

第 8 章

教育へのアクセス拡大と質の保証

—EFA から EFA:FTI への移行における歴史的背景からの考察—

JBIC 教育ネットワーク研究会
—国際教育開発連続講座第 3 回—

小川 啓一
(神戸大学大学院国際協力研究科)

1. はじめに

教育は開発途上国における貧困削減や社会経済開発、平和構築において重要な役割を担っている。それにも関わらず、現在、学齢期(6-11 歳)にある約 8 億人の子どものうち、1 億人以上が学校に通っておらず、そのうちの 60%が女子という状況である。また、統計を見ると、子どもの 4 人に 1 人は、5 年間の基礎教育を修了できておらず、世界全体で 10 億人近くの成人非識字者がいる。これらの人々の多くが開発途上国で生活しており、HIV/AIDS や紛争がこの問題を複雑にしている。

国際協力銀行(JBIC)と同じ開発銀行である世界銀行(以下、世銀)は、オペレーションにおいて、開発途上国の持続的発展を促進する上で、教育や保健医療を含む人的資源開発を、中核的なものとして位置づけている。本セミナーでは、教育分野でも JBIC があまりプロジェクトを実施していない基礎教育に焦点をあて、「教育へのアクセス拡大と質の保証」をテーマに国際社会における基礎教育支援の潮流と開発途上国の現状について概説する。この分野は、我が国の ODA が今後、今まで以上に支援を拡大する分野であると考えられる。特に、本セミナーで概説する「万人のための教育ファスト・トラック・イニシアティブ(EFA: FTI)」のドナー会合が 2008 年に東京で開催されることもあり、JBIC 関係者の方々が開発途上国の基礎教育支援の重要性を深く理解していただけるとありがたい。

2. 国際社会における EFA の位置づけ

2-1. ジョムティエン会議の歴史的な意義

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

お、開発途上国全体では約3分の1の子どもが未就学の状態であった。その後、1980年代を「失われた10年」に至らしめた開発途上国の債務危機、経済危機が、教育開発に対して与えた影響は甚大であった。国際通貨基金(IMF)、世銀を中心としたマクロ経済運営の論理に基づく「構造調整政策」は、貧しい人々の生活を直撃し、深刻な影響を与えたと国連機関などからも批判を受けるに至った。途上国政府の教育支出は大きく減少し、1980年と1987年を比較したときの減少の割合は、ラテンアメリカ・カリブ地域では住民1人当たりの実質教育支出が約40%、サブサハラ・アフリカ地域では65%にも達した。その結果、教育のアクセスは改善せず、逆にアフリカでは就学率が低下し、教育の質が大きく低下した。

そうした状況の中で、1990年3月にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議(World Conference on Education for All :WCEFA)」は、画期的な意義をもち、その後の開発途上国での教育開発のみならず、社会開発全般ひいては開発そのものにも強い影響を与えるきっかけになったと言える。また、同会議は、「基礎教育の拡大」というテーマで、国連システムのなかで教育開発に深く関わっているユネスコ、ユニセフ、UNDP(国連開発計画)、世銀の4国際機関(後に、UNFPA(国連人口基金)も共催機関となる)が初めて共同で開催した教育国際会議であり、歴史的な意味を持つ。155ヶ国政府、33政府機関、125のNGOの参加のもとで開催された。

その意義としては、主に以下の4点にまとめることができる。

- ①1980年代の教育の後退を取り戻すための大きなきっかけを作った。
- ②各国政府と国際援助機関さらには、二国間援助機関やNGOなどの広範な国際教育コミュニティが、強い共通イニテシアティブ(基礎教育開発を進めるという共通目的)を持つきっかけとなった。
- ③世界全体における教育に対するアプローチを、その前後で変化させた。
- ④教育を開発課題において無視できない重要な側面として表舞台に引き上げ、その後の国際会議等の中心議題として取り上げさせた。

2-2. ダカール会議までのEFA関連の国際会議等

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

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

また、当初から女子教育の重要性に対する指摘はWCEFAにおいてもあったが、数値目標はなかった。しかし、1990年代半ばにおいては、国際会議等でジェンダー主流化の影響も受けながら、

明確に女子教育重視の姿勢が打ち出され、数値目標も出されるようになった。具体的には、社会開発サミットに加え、1994年のカイロでの世界人口開発会議、世界女性会議、さらに OECD の DAC 新開発戦略としても「2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消」が提言された。DAC 新開発戦略の目標の中心課題として、上記の2項目すなわち「2015年までにすべての国において初等教育を普及させること」および「2005年までに初等・中等教育における男女格差の解消」が設定されたことは、援助国側の基礎教育援助に対する強いコミットメントの表れとして見なしてよいであろう。

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

表 1. EFAに関連した国際会議等の動き

時期	国際会議	ポイント	開催地
1990.3	万人のための教育世界会議	2000年までの国際EFA合意を確認	ジヨムティエン
1990.9	「子どもの権利条約」が発効	子どもの教育の権利が国際法に	
1990.9	子どものための世界サミット	2000年までに基礎教育完全普及、80%が初等教育を修了することを合意	ニューヨーク
1992.6	国連環境開発会議	持続的な発展のためには、ノンフォーマル教育も含めてEFA達成の重要性に言及	リオデジャネイロ
1993.12	E-9教育サミット(バングラデシュ、ブラジル、中国、エジプト、インド、インドネシア、メキシコ、ナイジェリア、パキスタンの9ヶ国)	人口最多の開発途上国の9ヶ国が、2000年までに初等教育の完全普及を実現すると約束	ニューデリー
1994.6	特別のニーズを持つ人の教育:アクセシビリティと平等に関する世界会議	特別のニーズをもつ人の教育を国の教育戦略に取り入れることを宣言	サラマンカ
1994.9	世界人口開発会議	2015年までに女子教育に特に重点をおき、質の高い教育への普遍的なアクセスを要請	カイロ
1995.3	世界社会開発サミット	質の高い教育への普遍的で平等なアクセスの推進、女子教育への重点を約束	コペンハーゲン
1995.9	第4回世界女性会議	ジェンダーに配慮した教育を要請。女子教育の重要性を強調	北京

時期	国際会議	ポイント	開催地
1996.5	「DAC 新開発戦略」を採択 (OECD 開発援助委員会上級会合による「21 世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献」)	2015 年までの初等教育完全普及、2005 年までの初等中等教育における男女格差の解消を目標に設定	
1996.6	EFA フォーラム中期会議	WCEFA で決めた 2000 年目標にむけた前進について検討	アンマン
1997.7	第 5 回成人教育国際会議	万人にとって成人学習が保障されるべきと宣言	ハンブルグ
1997.10	児童労働国際会議	子どもの教育を妨げる労働を認めず、質の高い基礎教育の実施、女子教育への重点で合意	オスロ
2000.4	世界教育フォーラム	ダカール行動枠組みを採択し、EFA 目標を再設定	ダカール

出所: 小川, 江連, 武 (2005) P. 9

1995 年時点で EFA フォーラムとしてどのような認識であったかをもう少し明確にするため、以下において、アンマン会議での作業文書から、その内容を概観していくことにする。EFA を取り巻く状況として、冷戦終結後の政治経済状況の世界的な変化に加え、開発途上国における急速な人口増加をあげている。すなわち、6-11 歳人口は、1990 年代を通して約 19% 増加する見通しであり、新たに 1 億 300 万人分の教室を要すると、教育需要の増加が警告されている。

地域協力の面では、アフリカの活発化を取り上げ、ADAЕ(アフリカ教育開発協会: Association for the Development of African Education)による教育大臣と援助機関による対話の促進、1993 年以降の FAWE(アフリカ女子教育者フォーラム: Forum for African Women Educationalists)による女子教育への促進、1995 年に教育大臣グループが「アフリカ教育 10 年」を策定し、1996 年を「アフリカ教育年」と宣言するなどの動きを評価している。外部支援に関しては、多くのドナー国が基礎教育への優先度を高める傾向にあるとしながらも、優先度を高めていないドナー国に対しては批判している。

2-3. ダカール会議までの主な国際機関の動き

(1) 世界銀行

世銀は、WCEFA 主催機関の主要機関として、また 1990 年以降より明確に打ち出した貧困削減との関連からも、1990 年代は、明らかに基礎教育を重視してきた。1980 年代後半と 1990 年代の比較では、教育貸付の年平均は、9 億 1,870 万米ドル(1986-1990)から、19 億 1,080 万米ドル(1991-1999)と倍増した。さらに、そのうち基礎教育に対する割合は、27% (1986-1990)から 44% (1991-1999)へと増加し、その比重を大きくシフトした。1990 年代を通して、いわゆる「先進国の援助疲れ」で、ODA 総額が減少傾向にある中で半数の国は基礎教育援助額を増加させたが、残りの半分は増加させず、教育援助全体のなかで世銀の占める比重が増大した。それに伴い、開発途上国政府、教育省に対する世銀の影響力の強さに対する批判も高まり、世銀の教育開発に対するアプローチも変化してきた。当初は、教育収益率分析を中心とした経済学的アプローチが世

銀の援助政策を支えていたが、世銀に対する批判を意識して、経済学的アプローチは次第に陰をひそめ、包括的アプローチへとシフトしてきた。

(2) ユネスコ

ユネスコは、1960年代から初等教育を重視してきた。WCEFA以降は、教育財政援助以外の分野では、文字通りEFA推進の中心的役割を果たしてきた。「万人のための教育」を最も広く捉えているのが大きな特徴である。「万人」とは、幼児、学齢時から青年、成人まであらゆる年齢層を含み、また教育へのアクセスにおいて不利な状況に置かれているグループ(女性、少数民族、障害者など)もアクセスが可能となることを目指している。さらに「教育」の捉え方の範疇も広い。基礎教育をフォーマル教育の初等教育だけに狭く捉えず、就学前から一部中等教育までも含めて考え、さらにノンフォーマル教育である青年、成人教育(内容は、主に、識字教育や職業教育)も含めて考えている。成人教育会議も主催し、識字教育を重視している点も大きな特徴の一つである。それらは、最終的に「すべての人に生涯教育を」という理念に集約されている。

ユネスコでは、そもそも教育を万人にとっての基本的な人権としてとらえ、教育は平和、人権、民主主義を実現する上で、非常に重要で、社会開発に貢献し、貧困減少から人口減少、保健問題(特にHIV/AIDS)といったグローバル問題解決のカギになると考えている。また、援助手法としてはあらゆるレベルのパートナーシップを大事にしておき、地域ブロック内の国ごとの交流を促進し、ドナー間協調、また開発途上国内においてはドナーと開発途上国政府や市民社会、NGOの政策対話を重視してきた。教育援助の金額ベースでは、世銀との差はあまりにも歴然としているので(表2を参照)、自らもその点を意識しながらユネスコ独自の役割を果たそうとしてきた。

表2. 二国間、多国間援助機関による教育開発協力支出(時価単位:百万米ドル)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
二国間援助 (ODA)	3,395	2,301	3,642	3,589	3,465	3,740	4,419	4,550	4,226	3,553
国際機関 多国間援助	814	1,535	2,368	2,910	3,153	3,506	3,594	3,039	2,161	2,789
その内の4機関										
世界銀行	440	928	1,487	2,202	1,884	2,006	2,008	2,057	1,071	880
UNESCO	78	88	73	73	82	82	100	100	106	106
UNICEF	34	33	57	48	72	72	87	85	67	82
UNDP	31	16	18	16	12	10	7	7	7	9

出所: 小川, 江連, 武 (2005) P. 16

(3) ユニセフ

ユニセフの大きな特徴は、子どもの視点を大変重視したアプローチを取っている点にある。このことは、ユニセフが毎年発行している重要文書『世界子供白書』を見るとよくわかる。1989年の「子どもの権利条約」や1990年の「子どものための世界サミット」の動きをユニセフの活動の中心に据えてきたと言ってもよいかもしれない。

ユニセフの教育開発への取り組みは、「子どもの人権アプローチ」であると言えよう。「子どもの

権利」の中の重要な権利の一つとしての「教育の権利」を取り上げ、特に「子どもの世界サミット」で宣言された2000年目標でもある成人(とくに女性)非識字の減少と子どもの基礎教育の普及を柱にしながら、保健衛生の改善とも関係の深い女子教育にも強い関心を示してきた。ユニセフの教育への考えをまとめると以下の4点になる。

- ① 質の高い無償の基礎教育を受けることは、例外なくすべての子どもの権利である。
- ② 国はすべての子どもとすべての若者の教育を受ける権利を実現する義務があり、社会全体にその責任がある。
- ③ 子どもの教育を受ける権利を完全に実現するためには教育や保健、栄養、衛生、子どもの保護などのサービスの提供者との間の強い協力関係が必要である。
- ④ 教育システムや教育プログラムは、子どもや若者の最適な利益を第一に考慮して立案されなければならない。

(4) UNDP

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

HDIは、平均寿命、教育(成人識字率、総就学率)、1人当たりGDPの3つの指標を指数化し、平均したもので、教育の開発度合いがこの指数に与える影響は非常に大きい。その意味では、教育開発はUNDPの大きな柱になるはずであるが、1990年以降教育分野への支出は、停滞あるいはどちらかという減少傾向にあり、「人間開発」の理念としては基礎教育を重視しているものの、現実の基礎教育援助ベースでは量的には多くない。他の国際機関が援助を増加させているのと対照的で、援助機関との協調を重視していることから、事実上、基礎教育援助の主流は他の機関に譲る傾向があったのかもしれない。1990年から2006年まで発行されている『人間開発報告書』は、全部で17冊に及ぶが、教育そのものをテーマにしたことは一度もない。UNDPは、ジェンダーや貧困を基本的課題とし、それらのテーマと関連付けて教育開発に関わってきた。

3. ダカール会議以降の国際的流れ(EFA 2000 アセスメント)

アンマンにおけるEFAフォーラム中間レビュー会議では、WCEFAほどの熱気が感じられなかった。このままでは2000年までにEFAへの大きな前進がみられないだけでなく、EFAそのものへの動きが弱まることに危機感をもったのか、1997年の国連総会でのEFA2000アセスメント、EFA政策再検討に向けた勧告をきっかけに、1998年以降EFAフォーラムの動きも活発化した。アセスメント推進のために、EFAフォーラム内に、技術相談グループも設置され、18のEFA指標を各国のカントリーレポート(各国の政府、教育省が作成)に含めるよう提案している。1998年には、第1ドラフト、1999年には、最終レポートが各国から提出されている。このカントリーレポートがアセスメ

ントの中心を成すが、その他に地域レポート、テーマ別研究、さらにそれらをまとめたものとして『世界的総括(Global Synthesis)』が用意された。またユネスコの統計部門が中心となり、『統計文書(Statistical Document)』もまとめられた。

『統計文書』では、ジヨムティエン『行動のための枠組み』の 6 目標を評価するための基礎統計資料として、各国から集められたデータをもとに 18 の EFA 指標をまとめている。その内容を簡単に見ていくと、第一に、急激な人口増加が EFA 達成に重要な影響を与えているとし、特にサブサハラ・アフリカでは 1990 年から 1998 年にかけて 2,400 万人も子どもが増えたことを指摘している。初等教育の就学者数は、過去 10 年の間に 6 億人弱から 6 億 8,000 万人へと増加し、純就学率も 80%から 84%へと増加した。未就学の子どもは、1 億 2,700 万人から 1 億 1,300 万人へと減少したと一定の評価をしながらも、地域格差が激しいとしている。特に、ラテンアメリカ・カリブ、東アジアでは近い将来、初等教育のアクセスの普遍化が達成される見込みに対して、サブサハラ・アフリカでは、いまだ純就学率が 60%にしか達していない状況であり、未就学児童の多くがサブサハラ・アフリカにいる(4,200 万人、全体の 37%)ことを警告している。南・西アジアでは、積極的な前進があるとしながらも人口増も大きく、また未就学の子どもは若干減少しつつあるものの、依然として 4,700 万人(全体の 41.6%)が学校に通うことができていないとしている。

また、初等教育の純就学率の男女格差については、格差の解消はほんのわずかにすぎず、未就学の女子は、全体の約 60%で 6,700 万人にも達し、とくにサブサハラ・アフリカでは格差が逆に拡大していることを強調している(表 3 を参照)。早期幼児ケア・教育の分野では、関連プログラムに参加できている幼児は、わずかに 5%増加しただけに過ぎないとしている。

表 3. 1990 年代の初等教育の純就学率の変化(%)と男女格差

	1990 年				1998 年			
	合計	男子	女子	GPI ³⁵	合計	男子	女子	GPI
世界	80	84	76	0.91	84	87	80	0.93
先進地域	97	97	97	1.00	98	97	98	1.01
発展途上地域	78	82	73	0.89	82	86	78	0.91
移行経済地域	91	91	91	1.00	96	96	96	1.00
サブサハラ・アフリカ	54	59	50	0.84	60	66	54	0.82
南・西アジア	67	75	59	0.78	74	79	67	0.85
アラブ・北アフリカ	74	82	65	0.79	76	80	71	0.89
中央アジア	88	87	89	1.02	92	91	92	1.01
中央・東ヨーロッパ	85	86	83	0.96	93	95	91	0.96
ラテンアメリカ・カリブ	84	85	84	0.99	94	94	92	0.98
東アジア・太平洋	96	97	95	0.98	97	97	96	0.99

出所: 小川, 江連, 武 (2005) P. 19

次に、初等教育への財政資源の面では、中央アジアや中央・西アフリカは例外であるが、ほとんどの国で初等教育への公共支出割合を増加させているとしている。それでもなお初等教育

³⁵ GPI は、Gender Parity Index で、女子指標の男子指標に対する割合を表す。

支出は、1998年平均でGNPの2.7%に過ぎず、10分の1の国では、わずか0.7%にしか過ぎないとして、基礎教育への投資不足をあげている。成人識字の面では、成人非識字者は、1990年の8億9,500万人から1998年の8億8,000万人へとわずかに減少し、成人識字率は75%から80%へと増加した。しかし、男女格差はほとんど縮まらず、多くの女性非識字者を残している。

『世界的総括』では、『統計文書』の結果を受けて、ジヨムティエン『行動のための枠組み』の6目標に対応して、「①早期幼児ケア・教育活動の拡大、②「基礎」教育へのアクセス、修了への普遍化、③成人非識字率の減少、④学習達成の改善、⑤(青年、成人に対する)基礎教育や他の基本的スキル訓練の拡大、⑥より良き生活や持続可能開発のために必要な知識、スキル、価値の提供」の6つのターゲットを基準に総括している。

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

EFA 推進にむけた各国際機関の役割を明確にするため、以下の9つのサブ・グループに分け責任機関を明確にした(Box1)。ユネスコは、全体戦略と全体のコーディネートさらにモニター・評価の責任をまかされた。世銀は、EFA 資金流動(資金の調達と分配)全体がまかされ、これがその後のFTIへの動きに直接結びついていく。ユニセフにも一定の役割がまかされたが、UNDPへの分担がないことは特徴的である。ミレニアム開発目標全体のコーディネートに力をいれるため、1990年代の動きも反映して、他機関に責任を譲ったと推測される。

Box1. EFA 国際タスクフォースのサブ・グループと責任機関

- | |
|--------------------------------|
| ① 戦略のプランニング(ユネスコ) |
| ② 国家 EFA アクションプラン(ユニセフ) |
| ③ 政策対話(ヨーロッパ連合) |
| ④ 主張と意思疎通(ユニセフ) |
| ⑤ 金融資源の流動(世銀) |
| ⑥ EFA 進展のモニターと分析(ユネスコ、特に統計研究所) |
| ⑦ コーディネーションとネットワーキング(ユネスコ) |
| ⑧ 知識・経験の一般化、交流、交換(世銀) |
| ⑨ フラグシップ・プログラム(ユニセフ) |

出所: UNESCO(2002)

4. ミレニアム開発目標とEFAの関係

4.1. UNDP が力を入れるミレニアム開発目標

UNDP は、教育を軽視しているわけではないが、EFA 国際タスクフォースでも担当がなく、活動の中心分野は、①ガバナンス、②貧困削減、③紛争予防と紛争後の復興、④環境保全と持続可能なエネルギー開発、⑤ICT、⑥HIV/AIDS であり、直接には教育が表に出ていない。その代わりに、2000年の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)」の推進に関する責任機関としての役割が与えられた。189ヶ国、147国家元首の

参加のもと、世銀を含む国連システム全体が、MDGs の達成に取り組んでおり、多くの開発途上国、先進国がMDGsを開発戦略、援助戦略に枠組みとして取り入れており、開発全体における影響力が非常に大きい。UNDP は、具体的には、①政策課題、実施手段、資金研究と提言、②進捗状況のモニタリング、③ミレニアムキャンペーンを実施している。

4-2. ミレニアム開発目標 MDGs と EFA

2000 年 9 月にニューヨークで開催され採択された MDGs は、8 つの目標、18 のターゲット、48 の指標からなる(表 4 を参照)。ミレニアム開発目標は、最上位目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅をあげている。つまり貧困を無くすことが最上位にあげられている。ここでは、最低限の教育も無い状態、またジェンダー格差のある状態は、人間貧困が高い状態であると考え、このような人間貧困を無くすために、「普遍的初等教育の達成」と「ジェンダー平等の推進と女性の地位向上」があげられている。広い意味での貧困(所得貧困だけでなく)を無くしていくための開発目標であると言える。つまり優先対象となる開発途上国は、低所得国となる。

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

『ダカール行動のための枠組み』の目標と比較すると、MDGs の目標 2(ターゲット 3)は、ダカール目標の②に、目標 3(ターゲット 4)は、⑤に重なっていることがわかる。つまり、EFA の重要な目標のうち、MDGs の中で 2 つも、しかも上位に取り入れられており、MDGs 達成にとっても EFA の推進は欠かせないという関係が成り立っている。目標の面からの両者の違いとしては、①MDGs には当然ながら教育以外の目標が含まれていること、②MDGs では扱う教育はフォーマル教育であること(ノンフォーマル教育は、含まれない)、③MDGs の目標 2 と 3 では、就学率が重要な指標になるため、援助アプローチとしては、アクセスの拡大に比重を置いたものになりやすいという点がある。

Box2. 『ダカール行動のための枠組み』で定められた目標

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">① 総合的早期幼児ケアと教育の拡大と改善(家族やコミュニティへの支援も含めて)。特に、もっとも弱い立場や不利な状況に置かれた子どもたちに対して。② 2015 年までに、すべての子ども(特に、女子、困難な状況にある子ども、少数民族の子ども)に対して質のよい無償義務初等教育へのアクセスおよび修了の保障。③ すべての青年や成人の学習のニーズが適切な学習、生活スキルプログラムへのアクセスによって満たされることの保障。④ 2015 年までに、成人識字率(特に女性)の 50%改善の達成。すべての成人のための基礎的、継続的教育への公平なアクセスを保障。⑤ 2005 年までに、初等・中等教育における男女格差の解消。2015 年までに、教育のジェンダー平等の達成。特に、質のよい基礎教育において女子の完全で平等なアクセスと学習達成に焦点を当てて。⑥ あらゆる面で(特に、識字能力、計数能力や基本的な生活スキルにおいて)認識でき、測定可能な学習成果が得られるよう教育の質のすべての側面の改善ならびに卓越性の確保。 |
|---|

出所: WEF (2000)

表 4 ミレニアム開発目標(MDGs)

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

出所: UNDP (2002)

5. EFA: FTI への進展

5.1. ファスト・トラック・イニシアチブ (FTI) とは

2000 年の世界教育フォーラム以降、2015 年までの初等教育の完全普及 (Universal Primary Completion: UPC, 初等教育へのアクセスだけでなく修了も含む。) にいたる速度を国ごとにシユミ

レーションしたところ、達成可能な国も多く存在する一方、速度をかなり上げないと達成困難な国もかなり存在することが明らかになった。それらの達成困難な国、とりわけ低所得国の場合は、国際社会の積極的な援助(特に財政支援)がないと、その国の自助努力だけでは、現実的に不可能であることが明白になった。その中で、2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択されたMDGsのなかに、「初等教育完全普及」が含まれたことにより、よりいっそう新しいイニシアティブを求める機運が高まっていた。

2000年3月「開発のための資金国際会議(UN Conference for Financing and Development)」では、MDGsの促進のため開発途上国への財政援助の増大、先進国と開発途上国間の貿易の促進の必要性(いわゆる「モンテレイ合意」)が確認された。2002年2月のEFA国際タスクフォースでも、世銀が中心となって「金融資源の流動」のために働くことが確認されていた。2002年4月には、「モンテレイ合意」を受けて、「EFAアクションプラン」が世銀を中心に直ちに作成、提案され、同年6月のG8カナナスキス・サミットにおいて承認され、EFA-Fast Track Initiative(FTI)が正式にスタートした。その目的は、Off Trackの国々への支援を中心にし、On Trackの国々の経験からも学びながら、低所得国のMDGsの進展を加速させることにある。

FTIの中心的な内容は、①「インディカティブ・フレームワーク」の範囲で、費用対効果を高めながら初等教育普遍化を達成する努力を加速させるための開発途上国によるコミットメント、②初等教育の発展を加速させる信頼できるプランを持っている国で、財政支援(可能な限りローンでなく無償)を増加させるドナーによるコミットメントである、としている。そして、対象国としては、低所得国のなかで、①公式に承認された貧困削減戦略書(PRSP)があること、②ドナーによって同意された教育セクタープランが策定されていることとした。

当初、これら2つの条件を満たす18ヶ国が対象とされたが、これらの条件に必ずしも当てはまらない人口の多い5ヶ国(バングラディッシュ、コンゴ民主共和国、インド、ナイジェリア、パキスタン)も「アナリティカル・ファースト・トラック」の枠組みで、対象に加えられ、合計23ヶ国が第1次FTI招待国とされた。従来のEFAの流れとの違いは、これまでほとんど支援が向けてこられなかった経常経費支援の重要性にふれていること、不足している国の教育資金を、先進8カ国を中心としたドナーが支援しようとしていることである。

5-2. EFA: FTIをめぐる現在までの主な動き

EFA: FTIをめぐる現在までの動きは、大変急速である。2002年中には、早速7ヶ国が、FTIプロポーザルの認定を受け、2003年には4ヶ国が、2004年には1ヶ国が認定を受け、2004年末現在で、12ヶ国に達している。その後、FTI招待国の拡大方針が取られるようになり、対象範囲を、IDA融資を受ける資格のある全81ヶ国とした。そこで、全81ヶ国に対してUPCへの進展状況、つまりトラックしているのか、いないのかを4段階に区分して評価した。これによると低所得国では、トラックしていない国が44ヶ国もあるが、トラックしている国も25ヶ国もあり、ばらつきが見られる。興味深いのは、第1次FTI招待国の中には、世銀の評価でもすでにトラックしているとされている国が4ヶ国も含まれていることである。

最初の12ヶ国と異なり、今後の対象国がFTI認定に至るには、さまざまな困難が予想されるが、FTI事務局は、2005年から急速に認定国を増やそうとしている。アナリティカル・ファースト・トラック対象のインドを始めとする5ヶ国は、人口の規模から未就学児童の絶対数も多いが、2005年初頭の段階では、まだ1ヶ国もFTI認定を受けていない。FTIの事務局体制も少しずつ整備され

つつあり、FTI ワーキング・グループとして①協調グループ、②ファイナンス・グループ、③コミュニケーション・グループ、④教育プログラム開発基金グループが活動している。

FTI を推進して行く上で、2 つの新たな基金が考えられた。2003 年 11 月には、FTI に資金を提供している国々の意向で、「FTI 触媒基金(Catalytic Fund)」が創設された。これは、FTI 認定国だけを対象に、2-3 年間の期間限定で、不足する教育資金を一次的に補うものである。現在、5 ヶ国がこの基金を受け取っている。また、さらに現在、「教育プログラム開発基金(Educational Program Development Fund)」が設置されている。これは、PRSP や教育セクタープログラムが無いために、まだ FTI 認定を受けられずにいる低所得国に対して、ローカル開発パートナーからの支援が不十分である国に対して、ファイナンスの技術、分析や知識を共有できるようにするためのマルチドナー資金であり、FTI を推進するために有効であると考えられている。

EFA-FTI は、新しいアプローチを採用し、その速度も速く、経常経費支援にも踏み込み、また新しい基金を創設するなど、世銀を中心に、多くのドナーがよりいっそう協調を進めつつ、基礎教育援助全体に対しても大きな影響を与えてきた。しかし、そのスピードの速さもあってか、そのプロセス等に対して疑問の声もあがっている。

たとえば FTI の対象とする国は、低所得国であって、必ずしも UPC がトラックしていない国全てを対象としているわけではない。世銀の評価でも、低所得でない(IDA 融資資格外)開発途上国の中にも、トラックしてない国が 8 ヶ国あり、データ不足の 20 ヶ国の多くもトラックしていない可能性が高く、それらの国は切り捨てられている。逆に、第 1 次 FTI 招待国のなかにも、トラックしている国が 4 ヶ国ある。これは、MDGs の対象は低所得国であり、低所得国が MDGs を達成するための手段の一つとして UPC を取り上げるというねらいも一部にあるのではないかと推測される。切り捨てられたこれらの国々には、理論的にはどこかに国内リソースがあるはずであるが、現実には教育予算が不足している場合も多く、FTI はこれらの国をどう扱うかも課題であろう。

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

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

一方、懐疑派の主張をまとめると、第一に、そもそも経常経費支援によって経常経費のギャップを埋めようというアプローチそのものに対する批判がある。また、FTI 推進のプロセスに対する批判(FTI 対象国の選定過程そのもの、市民社会への関与不足、世銀の影響力の強さ、開発途上国の主体性の弱さなど)もあり、内容には、対象国の選定と拡大をどうするかという問題、また初等教育への過度の偏重等が指摘されている。

6. EFA 達成に向けての現状

本節では、EFA 達成に向けてアフリカとアジアを事例に教育へのアクセスと質について述べる。この 2 つの地域を事例に取り上げた理由は以下の 2 点からである。アフリカは、多くの小学校に通うべき年齢の子どもが学校に通えていない問題を抱えており、近年、教育の無償化を促進し教育へのアクセスは向上している国が多いが、一方、教育の質が低下しているという問題が指摘されている。もう一つの事例であるアジア、特に東南アジアは JBIC を含む我が国の教育支援が他の地域と比べて活発に行われているが、同じアジアでも南アジアは、人口が多く、多くの子どもが初等教育にアクセスできていない。その点からも JBIC の支援が今後期待される地域である。

6.1. アフリカの基礎教育現状

アフリカでは初等教育の無償化がケニアやウガンダ、マラウイなどの国々で進み、教育へのアクセスは近年、改善しているが、質の低下や内部効率性の低さが問題とされている。教育へのアクセスを家計調査のデータ分析結果を中心に概説することにする。図 1 に示されているように 15 歳から 19 歳の人口層の教育の就学をモザンビーク、ブルキナファソ、ベニンを事例に見る。まず、所得階層別の就学率を学年別に見ると、低所得層の就学率及び修了率が最も低いことがわかる。また、学年が上がるにしたがって就学率も下がる傾向がある。例えば、モザンビークでは低所得層の就学率が低く、高所得層の就学率が高い。また、学年別に見ると 1 年生に入る率が全体で 80% 近くあるが、2 年生、3 年生と進級するにつれて就学率が急激に下がり、6 年生までたどり着くのが 20% 以下になっている。15 歳から 19 歳の人口のわずか 5% ほどしか 9 年生を修了していない(図 1 を参照)。低所得層の人口になると退学率が高く、基礎教育を修了している割合は 3% ほどしかない。

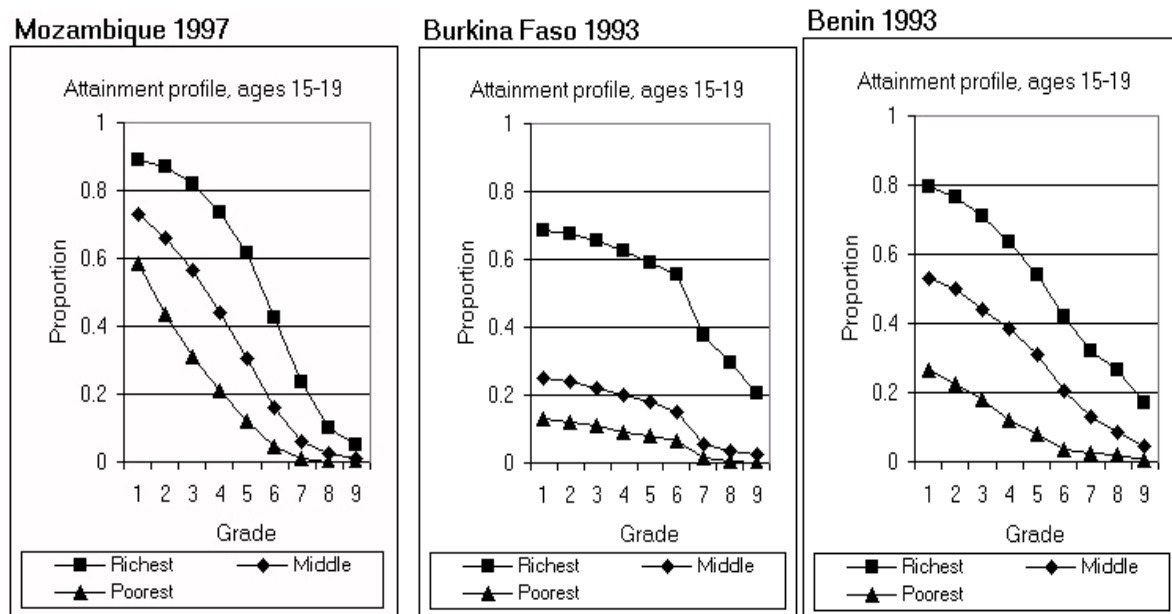
これらの問題は、教育を提供する側(supply side)と受ける側(demand side)の両面から説明できるであろう。教育を提供する側の問題点として挙げられるのが、モザンビークにある全ての小学校が全ての学級を提供していないことにある。新設校でこのような問題があるのであれば理解できるが、何年も前に設立された学校でこのような問題があるということは、教育を提供する側の大きな課題である。仮に A という小学校に 1 年生に入学してもその学校が 2 年生の授業を提供していなければ、その学校では進学することができない。そうなるとその生徒は他の学校に転校して進学しなくてはならない。転校可能な学校が近くにあれば良いが、もしなければ 1 年生を翌年も留年して繰り返すか、もしくは退学するしか選択肢がない。著者が世銀在籍中、1998 年から 2001 年にかけてモザンビークで世銀のミッションを兼ねた学校調査を行ったとき、教員の多くが正式な資格を保有しておらず、中学校は卒業しているものの高校の卒業資格さえない教員が教鞭をとっているというのが実情であった。また、教員が使っている教科書が 10 年前ぐらいに出版されたものであったり、生徒が教科書をほとんど持っておらず、持っていたとしても教師の教科書とは違ったものを使っていた。このような例は、教育を提供する政府側の問題であり、政府からの教育改善が必要である。

一方、教育を受ける側にも勿論問題はある。モザンビークなどの開発途上国では、貧困のために学校に子どもを行かせることができない家庭が多い。家事の手伝いをしなくてはならないなどの問題があるために子どもが学校に来ることができない。モザンビークに限らず多くのアフリカ

の国々では、子どもの仕事として水汲みや薪集めは家庭生活を支えていくのに大きな役割を果たしている。

モザンビークの教育へのアクセスを図1から分析すると、小学校自体は多くの人にアクセスできる距離にあるようである。政府の課題は、現在学校に通えていない子どもを学校に通えるようにすることと共に、留年や退学をする生徒をいかに少なくするかということが最も大きな課題である。そうすることにより、残存率の著しい低下を改善することができるであろう。

図 1. 学年別に見た就学状況



出所: Filmer and Pritchett (1999)

一方、ブルキナファソの例を見ると高所得層では、その人口の70%近くが小学校に入学しているが、全人口では、1年生にアクセスできる割合が25%ほどしかない。貧困層になると15歳から19歳の人口の80%以上が小学校の1年生にアクセスできていないことが分かる。しかし、一度、1年生に入ると6年生までの残存率が高いことが、上述したモザンビークと異なる点である。このような国において政府が最優先すべき教育政策は、1年生へのアクセスをいかに向上させるかという点である。スクール・マッピングなどを行い、小学校にアクセスできる範囲に学校を建てていくことが大切である。

もう一つの事例としてベニンを見ると、残存率は上述のモザンビークとブルキナファソの中間に位置するようである。1年生へのアクセスがブルキナファソのように極めて低いわけでもなく、モザンビークほど残存率が低くもない。しかし、低所得層の教育へのアクセスはとて低く、低所得人口の25%ほどしか小学校の1年生へアクセスできず、9年生までの教育を受けることができる低所得層の人口はきわめて低い。ベニンのような国では、貧困削減という観点から考えると低所得層に公共資金が行き届くような政策が必要である。

次に、アフリカ地域における初等教育へのアクセスを見ていく。EFAを達成目標とした場合に、MDGsの目標が設定されるまでは、一般的に粗就学率を主な指標の一つに使用していた。しかし、

この指標には問題点があることをここで指摘する。モーリタニアとマダガスカルは初等教育の粗就学率が 90%ほどある。この指標は 100%に近く、EFA を達成間近であると考えの人が多くいることが推測される。しかし、この 2 国を初等教育の修了率で比較すると、モーリタニアが 46%に対してマダガスカルは 26%と半分以下である(表 5)。粗就学率で教育アクセスを見た場合には、教育のカバレッジを見ることはできるが、学年ごとに分析することにより、教育へのアクセスに関する問題点をより詳しく明らかにすることができる。さらに、マダガスカルの農村部での修了率をみると 12%といっそう低くなっている。農村部の女子の修了率はたった 11%である。FTI や MDGs が掲げている修了率 100%の目標を 2015 年までに達成することは至難の業であり、大きなチャレンジであると言える。

JBIC でのセミナーでは、表 5 を説明する時に教育の質についても触れたが、上述のモザンビークが抱えている同様の問題を、多くの開発途上国が抱えている。特に、アフリカ諸国では、初等教育の無償化が実施されており、初等教育へのアクセスは改善傾向にあるが、教育の質の改善がおろそかになっている。例えば、モザンビークにおいては、家庭内では、現地の言葉を使用しているが、学校の授業ではポルトガル語が使用されている。小学校を決められた年限以内で卒業する生徒が少ないと上述したが、小学校を卒業してもポルトガル語で読み書きが出来ない子どもが多いと私がフィールド調査をした学校の教員が話してくれた。MDGs で初等教育修了率 100%が教育指標として定められた理由は、小学校を卒業していれば最低限の読み書きができるであろうという背景があるが、教育の質を改善しなければ、MDGs の数値的目標は達成できても真の目的は達成されないであろう。

表 5. アフリカ地域における初等教育粗就学率と修了率

地域と国	初等教育における粗就学率	初等教育修了率		
		全体	農村部	農村部女子
アフリカ全体	77	45	n/a	n/a
ニジェール	31	20	12	7
ブルキナファソ	45	25	16	10
ギニア	62	34	25	11
ベニン	86	39	27	14
モーリタニア	88	46	42	38
モザンビーク	78	36	21	14
マダガスカル	90	26	12	11
トーゴ	115	68	57	46

出所: 世界銀行 EdStats

6-2. アジアの基礎教育の現状

次に、日本の ODA の多くの教育援助が配分されているアジア地域における初等教育へのアクセスを見ていく。初めに、初等教育の純就学率を見る。これは、粗就学率と違い、小学校に在籍している初等教育を受けるべき年齢層のみを対象としている指標である。粗就学率は、生徒の年齢を問わず小学校に在籍している生徒の数を初等教育の年齢層で割った値である。したがっ

て、小学校に行くべき年齢層のみを対象としている純就学率が、EFA の達成度を計るときによく使われる指標である。

アジア地域の初等教育における純就学率と修了率を見ると、全体的に良くなっている傾向にある。まず、東アジアの国を見ることにする。表 6 では中国とモンゴルが示されているが、初等教育における純就学率と修了率が共に非常に高いことが言える。2007 年までに UNDP が定めた UPE を達成することは問題ないであろう。次に、南アジアについて概説すると、モルディブやバングラデシュでは、初等教育における純就学率が 99%と 88%とそれぞれ高い。しかし、パキスタンでは、1990 年の 35%から 2000 年の 59%まで大きく純就学率は上昇しているものの、小学校に通うべき年齢層の 40%は未だ学校に通えていない状況である。パキスタンでは、国家予算の多くが軍などの防衛費に使われており、教育セクターへの支出は、GDP の 2%以下である。ネパールでは、純就学率が過去 10 年間で下がっているが修了率は、上昇している。アフガニスタンでは紛争のために正確なデータがとれないために基礎的な教育指標が示されていない。

表 6 で示されていない世銀の EdStats(教育データ)によると、南アジア地域においては女子の就学率が男子と比較して大きく伸びている。1990 年と 2003 年を比較すると初等教育において、いずれの国においても教育の就学に関する男女格差が縮小している。バングラデシュやインド、ネパールでは、13 年間に約 20%も初等教育において男女格差が削減された。このような教育のアクセスの改善に対して、バングラデシュでは、政府の教育政策の成功の他に、NGO の貢献が重要な役割を占めていることがあげられる。

東南アジアを見ると、初等教育のアクセスは非常によい。ドナーからの支援が大きなシェアを占めるカンボジアやラオスでは、1990 年から 2000 年の間に純就学率を大きく向上させている。一方、ミャンマーやフィリピンでは、純就学率は下がっている。これは、経済が成長せず、貧困層が拡大していることが原因ではないだろうか。私はこれらの国々の専門家ではないが、なぜ教育の純就学率が下がっているのかに関しての理由を解明するために、マクロ経済や貧困データを用いて分析していくべきであろう。

2006 年 10 月と 11 月の 2 ヶ月間、国際協力機構の専門家としてラオスの教育案件に携わったが、少数民族の多いラオスでは、教育のアクセスが大きな課題となっているが、教員の研修などを積極的に行い、教育の質を向上させることに対しても積極的に取り組んでいる。さらに、ラオスでは、民族間の教育格差(特に少数民族)が大きな課題であり、アクセスと教育の質の観点から、ラオス政府が予算の配分などを考慮した政策が必要とされている。

次に西アジアを見ることにする。この地域では、クウェートのように初等教育の純就学率が 10 年間で 49%から 83%に急激に伸びた国もあれば、バーレーンやヨルダン、アラブ首長国連邦のように純就学率が下がっている国もある。近年では、サウジアラビアなどの産油国でも今まで以上に人的資源開発に焦点をあてた国家開発計画を遂行している国が多くみられる。最近、石油が見つかったイエメンでは、国家開発 5 ヵ年計画や貧困削減戦略書などでも、教育を重点分野として取り上げ、国の持続的経済発展の基盤づくりを遂行している。

最後に、中央アジアにおける教育へのアクセスを見る。中央アジアの国々は旧ソ連から独立した国であり、カザフスタン、キルギスタン、タジキスタン、トルクメニスタン、ウズベキスタンの 5 カ国がある。これらの国では旧ソ連からの遺産とも言えるが、教育のアクセスは比較的高いものがある。初等教育の修了率も非常に高く、MDGs の数値目標を達成することは問題ないであろう。余談になるが、ウズベキスタンでは、小学校から高校までを義務教育と定め、国家人材育成計画を実

施している。初等教育の修了率 100%を達成するというより、後期中等教育の普及 100%達成を目標にしている低所得国があることも理解していただきたい。

表 6. アジア地域における初等教育修了率

	初等教育純就学率		初等教育修了率		
	1990	2000	1998	2000	2001
東アジア					
中国	97.4	92.8		106	104
モンゴル	90.1	90	87	91	96
南アジア					
アフガニスタン	26.5				
バングラデシュ	71.2	87.7	81	76	73
ブータン					
インド		83.3	73	76	80
モルディブ	86.7	98.9			
ネパール	81.2	70.5		69	74
パキスタン	34.7	59.1			
スリランカ	89.9		98		
東南アジア					
ブルネイ	89.7		121	122	126
カンボジア	66.6	84.7	39	51	61
インドネシア	96.7	91.9		94	95
ラオス	62.6	81.4	73	72	73
マレーシア	93.7	96.9	104	107	96
ミャンマー	97.8	83.7	70	72	72
フィリピン	96.5	92.7		104	98
タイ	75.9	86.8	86	84	
ベトナム	90.5	95.4	97	103	102
西アジア					
バーレーン	99	91.3	95	94	98
キプロス	86.9	95	101	98	100
イラン	92.3	79.2		92	91
イラク		90.5	57	56	
イスラエル	91.9	99.9			
ヨルダン	94.1	90	94	96	92
クウェート	49	82.8	101	84	87
レバノン	77.8	89.7	95	88	86
パレスチナ		96.8	101	106	103

	初等教育純就学率		初等教育修了率		
	1990	2000	1998	2000	2001
オマーン	69.3	75.4	79	78	80
カタール	89.4	95.2	93		
サウジアラビア	58.7	58.6	66	68	61
シリア	92.3	95.9	87	89	92
トルコ	89.5				
アラブ首長国連邦	99.1	79.2	83	82	82
イエメン	51.7	67.1	56	59	
中央アジア					
カザフスタン	87.6	87	91	90	92
キルギスタン	92.3	89.9	98	96	97
タジキスタン	76.7		98	103	105
トルクメニスタン					
ウズベキスタン	78.2				101

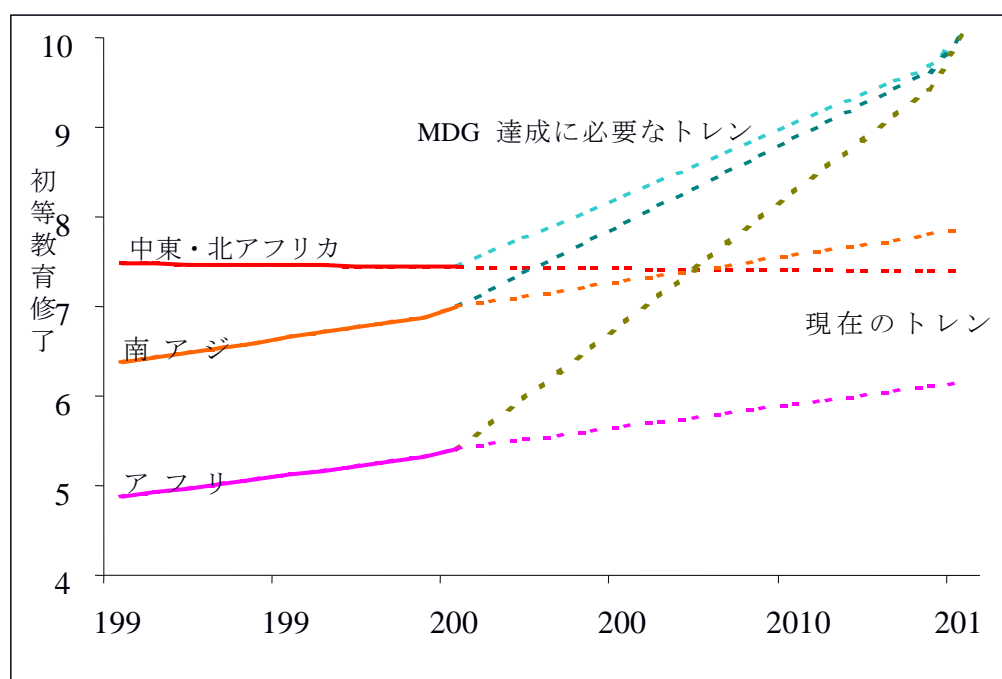
出所：世界銀行 EdStats のデータを使い、著者が作成

7. MDG 目標達成に向けて

図 2 は EdStats を用いて世銀の研究者が作成したものであり、これまでの初等教育修了率と今後 2015 年までの修了率の傾向をシミュレーションしたものである。このシミュレーションによれば、現在の進展状況を継続すると、どの地域でも MDGs が掲げている初等教育修了率 100%の達成はできないことがわかる。例えば、アフリカの国々にとっては、MDGs を達成するためには、かなりの努力が必要であることが分かる。アフリカ地域においては、就学年齢の子どものうち約半数しか初等教育を修了していない現状である。南アジアにおいても修了率は 2000 年時点で 70%であり、過去 10 年間の傾向で修了率が伸びても 2015 年までに初等教育修了率 100%を達成することが不可能である。中東・北アフリカ地域においては、紛争などの理由により、1990 年代に初等教育修了率が下がっており、このままの状態で行くと 2015 年には 70%近くまで減少してしまう恐れもある。

世銀の教育エコノミストとして、いくつかのアフリカの教育省に政策アドバイスをさせていただいた時に、教育大臣から EFA や MDGs を達成するためには、国の教育政策を実際に実施に移して執行した場合に、どの程度の資金が必要なのか、とよく質問を受けた。確かに国際機関を中心として、国際的な基礎教育イニシアティブが提唱されている、実際に EFA や MDGs を 2015 年までに達成することが本当に可能なのであろうか。また、どれくらいの費用が必要なのかなどの質問は、とても現実に即した質問である。いくつかの国においては、次節で説明するインディカティブ・フレームワークをシミュレーションを用いてモデルを作成し、コストの計算を行った。

図 2. 初等教育修了率, 1990 年～2015 年



出所: Bruns et, al (2003) P. 3

8. FTI インディカティブ・フレームワーク

世銀や G8 のドナーが中心となって提唱している EFA:FTI の主な特徴の 1 つとして挙げられるのが、MDGs に掲げられている UPC の達成という目標だけでなく、インディカティブ・フレームワーク(対策枠組み)を開発途上国の教育改革に適用することにより、開発途上国政府が、経済的に効率よく効果的な改革を進めるということである。また、UNESCO を中心に教育指標のモニタリングの重要性が指摘される中で、このフレームワークは 2015 年に向かって目標を達成するための一つの目安となるものでもあったと考えられる。それぞれの FTI 対象国がこのフレームワークに沿った指数目標を設定して、毎年モニタリングをしながら目標に向かって政策を実施していくというのが理想とされている。

このインディカティブ・フレームワークは、既に UPC を達成した開発途上国における指標の平均を取って作成されたものである。特に、開発途上国政府が教育改革を行う上で重要だと思われる指標を世銀の教育エコノミストが選択し、その指標を中核に据えて開発途上国政府が教育改革を行うというものである。しかしながら、UPC 達成を目指している開発途上国がインディカティブ・フレームワークの数値目標に必ず沿わなくてはならない、というものではない。インディカティブ・フレームワークの目標項目と指標は下記の 6 つである(Box 3)。例えば、教育セクターに対して、公共支出全体の 20%は使われるべきである、という指標や、教育財政全体から初等教育(初等教育が 6 年生までである場合)へは 50%使うべきである、という指標がある。その他、公立小学校の教師あたり生徒数、教育関係経常経費における教員給与以外の経費、小学校教員の給与など「教育の質」に関する指標も含まれている。

イエメンを事例に挙げると、イエメンにおいては、このインディカティブ・フレームワークが、実際に教育省の基礎教育改革に使用されているが、人口が拡散しているイエメンの現状を考えると、このフレームワークで定められている公立小学校の教師あたり生徒数が 40 名程度という目標を達成するのは、現実的に不可能であるため、より現実的な目標をイエメン教育省は設定している。

Box 3. インディカティブ・フレームワークにおける目標指標

- 全財政に占める教育財政の規模が 20%程度
- 教育財政に占める初等教育への支出が 50%
- 公立小学校の教師あたり生徒数が 40 名程度
- 小学校教員の給与が、その国 1 人当たり GDP の 3.5 倍程度
- 教育関係経常経費における教員給与以外の経費が約 33%
- 平均留年率が 10%以下

出所: Bruns et, al (2003)

9. 教育財政ギャップ

下の表 7 では、上述のインディカティブ・フレームワークに関して、UPE 達成に向けて①教育改善に必要な費用と②初等教育セクターにどれだけ予算が配分されるかという 2 点を分析し、その結果として大きな財政ギャップがあるということを説明したものである。例えば、アフリカ地域は UPE を達成するためには、年間にかかなりの資金が必要であることがわかる。その財政ギャップとして、アフリカでは、年間約 19 億ドルの資金不足という分析結果が示されている。これは、政府がインディカティブ・フレームワークを用いて教育改革を行った場合でも、このような財政不足が想定されるということである。したがって、UPE を 2015 年までに達成するためには、ドナーなど外部からの財政支援が必要であることが読み取れる。南アジア地域も年間約 37 億ドル、中東・西アフリカ地域においては年間 70 億ドルの財政支援が必要であることがわかる。

さらにこの表から、これまでどのドナーも支援してこなかった経常経費(教員の給与等)に関する予算の不足が UPE を達成するためには大きな弊害となっている点が挙げられる。財政ギャップの 55%は経常経費(教員の給与等)、45%は資本経費(学校建設等)であり、経常経費支援がいかに重要な課題であるかわかるであろう。特に、教育の質の向上を考えると開発途上国において資格を保有する教員の確保は、重要な課題である。多くの開発途上国で、教員が不足しているため、教員の半数は国が定めた資格を保有せずに教壇に立っているのが現状である。また、アフリカでは、教員不足により教師一人あたりの生徒数が 70 人という国も多く見られる。このような状況の下で、教育の質を高めることは大変困難である。このような現状をふまえ、EFA:FTI ではこれまであまり多くの支援が向けられてこなかった経常経費支援を重要視している。教育の難しい点は、学校を建てたとしても政府の政策がしっかりしていないと就学率が上がらないという点である。まして教育の質を保証するには、有資格教員の確保、教科書の無償配分、カリキュラムの改革など様々な課題を克服していく必要がある。

表 7. MDG 達成に向けた財政ギャップ(100 万 USドル)

財政種類	アフリカ	南アジア	ラテンアメリカ・カリブ海	東アジア・太平洋	中東及び西アフリカ	ヨーロッパ及び中央アジア	全体	全体の財政ギャップ
経常経費	1,150	97	14	30	21	34	1,346	55
オペレーション	864	97	14	30	21	34	1,060	43
AIDS	286	0	0	0	0	0	286	12
資本経費	725	268	38	6	49	0	1,086	45
全体	1,875	365	52	36	70	34	2,432	100

出所: Burns et, al (2003) P. 11

10. EFA: FTI の付加価値

イエメン、モザンビーク、ニジェールなど EFA: FTI の最初の対象国では、FTI に参加することによって、既にポジティブな結果が報告されている。その中でいくつかをここで紹介する。

10-1. 教育のアクセス、特に修了率と質の向上

FTI は MDGs とモンレー合意を基本として 2002 年に開催されたカナナスキス・サミットの時に生まれた国際的イニシアティブである。これまでの EFA では、教育へのアクセスと質の向上が強調されており、MDGs によって教育のアクセスと修了率、さらには格差の問題点も強調されている。モンレー合意では、実施 (implementation) の重要性が再確認されており、教育開発の基礎的要素であるアクセス、質、修了率などの向上に再度焦点が当てられている。各 FTI 対象国の FTI カントリー・プロポーサルや実施計画書をレビューすると上記の 3 分野が教育改革の中核になっていることから、これらの分野を政府が再認識していると言えるであろう。イエメンやモザンビークにおいて、教育のアクセスの拡大と同時に質の向上を目指す、といった包括的なアプローチを取っていることも大切な点である。

10-2. システムづくりのためのコストと持続性に焦点

FTI 対象国では、キャパシティービルディングを強化しており、これまであまり重要視されてこなかったモニタリングと評価の分野を強化する政策が見られる。FTI 対象国で触媒基金を受けている国は、国際レベル、また国レベルのドナー機関との年次会合において教育指標を示す必要があるため、教育統計をしっかりとるようなシステム改善を実施している。イエメンでは、世銀やドイツ (GTZ)、アメリカ (USAID) が統計システムの支援を積極的に行っており、システムを改善して持続性を考慮した援助も行われている。また、教育省の他に州や郡の教育局が統計分析をできるように、機材提供や研修も実施している。

10-3. インディカティブ・フレームワークの活用

既に上述したが、FTI 対象国の教育省は、基礎教育政策や計画書にインディカティブ・

フレームワークを活用して、教育政策や計画を実施している。このフレームワークを用いて、マクロレベルでの基礎教育政策の方向性を示すという視点から考えると、教育のアクセスと質の改善を平行して行うことの指針を示すことができるこのフレームワークは、実践的かつ有益であると考えられる。モザンビークやブキナファソ、ニジェール、イエメンでは、基礎教育政策の改善に、このフレームワークが活用され、中期計画や長期計画の指標目標にも組み込まれている。また、イエメンでは、フレームワークを活用して、基礎教育セクターの中期結果フレームワーク(Mid-term results framework)も、アウトカムを視野に入れながら作成され、その中期結果フレームワークを基に作成されたアクションプランが2007年1月より実施されている。

10-4. 政府のオーナーシップの向上

FTI の触媒基金が配分されている FTI 対象国では、政府（教育省）のオーナーシップが向上している。FTI 触媒基金は、開発途上国政府の貧困削減戦略書（PRSP）と基礎教育政策戦略書を基に作成された FTI プロポーサルで提示された財政ギャップに対して補てんを行う役割をしているため、世銀がしばしば使う表現である「開発途上国政府が運転席に座り、ドナー機関が助手席などに座る」といったオーナーシップの形ができています。また、事例として再度イエメンを挙げると、基礎教育開発政策（Basic Education Development Strategy: BEDS）を中枢に据え、これに対してドナーが支援するようになっている。

10-5. ドナーの援助協調の向上

FTI への参加することにより、政府と援助機関、また、援助機関内の協調も向上した例も挙げられている。例えば、イエメンがよい例であろう。開発途上国政府の掲げる基礎教育政策（または教育政策）を中心に改革が進められているので、援助機関の側から見ても支援しやすいのではないだろうか。イエメンでは、FTI 参加後に援助機関の数が増え、定期的にドナー会合が開かれている。また、政府とドナーの年次会合も FTI 参加後に開かれるようになった。この年次会合では、教育省のほかの省庁からも代表者が参加しており、州や郡の教育局、また現地小学校からも参加がある。

11. 終わりに

本セミナーでは、「教育へのアクセス拡大と質の保証」をテーマとして、EFA から EFA:FTI への移行に関する国際的潮流について歴史的に概説した。その中で世銀などの国際機関がどのような政策に基づいて活動しているのかについても述べた。さらには、EFA:FTI についての特徴や短期間であるがその成果についても紹介した。開発途上国が現在抱えている問題について、今回は教育のアクセスと質に関して見ただけであるが、両方を改善するには財政的にかなり厳しい状況にあることがお分かりいただけたと思う。また、EFA から EFA:FTI に移行する間、そして FTI 以降でも援助機関の基礎教育分野における支援が活発に行われていることもお分かりいただけたと思う。今後、JBIC が開発途上国の基礎教育支援に貢献できることは大いにある。この分野における JBIC のさらなる参入を期待してこのセミナーを終わりとす。

参考文献

(日本語文献)

- 乾美紀 (2004) 『ラオス少数民族の教育問題』 明石書店
- 内田雅子・小川啓一 (2003) 「万人のための教育：ファスト・トラック・イニシアティブ (Education for All-Fast Track Initiative) における日本の役割を考える」『国際開発ジャーナル』 6月号, p54-55
- 江原裕美 (2001) 「第一章 開発と教育の歴史と課題 -アメリカ「開発教育」の足跡をめぐって」江原裕美編 (2001) 『開発と教育』 新評論
- 小川啓一・江連誠・武寛子 (2005) 『万人のための教育 (EFA) への挑戦：日本のODAに対する提言』 国際協力機構
- 米村明夫 (2000) 「第7章<解説>「教育をすべての者に (Education For All) 運動-1990年以降の基礎教育普及のための国際的動向-」米村明夫編 2000年度「教育開発の理論と現実」研究会報告書『教育開発：政策と現実』 アジア経済研究所

(外国語文献)

- Brun, B. et, al. (2003) *A chance for Every Child: Achieving Universal Primary Education by 2015*, The World Bank, Washington, D.C.
- Filmer, F and L. Pritchett (1999) “The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries.” *Population and Development Review* 25 (1):85-120.
- Ogawa, K. (2004) “Achieving Education for All by 2015: The Case of Yemen” *Journal of International Cooperation Studies*. October, Vol. 12 No. 2, P. 69-89.
- UNESCO (2002) *Dakar Follow-up Bulletin No. 38*
- World Education Forum (2000) *The Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Comments*, UNESCO, Paris.

(データベース)

世界銀行 EdStats (<http://www1.worldbank.org/education/edstats/>)

教育へのアクセス拡大と質の保障 EFA:FTIを事例に

神戸大学大学院国際協力研究科
助教授 小川啓一

JBIC教育ネットワーク研究会
国際教育開発連続講座 第4回
2007年1月26日

Outline



- Introduction
- From EFA to EFA Fast Track Initiative (FTI)
- Where does Africa stand today?
- Where does Asia stand today?
- Indicative Framework
- Financing Gap to Achieve EFA
- EFA FTI: some value added ...

2

Why Education For All?

“**E**ducation is the foundation for higher living standards and domestic societies. It is an important long-term investment in peace and development. We reaffirm the importance of literacy, numeracy, and learning, and our support for the EFA initiative.”

3

But Too Many People Remain Uneducated Worldwide

“**M**ore than 100 million children worldwide are out of school, and 60 percent of these are girls. One in four children does not complete five years of basic education. Nearly 1 billion adults are illiterate. Almost all of these people live in developing countries. HIV/AIDS and violent conflicts compound the problem.”

(“A New Focus on Education for All” - http://www.g8.gc.ca/kan_docs/etfr-e.asp)

4

From EFA to EFA Fast Track Initiative (FTI)

5

Almost 15 Years Ago....

- **The World Conference on Education for All**
- Jomtien, Thailand, in 1990 -

The conference pledged to provide primary education for all children and reduce adult literacy by the end of the decade. However.....

Too Much Talk
Too Little Action

Lack of Commitment



10 years later....

The Darkar World Forum on Education
“The Darkar Framework for Action”
April 2000, Darkar, Senegal

6

Chronological Development of EFA FTI



7

EFA-FTI was Born Based On.....

- Outcomes of the Monterrey Consensus - implementation
- Assessment of the status of EFA attainment during the Annual Meeting (November 2001)
 - Strong complementarities between primary education and other MDGs (HIV/AIDS)
 - Dramatic progress in enrollment in Uganda with good policy and political commitment
 - Issues and challenges to achieve UPE

Is It Possible to Meet the Goals of UPE?

Need to Accelerate the Progress at Country-Level towards Universal Primary Education!

Need to Scale Up International Support!

8

EFA-FTI is.....

- To achieve UPC* by 2015 within the Dakar EFA Framework
- To provide incremental financing
- To establish flexible mechanism, including recurrent cost
- To mobilize additional external funds on grant basis
- To sustain long-term support - sustainability

Critical Dimensions of EFA FTI

Analytical and Data Work -- Country Ownership
 Strong Interest in Country -- Country-Driven
 Strong Commitment among Donors -- Donors' harmonization & coordination

9

*UPC: universal primary completion

23 countries invited

- Agreed Criteria for Invitation to Fast-Track Initiative:
 - Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) adopted
 - Education Sector-Wide Plan being implemented effectively
- 23 Countries invited: 18 in FTI proper; 5 in "analytical track"

Burkina Faso	Honduras	Bolivia
Mauritania	Nicaragua	Mozambique
Niger	Guyana	Uganda
Guinea	Albania	Gambia
Ghana	Tanzania	Vietnam
Zambia	Ethiopia	Yemen
India	Pakistan	Bangladesh
Nigeria	D.R. Congo	

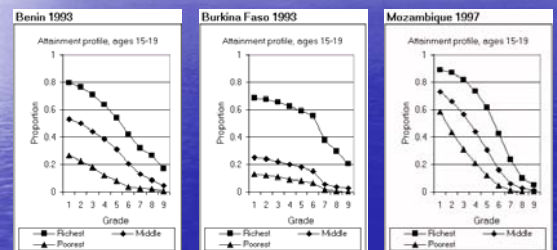
17 million

50 million

10

Where does Africa stand today?

First, focus on primary completion Grade-Specific Enrollment Rate



12

It is the poor who don't complete...

Region and country	Primary gross enrollment ratio (%)	Percentage of age group completing primary cycle		
		Total	Rural	Rural Girls
Africa	77	45	--	--
- Niger	31	20	12	7
- Burkina Faso	45	25	16	10
- Guinea	62	34	25	11
- Benin	86	39	27	14
- Mauritania	88	46	42	38
- Mozambique	78	36	21	14
- Madagascar	90	26	12	11
- Togo	115	68	57	46
South Asia	100	70	--	--
Latin America and the Caribbean	113	85	--	--
Middle East and North Africa	95	74	--	--

Note: -- means data not available. Source: UNESCO

3

Completion Rate in Selected Asian Countries

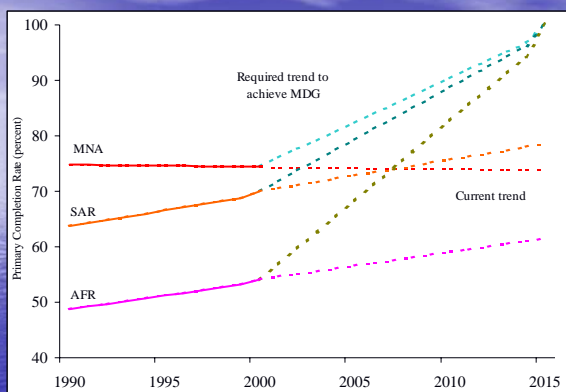
Table: Completion Rate in Selected Asian Countries

	1990	2001
Bangladesh	50	70
China	99	..
India	70	76
Indonesia	92	91
Malaysia	91	..
Pakistan	44	59
Philippines	89	..
Thailand	93	90
Vietnam	..	100

Source: World Bank (2004)

14

Faster progress needed in Africa...



15

EFA Indicative Framework

- Emerged from case studies and analytic cross-country analyses

a set of indicators and parameter values that successful EFA countries have in common. To attain UPC, the sustainability of these parameters is the key:

- Domestic commitment to resource mobilization
- Quality & efficiency of service delivery

≠ Recipe for Success

- government spending on education
- spending on primary education
- teacher salary
- pupil-teacher ratio
- non-salary recurrent spending
- average repetition rates

16

More aid for primary education....estimated financing gap by region, 2000 US dollars (million)

Type of financing	Africa	South Asia	Latin America and the Caribbean	East Asia and the Pacific	Middle East and North Africa	Europe and Central Asia	Total	Percentage of total financing gap
Recurrent	1,150	97	14	30	21	34	1,346	55
Operation	864	97	14	30	21	34	1,060	43
AIDS	286	0	0	0	0	0	286	12
Capital	725	268	38	6	49	0	1,086	45
Total	1,875	365	52	36	70	34	2,432	100

Note: totals occasionally do not add due to rounding.

17

Implications for EFA

- What is a "credible" EFA plan?
 - "Fair" commitment of domestic resources
 - Actions to improve service delivery
- Donors need to mobilize increased funding (at least US\$2.5 billion/year incremental – and 400% increase for primary education in Sub-Saharan Africa)
 - Finance recurrent spending, not just capital
 - Lower transactions costs by pooling donor resources
 - Transfer funds on grant basis
- Both clients and donors need to focus on monitoring results, and overall budget, not just project execution

18

EFA FTI: some value-added... Policy and Economic Efficiency

- Increased focus on completion and quality
- Increased focus on system costs and sustainability
- FTI indicative framework has stimulated policy reforms (Mozambique, Burkina, Niger)
- Level of government's ownership has increased
- Stimulated harmonization of donor support (pooling, ceiling on construction unit costs, etc.)
- Capacity building of the government is focused

19

END

20

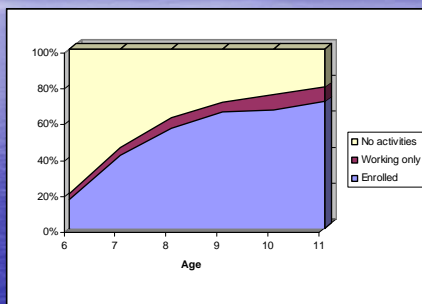
EFA FTI in Yemen: Current Status



- ### Brief Country Background
- Population: 18 million
 - GNI per capita: US\$450
 - Poverty: 42 percent of population
 - Life expectancy: 56 years
 - Adult illiteracy: 52 percent
 - Children out of school: 50 percent
 - Public exp. on Edu. 8 percent

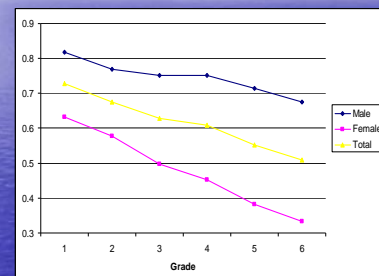
22

Distribution of Enrollment by Age (6–11 years), 1998



23

Grade-Specific Enrollment 2001



24

What does EFA mean for Yemen?

- Attain universal access and completion of grades 1-6 of basic education
- Accelerate the National Strategy of Basic Education with priority for primary schooling
- Substantially improve equity, the quality and educational results of primary school

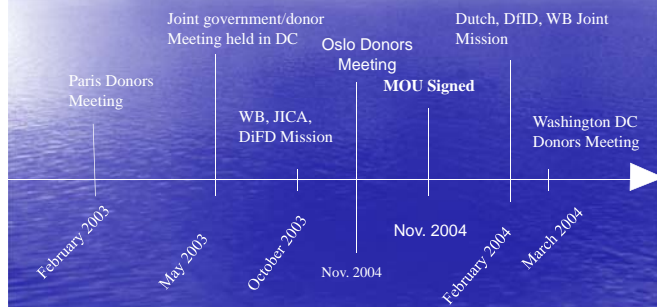
25

EFA-FTI Process in Yemen



26

Cont., EFA-FTI Process in Yemen



27

EFA FTI: some value-added in Yemen

- Increased focus on completion and quality
- Increased focus on system costs and sustainability
- FTI indicative framework has stimulated policy reforms
- Level of government's ownership has increased
- Stimulated harmonization of donor support (pooling, ceiling on construction unit costs, etc.)
- Increased focus on government's capacity building

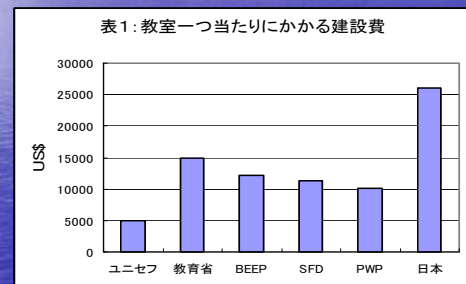
28

Message to Japan

- Japan needs to continuously support school construction;
- Find out the possibility of alternative school construction methods;
- Include 'capacity building component' in the forthcoming KAIHATSU CHOUSA; and
- Need to send clear message to the donor partners;

29

School construction cost per classroom in Yemen



30

Any alternative methods to reduce construction costs?

- Funds given to government projects (BEEP, PWP)
- Funds given to non-government projects (SFD, UNICEF)
- Funds given to communities

31

END



32