問があります。

ぜひ皆さんと考えたいと思う1点目の質問は、2つのプロジェクトは、どのように規模を拡大していくのかです。大変重要で効果的なプロジェクトですが、それは地元、つまりある特定の村に根づいている場合、コミュニティ単位ではうまくいっているかと思います。しかし、政府が役割を果たすために、これをどのようにして国全体に広げることができるのか、あるいは地域全体に適用できるのか、という問題です。これは根本的に重要な問題で、長期的に持続可能であるか否かが鍵なのです。仮にNGOある

いは技術協力パートナーが撤退をした場合に、その後どうなってしまうかです。

2つ目の私がより難しいと思う質問は、質の高い教育を提供する責任者は一体誰なのか、NGOの責任なのか、技術協力パートナーの責任なのか、という問題です。今年のレポートの中でもその本質的な質問を問いかけています。国の役割、政府の役割は何なのかと問いかけています。そもそも政府が最終責任を負っている主体ではないのでしょうか。教育に対する権利を確保し、どのような状況であれ一人一人の子どもに教育を提供するのは国の責任ではなかったのでしょうか。

3つ目の同様に重要な質問は、プロジェクトを民主的ではない社会でどのように実行するのかという問題です。例えば余りオープンではない政府は、大衆の参加を受け入れないかもしれません。非民主的な国家、開かれていない社会で、このようなプロジェクトをいかにして制度化するのかです。なぜかと言いますと、能力強化および住民参加を集約的に深く必要とするプロジェクトなので、非民主的なコミュニティでこれらをどうやって進めれば良いのでしょうか。

また、プロジェクトに関して1つか2つ具体的な質問があります。まず、ニジェールの学校運営委員会 COGES のプロジェクトについてですが、インパクトの発現の度合いの確認ができていのでしょうか。たとえば出席率や就学率についてプロジェクト開始後の効果についてのデータはあるのでしょうか。2つ目に、女子就学率の劇的な上昇が確認され、4倍になっていました。そこで質問ですがスタートのベースはいつであったのか、また、相対的に対象人口に比べてどのような変化があったのでしょうか。測定なさったのは入学者に占める女子の割合だったと思います。それは改善されたかもしれませんが、コーホート別の女子就学児童の割合がどう変化したのかについてのデータはお持ちでしょうか。

児童労働に関する NGO のプロジェクトについての質問です。根本的な質問として、そもそも児童労働に対するニーズを撤廃、削減することができたのでしょうか。児童労働の必要性があるから働かされていたわけです。改善が見られたとしてもまだ児童労働は廃止されていないあるいは撤廃されないという程度の進捗だったのでしょうか。2つ目の質問は、最初のプロジェクトについても当てはまるのですが、このプロジェクトの児童一人あたりの費用はいくらだったのでしょうか。NGO 等々から投入が行われますが、一人あたりの費用は上がっているのかどうかです。その可能性は高いでしょう。その場合、政府はユニットコストの増加分を検討した上で、周辺化された子どもたちのニーズに対応する必要があると思います。このような周辺化された子どものニーズを満たすためのユニットコストは当然高いはずですから。資金不足という制約を抱えている国家、政府にとって、ユニットコストの増大は、課題となるからです。

最後の質問は子どもカウンスルと子ども議会の違いです。もしかしたら私がよく理解していないのかもしれませんが、アドバイザー的な、諮問のような役割であったのでしょうか。意見を提案するだけであったのか、意思決定の権限もあったのかどうか、お聞きしたいと思います。究極的には意思決定はやはり政府のトップ、あるいは村のトップの権限ではないかと思いました。以上です。

○モデレーター　非常に鋭いポイントばかりで、それぞれのプレゼンテーションに対しての詳しい質問について答えて頂けると思うのですが、まずニジェールの原さんのほうに、学習の成果にどのようなインパクトがあったのかという点と、それから出席率の中で、全体の子ども数からの割合はどう変わったのかというご質問について、お答えいただけますか。

○原 質のインパクトについて、試験の合格率は上がっています。その結果はキャンペーンによって出て、住民が家で子どもたちの勉強をみるという仕組みがあります。あるいは先生に対して補習授業や夜間授業を行う支援をしています。それに答えて先生たちがそのような授業をしています。加えて、学校レベルで教育主事及び学校を観察する行政官が、それを非常にインテンシブにみるようになり、授業数が増えました。それによって、実際に卒業試験の成績は上がっています。今回のプレゼンテーションでは発表しませんでした。

ただ、それは本質的な教員の質の向上ということに関連して上がっているわけではありません。ニジェールの場合は最低限のこと、つまり先生が教室にいて授業を行うということが行われていない場合が多いです。それを保証することによって教育の質が上がりました。それは、本当の意味で質の高い教育とはいえないと思います。改善はこれからの課題だと思います。

就学率は上がりました。これはプレゼンテーションの中で少しご説明しましたが、COGESを通した住民の啓発が一番力を発揮するのが就学の問題です。なぜかというと、住民の間にある教育開発のニーズで一番強いものが、子どもを学校に就学させたいという要望なのです。その上、啓発する対象が住民自身です。従って、一番効果が出やすい分野で、COGES全体が、例えばキャンペーンを一緒に行えば多くの子どもたちが一遍に増えます。

問題は、先ほども申し上げましたように、そのようなキャンペーンを行った場合、教員の数が足りなくなる事です。よって、住民参加と教育政策のシナジーを得るためには、やはりその2つを合わせる事がよいでしょう。うまく調整した形で政策を実施していかなければいけないと思います。

○モデレーター ありがとうございます。

では成田さん、3つのポイントがあったと思いますが、1つ目は、このプロジェクトによっ

て児童労働は実際に解消されたのかということ。2つ目が、単価です。教育の単価というのは、周辺化された子ども、児童労働については高いのではないかと。それは実際、上がったのかということ。3つ目は子ども議会、カウンシルとパーラメントの違いは何かということ。簡潔にお答え頂けますか。

○成田 1つ目は、まず本プロジェクトを行う対象地が、児童労働者が多い地域で、かつ児童労働に陥りやすいリスクが高いところです。実際に、本プロジェクトを通して、児童労働がなくなり、すべての子どもたちが就学できました。しかし、常に子どもたちが働かなくても済むような環境にしておかなければいけません。そのために親への教育に関する啓発や貧困削減への取り組みを行うことが大切です。子どもたちが働いている一方、親が働いていない現状もあるため、親も仕事を得るといった取り組みが必要であり、このようなアプローチを取っています。

2つ目の周辺化された子どもたちのための教育コストは上がったかという質問ですが、本プロジェクトの資金は、政府によるフォーマルな学校を機能させるための活動に使われるため、特に子ども一人あたりにかかる特別なコストというのは計上していません。

3つ目に、子ども村議会と、村議会の違いですが、村議会は既存の村の行政システム、インドの農村にある行政組織です。村議会が村に関する水、教育、道路、インフラ、電気、雇用の問題等様々な議論を話し合い、その上のレベルの関係省庁に働きかけて必要な予算を引き出す権限があります。自治組織というように理解してください。一方、子ども村議会は、本プロジェクトで発案され作られた子どもによるグループというように理解して頂きたいと思います。子ども村議会のメンバーは村議会の会議に参加し、子どもが提案した改善策について村議会で一緒に話し合われ実施されます。



○モデレーター ありがとうございました。

それでは、ユスフさんから非常に重要な3つのポイントが出たと思いますが、パネリストのお二方と議論していきたいと思えます。

まず1点目、これはメカニズムと関連していると思えますが、今お話しいただいたローカルコンテキストの中でのプロジェクトの試みが、実際地域レベル、国レベルにスケールアップしていったときの持続可能性について、どのような工夫をされているかということですが、特にプロジェクト終了後、本当に持続していくのかということについて何かありますでしょうか。

○原 現在「みんなの学校」プロジェクトはモデルを既に全国に普及し、モニタリング体制を作っている状態です。要するに学校レベル、村レベルでは、住民参加は非常に大きくずっと続いています。住民参加が起こるメカニズムが、プレゼンテーションの中でご説明したように、学校活動計画をつくるプロセスの中である程度確保されています。さらに地方行政官のモニタリングがCOGESを支援しています。このモニタリングが自立発展性には重要なポイントとなります。実際にプロジェクト終了後、本当にプロジェクトの成果が国レベルで維持をできるかといった場合に問題になる事は、やはり行政官のモニタリング費用です。具体的にいうと、例えばモニタリング時の交通費、日当、宿泊費です。その費用を国が支出できるのかどうかという問題があり、そこが大きな問題となっています。現時点では、あと2年ぐらいのお金は確保されていますが、それ以後のお金はまだ確保されていません。そういう国の財源を使った部分のリカレントコストについては、1つの大きな問題だと思います。

○成田 スケールアップしたときの持続可能性については、まず現地のNGOから、プロジェクトを実施する村から周辺の村へ拡大したほうが相乗効果があり、持続性が高まると聞いています。実際に隣の村同士でプロジェクトを実施することで、同じ地域内の学校と一緒に

改善されたりしています。それから村の改善の様子について隣の村から見に来る人たちが出てきたり、隣の村同士で経験を共有し合ったりしています。情報や経験を共有することにより、住民のモチベーションを高め合えます。さらに、異なる村の住民グループのトレーニングを一緒に行い、活動においても持続可能性が保たれると思えます。資金的なことは不明なため、お答えできなく済みません。

○モデレーター サイドさん、今のお答えに対して何かありますか。それでは、2点目のポイントに行きたいと思えます。そもそも質のよい教育を与えるということは、誰の責任かという事です。「グローバルモニタリングレポート」で、特にこれは政府の役割であって、政府が重要な役割を担うとっていますが、それぞれのプロジェクトの中で政府の役割、あるいはだれが責任を持つかということに関してどうお考えですか。どうぞ。

○原 もちろん政府が責任を持つべきです。ただ、今は専門員という立場でプロジェクトを離れていますが、プロジェクトにいた時は、現場にはいい教育が受けられない子どもたちがたくさんいる状況が目の前にあります。子供の就学、教員の質が国の責任だといって手をこまねいて見ている訳にはいけません。これらの状況を完全するために、何らかの現実的で有効な手立てを考えていました。教員の質は、基本的には教員養成校の最初の養成に大きく関わりますが、必要な現職教員研修のシステムもありません。現在は教員を指導する立場の行政官、校長先生、住民たちしかいないわけです。従って、プロジェクトを実施している立場として考えていた事は、この三者を組み合わせ、何らかの形で少しでも質を高くできるようにする事です。そのためには、まず、できるだけ授業数を確保できるようにする事だと気づきました。まず、先生の待遇が悪い事が問題です。契約教員が多く、できるだけコミュニティと先生のコミュニケーションをCOGESが取りますが、

両者に不信感があります。よって、先生がストライキをする理由が、給料を未払いがや遅配されて来ないという事をコミュニティは知らないのです。それがわかれば、ああ、大変だということで、例えば野菜を持って行って食べてくださいねと住民も動きます。これは本当にローカルレベルの解決策にすぎませんが、そのような事がたくさん起こってきました。実はザンデールでやった成績キャンペーンは、そのような経験の積み重ねで結果が出ています。それが本質的な解決にはなりません、重要だと思います。

○成田 質の良い教育についてだれが責任を持つべきかという質問ですが、もちろん政府です。まずフォーマル教育が機能していかなければならず、児童労働者やふだん教育の機会を得られない子どもたちも含まれるような教育のあり方に取り組まなければいけないと思います。

多くの NGO などが民間セクターでノンフォーマル教育というのを提供していますが、それが逆に働く子どもたちが学校と仕事を両立させて、子どもたちが働くことを継続させることもあります。従って、子どもたちが正規の学校に通えるようにするということが大切です。教育政策として無償義務教育化が徹底されなければならないと思います。

また、働かなければいけない子どもたちや就学の機会を既に失ってしまった子どもたちも、基本的な読み書きを学び、正規の学校に編入できるような柔軟な対応を行うことも非常に必要だと思います。

○モデレーター ありがとうございます。お二人、共通して、やはり政府の責任であるということで、ユスフさんと共通のご意見をお持ちですが、政府の説明責任を果たさせる仕組みをつくるために住民や、学校や、様々な人が関わっていかねばなりません。そういう仕組み作りをすることが大切だということではないかと思いました。

そして第3点目ですが、これはどちらかというと我々が用意した論点の1番目に当たります。どのような条件下で学校レベルの参加が促進されるかということだと思いますが、民主的な選挙というのを2つのプロジェクトで取り上げられています。社会では、様々な民主化のレベルがあり、このようなアプローチを制度化するための条件というか、それをどのように考えるか、少し難しい質問ですよ。これは非常に難しいと思いますが、何かお知恵はありますでしょうか。

○原 ここはプレゼンテーションでは時間がなくて話せなかった部分ですが、実は一番反対された部分で、民主選挙です。この民主選挙を導入する時に、ほとんどすべての教育プロジェクトの方、教育省の方が反対されました。

その理由は、ニジュールの村は識字率が非常に低いのです。その当時、識字率は2割ぐらいでした。しかも村の中は封建的で、イスラム教で宗教指導者がいて、伝統的な村長がいました。既に保護者会があり、そこに新しい COGES という組織をもって選挙を行ったら、そこに非常にコンフリクトが起こるだろうという理由で、やめたほうが良いと随分言われました。

しかし、村の人と話していて彼らも自由に意見を言いたいという願望を強くもっているということは常々感じてきました。村の人は特別の人ではなく、我々と同じように自由に意見を言いたい。しかし、言えない状況なのです。だから、このような状況を打破するためには、選挙は非常にいいアプローチになると思いました。そして、それが不可能だと初めから言われ続けてきたのは、恐らくその導入方法が悪くて失敗したのだろうと思いました。そこで、プロジェクトとしては、絶対に解決策はあるだろうと考えたのです。

導入したやり方は、シミュレーションです。各学校の校長が選挙を用意し、校長先生が各村の状況を再現します。つまり、頑固な村長がいて、言うことを聞かない宗教指導者がいて、絶

対に新しい COGES を認めない旧保護者会がいるわけです。そのような状況を作り、校長先生がどんどん説得していくという状況を演じます。全員参加で実演するため、各村で様々な解決策が出てきます。例えば村長には「あなたはすべての権威を超越した人だから、学校運営委員会の上に立ってくださいね」とか、いろいろな言い方は皆さんが見つくて、そのような形で実際のトレーニングをやった上で、各校長先生が村に戻って選挙を用意しました。一旦選挙ができてしまうと、もう後戻りはできません。問題が起こると、悪いことをした委員会がリコールされ、また新しい委員会ができます。そのようなことが起こってきました。

ただ、これをほかの国に一般化はできないと思います。大体の場合は解決策があるだろうと思います。

○成田 「子どもにやさしい村」プロジェクトの場合、子ども村議会は、子どもの声を村の行政に生かし、反映させるための効果的な手段の1つです。子ども村議会を全国的に広めるという事は、インドの状況においては、非常に有効で役立っています。またインドには村議会というシステムがあるからこそ、子ども村議会の手段が機能しているのではないかと思います。またこれを実施するためには子どもの力を信じるおとながいなければならないため、子どもの権利、子どもは教育を受ける権利をもつこと、子どもたちの声を聞くべきだということを理解してもらう必要があります。プロジェクトにおいて子どもの選挙を行うに至っても、それから村の活動を維持させるためにも、村のリーダーや行政の理解が必要だと思います。

○モデレーター ありがとうございます。

ユスフさん、今の反応を聞かれて何かございますか。——よろしいですか。

それでは、せっかくですから、お2人、ある意味いろいろ共通した要素が非常にあることから、相互にご質問なりご指摘をいただければ

と思いますが、まず成田さんから原さんのプレゼンテーションに対してご質問でよろしいですか。

○成田 偶然にもというか、どちらも選挙を行っている事が非常におもしろいと思いましたが、ニジュールのケースではおとなが学校運営委員として活動していますが、どうやって子どもたちが直面している学校の問題やニーズを把握したり、聞いたりできているのでしょうか。

○原 正直いって、そこまではできていません。なぜかという、まず基本的な条件として、子どもたちが学校に行けていないという条件がありました。より多くの子どもたちが学校に行けるために、就学の主要なアクターとなるのは親なのです。子どもではないということです。

ですから、親を中心とした住民、住民の代表である COGES と。もちろん COGES の中に児童の代表は入っており、実態として生徒会みたいなものは制度としてあるのですが、機能していません。よって、将来的には子ども達のグループの組織化とか、子どもの意見をどうやって取り入れていくかというのは課題になると思います。

○成田 ありがとうございます。

○モデレーター では、原さんから成田さんをお願いします。

○原 少し意地悪な質問ですが、すごく良いアプローチだと思いますが、お話を聞いていると、例えば啓発などに非常に時間がかかっている、一校当たりにお金も大変かかっていますが、このプロジェクトを広げようと考えていらっしゃるのでしょうか。

○成田 広げようとしています。実際に ACE が「子どもにやさしい村」プロジェクトを支援する資金は、1つの村に対して大体 70 万円ぐらいですが、その多くが活動家の人件費、啓発のための活動費用です。スタッフやプロジェクトコーディネーターの人件費、トレーニング、ワークショップ、行政との交渉、ミーティング

に使われています。

コストとモデルを全国的に広げるといことがどれくらいリンクしているかは分かりませんが、現地では恐らくそこまでコストがかからないように、他の NGO をトレーニングして、同じような子どもの村議会などの共通するアプローチを取り入れてもらうように広がっているのではないかと思います。

○原 ありがとうございます。

ちなみに「みんなの学校」の1つの学校を活性化させるための研修は全部で4日で、かかっている費用は3万円ぐらいです。モニタリング費用も含めます。なぜここまで切り詰めたかという、ニジェール政府自体は非常にお金がなく、普及するといった場合には効率化しなければならなかったからです。切り詰めていく上で、内容の質を落とさず、コストを削減するという点が一番考えたところでした。

○モデレーター ありがとうございます。

皆さん、お待たせいたしました。これからフロアをオープンにして、より広くディスカッションをしたいと思います。お2人のプレゼンテーションについてでも結構ですし、第1部から続いたサイドさんのポイントでも結構です。ご質問、あるいはコメントがございましたら挙手をお願いします。まず、ご所属とお名前をお願いいたします。

●質問者 特に所属はありませんが、地域で日本語ボランティアをしている カトウと申します。

教育には全く素人ですが、ACE の成田さんの発表の中で、例えばインドのような階級社会において、カースト制度がある最下層の人を、アウト・オブ・カースト、ハリジャンと申したか、その人たちは、実際に対象になっているのでしょうか。人口に反映されているかどうかはわかりませんが、そのような階級制度のある国での教育は、どう考えていけばよいかと思ひ質問しました。

○モデレーター 最初に幾つかの質問を集めさせて頂きたいと思いますが、他にございませんでしょうか。

●質問者 システム科学コンサルタンツのオカモトと申します。

成田さんのインドのプロジェクトについてご質問させて頂きたいのですが、先ほどのお話でフォーマル教育に入れることが目的で、ノンフォーマル教育を行わないとおっしゃられました。特に社会的に疎外された人々のためのコストがかかっているというお話でしたが、実際にインドの教育はどこまで無償なのか、まず疑問をもちました。

もし教育が無償であったとしても、例えば文具などのサプリメンタルコストはかかるといいます。それがなければ、恐らく子どもたちは学校に行き続けることができなくなるといいます。学校に通えない子どもたちは、そういうものが供給できないから学校に行けない、あるいは働かなければいけないというケースも時にはあると思いますが、その部分で実際に本当にコストがかかっているのかというところをお聞きしたいと思います。よろしく願いいたします。

○モデレーター ほかにありますでしょうか。お願いします。

●質問者 日本の教育現場で働いている タキザワと申します。

原様にお伺いしたいのですが、スライドの6ページ目で行政から COGES に権限の移譲をしつつあるとおっしゃっていましたが、具体的に先ほどもいくつかおっしゃっていただいたのですが、現時点でどのような権限が移譲されていますか。

それからお2人に質問させて頂きたいのですが、より具体的に行政はどのような権限を持つべきかを伺えればと思います。

○モデレーター 他によろしいですか。

●質問者 日本ユネスコ協会連盟のツザカと申します。大変おもしろい議論をありがとう

ございました。

インドの「子どもにやさしい村」プロジェクトに関してですが、子どもたちの選挙が行われた時、子どもの年齢がどれくらいからでしたか。もう1点、子どもの意見を吸い上げて村に反映させるという活動について、子どもの選挙を行ったことによって何か起こった問題などがありましたら、お教えてください。

○モデレーター ありがとうございます。

では、ここで一旦、切らせて頂きます。成田さんへの質問が多いですが、1つ目はカーストの問題です。それからインドの教育について、行政の権限はどのようなものであるべきか。そして今の子どもの年齢と、子どもの選挙によって起こった問題について、まとめてお答えいただけますか。

○成田 ご質問ありがとうございます。

1つ目のインドの階級社会においてカーストの低い子どもたちが対象とされているのかと質問ですが、本プロジェクトは、カーストの低い子どもたち、指定カースト、指定部族、不可触民といった低い階級にいる子どもたちを対象としています。実際、働いている子どもたちがそのような出身であることが多いのです。本プロジェクトの村を選定する基準は、働いている子どもたちが多く、社会的経済的にも地位の低い住民が多く、行政サービスが十分行き届いていない地域であることとしており、そのような状況の子どもたちを焦点に当てています。

2つ目の質問のフォーマル教育の無償化についてですが、基本的には授業料は無償ですが、おっしゃった通りノートや鉛筆の文具は自分たちで買わなければならないため、文具代がかかるために学校に来られないという子どもたちは、実際にいると思います。

ある地域ではスクール・メンテナンス・フィーといって、学校維持費として子どもが入学する際に、そんなに高くない金額ですが、100ルピー、約300円を徴収するというケースもある

と聞いています。

3つ目の、行政は具体的にどのような権限をもつべきか、非常に難しいご質問ですが、インドでは、まず教育へのアクセスを保障するための学校を作らなければなりません。まだインドでは農村と都市でアクセスの格差があります。教育の質も大事ですが、まず学校へのアクセスを改善しなければなりません。インド政府はこれまで何年も教育計画を立て、教育予算も増やして学校建設を行ってききましたが、それでもまだまだ足りません。完全にすべての子どもたちが義務教育を受けられるように、その権利を保障するための学校をつくったり、教員を配置したり、児童労働も含めて教育の普及がまだ遅れている子どもたち、女子の就学に焦点を当てた政策が行われなければならないと思っています。

4つ目の選挙についてお答えします。子ども村議会の選挙について、選挙に参加できる子どもは、就学年齢の子どもたちで6歳から14歳までだったと思います。先ほど説明しましたが、例えば立候補した子どもは「村のすべての子どもたちが学校に行けるようにしたい」というように、自分が子ども村議会のメンバーになって何をしたいか、意思表示をして選挙活動を行います。また立候補すれば子どもたちは全員、子ども村議会のメンバーになることができます。選挙を行って、その中で議長、副議長、書記長といった役割を子どもたちの投票で決めます。選挙を行ったことによって起こった問題というのは、今まで聞いたことはありません。

以上です。

○モデレーター ありがとうございます。

では、原さんには、具体的にどのような権限がCOGESに移譲されたのか。それから行政はどのような権限を持つべきかについて、お答えください。

○原 具体的に移譲されている権限は、今のところ教科書の管理です。

ただ、権限移譲のロードマップがあるわけで

はなくて、例えば一時期、教員の管理ということも検討されていました。これは EDUCO という中南米のプロジェクトも、教員管理によって成績を上げたという実績もあるため、検討されたのではないかと思います。また、教育財政運営費の権限の移譲ということも検討されています。

ただ、問題は権限の移譲を行った場合に、果たしてそれをうまく使えるかどうかということです。その点に関して、例えば COGES で透明性をつくり出したとしても、果たして透明性だけで COGES は受け取った権限をうまく使えるかどうかという事は、簡単には答えられない問題で、さらなる能力強化が必要だと思います。

それから、行政はどのような権限を持つべきか。行政は基本的には教育全般に、特に教員の質の管理や、成田さんもおっしゃっていましたように、インフラ整備の権限をもつべきだと思います。

○モデレーター ありがとうございます。

行政はどのような権限をもつべきかについて、ユスフさん、何かお考えがありますか。

○ユスフ・サイド 2点申し上げます。インドに関するコメントです。インドで興味深い点があり最も進歩的な憲法といえる憲法があります。どういう意味で進歩的であるかということ、憲法のもとに SSA (Sarva Shiksha Abhiyan) という無償義務教育プログラムがあります。SSA にも憲法にも具体的に一番差別された、最も不利な立場にある層のことが書いてあるのです。とりわけ指定カースト、最も最下層にある人びと、ダリットについて触れています。もちろん、文書あるいは憲法に書かれている政策だけではなく、重要なことは政策が実施されているかどうかです。ある意味では、これはもっと深刻な問題だと思います。また、ガバナンスの中でまだ詳しく話し合われていない問題があります。

恐らく、レポートでも批判的に書かれていると思いますが、よきガバナンスに関する挑戦課

題は社会、文化、価値観を変えることにも繋がります。例えば女性と雇用の問題、ジェンダー平等の問題です。それは雇用平等法があるかどうかですが、人の価値観を変えることにもなります。女性の地位に関する価値観の変化です。インドでも、そこが問題です。政府が政策を導入する際も、最も不利な人たちのためのことを考えていますが、社会の網目を改善していかなければなりません。それが社会の深いところに根差しています。社会に深く存在しているカースト制度を変えることの方が、よほどインドでは厳しいのです。これは大事な点だと思います。

それでは、どの権限を移譲するかしないか。答えは1つではありません。結局のところ適用可能な回答はありません。政府として諦めてはいけない事は、指導とモニタリングを行うこと、青写真を押しつけないこと事です。政府は、学校レベルで何が起こっているかを理解する必要があります。かつどの時点で学校あるいは他の教育機関が何と言おうが、境界を越えてやり過ぎているところもチェックをしなければなりません。

また政府が常に直面する学校レベルの問題は、まずは教員の雇用です。どういう人を教員に採用すべきか、究極的には政府が教員を雇う役割を担っています。なぜかという、各学校が一番優秀な人材を探し雇用すると、他の学校が良い教員を採用することができません。全体的に言えば、政府が強く支配するべき機能は公平性を守り、監督することです。優れた先生を分散させる必要があります。

2つ目の機能が言語に関する政策です。南アフリカが好例です。だれが学校の言語政策を決めるのか、どの言葉で教えるのかを誰が決めればよいでしょうか。学校に任せると、当然メリットはあります。しかし、デメリットもあります。学校に任せると、学校が選ぶ言語が、その言語以外の言葉を使う子どもを差別して入学ができないようにするかもしれないし、学習者を差別することになるかもしれません。

3つ目の移譲する権限については、特に注意をしなければいけない入学をどのように決めるかです。政府は、強い監督制度を入学制度で決めておかなければいけません。学校が最も扱いやすい制度だけを入れる場合、自分たちにとって楽な生徒を受け入れる可能性があります。英米を見てください。入学制度が極端に悪い状態になっています。つまりアフーマティブアクションが行き過ぎたのです。大切な見方は公平性です。そうすると、違う答えが出てくると思います。

そして最後に、政府が絶対に学校に移譲してはならないものは、GMR に書いてあると思いますが、資金調達の権限で、学費によって学校が収入を得ることです。学費は逆進的な税と同じで、一番不利な人が払いにくいわけです。学費は逆進税なのです。一番お金を持っていない人が、収入の中で一番高い比率を払う仕組みです。したがって国、政府が教育資金を負担すべきであり、この点は極めて重要だと思います。

○成田 先ほどはユスフさんに補足をして頂き、ありがとうございました。インドでは私たちが混乱するほどたくさんの方の教育政策があります。問題は、それが実際に実行されているかということです。インドの教育は州政府が責任を持ち実行していますが、実際に州政府から村のレベル、コミュニティレベルまで教育政策が十分行き届いていないことが大きな問題だと思います。ありがとうございました。

○モデレーター ありがとうございました。

ほかにご質問、コメント、あるいはご指摘等ございますでしょうか。――では斉藤先生、お願いします。

○斉藤 国立教育政策研究所の斉藤と申します。

ニジェールのケースについて、パイロットとして 20 数校から始まったものが第 2 フェーズで全国展開まで、つまり「点」から始まったのが「線」になり、「線」から「面」になったお

話でした。今や国家政策に取り入れられて、ある意味では援助のモデルケースにもなり、成功事例として取り上げられるケースではないかと思います。

全国展開といったときに、2 点懸念されることがあります。1 つは「みんなの学校」のモデル自体が、最初に説明がありましたように完全に農村学校、農村地域の教育振興でした。それから住民啓発ということも含めたイメージのプロジェクトで始まったということで、農村学校モデルが全国展開で、つまり都市の学校も含む地域まで適用されるときに、果たしてそれがうまくいくかどうか。特に首都圏も含めた都市部、あるいは中産階級が住む地域の学校にまで適用できるかどうか。

例えば先ほどから再三、エルサルバドルの EDUCO の話が出てきましたが、EDUCO も完全に農村学校モデルで、1 つの成功した事例だと思います。それからコロンビアの エスクエラヌエベも、農村地域の学校をモデルにした成功事例だと思いますが、いずれも全国展開しようということでもかなり問題が出てきているのも事実で、このモデルがどうなのかなというものが 1 つの心配です。

もう 1 点は、まさに全国展開、つまり国の政策になると、逆にいうと COGES を全ての学校が設置しなければならないと、逆に設置義務が出てくる可能性があります。つまり設置しない自由があるのか、ないのかということです。参加というのは、権利であるうちは非常に良いと思いますが、参加が義務になってしまった時にどんなことが起きるのか懸念されます。

話題が違いますが、例えば日本で今、裁判員制度があり、まさに司法過程に住民が参加することを義務づけていますが、これに対してはかなりの反対論、抵抗論がある事も事実です。少し極端な例ですが、日本で今、学校参加で何が問題になっているかということ、有名なモンスターペアレンツが出てきて、参加という場を使いながら個別利益を非常に主張するような人た

ちもいるわけです。

だから、参加というのは、場合によっては全面的な善でなくて問題を生み出す可能性もある概念だと思いますが、その辺をどのようにお考えでしょうか。

○モデレーター ありがとうございます。

原さん、お願いします。

○原 大変よい指摘だと思います。確かに都市部において住民参加が下がるという傾向はありますが、全部都市部で住民参加が落ちるわけではなくて、要するにコミュニティがないところが問題なのです。この問題は別に都市部に限らず、都市部の周辺の新しくできた地域の学校、要するに共同体がない地域の学校運営委員会は、機能化に問題があるという例が多々ありました。この場合はケース・バイ・ケースで対応するしかないということでしたが、対応する力を行政官につけていく事は、1つの解決する方法論でした。ただ、ご指摘のとおり、もし都市部に住民参加制度があるとすれば、多少落ちるということは確かです。それは恐らく、コミュニティとしてのまとまりが少ないからだろうと思います。

それから COGES についてですが、COGES 自体は設置されることが義務です。また PTA も義務でした。義務ですが、それをどのように住民参加につなげていくかがプロジェクトの1つの課題でした。そこで例えば先ほどお話ししたような仕組みを作りました。表面的な参加ではなく、本来の自分のニーズに沿った形で、自分たちから住民参加の形を作った事で、ほぼ全ての COGES での機能化が成功しました。ただし、正直に言いまして、全国普及モデルの成功率は8割だと思います。

○モデレーター どうもありがとうございました。

まだまだたくさん議論が尽きないこととは思いますが、時間の制約で、ここで質問のセッションは終了させていただきたいと思います。

簡単ではありますが、今のプレゼンテーション、議論を踏まえて、今日どういうことが話されたかを、私から2、3分でまとめさせていただきます。

まず最初に、3つの質問を掲げさせていただきましたが、どのような環境条件下において参加が促進され、さらに教育の質が向上するのかという点については、2つのケースから、まず住民自身のオーナーシップとリーダーシップの重要性が確認されました。また、そのためには住民たちが自信をもつということが前提条件であるという話がありました。それからさまざまなステークホルダー、行政、村人、子ども、あるいは学校関係者を巻き込んだ支援体制作りというのが必須であるという点がありました。

他方、こういったプロジェクトにおいて、村やスクールベースで実施しているプロジェクトをスケールアップさせた時に、どういう問題が発生するかというのもディスカッションに挙がりました。例えばリカレントコスト、財源をどのように持続可能に確保するのかといった問題があります。それから、さまざまな民主的な状況において本当に機能するのかということです。やはり民主化という土台がある社会において機能する可能性が高いのではないかとということです。また、最後にご指摘がありましたが、参加が義務になることにより弊害が起きたりするのではないかと。さまざまな社会的条件、あるいは地理的条件のもとで本当に機能するのかについては、引き続き検証が必要ではないかという点が挙げられたと思います。

2つ目の質問ですが、どのようなメカニズムがスクールガバナンスへの参加における代表性と公平性を保証できるのかということです。お2人のプレゼンテーションの中で、やはり問題や課題、あるいは方向性を共有する場づくりを行うことが重要だと言われました。その際に透明性が確保されること、そしてアカウンタビリティが学校レベルと、それから行政レベルでも確保されるということが重要だという視点が



ありました。

最後にサイドさんから、こういった公平性というのは価値判断を含みますから、社会にある文化的価値観を変えるということにまで及ぶということ。それについては、やはりプロジェクトの期間内でできることは限られているかもしれません。引き続き取り組み、あるいは検証が必要であるということが話されたと思います。

3つ目の、より良いスクールガバナンスがつくられていくプロセスとは何かということですが、両方のプロジェクトで、まずは意識改革に大変苦勞されているということでした。それから参加をすとしても、ただ人を集めるのではなくてキャパシティが重要です。トレーニングが、かなりの部分で必要になってくるということが挙がりました。

2点目に、民主的なニーズの吸い上げ体制をつくる事でした。これをお二方も、民主的な選挙によって達成されたということがありました。

3つ目に、民主的な選挙を踏まえた上で問題や課題やプロセス自体を、幅広いステークホルダーの間で共有する場を設けるということが、プロセスの中で必要であるということも話されたと思います。

4点目に、学校運営であるとか教育政策へ住民や子どものニーズを吸い上げて、さらに反映させるような支援体制です。これは行政との連携が不可欠であるという点、非常に包括的に行わなければいけないという点が挙げられたと思います。

そして最後に、ユスフさんからもご指摘がありました。政府の役割が重要である事です。どうして重要なのかというと、やはり2点あります。まずは弱い立場にある人たちを啓発する事です。まず参加しなさいといっても、最初から参加できるわけではないのです。次に、公平性を担保するという事は学校レベルでなくて、政府が行政レベルでやらなければなりません。

ん。その中には財源の確保、インフラ整備、教員の配置、言語政策の設定等、中央である程度公平性を担保する役割を果たさなければ、スクールガバナンスというのが本当に公平性の確保というものにつながらないのではないかとご指摘があったと思います。

ということで簡単ですが、本日のお話は随分発展性のあるテーマだと思いますので、引き続きこのような場がどこかにあればいいと思います。今日は本当にパネリストの皆さん、そして会場の皆さん、活発なご参加をどうもありがとうございました。

以上をもちまして、第2部を終了させていただきます。

○司会者 皆様、長い時間、本当にありがとうございました。

パネリストの成田由香子さん、原雅裕さん、ユスフ・サイドさん、そしてモデレーターをしていただきました西村幹子先生に、皆様、いま一度、大きな拍手をお願いいたします。

## 5. 閉会挨拶

教育協力 NGO ネットワーク (JNNE) 代表 片山信彦

それでは、本日のプログラムの最後となりました。閉会のあいさつを JNNE (教育協力 NGO ネットワーク) 代表、片山信彦様をお願いしたいと思います。片山代表、よろしく願いいたします。

○片山 JNNE 代表　ご紹介を受けました JNNE、これは教育支援をやっている NGO のネットワークですが、その代表をしております。所属しております NGO は、ワールド・ビジョン・ジャパンという NGO で働いています、片山と申します。

本日はお忙しいところ、本当に多くの皆さんにご参加いただきまして心から感謝を申し上げます。教育支援の実務をなさっている方、あるいは研究者の方、また学生の方と、今日、幅広いご参加をいただくことができ、またこのような活発なご質問やご意見もうかがうことができ、大変良いシンポジウムが開催できたのではないかと心から感謝を申し上げます。

この GMR の発表に合わせて、毎年、この時期にシンポジウムを開催させていただいています。これは JNNE として教育支援、特に日本が世界に伝えていかなければいけないことだということを感じながら、このシンポジウムを開かせていただいています。これを可能にさせているのは JICA の皆様のご支援、また共催となってくださいました ACCU の皆様、関係者の方々のご協力やご努力、そして一緒に実施しようという気持ち、このシンポジウムを毎年可能にしていると心から感謝を申し上げます。是非これからも続けてこのシンポジウムを開きながら、EFA 達成のためにできることを互いに話し合いながら、協力し合いながら進めて参りたいと思っています。そういう意味で JICA の方々、ACCU の方々、特に今回はユスフさんに来ていただきまして、来日につきましても心から感謝をしてお礼の言葉とさせていただきますと思っています。本当にありがとうございました。

そして最後に一言だけ、JNNE から宣伝をさせていただきたいと思います。皆様のお手元に「学校の先生方へ」というパンフレットが入っていると思います。「『読み書き (識字)』について考える授業をしてみませんか」というものです。毎年、JNNE としては春に EFA 達成を目指して、JNNE も加盟していますグローバル・キャンペーン・フォー・エデュケーションという世界の教育支援を行っている主に NGO、先生方のネットワークがございますが、一緒に 4 月にキャンペーンを行っています。

今年は、ここに書いてありますように「『世界中の子どもに教育を』キャンペーン」ということで、4 月 20 日から 26 日までですが、世界で一緒に授業をやりましょうというキャンペーンです。授業の教材もお配りしますし、30 分ぐらいの授業ですが、一緒に途上国の教育について考える授業です。これをぜひ皆様の関係している学校や、あるいは有志でも参加ができますのでお申し込みいただきますと、教材や DVD をお送りしますので、それぞれで行っていただければ大変ありがたいと思います。このような活動も JNNE で行っていますので、皆様関心があれば、本キャンペーンだけではなくて NGO が行っている教育支援についてもう少し知りたいということがあれば、お問い合わせをいただければと思います。またそのようなことも考えていただければと思います。

宣伝をいたしました。本日は、長い時間でしたが、一緒に教育支援、特にガバナンス、住民参

加ということについて考えることができ、感謝を申し上げます。

私個人としては、住民参加というのは実は NGO の専売特許であったのですが、もう最近では NGO だけではなくて、むしろ JICA や、様々なところで当たり前になってきていることを嬉しく思いながら、本日一日、このシンポジウムに参加させていただきました。これからも皆さんと一緒に教育支援を行っていきたいと思います。本日はご参加、どうもありがとうございました。感謝を申し上げます。

○司会者 片山代表、ありがとうございました。

それでは、以上をもちまして本日のプログラムはすべて終了いたしました。長時間にわたり熱心にご参加いただきまして、本当にどうもありがとうございます。

私ども JICA では今後も教育開発分野での、このような公開シンポジウムを開催していきたいと思っております。またのご来場をお待ちしております。

——了——



## 添付資料

1. 当日のプログラム
2. 発表者略歴
3. 基調講演プレゼンテーション資料
4. パネリストプレゼンテーション資料



**JICA/JNNE 主催 ACCU 共催シンポジウム**  
**教育における格差とガバナンス**  
**～ EFA グローバルモニタリングレポート 2009 ～**

**主 催：** 独立行政法人国際協力機構（JICA）、教育協力 NGO ネットワーク（JNNE）

**共 催：** 財団法人ユネスコ・アジア文化センター（ACCU）

**後 援：** 外務省、文部科学省

**日 時：** 3月14日（土） 13:00 開場、13:30 開演～17:00 終了

**場 所：** JICA 研究所 国際会議場

**内 容：**

13:30～13:40 開会挨拶

独立行政法人国際協力機構 人間開発部 部長 西脇英隆

**第1部 EFAの進捗**

13:40～14:40 基調講演「中間年におけるEFAの進捗と国際社会に求められること」

Yusuf Sayed氏 元EFAグローバル・モニタリング・レポートチーム上級政策

分析官、グローバルモニタリングレポート2009の主要な原稿執筆者、

サセックス大学上級講師、南アフリカ人間科学研究委員会上級特別研究員

14:40～14:55 休 憩

**第2部 日本のEFAへの取り組み**

14:55～16:55 パネルディスカッション

モデレーター 西村幹子氏 神戸大学大学院国際協力研究科准教授

事例発表

ニジェール「みんなの学校」プロジェクト

JICA 国際協力客員専門員 原雅裕氏

インド「子どもにやさしい村」プロジェクト

特定非営利活動法人 ACE 国際協力事業担当 成田由香子氏

**【パネリスト（順不同・敬称略）】**

○ 特定非営利活動法人 ACE 国際協力事業担当 成田由香子氏

○ JICA 国際協力客員専門員（教育） 原雅裕氏

○ コメンテーター 元 EFA グローバル・モニタリング・レポートチーム上級  
政策分析官、サセックス大学上級講師 Yusuf Sayed 氏

● モデレーター 神戸大学大学院准教授 西村幹子氏

16:55～17:00 閉会挨拶

教育協力 NGO ネットワーク（JNNE）代表 片山信彦

## 講演者・パネリストの略歴(敬称略)

### 基調講演

#### Yusuf Sayed(ユスフ・サイード)

現職： サセックス大学上級講師、南アフリカ人間科学研究委員会上級特別研究員、  
元EFAグローバル・モニタリング・レポートチーム上級政策分析官、  
グローバルモニタリングレポート2009の主要な原稿執筆者

英国サセックス大学国際教育センター及び南アフリカのウエスタンケープ大学比較教育学部においてEFA 達成のための政策立案と戦略実施に係る研究・教授・コンサルティングに携わった後、イギリス政府国際開発省の教育チーム長及び上級教育アドバイザーを経て、2006 年よりユネスコの EFA グローバル・モニタリング・レポートチームに参加。南アフリカ、ガーナ、スリランカ、インド、レソト、ウガンダをはじめとする多くの国で教育政策開発に貢献した。サイード氏はこれまでにインクルーシブ教育、教育行政と国家の役割、教育における公平性と財政、教育の質と教員教育について多数の著書を編集・執筆。現在は、公平性、権利、社会的正義の観点から、教育における学費負担の影響と公教育の質に焦点を置いて研究を行っている。

### パネルディスカッション

#### モデレーター：西村 幹子(にしむら みきこ)

現職：神戸大学大学院国際協力研究科准教授

サセックス大学開発学研究所修士課程修了(M.Phil)、コロンビア大学ティーチャーズカレッジ博士課程修了(Ed.D.)。専門は教育社会学、教育経済学、国際教育開発論。アクションエイド英国本部教育ユニットリサーチインターン、国際協力機構ジュニア専門員、グローバルリンクマネージメント株式会社研究員、神戸大学大学院国際協力研究科助教授を経て、現職。研究関心は教育政策や改革、教育行財政制度における公平性、アフリカにおけるEFA 政策の効果、学校選択制やノンフォーマル教育等の政策の評価に関心を持っている。

### 発表者：

#### 成田 由香子(なりた ゆかこ)

現職：特定非営利活動法人 ACE 国際協力事業担当

インド、タタ社会科学研究所ソーシャルワーク修士課程修了。UIゼンセン同盟国際局員、在印日本大使館草の根無償資金協力委嘱員を経て現職。主にインドにおける児童労働対策プロジェクトを担当し、「子どもにやさしい村」プロジェクトの実施監理と、コットン生産地における児童労働の現状と取り組みについて調査を行っている。

#### 原 雅裕(はら まさひろ)

現職：JICA 国際協力客員専門員（教育）

在ジュネーブ国連機関日本政府代表部勤務、在ザイル日本大使館専門調査員、民間会社経営などを経て、JICA 広域企画調査員として象牙海岸、トーゴ、ベナン、ブルキナファソ、ニジェールの教育分野セクター調査を実施し、各国の教育分野基礎資料を作成する。2003 年から「JICA ニジェール国住民参画型学校運営改善計画」チーフアドバイザー。2007 年から現職。専門分野は途上国の教育分野における学校運営/地方分権化。



### 3. 基調講演プレゼンテーション資料

A-1

EFA Global Monitoring Report **2 0 0 9**



Overcoming inequality:  
why governance matters

Tokyo, 14 March 2009  
Yusuf Sayed

A-2

Key messages

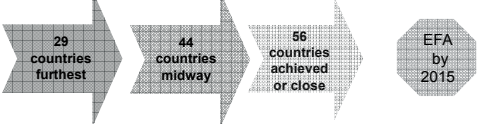
- There has been strong progress towards many EFA goals, but...
- Key targets for 2015 will be missed – and time is running out
- Governments are failing to tackle inequality, as are current approaches to governance reform
- Aid to education is stagnating and donors are not meeting their commitments

Education for All Global Monitoring Report 2009

A-3

Monitoring EFA

- Measuring overall progress: The Education Development Index
  - Measures overall progress in four EFA goals (data for 129 countries in 2006)



Education for All Global Monitoring Report 2009

A-4

Monitoring EFA

- Steady but uneven progress in early childhood education and care (ECCE) and universal primary education (UPE)
  - Fewer children out-of-school in 2006 than in 2000
    - ✓ Ethiopia and Tanzania have each reduced their numbers of out-of-school children by 3 million since Dakar. Nepal and Bangladesh have increased enrolment of girls and the disadvantaged.
  - But:
    - Under 5 malnutrition affects 1 child in 3
    - Still 75 million children out-of-school worldwide
    - Little to no progress in adult literacy – still 776 million adult illiterates worldwide
    - Many countries still to reach gender parity in primary and secondary education
    - Education quality & teacher numbers and motivation not being sufficiently tackled

Education for All Global Monitoring Report 2009

A-5

Monitoring EFA

Millions of children

| Country      | 2006 | 2015 |
|--------------|------|------|
| Nigeria      | 8.1  | 7.6  |
| India        | 7.2  | 6.6  |
| Pakistan     | 6.8  | 3.7  |
| Ethiopia     | 3.7  | 1.1  |
| Bangladesh   | 1.4  | 0.3  |
| Kenya        | 1.4  | 0.9  |
| Niger        | 1.2  | 0.8  |
| Burkina Faso | 1.2  | 1.1  |
| Ghana        | 1.0  | 0.7  |
| Mozambique   | 1.0  | 0.3  |
| Philippines  | 1.0  | 0.9  |
| Yemen        | 0.9  | 0.3  |
| Mali         | 0.8  | 0.6  |
| Turkey       | 0.7  | 0.7  |
| Brazil       | 0.6  | 0.2  |
| Senegal      | 0.5  | 0.2  |
| Iraq         | 0.5  | 0.2  |

- 75 million children out of school in 2006
- at least 29 million children out of school in 2015

Education for All Global Monitoring Report 2009

A-6

EFA & the MDGs

- Education for some – global and national inequalities persist
  - The global divide: between the world's richest and poorest nations
  - The wealth gap: within countries, children from the richest households up to 5 times more likely to be enrolled than those from the poorest
  - The quality divide: many children leave school lacking basic literacy and numeracy skills

Education for All Global Monitoring Report 2009

Education for All Global Monitoring Report 2009

## Governance for equity

### ➤ Governance reform in education

- Education governance = the formal and informal processes through which policies are formulated, priorities identified, resources allocated, and reforms implemented and monitored

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Bad education governance is seen in:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✗ overcrowded, underfinanced schools</li> <li>✗ absent teachers</li> <li>✗ unaccountable to families</li> <li>✗ high levels of inequality</li> <li>✗ low levels of learning</li> </ul> | <p><b>Good governance aims for:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Transparency</li> <li>✓ Accountability</li> <li>✓ Equal opportunity for all citizens</li> <li>✓ Enhancing the voice and participation of citizens</li> </ul> |
|--|---|

7

Education for All Global Monitoring Report 2009

## Governance for equity

### ➤ The governance reform agenda:

- Decentralize to sub-national bodies
- Devolve authority and decision-making to schools and parents
- Expand choice and competition
- Flexible recruitment and financial incentives for teachers

8

Education for All Global Monitoring Report 2009

## Governance for equity

### ➤ Governance reform: Decentralize and devolve

|                            |  |
|----------------------------|--|
| Financial decentralization | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Nigeria – federal resources redistributed unequally</li> <li>⇒ Viet Nam &amp; South Africa – central government redistributing to poorer regions</li> </ul> |
| School-based management    | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ El Salvador – EDUCO schools improving learning achievement, but ...</li> <li>⇒ Honduras results are unchanged</li> </ul>                                    |

**Financial decentralization comes with threats to equity**  
Lesson: governments should retain a strong role in leveling the playing field

**Devolution to schools can perpetuate inequality and over-burden local providers**  
Lesson: governments need to create an enabling environment to strengthen 'voice' and build capacity

9

Education for All Global Monitoring Report 2009

## Governance for equity

### ➤ Governance reform: Expand choice and competition

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| School choice and competition | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ United States &amp; Chile – increased parental choice, but questionable impacts on learning achievement and disparities</li> <li>⇒ Sweden – expanded choice &amp; private provision, but not exportable</li> </ul> |
| Low-fee private schools       | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Pakistan – are a response to demand, increasing choice for some – but a symptom of state failure and widening inequalities</li> </ul>  |

**Choice and competition is not a panacea for state failure, or a prescription for equity**  
Lesson: if public sector provision is broken, the governance challenge is to fix it  
Lesson: avoid blueprints – and don't export them

10

Education for All Global Monitoring Report 2009

## Governance for equity

### ➤ Governance reform: Flexible recruitment and financial incentives for teachers

|                         |   |
|-------------------------|---|
| Contract teachers       | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ West Africa &amp; India – contract teachers can address teacher shortages and allocate teachers to where they are most needed, but inconclusive evidence on effects on quality and sustainability</li> </ul> |
| Performance-related pay | <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Chile/Mexico/Kenya – perverse incentives of performance-related pay with potentially adverse consequences for equity</li> </ul>  |

**Recognize the limits to contract teacher recruitment and performance-related pay, and potential consequences for equity**  
Lesson: Improve systems for teacher recruitment and deployment to redress imbalances, and design incentives to address the root causes of poor motivation

11

Education for All Global Monitoring Report 2009

## Governance for equity

### ➤ Overcoming inequality: Integrating education in poverty reduction strategies

- Weak linkage to the EFA agenda
- Limited consideration of equity in target-setting
- Insufficient link between education and broader governance reform
- Poor integration of cross-sectoral policies and strategies

✓ Lessons from successful integrated social protection programmes in Latin America: eg of Mexico's Oportunidades for New York

**Failure to join education with poverty-reduction strategies**  
Lesson: integrate education with wider strategies for overcoming poverty and inequality

12

### Governance for equity - Conclusions

- Unless governments act to reduce disparities through effective policy reforms, the EFA promise will be broken
- Good governance could help strengthen accountability, enhance participation and break down inequalities in education
- Current governance reforms pay insufficient attention to equity, often with adverse outcomes in practice
- Integrating education and broader poverty reduction reforms deserves more attention to address education inequities

13

### Aid & aid governance

➤ Donors are failing to deliver on their Dakar commitments

- Aid commitments: global shortfalls and education deficits
  - Donors falling short of 2010 commitments: meeting these requires additional US\$30 billion
  - In 2006: aid to basic education US\$5.1bn (same as 2004)
  - Aid to basic education in low income countries: US\$3.8bn but US\$11bn needed annually to meet EFA goals
- Fast Track Initiative under threat:
  - Potential financing gap of US\$2.2bn by 2010

| Year | Total aid to basic education (US\$ billion) | Total aid to education (US\$ billion) |
|------|---|---------------------------------------|
| 1999 | 2.8   | 7.3                                   |
| 2000 | 2.8   | 6.6                                   |
| 2001 | 3.0   | 7.0                                   |
| 2002 | 3.0   | 8.3                                   |
| 2003 | 4.1   | 9.4                                   |
| 2004 | 5.2   | 11.0                                  |
| 2005 | 3.7   | 8.5                                   |
| 2006 | 5.1   | 11.3                                  |

14

### Aid & aid governance

➤ Equity matters

- Donors vary in their commitments to basic education in low-income countries

| Donor                                 | Total aid to education (US\$ millions) | Total aid to education going to basic education in low-income countries (US\$ millions) |
|---------------------------------------|--|---|
| Netherlands                           | ~1000                                  | ~600  |
| United Kingdom                        | ~500                                   | ~300  |
| International Development Association | ~400                                   | ~250  |
| European Commission                   | ~300                                   | ~200  |
| United States                         | ~200                                   | ~150  |
| France                                | ~150                                   | ~100  |
| Canada                                | ~100                                   | ~50   |
| Japan                                 | ~100                                   | ~50   |
| Norway                                | ~50                                    | ~20   |
| Sweden                                | ~50                                    | ~20   |
| Germany                               | ~50                                    | ~20   |

- Some countries such as the Netherlands and UK allocate over 60% of aid to basic education in low income countries
- ...France, Japan and Germany allocate only a small fraction

15

### Aid & aid governance

➤ Japan's aid to education:

- Total Japanese aid well below the 0.7% of GNI target
- Major donor to education
- But relatively low priority to basic education

| Year | Total aid to basic education (US\$ millions) | Total aid to education (US\$ millions) |
|------|--|--|
| 1999 | 179  | 529                                    |
| 2000 | 124  | 405                                    |
| 2001 | 161  | 770                                    |
| 2002 | 158  | 953                                    |
| 2003 | 193  | 950                                    |
| 2004 | 277  | 1155                                   |
| 2005 | 254  | 814                                    |
| 2006 | 243  | 920                                    |

16

### Aid & aid governance

➤ The Paris agenda: a mixed record

- Improving aid governance: Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005). Until now, progress is variable:
  - ✓ Shift from projects to programmes
    - Increase from 33% to 54% in 2005-2006
  - ✓ National ownership
    - Conditions vary (India v Mozambique)
  - ✓ Aligning aid to national priorities & improve predictability
    - Some positive examples, but some donors unwilling to work through national structures
      - » e.g. Despite Mongolia's strong financial management system, only 17% of aid is managed through it
  - ✓ Improving donor coordination to reduce inefficiency
    - Progress in some countries (Ethiopia- over half of missions were joint in 2007), **but...**
    - In 2007, Niger hosted 600 donor missions - less than 100 were joint
    - In 2005, 18 countries had to deal with 12 donors for basic education alone

17

### Conclusions

➤ Policy recommendations:

- Get serious about equity - and set targets for reducing disparities
- Strengthen links between education planning and poverty-reduction strategies
- Back EFA targets with equitable financing
- Commit to quality education
- Recognize the limits to choice and competition
- Deliver on aid commitments (now)

18

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| EFA Global<br>Monitoring Report   | 2 | 0 | 0 | 9 |
|  |   |   |   |   |
| <p><a href="http://www.efareport.unesco.org">www.efareport.unesco.org</a></p>     |   |   |   |   |
|  |   |   |   |   |

B-1

**教育における格差とガバナンス**  
EFAグローバルモニタリングレポート2009

第2部 日本のEFAへの取り組み

**ディスカッションの論点**

2009年3月14日  
於：JICA研究所

**西村 幹子**  
神戸大学国際協力研究科

B-2

**■ガバナンスとは？**

EFAグローバルモニタリングレポート2009によれば、

- 地域のニーズに即し、訓練され、やる気を持った教師がおり、十分な資金が保証された学校への、子どもたちのアクセスの保障に関する課題
- 全レベルでの教育制度の意思決定における、権力の配分にかかわる問題

1 Copyright (C) 2009 Kobe University. All Rights Reserved.

B-3

**■より具体的には...**

- 誰が政策を決めるのか？
- 社会の中でどのように資源が配分されるのか？
- どのように政府が説明責任を果たすのか？

2 Copyright (C) 2009 Kobe University. All Rights Reserved.

B-4

**■何が問題？**

■なぜガバナンスが重要かについては比較的容易に理解できる。

しかし、

- どのように、あるいはどのような形態においてガバナンスが教育の質を向上し、公平性を強化するのか、がより困難な課題。

- それぞれのコンテキストが重要
- その過程は非常に複雑

3 Copyright (C) 2009 Kobe University. All Rights Reserved.

B-5

**■第2部の焦点**

- スクールガバナンス
- 特に、教育の質の向上と公平性の強化のためにどのような過程でスクールガバナンスを構築できるのかについて事例を基に考える
  - 自立的学校運営 (JICAによるニジェールにおけるみんなの学校プロジェクト)
  - 公共セクターとNGOのパートナーシップ (ACE-BBAによる子どもにやさしい村プロジェクト)

4 Copyright (C) 2009 Kobe University. All Rights Reserved.

B-6

**■自立的学校運営とコミュニティ参加の教育の質に対する効果に関する仮定**

- 親の発言力を上げ、学校運営への参加を強めることにより、教育サービスを提供する側にインセンティブが生まれ、サービスが**より効率的**になる
- 意思決定のレベルをより人々に近づけることによって、より**現場のニーズに対応**するようなシステムが形成される

5 Copyright (C) 2009 Kobe University. All Rights Reserved.

**■ 自律的学校運営とコミュニティ参加の教育の公平性の強化に対する効果に関する仮定**

■ 意思決定権を学校に移譲することで、**参加が容易になり、強化される**

■ 学校を基盤としたマネージメントの下では、**貧しい世帯がより強く、効果的に発言することができるようになる**

6 Copyright (C) 2006 Kobe University. All Rights Reserved.

**■ 自律的学校運営とコミュニティ参加の教育の質に対する効果に関する仮定への反論**

■ 学校を基盤としたマネージメントの教育の質への効果は、**深刻な手法的な問題**のために確定していない(例:自己選択バイアス、他の改革要因の影響など)

■ 自治権を拡大しても、研修や経験不足、保守的な態度の継続などにより、必ずしも**教授法の改善にはつながらない**

7 Copyright (C) 2006 Kobe University. All Rights Reserved.

**■ 自律的学校運営とコミュニティ参加の教育の公平性の強化に対する効果に関する仮定への反論**

■ 参加は異なる集団の**代表性を考慮しない**ことが多く、ある集団の声が反映されない(例:富や財産、教育レベル、ジェンダー、人種や民族、カースト)

■ **形式的な参加の構造**は、知識や経験、自信の不足などのために教育の改善には結びつかない

8 Copyright (C) 2006 Kobe University. All Rights Reserved.

**■ いくつかの課題(アフリカの研究事例から)**

■ 親やコミュニティメンバーは教育政策や学校の教育の質について限られた知識しかもっていない

■ 政策がトップダウンで実施され、関連するステークホルダーへの相談が不十分であると、政策の実施は滞る(例:親の消極的姿勢)

■ 学校活動や運営に親の参加を単に促進しようとしても、参加の意味が認識されていなければ親の消極的な姿勢は変わらない(あるいは私立校への転校を促す)

9 Copyright (C) 2006 Kobe University. All Rights Reserved.

**■ 論点**

■ どのような環境/条件の下において、学校レベルにおける参加は促進されるのか? また、参加が教育の質を向上させることができるのか?

■ どのようなメカニズムが、スクールガバナンスへの参加における代表性と公平性を保証できるのか?

■ より良いスクールガバナンスが作られていく過程とは?

10 Copyright (C) 2006 Kobe University. All Rights Reserved.

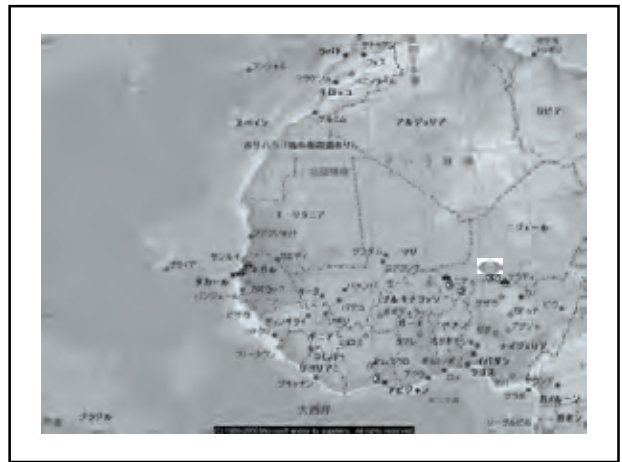


C-1




**スクールガバナンスの改善は、格差の解消に結びつくのか**  
 みんなの学校プロジェクトの例として

C-2



C-3

### ニジェール 基本情報



- 正式国名 ニジェール共和国
- 独立年 1960年(フランスより独立)
- 面積 126万7000km<sup>2</sup>(日本の3.4倍)
- 人口 1370万人(2006年、世銀)
- 人口増加率 3.3%(2000年推計)
- 一人当たりのGNI 270ドル
- 主要産業 農業、鉱業(ウランウム等)

C-4

### ニジェールの教育開発の現状

初等教育総就学率:世界最低水準

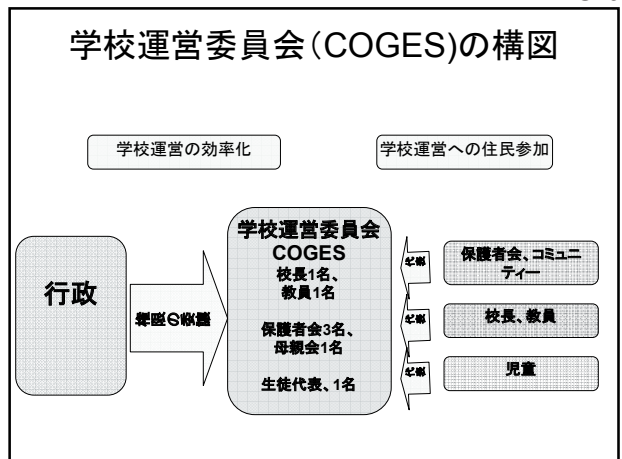
- 初等教育女子総就学率:世界最低水準
- ニジェールにおける教育の現状と課題**
  - 教育機会の普及度  
総就学率51%(2006年)、成人識字率30%(2000-2006年)
  - 教育の質の改善度  
最終学年残存率53%(2005年)、修了率39%(2004年)、
  - 教育における公平度  
男女格差、地域格差、農村、都市間の格差は大きい。  
(出典 :GMR 2009.UNESCO)

C-5

### 教育政策

- 教育開発10カ年計画(2003-2012)
- 教育機会の拡大  
教育の質の改善
- 教育分野の運営の改善(教育システムの改善、地方分権化政策の実施)
- 地方分権化政策(COGES政策)
- 中央から学校(学校運営委員会:COGES)への権限の移譲
- 地域社会のコストシェアリングによる持続的教育開発
- 学校を基盤としたマネジメントによる教育効率の改善(需要ベースの学校運営)
- 学校運営への住民参加(学校への信頼の回復)

C-6

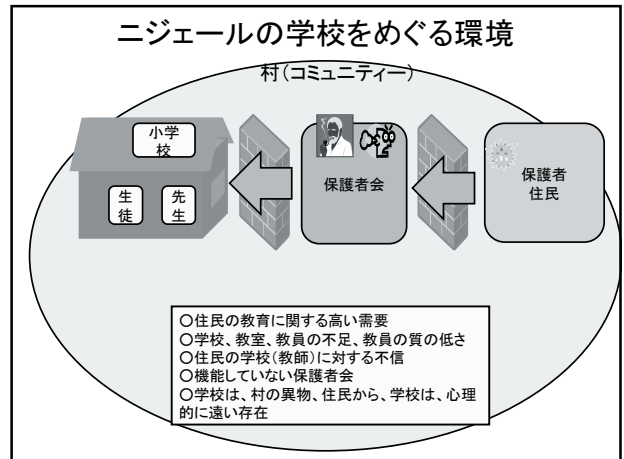


C-7

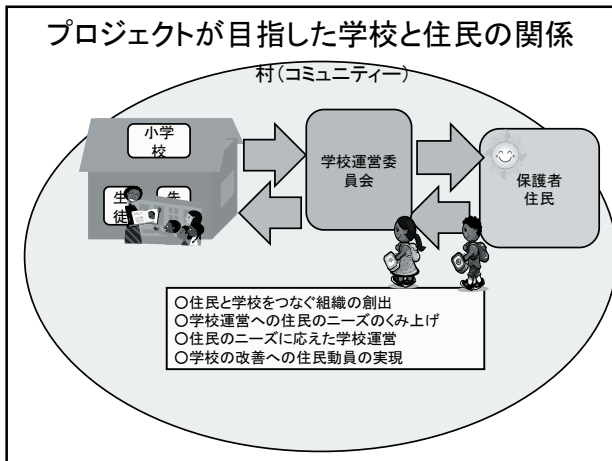
### プロジェクト概要

|   |                           |
|---|---------------------------|
| フェーズ1(2004年1月 - 2007年7月)                            | フェーズ2(2007年8月 - 2010年10月) |
| <b>プロジェクト名</b><br>ニジェール国住民参画型学校運営改善計画(みんなの学校プロジェクト) |                           |
| <b>対象校</b><br>タウア、ザンデール 2800校                       | ニジェール全土、9000校             |
| <b>プロジェクト目標:</b><br>COGESを通じた住民参画型学校運営のモデルが強化される    |                           |
| 全国に機能するCOGESを設置、維持するためのCOGES政策実施体制が強化される            |                           |

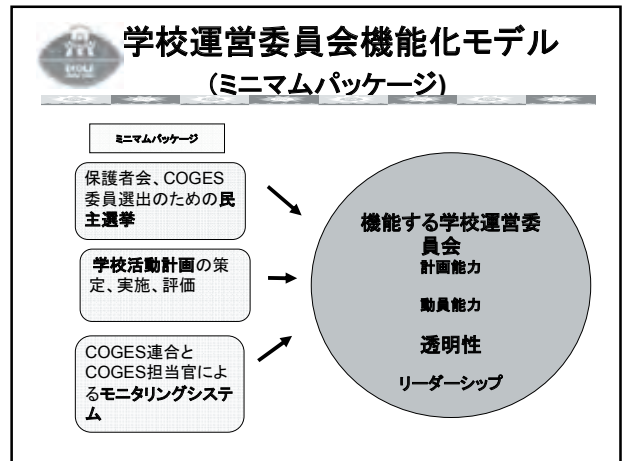
C-8



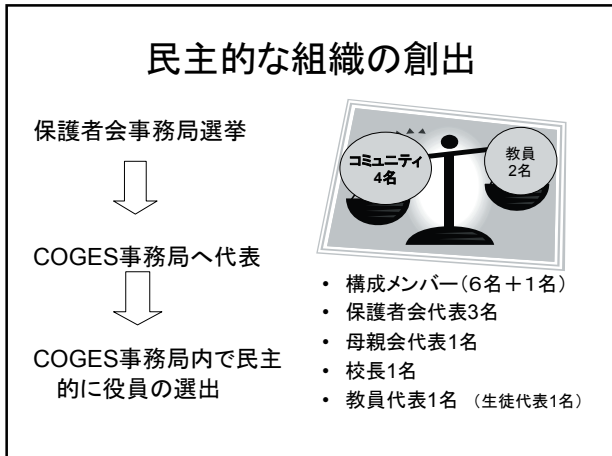
C-9



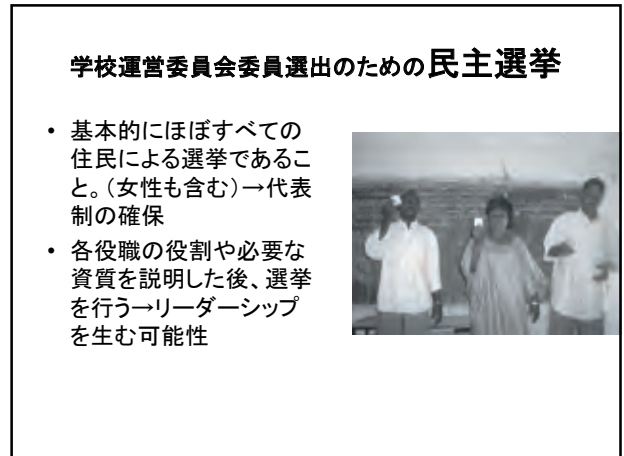
C-10



C-11

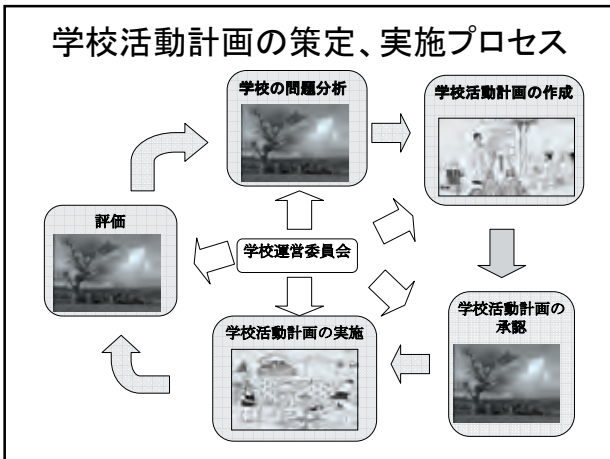


C-12





C-13

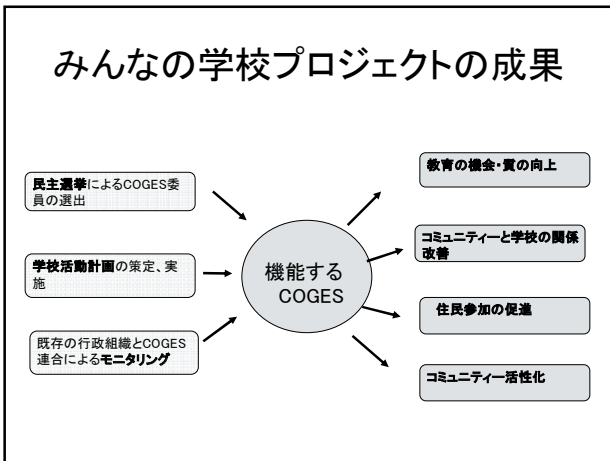


C-14

### 学校活動計画の特徴

- 住民の教育ニーズベースで、自己資源で可能活動を計画する
- 問題分析、解決策、活動計画の承認、評価をすべて住民総会でいき(最低3回)、活動計画の実施は、住民の協働による。
- 活動は実現可能。戦略、情報の共有、アカウントビリティが高い→高い住民参加

C-15



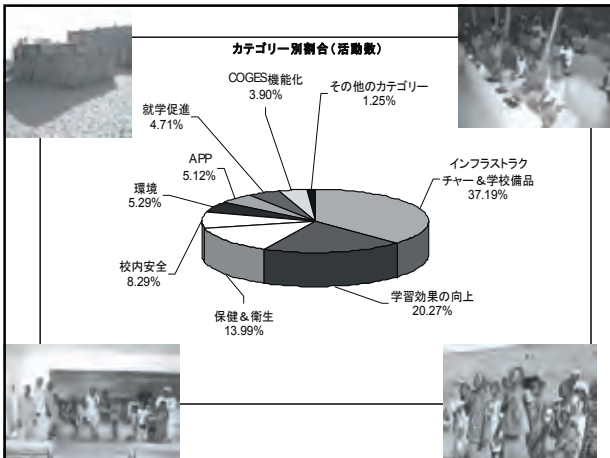
C-16

### プロジェクトの目に見える成果

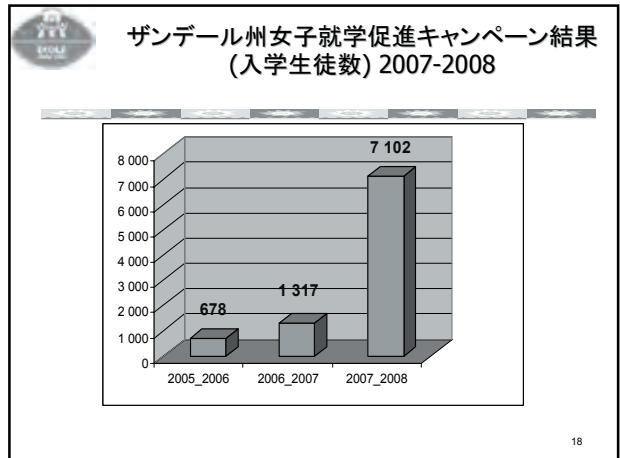
学校において、保護者、村民が自らの財源、資源を使って、学校の環境改善活動を行うようになった

- 各学校で平均5.93の学校活動計画が実施された
- 1学校あたりの平均動員額は197 718 Fcfa (約52,000円)
- 児童1人あたりの平均 拠出額は1509Fcfa
- 新入生入学率、就学率、修了率における伸び率が全国でトップに

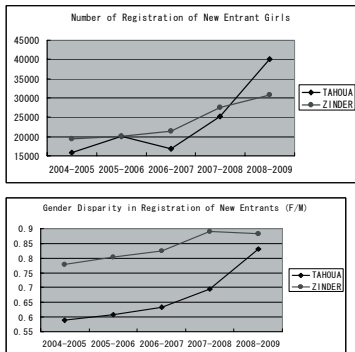
C-17



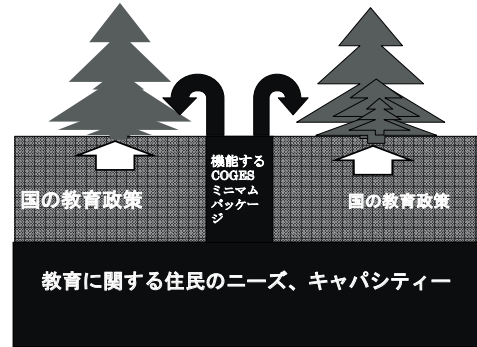
C-18



対象州における女子就学状況改善状況



教育開発の木

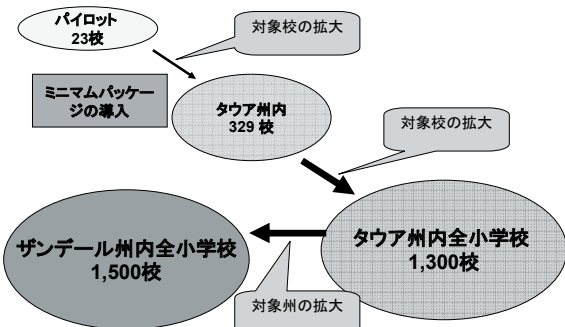


論点

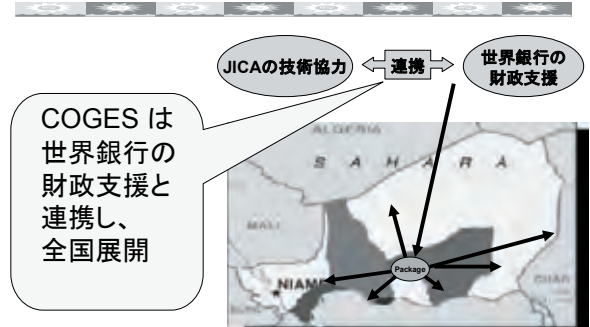
- Q1: どのような環境/条件において、学校レベルにおける参加は教育の質を向上させることができるのか
  - より本質的な住民参加の確保
  - 住民の教育の質改善へのニーズの存在
  - 教育の質の改善活動への住民参加が促進
  - 教育政策と住民の活動がシナジー

- Q2: どのようなメカニズムが、スクールガバナンスへの参加における代表制と格差是正を保證できるのか
  - 学校と住民をつなぐ組織の透明性の確保
  - 問題、解決策、方向性の共有
  - アカウンタビリティの確保
- Q3: より良いスクールガバナンスが作られていく過程とは
  - 学校と住民をつなぐ組織の透明性の確保
  - 住民の教育ニーズの吸い上げ
  - 学校運営への住民ニーズの反映
  - 政策への住民のニーズの反映

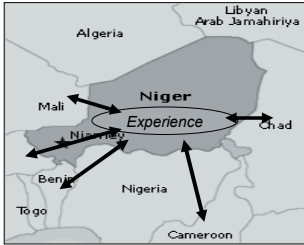
ミニマムパッケージの対象校の推移



世界銀行(World Bank)との連携



COGES の学校運営マネジメントの経験は、  
現在、近隣国で共有されています！  
セネガル(2007 -)、マリ(2008 -)、ブルキナ・ファソ 等



→大きなインパクト！

25

ご清聴ありがとうございました。






インド「子どもにやさしい村」プロジェクトと  
スクールガバナンス

EFAグローバルモニタリングレポート・セミナー

2009年3月14日(土)  
特定非営利活動法人ACE(エース)



子どもが笑顔でいられる社会へ

目次

1. プロジェクトの紹介  
～スクールガバナンス改善の手法・効果
2. 論点まとめ、困難・課題
3. インドの教育と児童労働(基礎情報)



子どもが笑顔でいられる社会へ

「児童労働」と「子どもの仕事」のちがいを

**児童労働 = Child Labour**

- ・教育を妨げる (例) 働くために学校に通えない
- ・健康的な発達を妨げる (例) 長時間同じ姿勢での作業
- ・有害で危険なもの (例) 農業や危険な機会を使う作業
- ・搾取的である (例) 買春・ポルノ、子ども兵士など

※ひとつでも当てはまる場合、「児童労働」

**子どもの仕事 = Child Work**

- ・教育を受けることができる
- ・子どもの年齢や成長の度合いに見合っている
- ・健康的な成長を助け、責任感や技能を身につけられる

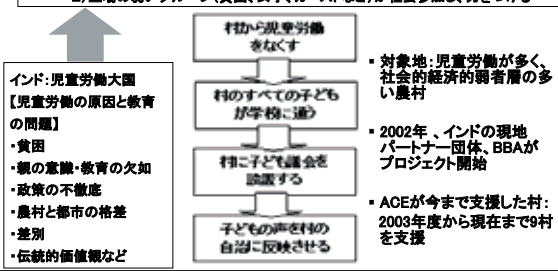
●児童労働=子どもの教育の機会を奪う主な障害  
●教育=児童労働をなくす大きなカギ

copyright © ACE [Action against Child Exploitation] 2009

子どもが笑顔でいられる社会へ

インド「子どもにやさしい村」プロジェクト

上位目標: 児童労働→非識字→貧困の悪循環を断ち切る  
目的: 1) 全ての子どもが労働から解放され、学校で教育を受けられるようにする  
2) 立場の弱いグループ(貧困、女子、カーストなど)が社会参加し、力をつける



- ・対象地: 児童労働が多く、社会的・経済的弱者層の多い農村
- ・2002年、インドの現地パートナー団体、BBAがプロジェクト開始
- ・ACEが今まで支援した村: 2003年度から現在まで9村を支援

インド: 児童労働大国【児童労働の原因と教育の問題】

- ・貧困
- ・親の意識・教育の欠如
- ・政策の不徹底
- ・農村と都市の格差
- ・差別
- ・伝統的価値観など

子どもが笑顔でいられる社会へ

「子どもにやさしい村」プロジェクト: アプローチ

子どもの教育を妨げる問題(貧困、幼児婚、カースト・男女差別)の改善 (住民参加)

教育の重要性に対する親や住民の意識改革

子ども参加の促進 (子ども村議会 = 代表制、スクールガバナンスへの参加)

持続可能な仕組みをつくる

子どもが学校に通いやすくなるための環境づくり (行政との連携、既存の制度やリソースの活用)

自治機能の機能強化 (村のリーダーの能力強化)

村の活動家 現地NGO

子どもが笑顔でいられる社会へ

プロジェクトの活動とプロセス

実施前

1. 対象となる村の選定
2. 村議会、村長、地域の委員会との調整
3. 村落調査 (児童労働者、未就学児童、低カースト家族など)

実施

4. 子どもの就学を徹底するための働きかけ (親への説得、キャンペーン、村議会の協力、etc)
5. 子ども村議会の設立 (子どもたちによる選挙の実施、子どもたちによる話し合い)
6. 住民の組織化、協力者とのネットワークの構築 (女性/青年グループの組織化、行政担当官への働きかけ)
7. トレーニング、ワークショップ、話し合い (村の開発問題、貧困家庭の収入向上、子どもの権利etc)
8. 村への活動の引渡し、フォローアップ



—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## スクールガバナンスの改善

子ども村議会＝スクールガバナンスのモニタリング・改善システム  
→村議会を通して、村の教育の格差・質の改善にとりくむ

- 子ども村議会（＝受益者、主体者）
  - 学校に通う子ども&これまで通えなかった子どもの声を聞く、おとなに届ける
  - 選挙によって選出 →村議会の承認
  - 子どもの就学・継続的な通学の促進
  - 学校のモニタリング
  - 子どもたちの間で、学校の問題やニーズの話し合い
  - 村議会会議に参加、提案
- 親、住民
  - 学校のモニタリング
  - 子ども村議会の活動のサポート
- 村議会（＝村の自治組織）
  - 子ども村議会の提案の話し合い
  - 改善のため行政機関へ働きかけ
  - 村に配分された教育予算を引き出す
  - 村の住民・教員とともに実施

子ども村議会メンバー(バマンバス村)

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## ラジャスタン州 バマンバス村・クンダラヤ村

プロジェクト実施期間:2006年11月15日～2007年11月14日(1年間)  
フォローアップ実施期間:2008年1月1日～2008年12月31日(1年間)

<バマンバス村/クンダラヤ村 基礎情報>

- 総人口: 約2,500人/約1,000人
- 就学年齢の子ども: 430人/152人
- 児童労働者の数: 40人/37人
- 主な産業: 農業、カーベット織り

<主な問題点>

- 貧困家庭では、カーベット織りや家畜の世話などで、学校に行けない子どもが多い
- 衛生状態が悪く、病気の蔓延が問題
- 女性差別が根深く、幼児婚も多い
- 学校教育の質が悪い

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## 子どもの就学、子ども村議会

←村のすべての子どもが小学校へ通うようになった。(クンダラヤ村)

以前、家事、家畜の世帯、雑作業などで働いていた女の子たち(クンダラヤ村)

子ども村議会選挙投票日の様子

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## 子ども村議会の提案による学校の改善例

通学路の舗装

トイレの設置

教員2名(左から2人)の配置

教室の増設

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## 村の課題の改善、貧困削減

親や住民の意識改革 → 住民自身による村の課題、収入向上への取り組み

【女性グループ、青年グループによって行われた活動】

- 識字学習
- 親の雇用の確保、家庭の収入向上:
  - 例)雇用制度の利用、住民の貯金・互助活動
- 雇用の創出:
  - 例)義務教育を修了した少女の職業訓練・仕事の受注
- 子どもの健康改善:
  - 例)学校での健康診断、給食の改善、母子保健センター設置
- 村のインフラ整備:
  - 例)ハンドポンプ、道路、電気
- 社会的弱者の地位の向上:
  - 例)男女差別や幼児婚などの解消(女子の就学)
  - 高齢者の年金制度、寡婦の補助金制度、

女性グループ(バマンバス村)

青年グループ(クンダラヤ村)

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## 全国的な展開

- 現在: プロジェクトが実施されている: 40村
- プロジェクトが終了し住民自らが村の活動を維持: 208村
- 今後: モデルを全国的に広げる動き (政府やNGOが協力)
  - 他のNGOをトレーニングし、実施 (現在、2団体が各地で実施中)
  - ウダイプル市が「子どもにやさしい都市」宣言
- 子ども村議会が、行政官へ手紙を送付「全ての村で行うべき」

GQEキャンペーンに参加した村の子どもたち

子どもの提案によって実施された飲酒反対キャンペーン



—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## 論点

Q1. どのような環境／条件の下において、学校レベルにおける参加は教育の質を向上させることができるのか？

A1. ①村の協力体制づくり：住民、村のリーダー、行政局の理解と協力が前提  
 ②住民のオーナーシップの育成：住民が学校の問題を村全体の問題として捉え、取り組めるよう側面的サポート

Q2. どのようなメカニズムが、スクールガバナンスへの参加における代表性と格差是正を保証できるのか？

A2. ①受益者であり主体者である子どもの参加：子ども村議会  
 =現場のニーズをいかに把握するかのメカニズム  
 =スクールガバナンス改善の意思決定に参加する主体  
 ②子ども村議会の活動を支えるおとなのサポート体制づくり：  
 課題や目的を共有する住民の組織化 ⇒ 教育を妨げる問題、格差の是正  
 ③グループ間の活動サポートと調整役：村の活動家

Q3. より良いスクールガバナンスが作られていく過程とは？

A3. 教育に関する意識改革や方向付け⇒住民が自主的に活動する体制づくり  
 ⇒問題や改善策の共有⇒既存の政策やリソースを活用した改善策に取り組む

13 | 特定非営利活動法人ACE

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## プロジェクトの困難・課題

- 変化への抵抗  
 →実施前8-9カ月かけて、住民、村のリーダー、行政局に対してプロジェクトへの理解と協力を求める
- 子どもの就学と継続的な通学の徹底  
 →住民自身による継続的な啓発やモニタリングが必要
- 資格のある教員の慢性的な不足(教育の質に影響)、行政の対応の遅れ  
 →教育行政への継続的な働きかけが必要
- 村の社会的経済的な地位向上へつなげるための住民の能力強化  
 →プロジェクト実施期間を、これまでの1年間のみから延長  
 2008年～:プロジェクト1年+フォローアップ1年半(合計2年半)  
 →住民のトレーニングによる実質的な効果の検証が必要

14 | 特定非営利活動法人ACE

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## インドの教育と児童労働の状況

| 単位(%)       | 全体    | 男性    | 女性    | 出所                           |
|-------------|-------|-------|-------|------------------------------|
| 成人識字率       | 65    | 76    | 54    | 2001年、インド国勢調査                |
| 1-5年生の粗就学率  | 108.4 | 111.7 | 104.9 | 2005-6年、インド政府年間報告書(2007-08年) |
| 1-5年生の中途退学率 | 26.5  | 29.5  | 22.5  | 同上                           |
| 1-8年生の中途退学率 | 50.0  | 49.6  | 50.4  | 同上                           |

【教育における問題点】

- 識字率が低い
- 就学しても中途退学が多い
- 教育の格差  
 男女、州、農村と都市、カースト・部族間、公立と私立
- 未就学児童(6～14歳):約720万人  
 (2006年、EFAグローバルモニタリングレポート2009)

【児童労働】

- 約1,200万人(2001年、インド国勢調査)
- 約6,000万～1億5,000万人(NGOによる)
- 約80%が農業に従事

15 | 特定非営利活動法人ACE

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## インドの教育:学校での主な問題



- 学校の不足
- 学校施設の不足  
 (教室、机や椅子、トイレ、飲み水など)
- 教員の不足
- 教育の質の低さ

16 | 特定非営利活動法人ACE [Action against Child Exploitation] 2009

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## インドの教育:制度

- 人口:約11億人 / 18歳未満:約4億人
- 教育=基本的権利: 6-14歳までの子どもの無償義務教育の保障(憲法45条)
- 教育制度: 義務教育8年、10+2制度(10年生と12年生のときに全国共通試験)

| (年齢)                        | 6-11                 | 11-14                      | 14-16                   | 16-18                   | 18-21   | 21-       |
|-----------------------------|----------------------|----------------------------|-------------------------|-------------------------|---------|-----------|
| (学年)                        | 1-5                  | 6-8                        | 9-10                    | 11-12                   | 13-15   | 16-       |
| Pre-primary School (保育園幼稚園) | Primary School (小学校) | Upper Primary School (中学校) | Secondary School (高等学校) | Higher Secondary (上級高等) | 大学・カレッジ | 大学院       |
|                             |                      | 職業訓練校                      | 職業訓練校                   | 職業訓練校                   | 教員養成学校  | 高等専門力レレッジ |
|                             |                      | ノンフォーマル教育センター              | 公開学校                    | 公開学校                    |         |           |
|                             |                      | 義務教育                       |                         |                         |         |           |
| 就学前                         | 初等教育                 | 中等教育                       |                         |                         | 高等教育    |           |

17 | 特定非営利活動法人ACE

—子どもが笑顔でいられる社会へ—

## インドの政策:教育、児童労働

【初等教育における政策】

- 政府による教育費の対GDP比率:3.3% →8%を目標
- 1) SSA (Sarva Shiksha Abhiyan) (2001年～)
- 2010年までに全ての就学年齢の子どもの初等教育を普及する(現在、約1億9200万人が就学)
- 2) 給食プログラム(1995年から実施)
- 子どもの栄養状況の改善と就学促進

【児童労働撤廃における政策】

- 1) 児童労働(禁止及び規制)法(1988年制定、2006年改正)
- 特定分野と作業について子どもの雇用を禁止、労働条件を制限
- 2) 全国児童労働プログラム(1988年～)
- 児童労働の撤廃、子どもの就学促進、リハビリなどを実施

18 | 特定非営利活動法人ACE







