

## 我が国の成人識字教育協力の現状と課題

三宅 隆 史

(〔社〕シャンティ国際ボランティア会 [SVA])

小荒井 理 恵

(教育協力 NGO ネットワーク [JNNE])

### 1. はじめに

識字は基本的人権であるだけでなく、社会・経済開発の便益をもたらすために不可欠であるが、2006年の時点で世界人口の16%にあたる7億7,600万人の成人は基本的な識字能力を持っておらず、そのうち3分の2は女性であると推定されている (UNESCO 2008)。「2015年までの成人識字の50%改善」は、「万人のための教育 (Education for All: EFA)」目標の1つであるにもかかわらず、途上国、ドナー国双方の成人識字に対する関心の低さ、政治的意思の弱さなどにより、「無視」されているといっても過言ではない。途上国の成人の5人のうち1人、女性の4人に1人が非識字者であるという現実には、「地球規模の不名誉」(Global disgrace)であり、現状の傾向が続けば成人識字の50%改善の目標は72カ国で達成されないとEFAグローバル・モニタリング・レポートは警告している (UNESCO 2007)。

このような状況を打開し、成人識字の改善に対する各国政府によるコミットメントを強化するためのモメンタムを形成するため、ユネスコはブラジルにおいて2009年12月に第六回国際成人教育会議 (CONFINTEAVI) を開催した。この会議の成果文書である「ベレン行動枠組み」には、「途上国政府は識字プログラムのための資金を増額するとともに、その進捗状況を体系的にレビューすること」、「EFAファストトラッ

クイニシアティブを成人識字も対象とするメカニズムに改革するとともに、先進国政府は、成人識字分野の支援を強化すること」が含まれている。12年に一度、定期的で開催されてきた、成人識字、成人教育に関する唯一の世界規模の会議が開催されたことによって日本を含む先進国政府そして途上国政府の成人識字に対するモメンタムが継続することが期待される。

一方、日本政府ならびに NGO による成人識字分野の協力の全体像と課題を明らかにした調査研究は過去にほとんど行われていない<sup>1)</sup>。本稿の目的は、成人識字教育に関するEFA目標が、日本政府および NGO によって、どの程度政策レベルで重視され、どの程度実践されているかを検証し、課題を明らかにすることである。本稿は、青年・成人を対象とした識字教育協力の焦点を当てる。特に2000年にダカールで行われた「世界教育フォーラム」以降の取り組みを考察する。調査方法は、文献レビューおよび関係者へのインタビュー調査である<sup>2)</sup>。

本稿は以下で構成される。第2節では、日本政府による成人識字教育分野の協力の政策と予算、実践を検証する。第3節は日本の NGO による成人識字教育分野の協力の現状と課題を明らかにする。最後に第4節において、調査結果から得られた日本政府ならびに NGO に対する示唆を述べる。

## 2. 政府による成人識字教育分野の協力

方針は高く評価できる。

### (1) 政策

2002年にG8カナナスキス・サミットで発表された「成長のための基礎教育イニシアティブ (Basic Education for Growth Initiative: BEGIN)」は、識字・ノンフォーマル教育を含む基礎教育支援に関する初めての日本の政策である。「ノンフォーマル教育への支援 (識字教育の推進)」は、「正規の教育制度へのアクセスに困難を抱える人々に効果的、かつ柔軟に教育の機会を提供することは「万人のための教育」を実現するためには不可欠である」とみなされ、本政策の3つの重点分野<sup>3</sup>の1つである「教育の「機会」の確保に対する支援」の取り組みとして位置づけられている。その中でも特に「識字教育の推進、特に同分野で協力するNGOへの支援、女性の能力開発という観点から成人女性の識字能力向上支援」が重視されている。

成人識字率の50%改善および青年・成人の学習とライフスキル・プログラムへの公正なアクセスを含むEFA目標を2015年までに達成するためにも、日本政府が成人を含む識字・ノンフォーマル教育を政策に位置づけていること、またNGOとの連携促進の

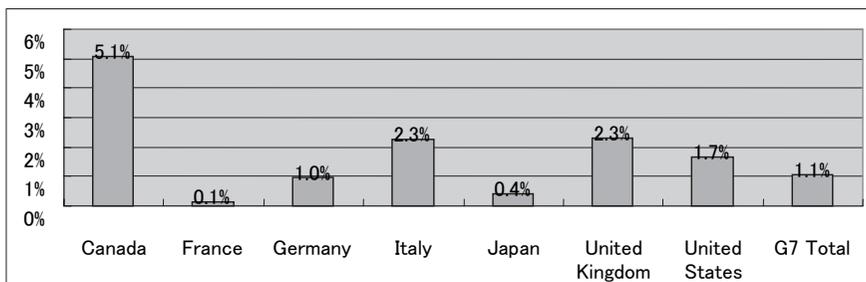
### (2) 予算

しかしながら、上記の政策が十分に実施されているとはいえない。教育分野における日本のODA(政府開発援助)の実績総額(2007年)は7億3900万ドルであるが、そのうち識字を含む「青年および成人にとっての基本的な生活技能」への支援は320万ドルと、わずか0.4%である。これは、図1が示すように、G7諸国平均である1.1%の3分の1程度にすぎず、日本はフランスと並び同分野への支援が最も少ない国となっている。

また、ODAの実施機関である国際協力機構(JICA)は、識字教育を含む「ノンフォーマル教育の拡充」を基礎教育支援の重点分野の1つとして位置づけている。しかし、教育分野への支援実績約270億円(2004年度)のうち、多く資金が配分されているのは職業訓練・産業技術教育(26.2%)、初等・中等普通教育(22.4%)であり、ノンフォーマル教育<sup>4</sup>への支援実績は6.1%と少ない(小川・西村編 2008)。

ほかに、ユネスコへの信託基金として文部科学省の支援がなされている。1990年度から「識字教育信託基金」と「コミュニティ

図1 二国間教育援助のうち青年および成人にとっての基本的な生活技能分野への支出割合(2007年)



出典：OECD, DAC. The Creditor Reporting System より作成

[http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_41798751\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_2649_34447_41798751_1_1_1_1,00.html), accessed on 19 March 2008

学習センター信託基金」を通じてアジア・太平洋地域の識字教育の振興に協力した。また、2002年度からは、EFA目標の達成のため、識字教育の推進に加え学校教育を含むより包括的な基礎支援を行うため、上記2つの信託基金を統合した「万人のための教育信託基金」へは5億1200万円（2002年度から2008年度）を拠出した<sup>5</sup>。

### （3）対象国・地域とターゲット・グループ

2001年から2007年に実施された日本政府の支援による成人識字教育事業は、以下の表のとおり26事業<sup>6</sup>と少ない。

対象地域はアフリカが9事業（うちサブサハラ・アフリカ8事業）、アジアが8事業

（うち南アジア4事業、東南アジア4事業）、中東が5事業、中南米が4事業となっている。

国別にはアフガニスタンにおける事業が5件と最も多い。次いでパキスタン3事業、ベトナム2事業、ブラジル2事業であり、残りはそれぞれ1ヶ国で1事業となっている。特に低所得国であり、かつ識字率も低いアフガニスタン（成人識字率28%）、パキスタン（54%）が重視されているのは評価できる。同時に、高所得または中所得国であり、かつ成人識字率が比較的高い国であるトリニダード・トバゴ（成人識字率99%）、フィリピン（93%）、ブラジル（90%）、南アフリカ（87%）、モーリシャス（85%）が支援対象国の3分の1を占める。ブラジル、フィリ

表1 日本政府による識字教育事業一覧（2001年～2007年度 終了・実施中含む）  
アジア・太平洋

国名	プロジェクト名	実施機関・組織	支援形態
カンボジア	ラタナキリ州少数民族のための識字教育教材印刷計画	国際協力カンボジア	草の根無償
インド	女性のための識字教育センター整備計画	ステートリソースセンター、バハルディーヤ・グラミン・マヒラ・サンダ	草の根無償
パキスタン	ラホール市郊外女性識字教育強化計画	パキスタン生涯教育協会（パッケイト）	草の根無償
パキスタン	パンジャブ州モデル県識字行政改善	JICA	技術協力プロジェクト
パキスタン	パンジャブ州モデル県識字行政改善プロジェクト（フェーズ2）	JICA	技術協力プロジェクト
フィリピン	パラワン族のための識字・保健プログラム車輛供与計画	フィリピン・アウグスティノ宣教修道会	草の根無償
ベトナム	北部山岳地域成人識字教育振興計画	(社) 日本ユネスコ協会連盟	開発パートナー
ベトナム	北部山岳地域コミュニティー学習センター普及計画	(社) 日本ユネスコ協会連盟	草の根技術協力

### 中東

国名	プロジェクト名	実施機関・組織	支援形態
アフガニスタン	識字能力強化計画（ユネスコ経由）	ユネスコ	一般無償
アフガニスタン	カブール市女性のための縫製技術及び識字教育計画	アフガン女性のための健康及び開発協会	草の根無償
アフガニスタン	バグラーン県ポリクムリ郡帰還民と最貧困層に対する衛生及び識字教育計画	ハンガリー国際教会援助機構	草の根無償
アフガニスタン	ノンフォーマル教育強化	JICA（(社) 日本ユネスコ協会連盟との協力）	提案型技術協力
アフガニスタン	識字教育強化	JICA	技術協力プロジェクト

## アフリカ

国名	プロジェクト名	実施機関・組織	支援形態
アルジェリア	婦人の社会復帰のための識字・職業訓練センター拡充計画	イクラ	草の根無償
ウガンダ	成人識字教育と職業訓練への機材供与計画	リタラシー・エイド・ウガンダ	草の根無償
エチオピア	アムハラ州デッセイ周辺ノンフォーマル成人教育センター建設計画	ティルム総合農村郊外開発機構	草の根無償
ジブチ	女性のための識字教育強化計画	女性の連帯	草の根無償
タンザニア	ダルエスサラーム市ノンフォーマル教育用学習機材供与計画	テメケ区役所	草の根無償
ブルキナファソ	女性の識字教育支援計画	国家農村開発団体	草の根無償
マダガスカル	スアヴィナンジャナ村識字教育センター建設計画	スアヴィナンジャナ村役場教育局	草の根無償
南アフリカ	ブクゼンゼレ識字職訓開発センター職訓機材供与計画	ブクゼンゼレ識字職訓開発センター	草の根無償
モーリシャス	モーリシャス・パークリー貧困地区における青少年のための識字教育センター建設計画	連帯と公正のための学校	草の根無償

## 中南米

国名	プロジェクト名	実施機関・組織	支援形態
トリニダード・トバゴ	ベルモント地区に於ける青少年識字教育計画	トリニダード・トバゴ成人識字教育協会（アルタ）	草の根無償
ハイチ	モンターニュ識字教育・女性職業訓練センター建設計画	王たる宣教修道女会	草の根無償
ブラジル	過疎地識字率向上支援計画	クリチバ首都圏都市協会	草の根無償
ブラジル	カバルカンテ周辺地域貧困コミュニティ識字率向上計画	ミッションクリアンサ	草の根無償

出典：<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/search.php> および JICA ホームページより作成。ほかに、パキスタンに識字率向上のための個別専門家派遣実績あり。

ピン、ベトナムなどでは支援対象者は教育や経済・政治へのアクセスが十分ではない少数民族や過疎地の住民である。女性を特に対象としている事業も多い。

## (4) 実施主体・支援形態

主に現地 NGO を通じて支援を行っている草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)が26事業中19事業と最も多い。JICAによる技術協力プロジェクトは4事業である。JICAの資金援助による開発パートナーおよび草の根技術協力事業として、(社)日本ユネスコ協会連盟がベトナムにおいて2事業実施した。また、一般無償資金協力(以下、一般無償)としてユネスコを通じた事

業を2007年度より5年間の予定で実施中である。

## (5) 事業規模

上記のように実施主体および支援形態が多様であり、事業予算の規模は最も低い例では50万円程度(現地NGO・草の根無償)から、3億8000万円(JICA技術協力プロジェクト)、そして14億9200万円(ユネスコ・一般無償)と幅広い。裨益者数はユネスコの事業では30万人(予定)、JICA事業では約1万人となっている。

## (6) 支援内容

施設整備・機材供与のハード面への支援

事業が最も多い（草の根無償）。ユネスコの支援は行政能向上、施設、識字教育の普及、教材開発、ファシリテーター研修、ポスト識字支援、マイクロクレジット、ノンフォーマル教育制度への提言、Literacy Assessment and Monitoring Programme (LAMP) など多岐にわたる（今後実施予定の活動も含む）。JICAはデータ管理やスーパーバイザー研修などの行政能力の向上やNGOを通じた草の根レベルでの識字教育普及など、政府援助機関とNGOの強みを活かした支援を実施してきた。

### （7）ユネスコ、JICA、NGO、現地行政との調整・連携

成人非識字者が1100万人もいると推定されているアフガニスタンにおいて、日本政府は事業ユネスコ、JICA、NGO（日本・現地・国際）を通じて識字教育支援を実施してきた。ユネスコ開発の識字教本とファシリテーター・ガイドの一部をJICA事業で配布したり、JICA事業における識字教育の普及をNGOが担うなどの連携がみられたが、それぞれの取り組みは必ずしも戦略的に計画・実施されているとはいえない。同一の事業においてさえ、NGOによる識字教育普及の活動と、行政能力向上への取り組みとのリンクが十分でないなどの課題もみられる。

また、アフガニスタンでは一般に行政による援助団体との調整および識字教育の実施能力が十分でなかったり、NGOの中には政府との調整を十分にせず政府とNGO実施の識字教室が競合関係になるケースもみられるが、JICAとNGOの連携事業では現地行政との調整が比較的スムーズになされた。NGOの先駆的な活動やJICAによる行政能力向上支援は現地政府に高く評価された一方で、政府の脆弱性の課題もあり、必ずしもこれらの取り組みがアフガニスタン政府の識字教育活動および制度として広く普及されるには至っていない。ノンフォーマル教

育と公教育との同等性や継続教育についての制度強化・構築、および識字と職業訓練や保健・衛生などのライフスキルとのリンクについても日本の支援全体として十分とはいえない。

アフガニスタンのように紛争に影響を受けた脆弱国の支援は治安や政治状況などに大きく左右される場合もあり簡単ではないが、紛争や伝統・慣習等のため学校に通う機会がないまま成人になったり、公教育制度が発展していないことも多いため、識字・ノンフォーマル教育協力をさらに拡充することが必要である。

## 3. 日本のNGOによる成人識字教育分野の協力

### （1）NGO数と対象国・地域

次に、日本のNGOによる成人識字教育分野の協力の現状について検証する。本節は、三宅隆史、北村明子、岩元美穂が2004年度に実施した調査結果に基づいている<sup>7</sup>。『NGOダイレクトリー2003』（国際協力NGOセンター発行）は、354の国際協力NGOのうち、6割が教育分野で活動しており、このうち48のNGOが成人識字分野の協力を行なっていると報告している。当然ではあるがこれらのNGOは成人識字分野以外のセクターでの協力も行っている。この調査では識字活動を行なっていると『NGOダイレクトリー2003』に記載されている48のNGOに対して協力を依頼し、協力が得られた17のNGOに対してインタビュー調査を行った。17団体のうち3団体は複数の識字プロジェクトを支援していたが、本調査の目的が日本のNGOによる識字分野の支援活動の全体像と課題を明らかにすることであったので、1団体につき代表的な1事業をレビューの対象とした。表2に調査対象事業を示す。

成人識字分野の協力対象地域についてはアジアが中心である。17事業のうちアジア・

太平洋地域が13事業、中東が2事業、中南米地域が1事業、アフリカ地域が1事業で、圧倒的にアジア太平洋が多い。これは識字分野に限らず日本のNGOの一般的な傾向である。

対象地域の行政区レベルについては国レベルを対象としている事業が1事業、州・県レベルが2事業、市・郡・地区レベルが11事業、コミュニティレベルが3事業であった。自治体レベルで活動している点はNGO

表2 調査対象事業

	団体名	プロジェクト名	対象国・地域
1	(特活) アフリカ地域開発市民の会 (CanDo)	ケニア国ムイギ県ムイ郡における出産適齢期の女性を対象とした基礎保健トレーニング	ケニア 東部州ムイギ県ムイ郡
2	ICLC - 国際識字文化センター	刑務所に収容された青少年を対象とする識字教育のためのキラン図書館の設置	パキスタン、ミャンマー
3	(財) ケア・ジャパン	カンボジア国女子教育事業 サマキクマールⅢ	カンボジア プレイベン州ピムチャ地区
4	(財) 国際開発救援財団 (FIDR)	ナムザン郡総合地域開発事業	ベトナム クアンナム省ナムザン郡カジー社及びタビン社
5	(特活) シャプラニール = 市民による海外協力の会	バングラデシュにおける農村貧困層のグループ育成を通じた生活改善プログラム	バングラデシュ ノルシンディ県及びマニクゴンジ県 (1980年～)、マイネンシン県 (1989年～)
6	(社) シャンティ国際ボランティア会 (SVA)	ミャンマー / ビルマ難民支援図書館事業	タイ メーホンソン県、ターク県、カンチャナブリ県、ラチャブリ県の7の難民キャンプ、難民キャンプ周辺のタイの貧困村
7	(財) ジョイセフ (家族計画国際協力財団)	JICA 開発パートナー事業 リプロダクティブヘルス地域展開プロジェクト (CORHP) / リプロダクティブヘルス地域展開プロジェクト (CORHP) Part II (JICA バングラデシュ事務所の直接委託)	バングラデシュ ナルシンディ県パンチドナ地区、フェニ県ドウリア地区
8	(社) セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン (SCJ)	カブール識字事業	アフガニスタン カブール市内
9	(特活) ソムニード	(1) アーンドラ・プラデシュ州スリカラム地区における植林事業 (2) 開発ワーカー研修事業	インド アーンドラ・プラデシュ州スリカラム地区
10	(特活) 地球の木	ネパール極西部村人の自立のためのプロジェクト (2002年度「ネパール自立のための教育支援」に変更)	ネパール カンチャンプール郡 (1999年まで)、カイラリ郡
11	(特活) 難民を助ける会 (AAR)	障害者自立支援	カンボジア プノンベン
12	(社) 日本ユネスコ協会連盟 (NFUAJ)	ベトナム・ライチャウ省寺子屋プロジェクト (JICA 開発パートナー事業: 北部山岳地域成人識字振興計画)	ベトナム ライチャウ省トゥアチュア郡、フォントー郡、タムドゥオン郡
13	(特活) ピースウィンズ・ジャパン (PWJ)	カブール成人識字教育事業	アフガニスタン カブール市第六区
14	ピナツボ復興むさしのネット (ピナツボ)	先住民族アエタの識字教室運営への支援および交流	フィリピン パンパンガ州フロリダブランカ町周辺4地域
15	日本民際協力センター	そろばん事業	ラオス ヴィエンチャン特別市およびヴィエンチャン県
16	(特活) ワールド・ビジョン・ジャパン (WVJ)	ホンジュラス アルデアス・ユニダス・プロジェクト (地域開発事業)	ホンジュラス コマヤグア県、マサグアラ県、エル・ロサリオ県の12村
17	(財) ユネスコ・アジア文化センター (ACCU)	女性のための識字教育センター (LRC: Literacy Resource Centres for Girls and Women in Asia and the Pacific)	アジア太平洋地域17カ国18箇所 (2003年1月現在)

の特徴であると考えられる。

## (2) 事業規模とターゲット・グループ

日本のNGOの識字事業は総じて規模が小さい。データが得られた15の識字事業の学習者数の合計は47,837人で、1事業あたりの平均学習者数が2,609人であるがばらつきが大きいので中間値の325人が代表的な値といえる。事業予算のデータが得られた15事業の1年間の事業予算の平均値は1,535万円であったが、39万円から6,088万円まで大きな幅がある。中間値は615万円であった。

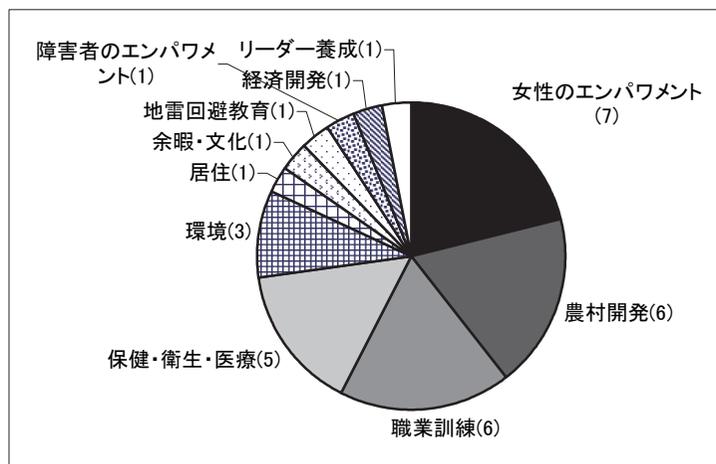
識字事業の対象集団については、総じて困難な状況にある人々を対象とする傾向にある。少数民族、貧困層、土地無し層、女性、障害者、被差別集団を対象にしている事業が多い。この点は識字活動に限らず、困難な状況に置かれた人びとを支援するという団体の理念や使命によるものであろう。たとえば、(特活) 難民を助ける会によるブノンペン市内の地雷被害やポリオの後遺症等による下肢障害者のためのリハビリテーション施設「キエンクリエン障害者支援センター」の運営支援事業は、障害者への職

業訓練を行うことによって彼らの能力向上を図ることを目的としており、事業目的の達成に不可欠な要素として識字教育を位置づけている。この事業では、バイク修理・縫製コースにおいて毎年約5名の非識字の訓練生を受け入れており、入学の4ヶ月前から集中的な識字教室を提供しており、開講後1ヶ月は、毎日6時間の識字教育が行われている。

## (3) 識字事業の目的

17事業のうち識字自体が目的である事業が5事業、識字は高次の目的達成のための手段である事業が11事業、識字が目的であると同時に手段である事業が1事業であった。識字が目的である事業についても、ほとんどが収入向上や職業訓練という別の事業とリンクしている。図1は、識字を手段と位置づけている12の事業の目的を示している。1つの事業が複数の目的をもつ事業が多い。女性のエンパワメント、農村開発、職業訓練、居住環境といったセクターの事業を進めていく上で、識字活動が基礎となっていることがうかがえる。

図1 識字が手段である事業の目的



#### (4) 協力の方法

識字支援のための人材、施設、教材の3点についての日本のNGOの協力方法の傾向は以下のとおりである。まず人材については、日本のNGOは識字プログラムの指導者・ファシリテーターが、学習者にとって親しみやすい人材となるよう努力している。たとえば(社)日本ユネスコ協会連盟による少数民族を対象にしたベトナムでの識字クラスでは、歴史的社会的な背景から少数民族の女性はベトナム人男性を怖がる傾向にあるため、ベトナム人の小学校教員の男性を識字クラスの指導者として活用していたのをコミュニティの読み書きのできる女性にトレーニングをして、指導者として活用するというように改善している。これによって学習者が指導者に対して親しみを感じるようになったという。

次に学習施設については、学習者にとってフレンドリーな学習環境づくりに努力している。インフラ整備に資金を投入することに対してほとんどのNGOが懐疑的で、コミュニティの集会施設や民家を識字クラスのために活用している。家や住民がよく集まる施設で行う方が学習者にとって親しみやすいからである。たとえば(特活)ピースウィンズ・ジャパンによるアフガニスタンでの女性を対象とする識字活動では、女性が外で活動しにくい状況を考慮して、ホームベースト(家庭で行う学習)での識字クラスが実施され、幼い子どもの母親のために託児場を学習部屋の隣に設けている。

教材については、地元の資源を活かして柔軟につくっている。ほとんどのプロジェクトは、政府が作成したナショナル・カリキュラムを採用しているが、学習者の学習ニーズに合わせて改善、追加している。農業、母子保健といった地域総合開発の活動で用いる教材をそのまま識字の教材として活用している事例もある。たとえば、(特活)ワールド・ビジョン・ジャパンによるホン

ジュラスでのプロジェクトでは、肥料の袋が識字教材として用いられ、袋に書いてある肥料の使用法や内容について学んでいる。地元の資源を活かすことによって、学習者の学習意欲が高まり、生活改善事業との相乗効果が高まる。また新たに教材を開発するよりも効率的であると多くのNGOは考えている。

#### (5) アプローチ

日本のNGOによる識字支援のアプローチの特徴は、住民参加型で権利基盤アプローチを採っていることである。識字活動の立案、実施過程における住民参加を促進する努力を多くのNGOが行っている。参加型学習行動(PLA: Participatory Learning Action)手法を用いたり、土地なし農民の人びとのグループ形成から始めたりすることにより、外部の援助団体から一方的に識字活動をやりましよう働きかけるのではなく、住民の意識化、組織化プロセスを時間と労力をかけて行い、住民が識字活動を実施する意識を持ってから、識字活動を始めている。協力のプロセスが参加型であることは、学習者の意識化をもたらすことから、必然的に「権利に基づくアプローチ」(RBA: Rights-Based Approach)をもたらしている。たとえば(特活)ピースウィンズ・ジャパンによるアフガニスタンでのプロジェクトでは、自分たちがコーランを読めないというのはおかしい、という女性たちの権利意識から識字活動が始まっている。

#### (6) 自立発展性

識字プロジェクトの自立発展性を確保するためにさまざまな努力を日本のNGOは行っている。学習者・住民の意識の面については、立案の段階から住民が主導する、識字活動の運営組織の設立プロセスにゆとり時間をかけ公平・公正な組織構成にする、援助する側のビジビリティを低める、

といった取り組みがみられる。収入向上プログラムと識字をリンクさせ、成果を住民に示すことも住民の意識高揚に効果をあげている。

技術面については、現地の文脈にあった教材やカリキュラムを開発し、支援終了後も識字活動関係者が自分たちで開発できるようにする、識字活動関係者の指導、運営能力を強化する、といった取り組みがみられる。

政策・制度面については、NGOの事業が教育政策に位置づけられた等の政策改善をもたらした事業は4事業のみである。少数の事業においてではあるが、コミュニティと学校の協力関係の強化、教育行政機関と立案段階から組み政策提言を行うといった取り組みがみられる。

(社)日本ユネスコ協会連盟の「ベトナム北部山岳地域成人識字振興計画(ライチャウ省寺子屋プロジェクト)」は、地域の識字事業を国家全体の政策レベルまで発展させた数少ないケースである。この事業は、ベトナム北部山岳地域における持続可能なコミュニティ開発のために、識字教育、識字後教育、継続教育、およびそれに関連して生活改善に必要な技術指導等を行うことを目的としたものであり、対象地域には40ヶ所の寺子屋センター(Community Learning Centres: CLC)と3ヶ所の継続教育センター(Continuing Education Centres: CEC)が設立された。この事業の特徴の一つとして、系統立った組織運営体制が挙げられる。事業の管理・運営には、日本ユネスコ協会連盟の他にベトナムの政府関係者やJICA、また省・郡・村レベルの様々なステイクホルダーが関与した。この事業の経験を経て、ベトナム政府は、2015年までにベトナム国内のすべてのコミュニオン(10,450コミュニオン)にCLCを設置することをEFAのナショナル・アクションプランに盛り込んだ。(社)日本ユネスコ協会連盟は、プロジェクトの

自立発展性への配慮から、ベトナム政府に対して当該事業の法制化の必要性を訴えている。

財政面については、コミュニティの資源を最大限活用し援助資金の投入を可能な限り少なくする、貯蓄組合や収入向上活動グループや相互扶助組織の活動の一つとして識字活動を位置づけることで識字クラスを自立させる、といった取り組みが行われている。

### (7) 直面した困難

識字活動の実施過程において直面した課題は2点あげられた。第一は、最も識字能力を必要とする最貧困層は、経済的な理由のために識字クラスに参加することが困難であるという点である。識字クラスへの参加を始めても、就労のため都市に移動するなどの理由によってドロップアウトする傾向にある。この問題を解決するために、シャプラニールは最初から最下層の人びとを対象に識字グループを作るというターゲット・アプローチを採用している。(特活)シャプラニール=市民による海外協力の会のバングラデシュにおける生活改善プログラムは、コミュニティ・アプローチでは、受益層が力の強い人びとになりがちで、末端の人びとまでいきわたらないという認識から、ターゲット・アプローチを採用し、周辺化された人びとを対象を絞ってショミティという相互扶助組織の育成、支援を行っている。ショミティが実施するさまざまな生活改善事業の基礎に識字は位置づけられている。ショミティの入会基準は、1エーカー未満の土地保有者であること、低級労働とみなされている職業従事者(リキシャ引き、メイドサーバント、日雇い労働者など)であること、10年以上の教育を受けていないこと、適度な収入源を持たないこと(給与、送金、大きな商売などによる収入がない)、年齢が18歳以上45歳以下であること、出

稼ぎなどで3カ月以上よその土地で住まないことされており、受益者の明確なターゲット戦略を採用している。

第二の課題は、教育行政機関の成人識字問題に対する優先度が低いという点である。多くの教育行政機関の成人識字への関心は低く、人的・予算的措置は弱い。教育行政機関のコミットメントの低さは、NGOによるプロジェクトの自立発展性に大きな影響を与えている。これは教育行政機関に対する提言活動の重要性を示唆している。

#### 4. 結論と示唆

以上の調査結果から、日本政府および日本のNGOに対して以下の示唆が導出される。これらの示唆には、政府とNGOの協力を促進することでより効果的に行われる事項も含まれている。

##### (1) 日本政府に対する示唆

###### 成人識字教育に対する援助の増大

BEGINで提唱されている「ノンフォーマル教育への支援（識字教育の推進）」を真に実践に移すためには、2015年までの成人識字率の50%改善および青年・成人の学習とライフスキル・プログラムへの公正なアクセスの確保を含むEFA目標の枠組みにもとづき、成人識字および成人教育に対するODA額を増やす必要がある。2007年のEFA閣僚級会合の作業会合では、「ドナーはODAの15%以上を教育援助に配分し、教育分野援助額の60%以上を成人識字を含む基礎教育に配分する」ことが提案されている。

また、第6回国際成人教育会議が採択した「ベレン行動枠組」でも提言されている、初等教育完普及に焦点を当てた支援メカニズムであるEFAファストトラックイニシアチブが成人識字も対象とし、より包括的な教育支援枠組みとするとともに途上国政府の成人識字プログラムに対する財政不足額

を満たすものにするよう、他のドナーに働きかける必要がある。

##### NGOとの連携促進と日本の援助全体としての包括的な支援の強化

より効果的な支援を行うため、政策でも重視されているNGOとの連携をさらに促進する必要がある。また、日本政府の多様な支援形態やアプローチを効果的に組み合わせ、国連、JICA、NGOそれぞれ、および相互補完した強みを活かし、草の根レベルでの識字教育普及、ライフスキルとの統合からデータ収集やモニタリング、識字アセスメントなどの行政能力向上、公教育の同等性を含む制度構築支援までより戦略的、包括的に行っていく必要がある。

##### 調査研究の必要性

上記のような効果的な成人識字教育支援を行うためには、支援内容やノンフォーマル教育制度、実施主体、支援スキームなど、日本による支援をさらに詳細に分析するとともに、他ドナーやNGOの支援活動についての調査研究を行うことが望まれる。また、日本国内における識字教育の実践について理解することも、途上国へ有益な示唆を提供する上で重要である。

##### (2) 日本のNGOに対する示唆

###### 規模の拡大

途上国の成人人口の5人のうち1人が読み書きができないという事実を「世界規模の不名誉」であると認識し、EFA目標達成への貢献をNGOが目指すのであれば、1事業あたりの受益者数を現在の300名強から大幅に増加させる必要がある。規模を拡大するためには、予算の増大だけでなく、実施体制、スタッフの能力強化を進めるとともに、事業の複製可能性を高める必要がある。また南アジアと並んで識字のニーズの高いアフリカ地域での識字事業が増加する

ことが期待される。

### 識字活動の経験の交換の促進

識字活動の経験シェアの機会が必要である。日本においては、識字を要素とする協力事業の事業評価結果を NGO 間でシェアし、良き識字活動の事例を蓄積することが有益であろう。アジア地域では (財) ユネスコ・アジア文化センターの「女性のための識字教育センター」事業の役割は大きい。この事業は、国レベルでの識字関係機関のネットワーク形成を目的の一つとしており、識字に関するリソースが共有化されており、日本の NGO の途上国レベルでの参加が期待される。

### 行政機関への提言活動の強化

多くの途上国政府は識字を軽視している。識字を政府が保証するための制度、政策を作るためには、NGO は、識字事業の成果を政府に示し、政策提言に力を入れる必要がある。またいくら革新的で有効な事業を NGO が実施しても、途上国政府・行政機関による政策改善が行われなければ、事業の自立発展性は望めない。NGO は支援しているパイロット事業が行政機関によって複製、拡大して実施されるように、事業形成時に行政機関への働きかけを活動に組み込む必要がある。

### 識字活動の生活改善事業への統合

成人識字を協力事業に取り入れている NGO は 354 団体のうち 14 パーセントにあたる 48 団体にすぎない。これは、成人識字の重要性が日本の NGO の間で認識されていないことを示している。他方で識字活動を実施している NGO は生活改善事業、地域開発事業における識字の有効性を認識している。たとえば、識字活動の有効性について、「人びとが自信を持つようになり、リーダーシップが強化された」、「住民の絆が強まり、も

めごとが減った」、「女性が積極的に村の会合や活動に参加するようになった」といった点が調査協力者によってあげられた。生活改善事業、地域開発事業にとって識字活動はその基礎となる有効な活動であるという認識が日本の NGO の間で共有されることが期待される。

### 注

<sup>1</sup> ノンフォーマル教育分野の国際協力の現状を明らかにした調査研究に JICA (2005) がある。

<sup>2</sup> 本稿は CONFINTEAVI に向けて作成した日本政府・NGO への提言書を基にしている。

<sup>3</sup> (1) 教育の「機会」の確保、(2) 教育の「質」向上、(3) 教育の「マネージメント」の改善

<sup>4</sup> JICA のノンフォーマル教育支援の対象者は子どもから成人までを含む。また、職業訓練に分類されているプロジェクトの中にも、識字を活動の一部として含むものもあるが、本報告では「識字教育」、「ノンフォーマル教育」をプロジェクトの主な目的としている事業に限り扱うこととする。また、JICA によると、青年海外協力隊による識字・ノンフォーマル教育活動は教育分野における協力とは認識されていないため、教育分野実績には含まれていない (JICA 2005)。

<sup>5</sup> ユネスコによる情報。また、2009 年度より、現存の「ユネスコ・エイズ教育特別信託基金」、「万人のための教育信託基金」を発展的に解消し、新たに「アジア・太平洋地域教育協力信託基金」を創設する。[[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/hyouka/kekka/08100105/111.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/08100105/111.htm)]

<sup>6</sup> 2001 年～2007 年までの「識字」および「ノンフォーマル教育」に関する ODA 案件の検索結果および JICA ウェブサイト等から情報を得られた 26 事業に限る。支援対象者は青年・成人。[<http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/search.php>]

<sup>7</sup> 17 事業の詳細は、『開発途上国における成人識字教育協力の実践事例の収集・分析と日本の教

育経験を踏まえた成人教育モデルの適用可能性に研究〔中間報告〕』、ノンフォーマル教育研究会（事務局：国立教育政策研究所）、平成17年参照。

## 参考文献

小川啓一・西村幹子（編著）（2008）『途上国にお

ける基礎教育支援 上 ―国際的潮流と日本の援助』学文社。

JICA 国際協力総合研修所（2005）『ノンフォーマル教育支援の拡充に向けて』

UNESCO. (2007). *EFA Global Monitoring Report 2008*. Paris: UNESCO

UNESCO. (2008). *EFA Global Monitoring Report 2009*. Paris: UNESCO