

パキスタン・ノンフォーマル教育 15年の取り組みと 「プラットフォーム型協力」の意義について

大橋 知穂

(国際協力機構元専門家)

澁谷 和朗

(国際協力機構¹⁾)

1. はじめに

持続可能な開発目標 (SDGs) の目標 4「すべての人々に包摂的かつ公平で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する」を考えると、様々な年齢、バックグラウンド、特に社会的に脆弱な環境にある人達に対しての教育アプローチも多様なものでなければならない。ノンフォーマル教育 (Non Formal Education (以下、NFE と記載))、あるいはオルタナティブ教育と呼ばれるアプローチ²は、生涯を通して、いつでもどこでも学べる機会を提供するとともに、学習者のニーズと、社会生活との適合性や妥当性を重視し、柔軟に対応するアプローチをその基本としている (Rogers, 2005; 丸山・太田 2013)。その意味で、SDGs の目標達成に重要な役割を果たすものであり、近年では女性やマイノリティーなど社会的弱者を保護する性格のみならず、学習者が継続的に中等教育や職業訓練に進み、さらに就業の機会に結びつくメリットのあるアプローチとしてその価値を再評価する動きがある (UNESCO 2010, 2013)。また、昨今の COVID-19 パンデミックによる世界的な学びへのアクセスの危機において、NFE が持っている知見は、単に学校教育の次善の策ではなく、同等の選択肢としての役割を果たすことも期待される (国際協力機構 2020, COL 2020)。

そのような期待の一方で、NFE の実施に

は長年課題が山積しており、国や地域の教育政策や計画に体系的に組み込まれていないがゆえに、人的・予算的措置が脆弱であり、NFE が十分な成果を上げるための条件が整っていないことも多かった。さらに、その連鎖として、予算不足から期間限定のプロジェクト実施の場合が多く、学んでいる途中で終了してしまったり、卒業が正式に認証されないケースもあり、その質についても疑問視をされてきた (UNESCO 2010)³。日本の支援を見ると、NFE を支援する NGO の課題として、事業規模 (裨益者数、事業予算) が総じて小さいこと (三宅・小荒井 2009)、局地的には「点」の活動として効果的な取り組みを行っているものの、それを「面的な広がり」をもって全国展開することができないことが指摘されている (国際協力機構 2005)。より具体的には、カウンターパート個人や組織の能力強化 (キャパシティディベロップメント)、NFE に関する制度・政策面での強化が課題とされている (国際協力機構 2005)。

本稿では、不就学児童と非識字者の問題がいまだ深刻なパキスタンで、15年に亘り国際協力機構 (以下、参考・引用文献以外では JICA と記載) が実施してきた、NFE の基盤整備と質の向上への取り組みについて取り上げる。そして、上記のような NFE への期待と課題に対して、政府の他機関や援助機関との連携によって事業成果の最大化を可能とする「プラットフォーム型協力」

によるプロジェクト実施の状況を記述し、その意義について考察することを目的とする。

2. パキスタンにおける教育課題

パキスタンは世界第6位、2億人の人口を抱えるが、識字率はいまだ58% (UIS 2018)にとどまっている。人間開発指数(成人識字と総就学指数を含む教育指数を基準に含む)は189か国中152位 (UNDP 2019)、人的資源指数では、157か国中134位 (世界銀行 2018)にとどまっており、健康やジェンダーギャップ、雇用など、教育と相互に関連する多様な課題に直面している。例えば、パキスタンの15歳以上の就労人口は、53%にとどまり、新生児の死亡率は日本の50倍で、世界ワースト一位である (UNICEF 2017, UNDP 2019)。

その中でも特に女性と若者の教育及びスキルへのアクセスは深刻な問題で、非識字者のうちの3,400万人、64.3%は女性である。こうしたジェンダー格差は公教育全体で顕著であり、純就学率では初等教育で男子よりも女子が11%以上低く、中等教育⁴でも男子よりも女子が7%近く低いといった格差が存在する (UIS 2018)。また、若者(15-24歳)の識字率は、男性81.2%、女性67.5% (UIS 2017)であり、男女の格差が顕著であるだけでなく、他の南アジアの各国が男性90%前後、女性が80%⁵を超えているのと比較しても低い。若者人口が多いパキスタンにおいて、識字率の低さは将来的な政治・社会・経済活動への参加、特に女性の参加に影響を及ぼす、深刻な課題と言える。

パキスタンでは、憲法で5-16歳の児童の義務教育を保障しているが、この年齢期の不就学児童の数は2,280万人で5-16歳の児童全体数の44%を占める (UNICEF 2019)。教育普及の阻害要因は様々で、家から学校までの距離などのアクセス要因、家庭の貧

困や社会文化的な価値観といった家庭要因、さらに学校があっても先生が来なかったり、女子トイレがない、教育の質が悪いなどの学校要因などがある。パキスタンでは、初等教育の学齢期が5-9歳で、10歳以上の児童や若者が学びはじめたいと思っても学校教育では受け入れる素地がなく、不就学児のうちの78%にあたる1,140万人が10-16歳で占められている (UNICEF 2019)。一方で、NFEでは、学齢期を過ぎた児童や若者に門戸を開いているものの、大多数を占める彼らに対応したカリキュラムや教授法は以前は皆無に近く、学んだ後に、中学校や職業訓練学校に進むためのイクイバレンシー⁶(同等性)の確保などの基盤整備も不十分であった。その結果、NFEの教室でも低学年の児童が多数を占めたり、学年が進むほどドロップアウトが増えたりと、実質的に学齢期を過ぎた児童や若者が置き去りにされていた。

また、学校に行っている児童においても、基本的な識字・計算が習得できていないという課題が深刻である。ASER (2019) 報告書によれば、小学5年生レベルの59%しか国語(ウルドゥ、シンディ、パシュトゥン語のいずれか)が読めず、2桁の割り算ができる児童は57%に留まっている。小学校卒業までの修了率は60% (UNICEF 2019)であり、小学校卒業までに約4割が中退してしまうこと、さらに、中学校の数が極端に少ないパキスタンでは、進級したくとも受け皿の中学校の受け入れ能力が不十分である。このように、学校教育の課題とNFEの課題は表裏一体の構造にある。

さらに、パキスタンでは、まだLifelong Learning(生涯学習)の概念が乏しく、政府の教育政策でも援助機関の実施するプロジェクトにおいても、初等教育のみを対象とした支援が多く、中学校や職業訓練学校への進学、就労、生計向上までを包括的にとらえ、人間開発のみならず経済発展も含

めた社会開発との連携の視点から継続的に教育機会を整備する取り組みは依然として限られている。そのため、人間の一生涯の社会・経済活動に不可欠であるはずの識字教育は常に後回しの課題とされてきた。

パキスタンでは国および州レベルでの識字教育に関する様々な政策が策定されており、パキスタン政府開発政策 Vision 2025 では、識字率 90% を目標として掲げ、さらに教育政策 Education 2030 では生涯学習アプローチによる教育アクセスの拡充及び学習効果の向上をうたっている。一方で対 GDP に占める教育の割合は、2015-16 年で 2.2% と南アジア内においても、低い数値にとどまっており、2005 年の 1.7% と比べてもこの 10 数年で微増にとどまっている (Government of Pakistan 2016)。さらに、パキスタンの人口増加率は世界的に見ても高く、識字率がほぼ変化していない場合でも、人口増加率は毎年 2% 以上であり、結果として非識字者の絶対数は増加しているといえる。

3. パキスタンにおけるノンフォーマル教育の位置づけ

パキスタンでは、1990 年代後半に、首相直属の識字委員会が設置されて以来、連邦直轄の NFE 支援団体が活動を牽引してきた。一つは、National Commission for Human Development (NCHD) であり、もう一つは National Education Foundation (NEF) から派生した、Basic Education Community School (BECS) である。両団体とも国の組織として、政策や制度の整備や、カリキュラムや教材、教員養成など質の担保に必要な技術支援を牽引する役割を期待されたが、実際には、それよりもコミュニティスクールや識字教室を直接運営することに力が注がれてきた。結果として、NFE の教育の質には焦点が当てられず、また団体の運営能

力の脆弱性が浮き彫りになってきた。例えば、遠隔地では、ゴーストスクールと呼ばれるように、学校が存在しない、あるいは教師がいない学校が多く存在し、「ノン」フォーマルという否定の接頭辞を伴う名前とも相まって、その信頼性を失墜する結果になった (DAWN 2016, The News 2018)。また教育政策やカリキュラムの策定は連邦政府の管轄であったが、2010 年の憲法改正で州にその権限が移行された。しかし、州政府に NFE 政策の知見がなく、さらに政策実施段階を支援する NGO などとのコーディネーションも悪く、シンド州では、NGO が支援する NFE 学校を卒業しても卒業資格を州政府が承認しないなどの問題も発生し、NFE の継続性と質について政府および援助機関からも多くの懸念が示されていた⁷ (国際協力機構 2019, 2020)。

パキスタン 4 州の中では、パンジャブ州が学校教育局とは独立した識字・ノンフォーマル基礎教育局を 2002 年に設置し、後述するように JICA の支援とともにその活動規模と予算を増やしてきたが、他州では、2015 年時点では、こうした実績はほぼ皆無であった。また、識字・ノンフォーマル基礎教育の担当部局も、NFE を基礎教育の補完的な役割で見ると、あるいは生涯学習の視点から見るかによって所管省庁が州ごとでばらつきがみられた。例えば、シンド州は学校教育・識字局の中に、バロチスタン州では、社会福祉局の中に、ハイバルパシュトゥンファール (KP) 州では、学校教育の外部団体に置かれる⁸ など、不就学児童、非識字者への対応として行政の立場・関与に不統一な感が否めない。

第 2 章で述べたように、パキスタンの膨大な数の不就学児童と若者への基礎教育と就労への支援は急務の課題であり、年齢で入学を制限する学校教育では、多くの不就学児童が救えないのが現状である。不就学になった理由も、貧困による児童労働、遊

牧や親が季節労働者のため定住を常としないこと、遠隔地に住んでいたりと、親が女子の遠距離通学を許可しないこと、さらに障害があることなど様々である。授業時間を午後や夕方のシフトに移すことが可能という柔軟性を持ち、家と近接したコミュニティ内で学べるというアウトリーチ型の特徴を持つ NFE のアプローチは、こうしたアクセスの問題の解決に適している。さらに、パキスタンの場合、公立の学校を建設するには、2-3 年はかかり、教育予算も限られているため、多様なニーズを抱える不就学児童を学校教育だけで対応するのは不可能と言える。NFE はコスト面で学校教育の五分之一から八分之一と低額であり⁹、学習者のニーズに柔軟に対応しうる NFE がパキスタンの教育の現状において果たす役割は大きいと言える。2018 年 11 月に策定された「パキスタン国教育政策枠組み」でも、不就学児童と非識字者への対応策として、NFE とその方法論としての Accelerated Education (速習式教育、以下 AE と記載)の拡充が、重要分野の一つとして掲げられている。州を見ても、パンジャブ州、シンド州、バロチスタン州それぞれの教育セクター計画で NFE を柱の一つとして掲げられている。しかし、予算額を見ると、パキスタン 4 州とも教育の総予算に占める NFE の予算は 1% に満たない (Government of Pakistan 2016)。

このように、NFE は多様な不就学児童・若者・非識字の成人の学習ニーズに応えうるポテンシャルを持ちつつも、かつては政府機関及び援助機関ともに NFE セクターへの関心や信頼は薄かった。しかし、後述する JICA の「オルタナティブ教育推進プロジェクト」が開始された 2015 年以降、その様相が一変した。パンジャブ州・シンド州・バロチスタン州では、NFE に特化した政策が施行され、予算・人員が増え、学校も開かれるようになった。NFE 学校の数プロ

ジェクト期間中にバロチスタン州でゼロから 755 へ、シンド州で同じくゼロから 1,405 へと増加している (国際協力機構 2020)。また不就学児童を対象とした AE カリキュラムやイクイバレンシーの確保も制度として確立しつつある。

4. パキスタン NFE における開発パートナー・実施機関の状況

ユニセフは、不就学児童の深刻な問題を解決するため、実態調査を 2013 年に行い、その報告書の中で JICA がパンジャブ州で支援した AE のカリキュラムが、パキスタンにおいては不就学児童の学習に焦点をあてた数少ないカリキュラムであるとして紹介している (UNICEF 2013)。しかし、2015 年の時点では、ほとんどの開発パートナー・援助機関は、以前のプロジェクトベースでの NFE の継続性の欠如、教育の質の低さに懸念を示し、予算・人材とも脆弱な本セクターへの支援を躊躇していた。

その流れが変わったのは、2015 年以降、NFE を推進するための政策や実施体制等の基盤強化と、質の改善が多数の開発パートナーによる協働を通じて実現されてきたことに起因する。各州での NFE 政策の承認、同セクターの人員や予算増、さらに AE カリキュラムや教材の政府による承認など、具体的な成果が可視化される中で、開発パートナーの中でも NFE への関心は徐々に拡大してきた。例えば、パキスタンの教育分野開発パートナーグループ (National Educational Development Partners' Group)¹⁰ に NFE のサブグループが 2016 年に開設された。当初は、ユニセフ、ユネスコ、UNHCR、DFID、ILO、USAID、JICA など 7 団体の参加であったが、2020 年には、世界銀行やイスラム開発銀行、世界食糧プログラムなど、従来 NFE の分野に関心がなかった団体も加わり 2020 年時点で 10 団体が参

加している。

ユニセフは、2016 年からのパキスタンへの教育支援計画の 5 つの柱の一つに NFE の推進を掲げ、日本の国連機関連携無償資金協力やノルウェー政府基金などの資金を活用し、全国で AE を推進する学校を開校している¹¹。また、ユニセフの新しい旗艦プログラムである Generation Unlimited は、10 代以降の若者への教育と職業訓練の連携をうたっており、この分野での NFE との親和性も高い。USAID は、シンド州の「シンド読書プログラム」の中で NFE 学校を開校し、現在他州への活動を広げている。DFID も自らのプロジェクト実施機関を通して成人識字カリキュラムの改善などに参画しており、ILO はパンジャブ州において児童労働向け NFE の支援をしてきている。UNHCR は、従来の難民向けの NFE の推進とともに、AE のグローバルネットワークにおいてパキスタンを重点国の一つとして取り上げることを推進している。

さらに、近年世界銀行は、人的資本 (Human Capital) の側面から学習と就労、生活改善に注視¹²するとともに、学習の貧困 (Learning Poverty)¹³の解消を目指し、低学年でのリテラシー能力の習得が、その後の生活や貧困からの脱却につながるという方向性を打ち出している。どちらも NFE のアプローチや対象者との親和性が高いことがパキスタンでは認知されており、2020 年から世界銀行による NFE 関連のプログラムが実施される (DAWN 2020) ほか、COVID-19 への対応策としても、NFE の活用が視野に入れられている。イスラム開発銀行は、シンド州に有償・無償の NFE ファンドの実施を計画しており、シンド州政府と話を進めている (筆者インタビュー 2020)。このように、数年の間に NFE への懸念は払しょくされるとともに、NFE の対象者やアプローチの重要性が認識され、多様な開発パートナーがサービスデリバリーの手段として

NFE のアプローチを活用し始めている。

5. JICA のパキスタン NFE 分野 15 年間の協力の経緯

パキスタンは 4 州と連邦直轄地域からなる連邦制の国であるが、その中で一番大きく約半分の人口 1 億人を抱えるパンジャブ州の識字・ノンフォーマル基礎教育局に JICA は、2004 年から支援を行ってきている。2002 年にパンジャブ州が、州の識字と不就学児童問題への対応に特化した局を新たに設置し、その設立に連動して、運営能力の強化を JICA に要請したことが背景にある。最初の「パンジャブ州識字推進プロジェクト (Punjab Literacy Promotion Project - PLPP)」は 2 つのフェーズで構成され 2004 年から 2011 年まで実施された。このプロジェクトでは、運営能力の強化として、マネジメント情報システムの構築と、それを活用したエビデンスに基づいて識字・ノンフォーマル基礎教育学校の運営を行うことが主眼であった。この中で、学校の設立から運営、モニタリングまでを包括的にマネジメントする、「Data Driven Management」が導入され、パンジャブ識字局の運営能力も向上し、10 年戦略計画の作成や予算の増額¹⁴も見られた (Literacy & NFBE Department 2015)。

次に、2011 年から始まった「パンジャブ州ノンフォーマル教育推進プロジェクト (Non Formal Education Promotion Project - NFEPP)」は、NFE の質の向上を主な目的としていた。ノンフォーマル基礎教育では、一度も学校に行ったことがない、あるいは中退してしまった児童や若者へのセカンドチャンスを提供しながらも、長年その学習の質については手つかずにされてきた。一人の教師が 1-5 年生を同時に教えるマルチグレード方式をとっており、教師も正式な資格を持たない代用教員であることが多

く、結果として低学年の児童への授業が中心になってしまい、学齢期を過ぎた児童や若者の学習がないがしろにされがちであった。さらに、少ない資源の中でいかに効率的かつ有効に学習者の学力やコンピテンシーを上げるかに注力したカリキュラムや教材はそれまでなかった。そこで NFEPP プロジェクトでは、特にカリキュラム、教材、アセスメントツールの開発を行い、幼児準備教育から小学5年までの60-72カ月（約5-6年）の初等教育を30-32カ月（約3年）で学べるAEプログラムを開発した。このカリキュラムは、パンジャブ州政府によって2015年に承認されており、パキスタンにおいては、学齢期を過ぎた不就学児童向けの初めてのアプローチとして援助機関が関心を示し、のちに USAID やユニセフが、それぞれのプログラムで活用している。

6. オルタナティブ教育推進プロジェクトの概要とその成果

こうしたパンジャブ州での成功を基に、「オルタナティブ教育推進プロジェクト (Advancing Quality Alternative Learning Project、以下 AQAL と記載) が、2015年9月から2020年3月の期間、連邦直轄地域、パンジャブ州・シンド州・バロチスタン州を対象地域として実施された。

AQAL では、NFE のアクセスと質の改善のため、上記の対象地域において NFE のシステムが強化されることを目標とし、具体的には3つの成果を設定した。一つ目は、NFE を推進する基盤として政策や実施体制等が強化されること、二つ目は、データに基づく NFE のマネジメントシステムが導入されること、三つ目は、それぞれの州政府実施機関による学習者のニーズに寄り添った教育の質の向上と学びの認証の体制が整備されることであった。この章では、以下のとおりそれぞれの成果の取り組みを描出したい。

(1) NFE 基盤整備

一つ目の、NFE の基盤整備では、二つの主たるアプローチがとられた。それは「政策の作成・承認」と「プラットフォーム型協力による行政当局の能力強化」である。プロジェクト開始当初は、NFE のニーズはあるが、担当部局の能力不足（人員・予算）と脆弱な体制が課題となっていた。そこで、まずは NFE への信頼と自信を獲得することが必要であった。そのため、まずそれぞれの州で政府公認のタスクフォースや、ワーキンググループが形成され、それぞれに、カリキュラム、教材、教員マネジメント、官民連携などを担当する教育局内の専門部局、職業訓実施機関、援助機関、NGO などがメンバーとして参加し、協働する「プラットフォーム」が作られた。その結果として具体的な NFE 政策、NFE 当局能力強化計画、カリキュラムと教材、モニタリングのフレームワークなどが政府から承認され、NFE の活動を多角的に下支えする枠組みが形成された。また、それまで NFE に関連する様々な団体や部局が一堂に会することはあまりなかったが、正式承認の獲得までのプロセスで、それぞれの団体や専門家が持つ特性や強みをお互いに認識することになった。つまり、プラットフォームによって、関係者間の目的意識の共通化、役割分担の明確化が加速し、結果として、NFE を提供する「システム」の継続性も担保することにつながったと言える。例えば、カリキュラムや教材、教員関連のフレームワークなどは、多様な部局が関わることから、通常は承認までの時間を要することが多い。しかし、このプラットフォームに、それぞれの部局が当初から加わったことで、オーナーシップも育ち、それによって、承認プロセスが短期化され、同時に数種類の承認を得ることに成功した。援助機関間のコーディネーションでも、JICA が技術協力で支援したカリキュラムや教材を使って USAID やユニセフ

フが NFE のクラス運営をするなどのモデルが実現した。

NFE の政策は、パンジャブ州・シンド州・バロチスタン州で政府から正式に承認された（それぞれ 2019 年、2017 年、2017 年に承認済み）。政策文書では、NFE の学習の保障と学校教育及び職業訓練とのイクイバレンシーが担保され、政策文書に付属する政策実施計画、財政計画も策定されている。特にシンド州とバロチスタン州では、学習者の数、ニーズなどの教育の現状、予算や運営体制をデータに基づいて作成し、政策実施計画では、長期（5-8 年）と短期（3 年）の両プランを作成したのが特徴的である。膨大な数の非識字者及び不就学児童の対応に必要な人員と予算も相当の規模となるが、それを実施する体制や能力の不足が懸念となる。そこで、短期の計画では、既存の活動に加え、新規に出来る対策を盛り込み、段階的に長期的な計画を作成した。その結果、バロチスタン州では、プロジェクトの 4 年間に予算は、1,320 万ルピーから 1 億 1,320 万ルピーへと約 9 倍、人員は 24 人から 107 人へと 4 倍増となった（国際協力機構 2020）。シンド州では、6 億ルピー（約 4 億円）の新規プロジェクトが 2020 年から開始の予定である（国際協力機構 2019, 2020）。

(2) データに基づいた運営能力強化

二つ目の取り組みは、「データに基づいた運営の強化（Data Driven Management：DDM）」で、国の教育動向の把握から、教室運営といった現場レベルまで、データやエビデンスを基に日常の教育行政を実施することで、教育システムの向上を目指したものである。

AQAL では、そのデータを管理する「NFE マネジメント情報システム（NFEMIS）」を開発した。NFEMIS は次の二つの機能を有する。

①教育統計等のデータ収集：リアルタイム

で NFE に関するデータを収集し、国や州の教育統計に活用すること、②マネジメント：現場レベルから全国レベルまで、データに基づく政策立案、実施、評価といった一覧のマネジメントを、IT ツールを駆使して促進することである。先行プロジェクトで開発されたソフトウェア版から、ウェブと携帯電話によるオンライン版(図 1)に移行し、データ入力と報告書作成機能が同時に行えるようになった。これにより、現場で得られた



図 1 NFEMIS 携帯版の画面

情報をタイムリーに各担当者が把握し、それに基づいて PDCA（Plan-Do-Check-Act）サイクルの運営が可能になった。NFEMIS オンライン版は、学習者・教師・教室の質的及び量的データを網羅している。例えば、学習者の学習到達度、出席率、不就学児データ、学校・センターのモニタリング記録、教室運営に必要な黒板や教科書などの調達状況など、教室レベルのデータから、行政レベルのデータまで網羅的な情報を記録し、分析することができるので、質的・量的観点から総体的に NFE の実態を見ることができる。

また、データ分析を基にした意思決定は、国、州政府などのいわゆるハイレベルでのみ実施されるものという意識がパキスタンでは根強いが、このツールを使うことで、教室運営などの現場で必要な意思決定とアクションがデータに基づき行える。例えば、中間アセスメントで、算数の平均点が低い NFE センターや地域を抽出し、他地域や当該センターの過去の実績と比較分析することでモニタリング担当官や県の行政官がその原因を探り、適格な改善行動を迅速に取ることが可能となる。また、携帯版は、そ

の場で手軽に入力できるので、先生や現場の行政官・NGO スタッフに人気で、積極的にデータを入力活用する文化ができつつある。

さらに、NFE 関係機関のデータを NFEMIS で収集するようになるにつれ、学校教育のデータと連携する仕組みが州と連邦で出来上がり、パキスタンの年間教育報告書 (AEPAM 2018, 2019) にも NFE の関連情報が記載されるようになった。

(3) 学習者のニーズに寄り添った教育の質の向上と学びの認証

三つめは、学習者のニーズに寄り添った教育の質の向上と学びの認証である。プロジェクトでは、①学齢期を過ぎた児童と若者の学びの保障として、AE プログラム (表 1 の 1、2)、②16 歳を過ぎた若者や大人の学びの保障として、基礎識字・ライフスキル・収入向上の要素を組み合わせた産業別識字や保健・識字などのニーズ別のプロ

グラム (表 1 の 3、4、5) を開発した。

①の AE プログラムは、不就学児童の中で大多数を占める、学校教育の機会を逸したおおむね 8 歳¹⁵ から 16 歳の児童を対象としている。初等教育で習得すべきコンピテンシーと学習到達目標を基盤にして、短縮された期間内にその質を落とさず習得できる方法であり、学習者たちが、日々の成長の過程の中で身につけた経験及び能力を最大限に生かすことで速習教育を可能にしている¹⁶。例えば、学校に行っていないでも 8 歳程度までの成長過程で認知能力は育っており、日常の家事手伝いや購買経験等から身につく国語力 (特に話す・聞くを通じた理解力・読解力) や、社会や理科に関する基本的な情報や簡単な計算力等の「Prior knowledge (既存の知見)」を学び方の中に生かした。

さらに、教材や学び方にも特徴があり、学年別の学習を A (就学前最終学年に相当する Kachi から 1 年生)、B (2-3 年生)、C (4

表 1 AQAL で作成したノンフォーマル基礎教育及び成人識字プログラム

No	プログラム	主な特徴
1	ノンフォーマル基礎教育—速習法プログラム—初等	ノンフォーマル初等教育プログラム。32-36 カ月で、AE・統合的アプローチにより、初等教育レベルとの同等性と、その卒業資格を担保する。
2	ノンフォーマル基礎教育—速習法プログラム—中等	ノンフォーマル中等教育プログラム。18-24 カ月で、AE・統合的アプローチにより、中等教育レベルとの同等性とその卒業資格を担保する。
3	成人識字、ライフスキル、収入向上プログラム	6 か月で基本的な読み書き、計算能力、ライフスキル、貯蓄と収入向上を学ぶ
4	識字と技術統合プログラム (産業別識字プログラム)	基本的な読み書き、計算などの識字能力と、レンガ工、農業、酪農など職業技術と収入向上能力のコンテツとともに学ぶ。
5	識字と保健プログラム	基本的な読み書き、計算などの識字と、母子保健、予防接種、健康と衛生、栄養、病気の予防を学ぶ。

(出典：AQAL 業務完了報告書から抜粋)

-5年生)の3つのパッケージに統合するとともに、低学年では、国語・理科・社会を科目別に分けず統合的に学習できる教材を開発した。この教材には、女兒・女性がリーダーシップをとったり、男女がともに参加するエピソードやイラストを積極的に取り上げるなどジェンダー配慮も行っている。

AEには、指導法が重要な役割を果たしており、授業のはじめに学習内容と学習者の生活を関連付ける話を導入として関心を持たせ、アクティビティを通じた思考力の促進を図っている。また、Phoneticsという音と表記の法則を結び付けて教える手法¹⁷などで、授業時間の短縮と質の担保の両立を図っている。こうした方法は、教員が一方的に話し、生徒がそれを一言一句暗記する記憶重視型の授業が一般的なパキスタンにおいては革新的な取り組みと言える。本質的な思考力、応用力が育つように意図されており、今後の学校教育のカリキュラムや教授法の改定に参考となる要素も多くを含んでいると考えられる。

AEは、国際的に「社会的に不利、学齢期を過ぎた、あるいは不就学の児童と若者に教育へのアクセスを保障するため、柔軟で、年齢に即したプログラムで、時間を短縮するもの」(Myers et al. 2017)と定義されている。そしてそのゴールは「年齢的な認知能力のレベルに対応した効果的な学習アプローチを通して、基礎教育のコンピテンシーと同等で公的に認証証明を学習者に提供する」ものとされている(Myers et al. 2017)。このように学習内容同様にその学習結果の認証が重要となる。AQALでは、政策で不就学児童や若者、非識字者の学習権の保障をするとともに、NFEの学習コースが学校教育の初等・中等教育と同等であることを政府が公式に認証する制度¹⁸を作り、その後の公教育や職業訓練への継続及び就業につながる学びの過程の複線化に取り組んできた。

さらに、プロジェクトではいくつかのパイロットセンターを開校し、教科内容、教え方、コミュニティとのかかわりなどの知見の蓄積と検証をしてきた。特に、学習者の学習達成度及び教員の指導能力、学習環境の改善状況の確認に関しては、プロジェクトで開発した学習パッケージを導入しているシンド州のパイロットノンフォーマル基礎学校において、アガハーン大学教育開発研究所(Aga Khan University: AKU)と協力してアクションリサーチを2018年2月から1年間実施した。初等教育1年生レベルのパッケージAのウルドゥ語(理科と社会を統合したもの)、算数、英語の学習到達度、教師の教授法の有効性を検証した。また、アクションリサーチとして、AKUの専門家が教材や教授法などの質を測りつつ、教授法などの改善もそのプロセスを通して行われた。比較対象として、学校教育の教科書を使用している従来型のノンフォーマル基礎学校も調査された。学習者の学習到達度を、5段階のレベルに分けて調査を行い、表2のとおり、パイロット校では、ベースライン時に70%以上の学習到達度を示したのは2.6%だったが、エンドライン時には53.9%と飛躍的に改善した。これが、非パイロット校では21%にとどまっており、パイロット校のほうが、学習到達度の高い児童の割合が多くなっている。

教師の指導能力でも、教科の知識や指導技術の試験結果を見ると、エンドライン調査の時点でパイロット校が74.8%(ベースラインの時点から21.4%スコアがアップ)だったのに対し、非パイロット校では、53.9%(同時点から7.8%スコアアップ)であり、パイロット校のほうが、教師の指導能力の面でも大幅に改善されている。

また、学習環境の改善では、①教室環境(物理的な環境、清潔感、衛生、学習環境)、②教室運営(教室水準、席の配置、教材管理、教員と生徒のやりとり、学習者の自発的な

表 2：児童の学習到達度の比較

	学習到達度	ベースライン 到達者の割合(%)	エンドライン 到達者の割合(%)	差異
パイロット校 (8校)	70%–100%	2.6	53.9	51.3
	60%–69.9%	4.3	20.0	15.7
	50%–59.9%	15.7	10.4	-5.3
	40%–49.9%	18.3	4.3	-14
	39.9%以下	59.1	11.3	-47.8
非パイロット校 (8校)	70%–100%	1.0	21.0	20
	60%–69.9%	4.0	14.0	10
	50%–59.9%	10.0	25.0	15
	40%–49.9%	6.0	14.0	8
	39.9%以下	79.0	26.0	-53

出典：アガハーン大学教育開発研究所 アクションリサーチ・エンドラインレポート

学び、時間管理)、③指導と学び(授業計画、指導方法とアプローチ、指導ガイドの使用、アセスメントと評価、記録)の3項目で調査し、パイロット校ではすべての項目で、良好と判断される割合が上がったのに対し、非パイロット校では、あまり改善が見られなかった。

成人識字については、表1のように3つのプログラムが作成された。従来基礎識字の教材を中心に行われていた識字コースに加え、機能的識字(Gray 1956, Street 1985, UNESCO 2018)¹⁹の観点を重視し、ライフスキル、収入創出・向上を合わせた統合的なカリキュラムが開発されている。この組み合わせにより、受講者の識字教育に対する関心を高めるとともに、アクセスしやすいNFEの学習環境で、経済的自立促進にもつなげる試みがされている。また、他分野の行政機関や企業などと連携し、職種別の識字教材(畜産、農業、レンガ工)も作成された。各職種における基礎的な知識や技術の習得と識字教育を組み合わせることで、対象者が学習意欲を保ち、知識や技術と識字を効率的に身につけることが可能となった。また、バロチスタン州では、People's Public Health Initiative (PPHI)

と社会福祉局と連携し、保健と識字を組み合わせた識字教室のパイロットを3つの地域保健センターで実施した。女性を対象に、家庭の保健や栄養などに焦点をあてた保健教育と識字は、受講者の関心の高い領域であり、その有効性は、PPHIが外部コンサルタントを活用して実施した、PPHIの業績評価の中でも高く評価されている(PPHIとのレビュー会議での報告結果に基づく)。

7. プラットフォーム型協力としてのAQALの意義

これまで述べてきたAQALの取り組みは、1) これまでの日本のNFE支援から得られた教訓及び横断的に取り組まれるべき提言への対応、2) キャパシティ・ディベロップメントとしての技術協力、の観点から顕著な意義を有する。

第1章で述べたとおり、NFE支援は取り組み自体は効果的でも、裨益者数・事業予算も限定的な点の活動になりがちな傾向があり、効果的な取り組みをさらに普及・定着していくためのカウンターパートの能力開発や制度・政策面の強化など、面的な広がりを持つ協力の必要性が言われてきた

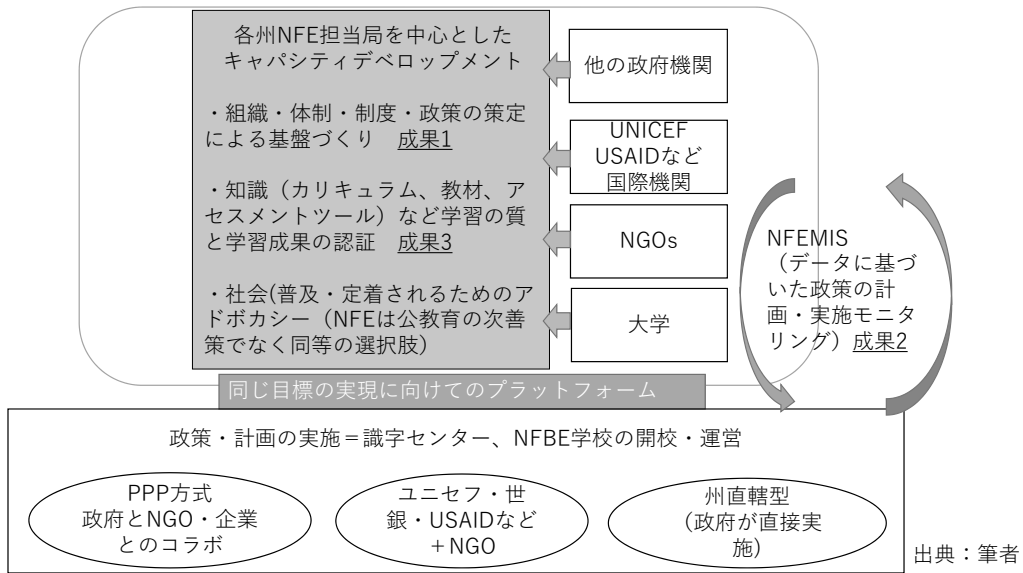


図2 プラットフォーム型協力としてのAQUAL

（国際協力機構 2005, 三宅・小荒井 2009）。図2に示す通り、AQUALはNFEの個別の活動（教材づくりや学校運営など）を担うプロジェクトや支援組織の一つとしてではなく、むしろ各州NFE担当局を主体とし、様々な州関係機関、国際機関、NGO、大学が実施主体として参画するプラットフォームを作り、機能する仕組みを作り上げてきた。また、プラットフォームを通じて関係機関と教育制度や教科書などのコンテンツを議論を重ねながら作り上げてきたプロセスもこのプロジェクトの特徴と言える。具体的には、各州NFE担当局の組織・体制・政策・制度面での強化（成果1）、学習内容や教授法を提供する側のミニマムスタンダード²⁰や、学習した成果を認定するイクイバレンス制度など、国際機関やNGOを含む多様な組織が個々に取り組むのではなく州政府承認のものとして共有して使用する仕組みと内容の開発（成果3）、NFEMISを開発し、現場のモニタリングや行政側のプログラム管理と政策立案に役立てるデータに基づいた情報マネジメントシステムの開発と制度

構築（成果2）、という要素を包括的に強化するプラットフォームそのものへの支援を行ってきたと言える。また、政策策定から現場のモニタリングや教授法まで包括的に取り組んだことで、現場のニーズに合った学習者の修了資格取得を可能とし、汎用性の高い携帯電話によるモニタリングを通じて、政策、政策実施、現場でのサービスデリバリーが相互に結びついた仕組みを作り出すことに成功した。これは、日本のNFE支援の課題とされてきた局所的な取り組みになるという課題を克服し、州政府のオーナーシップのもと、より多くの開発パートナーの参画を促し、裨益者数及び事業成果の最大化を実現する「プラットフォーム型協力」の可能性を示したものと言える。また、こうした取り組みは、NFE支援にあたって取りまとめられた横断的提言（国際協力機構 2005）のうち、「多様なアクターとの連携と協力の強化」、「ICTの活用」、「モニタリング評価」に対応したものとも言える。本稿に加え、プロジェクト報告書（国際協力機構 2019, 2020）、専門家による各種報告

会、執筆活動を通じ、本事業が日本のNFE支援にもたらす示唆について広く共有されていくことが期待される。

技術協力におけるキャパシティディベロップメント (CD) に関しては、外国人専門家への過度の依存とローカル専門家の活用不足、ドナー間の重複や競合の問題があり、被援助国が受け身的で協力プロセスがドナー主導となっているため、技術協力の成果があがっていないという認識がされてきた (国際協力機構 2006)。そこで、国際協力機構 (2006) では、キャパシティを組織、体制、制度、政策、社会、知識から構成される包括的な概念として整理し、CDとしての技術協力の分析を行ってきた。AQAL と言えば、包括的な視点から CD への支援がなされてきた。例えば、組織面では、各州でNFE担当局が設置され、人員が配置、NFE事業が予算化された。体制面では、NFE政策とその実施にかかる関係者が一堂に会する場が存在し、調整メカニズムとして機能してきた。そして各州の教育セクター計画、NFE政策という政策面でも必要な取り組みがなされ、教員の雇用と育成、モニタリング、学習到達度の認定などの制度が制定された。さらにNFEは学校教育の次善の策ではなく、同等の選択肢であるという社会的理解が醸成され、知識面では技術協力事業の直接の成果としてカリキュラム・教材・アセスメントツールといった技術的成果が開発・活用された。また日本人専門家に依存せず、パキスタン内外の国際機関や現場でNFEの豊富な経験を持つローカル専門家の力を最大限に活用することを基本姿勢としていた点でも、従来の技術協力の課題を克服し、各州政府を主体とした包括的なCDが実現していたと言える。

国際協力機構 (2006) では、エントリーポイントから見た JICA の協力アプローチとして、1) 特定のコミュニティや地域社会などの場を設定して CD を支援する「エンパワ

メント型」、2) 政府の現業部門を中心とした人材育成、技術普及あるいは研究開発の「拠点機能形成」、3) 国レベルなど、広域に適用すべき特定の政策、法制度、体制の形成や運用強化、の3つを提示している。これらはいずれも JICA の協力アプローチとして技術協力事業のスケールアップ、普及拠点形成、制度化を念頭に置いたものである。AQAL は、コミュニティ内のNFEセンターを不就学児童や若者、成人の学びの場として設定し、各州政府が人材育成、技術普及の拠点となり、政策及び制度の確立に向けて取り組んできたという点で上記の3つの特徴をそれぞれ有していると言える。それらに加えて、AQAL がその独自性を発揮するのは、JICA 技術協力事業のスケールアップ、普及拠点形成、制度化を意図したのではなく、図2のとおり、各州政府を主体としたプラットフォームに国際機関、州直轄、Public Private Partnership (PPP) 方式など多様な開発パートナーが参入可能で開かれた形で進化・発展している点である。AQAL の支援により各州で認証されたカリキュラム・教材・アセスメントツール並びにNFEMISを開発パートナーが活用することで、各州政府と開発パートナーによる一貫したNFE政策・実施・モニタリング評価が可能となっている。そして2,280万人を数えるパキスタンの不就学児童や非識字者の課題に対して、前述したドナー間の競合、重複を排除し、NFEのプラットフォームを形成することで裨益者数の最大化に貢献していると言える。また、このプラットフォームを支える大学の存在も見逃すことができない。前述したように、NFEの効果をエビデンスとして裏付けるうえでアガハーン大学教育開発研究所との連携が行われた。それに加え、アラマイクバル放送大学は学歴を逸した児童や成人が小中学校卒業と同等の資格を得られるNFEコース修了に必要な単位を通信教育などで取得することを可能

にし、NFE 教員向けの資格取得コースも提供している。このような大学の役割は、パキスタンにおける NFE を支える社会的インフラとしての意義が大きい。

8. 今後に向けて

パキスタンの教育の大きな課題である不就学児童や非識字者への対策として、NFE の脆弱な基盤を構築・強化しつつ、学校教育との垣根を越えて取り組むことはシンド州やバロチスタン州ではすでに始まっている。しかし、まだそれは課題解決への第一歩にすぎない。さらに 2020 年初頭から始まった COVID-19 の影響は計り知れず、貧困や衛生・栄養などの問題とも相まって、基礎教育の機会を得ることができない児童や若者の数が増加することは確実である。その中で、NFE のニーズとその方法論としての AE の必要性はパキスタン政府の中でもさらに認識が深まっている。今後、政策、カリキュラム、教材なども社会的ニーズにあわせて改訂していかなくてはいけないであろう。さらに公教育全体として学校教育と NFE との親和性も高めていかなくてはならない。元来社会的に困難な児童や若者の学習をサポートすることを念頭に置いて開発された NFE のカリキュラムや教材、教授法では、よりコンピテンシーを重視した、学習者にとってわかりやすく、関心を促すものにするための議論が活発になされてきた。その経験を基に、今後学校外の児童だけでなく、学校内の児童たちへの補習やキャッチアッププログラムにも活用、応用できると考えられる。また、NFE の中等教育は、職業訓練や、ライフスキルのコンテンツも多く含む形で、学校教育とのイクイバレンシーを担保するデザインが検討されてきた。今後貧困層が増加し、働きつつ学ぶ、あるいは学ぶことのインセンティブとして収入の向上につながるプログラムを切望する児

童や若者が増加することも考えられる。今まで NFE が実践してきた多様な学び・学習チャンネルの多様化 (Diversification of learning paths) は、SDGs で唱える生涯学習や人間開発の基盤としても重要であり、これに対応できるコンテンツと政策による基盤整備が急務である。政府の教育財政もひっ迫が予想される折、今後より強固かつ面的な広がりを持つ連携を州政府や開発パートナーとが築く必要があり、世界銀行の Human Capital Project や日本政府の国際機関連携無償資金協力などとの連携模索が始まっている。また、オルタナティブな学びとして、多様な教材やアプローチとその成果を、こうした開発パートナーや学術機関とも連携して検証し、その質を向上させていくことも重要である。

さらに、学校教育と NFE のイクイバレンシーの確保が、東南アジア地域ではかなり進んでおり、インドネシアやフィリピン、タイなどはその先進国と言える。ユネスコバンコク事務所は、Flexible Learning というフレームワークのもと、こうした NFE の枠組み作りのサポートと実践例のシェアを推進しており、パキスタンの事例も含め、より多様な国々との連携が可能である。また、UNHCR 主導で AE を推進する Accelerated Education Working Group は中東の難民や、アフリカ地域でのネットワークを広げており、前述のようにパキスタンについても重点国として位置づけていることから、今後の連携が必要とされる。

この状況は日本も他人事ではなく、COVID-19 以降の世界では、学習の困難に直面する児童の数も増加することが予想される。ユネスコアジア文化センターなどではすでに、日本の公民館や夜間中学などの活動を通して日本の基礎教育の保障と生涯学習に取り組んでおり、パキスタンの経験が日本の中で生かせることもありえるだろう。今後日本も含めたグローバルなネットワー

クの活用と普及を促進していくことが急務である。

注

¹ 本稿は筆者の個人的な考えを述べたものであって、現在所属する組織の見解を代表するものではない。

² NFE の定義については、ユネスコ (2011) <http://uis.unesco.org/en/glossary-term/non-formal-education> や丸山・太田 (2013) を参照。

³ ただし、タイやインドネシアなどでは長年政府が一定の予算を NFE につけて、アウトリーチの取り組みをしてきた。BRAC など大規模 NGO が NFE を主導してきたバングラデシュなどでも、政府による政策や学習の認証制度などの制度化は進んでいる。さらに、アジアの多くの国で、NFE 政策策定や学校教育と同等の資格を認証するイクイバレンシー制度を制定する動きが 2000 年代から始まっている。

⁴ 中等教育での純就学率自体も男子 45.9%、女子 39.15% と全体的に低い。

⁵ バングラデシュの場合は、女子は 92%。

⁶ イクイバレンシーは、「代替教育 (Alternative Education) の卒業資格が学校教育または職業教育の卒業資格と同等であること」と定義され、その認定制度化がアジア各国で進んでいる (UNESCO 2010)。

⁷ AQAL プロジェクトの終了時評価調査報告書及び業務実施完了報告書によると、プロジェクト形成調査で、政府関係者及びドナーから NFE に対するネガティブなコメントがあったと述べられている。

⁸ 2020 年に KP 州では、学校教育局内に NFE 担当ユニットを設置した。

⁹ AQAL プロジェクトの試算では、学校教育及び NFE の予算をそれぞれの学習者数で割ったものの 1 か月分で、前者が 2,582 ルピー、後者が 380 ルピーである。(2020 年 1 月時点のプロジェクト資料より)

¹⁰ 教育開発国際機関のネットワークで、パキスタ

ンにおける教育予算の改善を目指す。

¹¹ JICA/UNICEF の国連機関連携無償プロジェクトレビュー会議 (2018-19 年) による

¹² <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital/brief/about-hcp>

¹³ <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/learning-poverty>

¹⁴ 2 億 7,500 万 (2006-07 年度) から 24 億ルピー (2014-2015 年度) へと増額した。

¹⁵ パキスタンの初等教育の学齢期は 5-9 歳であり、9 歳までは学校教育 (初等) を受けることが可能である。他方、8 歳前後から AE プログラムで学べば、3 年でキャッチアップすることが可能なため、大きな後れを取らずに中等教育校に入学出来る。よって、8 歳前後の児童からを、AE プログラムの対象としている。

¹⁶ 速習にするための方法は、学校教育カリキュラムの学習到達度指標 (Student Learning Objectives = SLOs) をレビューし、コンピテンシーの習得に支障をきたさない SLOs を統合あるいは削除する。これを基に「テーマ」を決めて、学年を横断できる内容をまとめる。教科間の統合では、似通った学習目標を持つ SLOs を統合した。さらに、教授法や教科書ガイドの作成では、学習者の年齢や環境に親和性のある内容とするような配慮を行った。

¹⁷ 表音文字であるウルドゥ語の特性を生かし、音と文字 (つづり) の関連性を学ぶことで、音で聞いた単語を文字化できる速習法。学校教育では、この音と文字化の法則を教えず、アルファベットの習得を最初にするが、単語や行動をすでに認知できる年齢の児童や若者には、Phonetics がより有効である。

¹⁸ 連邦教育部は 2017 年連邦政府承認の ALP カリキュラムを基に、2019 年 8 月「イスラマバード首都圏でのアセスメント及び試験フレームワーク」を承認した。パロチスタン州では 2017 年に「パロチスタン州 NFE アセスメントメカニズム」が初等・中等局次官から承認、通達された。シンド州では 2018 年に「シンド州 NFE アセスメントメカニズム」が学校教育次官

から承認、通達された。

- ¹⁹ 単なる文字の読み書き能力だけでなく、家庭、コミュニティ、あるいは仕事場での生活に十分に参加するための日常における生活改善や収入向上、職業での技術的な理解とその活用ができる能力
- ²⁰ NFEは多様な学習対象者向けにそれぞれ柔軟なアプローチで実施するが、その中でも一定の質の担保をするため、学習環境・教師の能力・学習成果の3つについては、最低限（ミニマム）な基準を政府機関が設定することが重要である。

参考文献

- 大安喜一・内田光俊（2017）「国際的な成人教育・開発目標の枠組みを視野にした公民館・CLCにおける国際交流」日本公民館学会年報第14号、100-110頁
- 国際協力機構（2005）「ノンフォーマル教育の拡充に向けて」
https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/field/pdf/200505_01_00.pdf
- 国際協力機構（2006）「途上国の主体性に基づく総合的課題対処能力の向上を目指してーキャパシティ・ディベロップメント（CD）〜CDとは何か、JICAでCDをどう捉え、JICA事業の改善にどう活かすか〜」
https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/cd/pdf/200603_aid_00.pdf#search=JICA+CD
- 国際協力機構（2019）「オルタナティブ教育推進プロジェクト終了時評価調査報告書」、JICA
- 国際協力機構（2020）「オルタナティブ教育推進プロジェクト業務完了報告書」、JICA
- 丸山英樹・太田美幸編（2013）『ノンフォーマル教育の可能性ーリアルな生活に根差す教育へ』、新評論
- 丸山英樹（2016）「持続可能な開発とノンフォーマル教育のグローバルガバナンス」『国際開発

- 研究』第25巻第1・2号、71-79頁
- 丸山英樹・太田美幸・二井紀美子・見原礼子・大橋知穂（2016）「公的に保障されるべき教育とは何か：ノンフォーマル教育の国際比較から」一橋大学機関リポジトリ〈教育と社会〉研究、第26：63-76頁
- 三宅隆史・小荒井理恵（2009）「我が国の成人識字教育協力の現状と課題」『国際教育協力論集』第12巻第2号、43-54頁、広島大学教育開発国際協力研究センター
<https://home.hiroshima-u.ac.jp/cice/wp-content/uploads/2014/02/12-2-04.pdf>
- Academy of Education and Professional Training. Ministry of Federal Education and Professional Training (AEPAM). (2018, 2019). *Pakistan National Education Statistics 2016-17, 2017-18*. AEPAM.
- Aga Khan University & JICA. (2019). *Action Research- Efficacy of Curriculum, Materials and Assessment Practices for Quality Teaching and Learning Processes in the Non-Formal Basic Education*. AKU-IED.
- ASER Pakistan. (2019). *Annual Status of Education Report*. ASER Pakistan
- Commonwealth of Learning (COL). (2020). *Keeping the Doors of Learning Open Covid-19*. [https://www.col.org/news/press-releases/keeping-doors-learning-open-covid-19] (accessed on June 19 2020)
- DAWN (published on 22 Sep 2016). *Audit unearths fake teachers, ghost schools, in basic education project*. [https://www.dawn.com/news/1285326/audit-unearths-fake-teachers-ghost-schools-in-basic-education-project] (accessed on June 19 2020)
- DAWN (published on 7 May 2020). *WB to aid Pakistan in creating new model for non-formal education*. [https://www.dawn.com/news/1555172] (accessed on June 19 2020)
- Government of Pakistan. (2016). *Pakistan Economic Survey 2015-16*. Government of Pakistan.
- Gray, W. (1956). *The Teaching of Reading and Writing*. UNESCO.

- Myers, J., Pinnock, H., Lewis, I. (2017). *Accelerated Education: Guide to the Principle*. Accelerated Education Working Group (AEWG).
- Literacy and Non formal Basic Education department (L&NFBED). (2015). *Sectoral Plan*. L&NFBED, Government of Punjab.
- Scott, M. T. (2018). *Functional Literacy and Numeracy: Definitions and Options for Measurement for the SDG Target 4.6*. UNESCO.
- Rogers, A. (2005). *Non-Formal Education – Flexible Schooling or Participatory Education?*. The University of Hong Kong.
- Sindh School Education & Literacy Department: イスラム開発銀行の協力につき、関係者に筆者インタビュー (2020年4月)
- Street, B. (1984). *Literacy in Theory and Practice*. Cambridge University Press.
- The News (published on 28 April 2018), 'No action against BECS officials running 2,350 ghost schools'.
- UNESCO. (2010). *Achieving EFA through Equivalency Programmes in Asia-Pacific; A Regional Overview with Highlights from India, Indonesia, Thailand and the Philippines*.
- UNESCO. (2013). *Flexible Learning Strategies Country Case Report*. UNESCO Bangkok.
- UNESCO. (2016). *Flexible Learning Strategies for Out-of-school Children and Youth*. UNESCO Bangkok.
- UNESCO Institute of Statistics. (2017). *Literacy Rate among the Population Aged 15-24 Years* [http://uis.unesco.org/en/country/pk] (accessed on May 28, 2020).
- UNICEF. (2013). *Out-of-School Children in the Balochistan, Khyber Pakhtunkhwa, Punjab and Sindh Provinces of Pakistan*. UNICEF.
- UNICEF. (2017). *Situation Analysis of Children in Pakistan*. UNICEF.
- UNICEF. (2019). [https://www.unicef.org/pakistan/education#:~:text=An%20estimated%2022.8%20million%20children,population%20in%20this%20age%20group.] (accessed on May 28, 2020)
- International network for education in emergencies (INNE) [https://archive.ineesite.org/en/accelerated-education] (accessed on May 28, 2020)
- UNDP. (2019). *Human Development Report 2019*. UNDP.

15 Years Endeavor of Non-Formal Education in Pakistan and its ‘Platform-Based Cooperation’

Chiho OHASHI

Japan International Cooperation Agency Expert

Kazuro SHIBUYA

Japan International Cooperation Agency

Pakistan faces serious issues on education, with huge number of out-of-school children and youth and low literacy rate. The Japan International Cooperation Agency (JICA) has worked for Non-Formal Education (NFE) sector in Pakistan for 15 years to strengthen NFE delivery mechanism to tackle these issues. The Advancing Quality Alternative Learning (AQAL) project (2015-2020) aimed to 1) establish foundation of effective NFE delivery system, 2) enhance NFE Data Driven Management through NFE Management Information System, and 3) assure quality on NFE and recognition of its learning by certificates. As a result of intervention, the following outcomes have been developed and formally approved by the respective federal and provincial governments: NFE policy, delivery systems (e.g. teacher management system, monitoring system); target specific curriculum and materials (e.g. accelerated education curriculum and materials for primary and middle level, trade-specific literacy materials, literacy cum health materials); assessment tools, equivalency mechanism between formal-nonformal education. Also, during the project, the NFE department/ directorates have strengthened their functions shown as drastically increased budget and staff number.

The unique approach of AQAL is ‘Platform-based cooperation’ which provides flexible and open ‘places’ for provincial governments to invite all stakeholders: governments’ organizations, development partners, NGOs and civil society, to share ideas, resources and networks, and act together towards education issues through NFE means. These platforms were officially established by federal and provincial governments and assured its sustainability. The process of coordination also flourished trust and confidence on NFE sector, so that other development partners show their interests in NFE. The COVID-19 pandemic may create additional number of OOSC and youths with critical health and economic crisis. NFE can provide practical and immediate solutions to not only OOSC but also in-school children to catch up their learning against learning loss due to COVID-19 pandemic.