

報告3 JICAのノンフォーマル教育支援


佐久間潤



皆さん、こんにちは。JICA人間開発部からまいりました佐久間と申します。JICAについては、ご存じの方も多いと思いますが、日本の政府開発援助、いわゆるODA^{*}の実施機関でございます。「人間開発部」というのは、やや聞き慣れない言葉かと思いますが、基本的には、教育、保健医療、社会保障、といった社会開発セクターでの協力を実施している部署でして、私はそこで基礎教育を所管するグループの責任者をしております。

先に小荒井さんの方から私たちのプロジェクトの中身についてご説明いただきましたので、私からはもう少し大局的に、JICAが、ノンフォーマル教育に対してどういう支援をしているのか、それはどういう考え方に基いているのか、といったところをお話しまして、その後、今後の課題と支援の方向性についても申し上げたいと思います。

^{*}ODA：(Official Development Assistance) 政府開発援助。国際貢献のために先進国の政府及び政府機関が発展途上国に対して行う援助や出資。



1. JICAの教育支援の方針

教育セクターポジション・ペーパー(2010) 「JICAの教育分野の協力-現在と未来-」

■ 目的(Why):


- ① 基本的人権としての教育
- ② 社会・経済開発への貢献
- ③ 多文化共生社会を実現するための相互理解促進

■ 重点(What):

基礎教育(教員研修、学校運営、学校建設、行政官の能力強化)及び高等教育

■ アプローチ(How):

- ① 現場重視の取組みと政策への反映
- ② 相手国の計画に沿った中長期的協力
- ③ 成果重視の事業設計、実施及び評価



(1) JICAの教育支援の方針 (図1)

JICAの教育支援の方針については、2010年にセクターのポジション・ペーパーを出しております。これは、2015年がEFA即ち「すべての人に教育を」という国際的アジェンダの達成目標年となっておりますので、そこに向けて今後どういう支援をしていくのかを簡潔に取りまとめた文書ですが、ここで改めて「なぜ(目的)、どんなことを(重点)、どのように(アプローチ)」行うのかを説明しております。まず、JICAが「なぜ」教育支援をするのかという目的として、3点を挙げています。

第1は、基本的人権としての教育です。特に基礎教育は、人が自分の人生を切り拓いていくために必要不可欠な教育であり、すべての人が享受すべき基本的権利である。それ故にJICAもその普及をお手伝いをするという考えです。

第2は、そういった教育を受けた人々が総体として、その国の社会全体の社会開発や経済開発に貢献することです。先ほど笹井先生のお話の中でも、成人識字と社会全体の課題とのさまざまな関連、たとえば乳幼児死亡率との関係、親の世代の識字率と子どもたちの就学率の関係等々

のご説明がありましたけれども、そういった観点から、教育を受ける人を増やすということが、非常に大切だと考えております。

第3は、多文化共生社会を実現するための相互理解促進ということです。教育を受けて、異文化や他者に対する理解を深めることが他者への寛容につながり、多文化が共生する社会、ひいては平和社会につながっていくという意味からも教育は重要だと考えています。

では、具体的に「どんなことを」するのかということです。基礎教育と高等教育の両方に重点を置いて支援して行きます。「基礎教育」とは、「基礎的な学習ニーズを満たす教育」ということでして、小学校、中学校、就学前教育、そしてノンフォーマル教育、この4つを総称して通常は基礎教育と呼んでおります。基礎教育への支援では特に、教員研修、学校運営改善、学校建設、そして行政官の能力強化を重点としています。

最後に、それらを「どのように」行うのかということですが、現場重視の取り組みと政策への反映ということを重点にしています。JICAは政府対政府の援助を行っています。したがって現場での具体的な改善を重視しつつも、相手国の政策等につなげてそれを制度化し、支援の持続性を確保したいと考えています。

また、相手国の計画に沿った中長期的な教育支援を目指しています。

さらには、成果重視の事業設計、実施、評価ということに取り組んでいます。最近日本に限らず、援助事業に対して、非常に成果が問われるようになってきています。私たちとしましても、それぞれの事業がどういった成果を上げられるのかといったことを重視しながら支援を進めております。

(2) NFE 支援の方針 (図2)

以上のような全体方針の中で、ノンフォーマル教育への支援は、基礎教育支援の1つとして位置づけられます。先に申しましたように、基礎教育には、小学校、中学校、就学前教育、ノンフォーマル教育が含まれているわけですが、JICAとしては、初等教育と前期中等教育、いわゆるフォーマル教育の拡充を最重点としております。

JICAの支援は、基本的には相手国政府からの要請に基づき実施するのですが、相手国側からは、小学校、中学校に対する支援要望が非常に多いということが、その大きな理由の1つです。特に、日本は科学技術立国と認識されており、理数科教育に対する支援要請が非常に多く、また教員研修の方法として、日本の授業研究などをぜひ導入したいという要請も多くあります。したがって、そうした内容がJICAの基礎教



2. NFE支援の方針

■基礎教育支援の重点サブセクターは、初等教育と前期中等教育（フォーマル教育）の拡充。重点地域は南アジアとサブサハラアフリカ

■NFE支援については、JICAの組織ビジョン（すべての人々が恩恵を受けるダイナミックな開発）およびEFAの目標（すべての子どもに良質な教育機会を提供する）の達成の観点から、その重要性を認識。

■ただし、配分可能なリソースは限られていることから、規模の大きな協力は、①相手国政府の教育開発計画における優先度が高く、かつ②その国のNFEの制度整備や改善を目的とする等、JICAの強みを生かすことが可能と想定される場合に実施。

育協力の中心になっております。

もちろん、ノンフォーマル教育の支援の重要性も認識しております。EFAの目標達成ということもありますし、JICAは、組織ビジョンとして、「総ての人々が恩恵を受けるダイナミックな開発を進めていくこと」を挙げておりますので、この観点からも、ノンフォーマル教育に対する支援は重要だと考えております。

ただ、配分可能なリソースは限られておりますので、ノンフォーマル教育を他の小学校や中学校に対する政策と同じような高い優先度で扱うことができる場合や、ノンフォーマル教育の制度整備や改善を目的とするといった場合のように、JICAの強みを生かすことが可能と想定される場合に協力を実施していくことで対応しております。

笹井先生からも、ノンフォーマル教育はなかなか制度化にはなじまない、制度化においては限界があるというお話がございましたけれども、まさに、JICAは、そういった数少ない制度化への支援が可能でかつ優先度が高い場合には大規模な支援を行っていくという、選択的な支援を進めているとご理解いただければと思います。

3. NFE支援の特徴と実績

1. 主要な協力は、識字教育と生計向上への支援。
2. 協力方法としては草の根技術協力(日本のNGO等とのパートナー事業)や青年海外協力隊による協力が中心。国際機関等と連携しての協力も多い分野。
3. 村落開発等の協力において、活動の一つとして識字教室や生計向上支援を実施している場合も多い。
4. JICAの教育協力全体におけるNFE支援の割合は10%程度。



*草の根技術協力…日本のNGO、大学、地方自治体及び公益法人の団体等がこれまでに培ってきた経験や技術を活かして企画した、途上国への協力活動をJICAが支援し、共同で実施する事業。

(3) NFE支援の特徴と実績(図3)

JICAにおけるノンフォーマル教育支援の特徴と実績を述べます。

まず、主要な協力として、識字教育と生計向上への支援が挙げられます。生計向上への支援では、三宅さんがお示しになった写真にも子どもたちがミシンを使う光景がありましたように、縫製技術の習得支援などが挙げられます。実施方法としては、「草の根技術協力」という協力形態で日本のNGOなどとのパートナー事業が中心です。ですから、JICAというよりは、むしろNGOの持つ様々なノウハウなどを生かした協力を進めているということです。その他、青年海外協力隊による協力もいろいろと行われています。

また、国際機関などと連携しての協力も多い分野でして、特にユニセフ等と一緒に協力を進めている例は多くあります。JICAが作った識字教育用の教材を、ユニセフが活動で使うとか、またその逆といったような形での連携をしている事例が挙げられます。

それから、村落開発等の協力において、識字や生計向上支援そのものを直接的な目的とするのではなくて、村落開発のためのひとつの手段として活動に組み込む、といった協力も非常に多く実施しております。

* 青年海外協力隊…日本政府が行う政府開発援助の一環として、国際協力機構（JICA）が実施する海外ボランティア派遣制度。募集年齢は20～39歳。募集分野には農林水産、教育、保健衛生などがあり、さらに120以上の職種に分かれている。

* ユニセフ：(United Nations Children's Fund) 国連児童基金。全ての子どもたちの権利が守られる世界を実現するために活動する組織。

支援の実績ですが、JICAの教育協力全体におけるノンフォーマル教育支援の割合は、概ね10%程度です。ちなみに、最新の実績ですと13%となっていて、2000年頃には6%ぐらいでしたので、少しづつではありますけれども、ノンフォーマル教育に対する支援も増えております。

(4) NFE支援の具体例 (図4)

NFE支援の実際についてですが、アフガニスタンでの例は既に小荒井さんからお話いただきましたので、その他の代表例をいくつかご紹介します。

まず、ベトナムの成人識字教育振興事業の例があります。日本ユネスコ協会連盟とのパートナー事業として、2000年から2003年にかけて実施したものです。ベトナムにおいて、少数民族の住む北部山岳地域を対象にコミュニティ・ラーニング・センター（CLC）を40校設置すると同時に、そこで識字教育や生計向上支援を継続的に実施するためのファシリテーターの能力強化を行いました。プロジェクトの終了後、ベトナム政府はこのCLCを非常に高く評価しまして、自国政府の力で全国に1万450ある全コミュニティ（地区）に対してCLCを設置する



4. NFE支援の具体例

1. ベトナム・成人識字教育振興(草の根技術協力)

少数民族の住む山岳地域を対象に、CLCの設置とそこでの識字教育や生計向上支援の継続的実施のため、ファシリテーター等の能力強化を支援。終了後、ベトナム政府が全国10,450の全コミュニティにCLCを設置する方針を決定。

2. パキスタン・識字行政改善(技術協力プロジェクト)

パンジャブ州識字局をC/Pとして、NFEマネジメント情報システムの開発を支援。さらにNFEの質向上のためにカリキュラム作成、評価手法の統一、教員研修の仕組みづくり等の支援を実施中。

その他、アフガン(識字教育強化)やネパール(コミュニティ主体型NFE支援)等。

という方針を決定しました。現在、その政策を政府が進めているということです。これはまさに、相手国の政策に反映できる事業の初めの部分をJICAが協力事業として行い、それを相手国が引き継いで、自国の制度として確立・運用していくという、協力例の代表といえると思います。

もう一つは、パキスタンの識字行政改善事業の例です。これは技術協力プロジェクトと呼ばれるものです。2004年から開始し、現在フェーズ3の協力が2014年までの予定で実施中です。パキスタンでは、パンジャブ州の識字局が2002年に新設されたのですが、識字行政のノウハウがありませんでした。たとえば、識字教室を開きたくても、そもそも非識字の人たちがどこにいるのか、どういうニーズがあるのかといったことも全く把握できない状況にありました。そこでまず、必要なデータを蓄積・整備するために、ノンフォーマル教育のマネジメント情報システムの開発をJICAが協力して行いました。この情報システムによってどこにどういう人がいるか、どういうニーズがあるのかといった現状の把握が可能になりました。更にそれらのデータを活用した識字教室運営の支援などを行いました。フェーズ2の協力ではそのシステムの強化と州内への活用拡大を推進。現在実施中のフェーズ3の協力では、

5. NFE支援の課題と今後の方向性

1. NFE支援の困難さ

定義の曖昧性・広範性、相手国政策における優先度の低さ、政府組織の脆弱さ、様々なドナーによる支援の濫立、質の確保の困難さ等々

2. 今後の支援の方向性(2015年以降に向けて)

主要な課題は、①質の向上、②不就学の子どもたちへの教育の普及、③Post Primary への対応

→今後とも、個々の国の教育の状況に応じて、必要に応じた支援を展開。人々の能力強化を重視。

また、質の高いEFA達成のため、インクルーシブの視点の取り込みを強化していく。

ノンフォーマル教育の質の向上のために、カリキュラムの作成、アセスメント手法の開発、さらにはノンフォーマル教育のための教員研修の仕組み作りといった支援を実施しているところです。この協力もまた、相手国の制度づくりやそのための能力強化を支援するための協力であることがお分かりいただけると思います。

他にも、アフガン、ネパール等、特に南アジアの国々で、ノンフォーマル教育に対する支援、協力を行っております。

(5) NFE支援の課題と今後の方向性(図5)

最後にノンフォーマル教育支援の課題と今後の方向性について、少しお話をさせていただきたいと思います。まず皆さんにご理解いただきたいのは、正直なところノンフォーマル教育の支援は、ドナーにとってはやりにくい点がたくさんあるということです。

例えばノンフォーマル教育の定義そのものが固まっておらず非常に多岐であり、様々なものを含んでいます。識字とか、生計向上は、あくまでもノンフォーマル教育のひとつの側面にすぎません。

また、相手国の政策における優先課題になりにくいということも挙げられます。先ほども申しましたが、相手国にとっても、小学校や中学校

＊ポスト・プライマリー：Post-Primary Education。
初等教育（Primary Education）修了後の中等教育、
職業訓練 高等教育への進学準備などを指す。

の制度、即ち公教育の制度をきちんと整備するということがどうしても優先課題になっていますので、ノンフォーマル教育に対する政策の優先度は低い場合が多いのです。それ故に、相手国政府の中には、実はノンフォーマル教育を担当する部局がないとか、あったとしても担当人員も非常に少なく制限されているというようなこともよくあります。

また、定まったカリキュラムのようなものもない場合が多く、そういう中で、何を達成目標として、どういった内容の協力を行っていくのかという質の確保が困難だということも、ノンフォーマル教育の特徴として挙げられると思います。

2015年以降に向けた今後の支援の方向性についてですが、JICAとしての今後の主要な課題は、「質の向上」、「不就学の子どもたちへの教育の普及」、「^{*}ポスト・プライマリーへの対応」の3つであると考えています。1990年のEFAの会議以降、世界中の国や地域、開発パートナーが、2015年までにすべての子どもたちに教育の機会を提供するということを、ひとつの大きな目標にしてやってきました。その目標は、子どもたちを学校に行かせるという意味では、次第に達成されてきていますが、その中で、子どもたちは学校に行って本当に学んでいるの

*インクルーシブ：(Inclusive)差別のない。共生する。

かという質の問題がクローズアップされてきました。また、学校にアクセスできる子どもたちが増えてはきましたけれども、最後に残されているマイノリティー（少数派）といわれるような集団に属する子どもたちもまだ残っています。さらに、小学校へは行けるようになったけれども、小学校を卒業したあとに中学校には行けず、そこで止まってしまっている子どもたちがたくさんいる状況が生まれてきており、ポスト・プライマリーへの対応ということも必要になってきています。

すなわち、教育のニーズ（何が必要かということ）は、以前に比べて非常に多様になってきています。したがって、JICAとしては、フォーマル教育、ノンフォーマル教育といった区別による支援をすることよりも、個々の国の教育の状況にに応じて、ていねいな支援をしていくことが重要だと考えています。その際、最も重視するのは人の能力を強化することです。人があって、はじめてものごとが動くわけですので。

そして、質の高いEFAを達成するという意味では、インクルーシブ^{*}の視点の取り込みを強化していきたいと考えています。最近、インクルーシブ教育という言葉がよく聞かれるようになってきました。インクルーシブ教育もまた、定義が必ずしも定まっていはいないのですが、JICAとしては、「すべての学習者が個々に異なるニーズを持っていることを



認識した上で、民族、宗教、性別、あるいは障害の有無等に関わらず、すべての学習者に良質な教育を保障していくこと」、それがインクルーシブ教育を実現することだと考えています。そうした視点を具体的な協力の中に入れていかなくはならないと考えています。

たとえば、JICAでもよく要請を受けて学校校舎を建設することがありますが、たとえば、その学校校舎は本当にすべての人々がアクセスできるようなものになっているのかとか、学校の授業改善のプロジェクトを行うとき、その学校で席には座っているけれども実は先生の言っていることは全く何も理解していないような子どもたちはいないか、といった視点を協力の中に入れていくことで、質の高い協力を進めていきたいと考えています。

以上、簡単ですが、私の報告とさせていただきます。
ありがとうございました。

丸山…パネラーのお三方から、具体的な状況をお話いただきました。
三宅さん、小荒井さん、佐久間さん、どうもありがとうございました。
次に質疑応答に入りますが、その前に、私からのアナウンスなのです

* 「JICA's World」：国際協力機構の月刊広報誌。

が、「JICA's World」という広報誌がありまして、間もなく2月号が出るのですが、その誌上に、「識字と教育」のテーマで、リテラシーやノンフォーマル教育のことなどがトピックスされております。かなりまとまった形で文書化されていますので、ご関心をお持ちの方はご覧になってはいかがでしょうか。JICAのホームページ上からもダウンロードできます。（<http://www.jica.go.jp/publication/j-world/>）