

【講演1】「E F Aと幼児教育 - ネパールの事例をもとに - 」

菅野琴 (UNESCOカトマンズ事務所)

(内田) 講演1は「E F Aと幼児教育 - ネパールの事例をもとに - 」です。講師の菅野先生は1951年生まれ、上智大学より学士、トロント大学より修士号を取得され、上智大学及び一橋大学にて研究員として研究プロジェクトに参加された後、1982年よりUNESCOに勤務、UNESCO本部で女子教育の担当官を経た後、現在ユネスコのカトマンズ事務所長を務めていらっしゃいます。では先生、よろしくお願いいたします。

(菅野) ご紹介いただきました菅野です。この機会をいただいて、ネパールのE F A及び幼児教育についてお話しできることを本当にありがたく思っております。

私の話はE F Aの展開とネパール幼児教育の政策面が主ですが、その後はこちらの研究員である鶴見千津子さんに現場の様子ができるように、写真を見せて説明していただけるようお願いしてあります。

では、まず私の話から始めます。教育と開発という世界では昨今E F A Education for All- 「すべての人に教育を」というスローガンが叫ばれています。よくE F A、E F Aと言われるけれど、実際E F Aとは何なのだろうと疑問をお持ちの方が多いと思います。

最近のE F Aについての文書としては、2000年にダカールで行われたWorld Education Forum で採択された「行動の枠組み計画、Framework for Action」があります。それが、現在のE F A活動の基本的合意書のような役割を果たしています。しかし今言われているE F A運動自体は、その前の1990年、タイのジョムティエンで開かれた世界E F A会議で始まったといっても良いと思います。

ただしUNESCOにとってEducation For All は、その憲章にもfull and equal Education For Allという言葉が出てきますが、1946年のUNESCO設立以来、重要なマンダートの1つであります。

タイ、ジョムティエンで行われた1990年から始まるE F Aで最も根幹になることといえましょうか、一番重要な点は、basic education、基礎教育を重視する動きです。しかも、ここでいうbasic educationとはただ単に初等教育であるとか、そういった学校教育に限定されたものではありません。学習者の基本的な基礎的ニーズを満たすような教育という広い視点を持つものです。それはexpanded vision of basic education、拡大された基礎教育の視野と呼ばれています。その視点から、教育というものは学校教育、つまり教室の中だけでは行われるのではなく、生まれた時から老人に至るまで生涯にわたって行われるものだということを強調しています。ですから拡大された基礎教育はlife long learning、生涯学習の概念と重なり合い、また並行して進むべきものと解釈されるわけです。learningはeducation と対比してよく使われる言葉ですが、learningとは学習者の意欲的行為に重きを置いたもので、学習者中心の教育ともいわれます。ジョムティエンから始まるeducation for all 運動は、拡大された基礎教育の視点とlife long learning、生涯学習という、2つの概念が大きな柱となっています。

2000年ダカールではframework for action という行動計画書ができました。ジョムティエンからの経

験を踏まえ、ダカール行動枠組み文書では6つのゴール、目標が掲げられています。

第1のゴールは幼児教育で、幼児教育の拡大、その質を向上を目標としています。

第2のゴールが初等教育の普及です。これは同じ目標は、ミレニアム開発目標 Millennium Development Goal、国連が2000年に掲げた開発目標の中にも入っています。

第3は青少年をターゲットに、vocational education、職業教育、技術訓練、さらにlife-skillを含む青少年教育の普及をめざしています。

第4のゴールが成人識字の向上です。2003年から国連識字10年が始まり、UNESCOはそのリードエージェンシーとして識字活動を優先的に展開しています。

第5のゴールがジェンダーです。これもMDGの中に入っています。ダカールEFAの一番最初の時限付目標である2005年までの初等、中等における男女格差の解消がまずこの目標となっています。これは非常に無理な目標と言われていましたが、やはり残念な結果となっています。しかし、これで怯むことなく次の2015年までには教育におけるジェンダー平等を達成しなければなりません。

最後、第6の目標はクオリティ、教育のあらゆる面で質を上げていこうということです。

この6つの目標をダカールのEFAでは掲げたわけですが、同時に運動の拠点は国にあるということも大きな強調点でもあります。各国は2002年までに国レベルのEFAの計画書を作ることが決められました。ネパールの場合も2003年にEFAの計画書ができました。

そしてカントリーレベルの活動の加え、またそれを支える意味で地域、regional levelで、この場合、アジア、特に南アジアでの協力も非常に大事であると言っています。例えばUNESCOにはアジア太平洋Education for all プログラムというものがありますが、その中で教育の面の技術的な交換や人材養成、あるいは統計やEFAモニタリングを各国と協力してやっています。その他に国際レベルでは、EFA行動枠組みのなかで財源・資金供与も大事なエレメントの一つです。ダカールのframework for actionでは、EFA目標達成に真剣に取り組み、成果を上げている国には国際協力は惜しまないと言っており先進国からの援助が期待されています。また、世銀もfirst truck initiativeというプログラムを始め、頑張っている国には支援をしています。しかし、EFAファイナンスの面では国際支援においてまだまだギャップが大きいと言えると思います。

また、財源の面だけではなく、ダカール会議で達成されたモメンタム、成果を2015年までにどうやって引き継いでいくかということも問題です。UNESCOはダカール以降のEFAのリードエージェンシーで、ハイレベルミーティングを1年に1回、ワーキンググループも1年に1回開いています。最近では11月にブラジルで開催し、そこでまた改めて国際協調の重要性を結論として謳っています。

国際レベルでさらに大事なことは、EFA observatory といって、EFAモニタリングです。6つのゴールに各国がどのように近づいているか、達成度の査定、評価です。UNESCOでは主に教育統計を通してそのモニタリングを支援しており、カナダのモントリオールにあるUNESCO国際統計所がその中心的な役割を果たしています。

もう1つはインターエージェンシー協力。UNESCOだけではなく、UNICEFや世界銀行、UNDP, ILO, UNFPA などの国連機関とEFAの達成のための協力関係を維持し、活動調整の努力をしています。例えばUNESCOは Early Childhood Care and Education もインターエージェンシーのプログラムの1

つとして、UNICEF、世界銀行などと一緒にやっています。

繰り返しになりますが、UNESCOはEFA運動のリードエージェンシーとしてleadership through partnership という姿勢を守っています。いろいろな協力者、国際開発の協力者とともにEFAを皆さんと行っていこうということで、そのためのコーディネーション・調整やネットワークを強調しています。日本でいえばJICA、その他の協力機関、NGO等とも協力させていただいております。

先ほどEFAのobservatoryというモニタリングの話をしました、UNESCOにおける最も大事なEFAの仕事として、毎年1回EFA Global Monitoring Report という教育統計を出しています。昨年2003年、2004年のものを出した時にはジェンダーがテーマでしたが、2005年はクオリティがテーマでした。レポートの一般的結論としては、6つのEFAゴール達成への進捗状況はあまり良くなく、このままでいけば達成は非常に難しいとしています。教育の質の向上とは、高級なペダゴジーとか、高度な教育技術ということではなくて、要するにレバンス、つまり人々の生活への関連性を重視した、またその土地や人のニーズに基づいた教育が行われているかということなのです。そういう意味での教育の質の向上、関連性がないと、EFA目標達成は困難だとも報告書は言っています。さらに質の向上のためには政策面での大きな転換と予算の増加が必要であり、国際社会からの更なる援助が望まれているといわれています。

報告書を見ても、例えば初等教育普及は非常に遅れていて、このままでいくと、2015年には87%しか達成できないだろうといわれています。また、ジェンダー平等、格差解消にしても進捗が遅く、これも非常に懸念されることです。識字も、パワーポイントのスライドでもわかるようにアフリカの西海岸などの国が遅れていますが、それらの国よりも、南アジアは識字はさらに遅れており、特に成人女性識字の非常に大きなギャップが問題です。

それでは幼児教育の面ではどうなっているか。幼児教育は就学後の生徒のパフォーマンスに非常に大きな影響を与えるということで重要視されていますが、世界的に見て発達・普及の程度が低くのが現状です。多くの途上国で幼児教育グロス就学率が50%以下です。グロスということですから、その中には就学年齢を越えたり、それより低い人たちが入っている訳で、ネットにするともっとこれは低くなってくると思います。やはり社会的、身体的な弱者といひましようか、disadvantagedグループの人たちは幼字教育におい手もやはり排除されているという状況があります。あとは地方と都市の格差がやはり大きい。これは皆さん常識的にお分かりになると思いますが、はっきりと教育統計の中に数字で表われています。



以上が全体的な今のEFAの状態、進捗状況です。ここからネパールの話に入りたいと思います。ネパールはインドの北にあるヒマラヤの山の麓にある国ですが、少数民族も存在し、モザイク型社会といひましようか。いろいろな人種、民族が集まった国です。データは2001年のものですが、約2300万の人口の中に102の民族やカーストで分けられたグループがあり、92の言語が話されています。これは教育を普及するためには非常に厄介な問題で、ネパール語、いわゆる標準語といわれているもので教育を推し進めようと

しても、地方によってはそれをまた新しく習わないといけないという状況もあります。言語の問題は教育にとって非常にややこしい問題ですが、ネパールの場合は特にそういうものが重要です。

経済的にいうと、LDCといわれる最貧国の1つです。38%の人は絶対貧困層に属し、1年間のGNPの額は240ドル、2万4000円くらいの年収になると思います。そして90ある途上国の中の77番目ということですから、下から数えたほうが早いような国です。

とはいっても、開発面ではいろいろなところから援助をもらっていて、わりと早い時期から開発計画がなされています。開発計画は5カ年計画で、現在は10次計画です。これは国連や世銀がプロモートしているpoverty reduction strategy paper、貧困撲滅、貧困軽減のためのstrategy paperでもあります。

教育の面から見ると、成人の識字率は44%ですが、男性61%に対し女性26%男女差が非常に大きいです。15歳から24歳までの識字率は小学校の普及が進んだので、62.7%までいっています。(男子78%、女子46%)しかし、幼児教育のグロス就学率は12.5%と大変低いものです。ただ低いだけではなくて、地方格差が激しい。地方というよりも、カトマンズとそれ以外のところの格差が非常に大きいのです。カトマンズの就学率はいいけれども、その他のところは限りなくゼロに近いところがあり、非常に憂いべくところだと思えます。

2001年のグロス小学校就学率は121%となっています。UNESCOが協力してネパール教育省が出した最新の2004年フラッシュレポートによりますと、130%のグロスとなっています。ということは、就学年齢を越したり、それより年齢が低い学童たちが入学、就学しているため、全部含めるとということ100%を30%超えてしまいます。ネット就学率は70%ということで、公式な就学年齢の児童だけを見ればまだまだということですが、2004年は84%になっておりますが。

政府の予算を見ても、教育の予算はGNPの3.6%となっています。これは低いとも高いともいえません。例えばバングラディッシュは2%くらいですし、ほかの国でも2%くらいのところではあるので、必ずしも低いとはいえないとは思いますが、全体の予算額が少ないので、絶対額としては非常に低いといっていいと思います。

ネパールの教育と開発政策は10次5カ年開発計画が基礎となっています。この10次5カ年開発計画は地方分権と貧困対策の2つを大きな柱としています。教育は最重要課題の1つで、非常に重点視されています。幼児教育も初等教育普及のために重要であると述べられています。

幼児教育という言葉が5カ年開発計画に出てきたのは意外と早く、87年の7次計画から出ていますが、その時は非常に簡単な言い方で、家族、家庭やコミュニティで幼児教育をやらなければいけませんよという言及に留まっていた。8次計画でもそうでしたが、9次計画になって初めて、具体的計画としてセンターをいくつ建てるといような話がし出てきて、そして10次計画ではきちとした幼児教育に対する政策が出てきました。2007年までに1万3000のECDセンターを作る、あるいは幼児教育者、ファシリテーターの訓練をする。小学校の先生あるいは学校長に幼児教育の重要性を教え、また両親にも幼児教育関係のプログラム用意する。このような幼児教育関係事業に合計26万6000人、教師、親の両方を合わせた数ですが、そのくらいの人たちを参加させよう計画しています。

先ほど述べたように、10次計画は地方分権と貧困軽減が柱になっているのですが、例えば地域・コミュニティが活動の中心になるべきであり、人的にも、幼児教育を行う先生方、ファシリテーターを雇う財源

の確保もできるだけコミュニティがするようにとっています。もちろん、政府もブロックグラントとあってある程度まとまった予算を出し、援助しますが、コミュニティでも資金を確保するようにといわれています。中央の政府レベルからは、訓練のための技術的なサポートや教材の提供などをするとっています。

ネパールの幼児教育の状況をもう少し詳しく見てみましょう。グロス就学率は12.1%、98年から2001年とあまり変わっていません。教員数は徐々に増えているけれど女性の先生の数41%、その前は31%で、女性がそれほど多くはないということが興味深いのですが、今の政策としては女性のファシリテーターを増やすことを強調しています。私などは教育省の人たちに、男の先生が得意とする部分と女の先生が良い部分と両方あるので、両方とも平均になるようにやったらどうですかと申し上げているのですが、教育省の方針としては、やはり幼児教育は女性の仕事というような既成の概念があって、今のところ政府のやり方としては、女子のファシリテーターを増やすとっています。

児童と教員の比率は20くらいですから、まあ良いレベルであると言えるでしょう。一番問題なのは83.9%、要するに84%近くが私立だということです。この統計には出てきませんが、幼児教育は都市部が主で、カトマンズなどに集中して多くあります。小学校で私立の割合が7%、中学校で16%だということを考えてみると、幼児教育の84%近くが私立だということは非常に大きなパーセンテージだと思います。

2004年のフラッシュレポートでは幼児教育のグロスの就学率が39%で、2003年から比べると20%ポイントくらい上がっているの、成長期であることは確かだと思います。ただし、グロスなので必ずしも就学年齢の子供たちが入ってきているわけではなくて、年齢的にまちまちで、小さいお子さんからわりと大きいお子さんまで入ってきてしまう問題があります。その結果として、小学1年生で幼児教育を受けたことのある人の数は今のところ11%程度しかいないということになっていますが、これもまた地域格差が大きいわけです。ネパールのような国では平均はときどき意味を持たないことがあります、この場合もそうで、11%とはいってもカトマンズの市を含むcentral regionが41%で、その他のところが低いところでは8%となってくるので、必ずしも11%という数は現実を表していないところもあると思います。

国の計画を見てみると、2015年までに幼児教育就学率80%という目標を掲げています。ネパールではB P E PというBasic Primary Educationの大きなプロフラムが長く続きました。それがネパールE F Aの基礎になっていますが、B P E Pは主に北欧等欧米の援助国によって支えられてきたプログラムです。その中で幼児教育が強調されてきたので、問題点としても後で指摘しますが、幼児教育センターが国際組織・機関やNGOなど、あるいは私立の人たちの支援で行われてきたため、政府予算としては非常に小さい。これをどうやって外部の資金ではなく、政府自らの財源で賄うかというのが、これからの大きなチャレンジになってくると思います。

ネパールの幼児教育(E C D)の場合は学校をベースにしたpre-primary classという幼児教育と、あとはB P E Pという外部の欧米諸国からの援助で行われているコミュニティベースのE C Dで、3歳から5歳までのものが基本的にはあります。この様に幼児教育は確かに行われてはいますが、コーディネーションといいましょうか、様々な形態の幼児教育が調整されてはならず、国全体として統一のとれた幼児教育、またその政策は遅れているとといいと思います。また先生の質や先生の数も非常に限られていま

すし、設備・施設も非常に貧しいと書いていいと思います。

National Plan of action のところには10の戦略が掲げられています。まず政策をきちんとつくる事。これはUNESCOもかなり手伝っていて、教育局からpolicy strategy paper を去年だしました。それからintegrated approach、統合されたアプローチを強調しなければいけない。幼児教育は教育面、コグニティブな部分だけではなくて、健康、栄養であるとか、そういう幼児を取り巻く様々な側面が大事なので、それらを包括的に取り込んだ統合的(integrated)なアプローチをとらなければいけない。そのためには教育省だけではなくて、保健省であるとか、婦人・子供省というのでしょうか、そういうところとの連携も必要であるといわれています。

今ネパールでよく言われる共同体主体(コミュニティベース)のアプローチは、国として地方分権の政策の一環として強調されています。幼児教育も村レベルにその経営、執行の権限を移していく方針を出しています。しかし、それは政策としては立派ですが、実行に移す、執行能力、キャパシティが村レベルにあるとは言えず、言うはやすし行うのは難しと言えるでしょう。

そして低コストということが次に挙げられていますが、幼児教育はお金持ちのための贅沢ではない、共同体が主体となり、生活の現場で見つかるような教材をもとに、村のある人材を使って教育を行っていったらいいといわれています。

また、ストラテジーペーパーでは親の教育との連携も強調されています。メディアを使ったアドボカシーも必要だと言っています。そしていろいろな制度としての整合性、統合の重要性も唱えています。NGOや外国から支援されたプログラム、また政府のプログラム等が乱立しているわけですが、それをどうやって統合させていって、ネパールの国として1つの幼児教育の事業なり政策なりが作られていくかということが非常に大きな問題だと思います。制度としての整合性、統合を追及していく中で、institutional arrangementや、何らかのメカニズムがだんだん必要になってくるのではないのでしょうか。NGOやローカルレベルの活動母体とも密接に連携していかなければならないと思います。

時間の都合で、ストラテジーの部分は、発表は省略しますが、配布しましたパワーポイントのコピーには含まれているので後で参考にしてください。最後の今後の課題に入ります。先ほど申し上げましたが、政策、戦略としては非常に立派なものがあります。しかし、それをどうやって執行していくのかというインプリメンテーションの問題が非常に大事になってくると思います。政府の中でどうやって予算をきちんと確保するか、今のところ、大部分を外部資金援助に依存しているのでこれは重要な問題です。

また、人材の養成の問題もあります。カトマンズ周辺では比較的適切な人が見つかりますし、新しい考えや、方法論も学べます。しかし、地方に行くと幼児教育の概念が浸透していないので、カリキュラム、教材、教員の訓練で質の向上が必要です。ネパールの幼児教育は“pro-poor”(貧困者のための)、“Community based”ということがよくいわれます。貧困層に配慮し、費用の低いコミュニティ主導の幼児教育と理論的には立派なのですが、その中身はいったいどうなっているかを見ると、まだまだ理論と現実の差は大きくのです。その中でジェンダーの問題も含めて、考得させられる点があります。例えば、プロブアでローコストといって女性の教師・助教師が村の中から動員されているわけです。そうすると、地元の村のしかも女性という事で実はコスト削減の道具にされている側面もなきにしもあらずということもあります。教員の地位の面でも、教育全体の問題としても、ジェンダーの視点はやはり欠かせな

い非常に重要なものであると思います。

それでは鶴見さん、写真を見せていただけますか。

(鶴見) 続きまして、私のほうからネパールのECDの実態について、数枚の写真をご紹介しながら、若干説明を加えさせていただきたいと思います。申し遅れましたが、私はお茶の水女子大学子ども発達研究センター研究員の鶴見千津子と申します。よろしく願いいたします。

今回は2つの学校を紹介したいと思いますが、いずれもカトマンズにある学校です。これは公立の学校です。ちょうど看板が出ているところですが、カトマンズ市内の繁華街にある学校で、周りに焦点が沢山あるような位置に存在しています。ネパール全土がそうなのですが、住居表示がないので、どこに何があるのかまったくわからないような状況で、これもやっと訪ね当てた場所です。細い路地を入っていったこの奥に学校があります。この学校は1957年に設立されました。

これは細い路地を入っていったところの建物全体ですが、左に見えるのが学校です。日本でいうと4階建てになります。園庭を挟んで隣は民家になっています。学校の授業は日曜日から金曜日までで、ネパールでは土曜日が休みになっています。ここには6歳からクラス10の15歳までの子どもたちが来ています。6歳以下のECDの子どもたちは16名で、ほかのクラス1からクラス10まで622名の子どもたちがここにきています。ですから、638名の子どもたちがここに登録しているという状況です。

教師の数は25名です。設備面で申し上げますと、教室の数はECDを含め13です。トイレは児童生徒用に6、先生用に1となっています。

これは水飲み場ですが、蛇口が4個あります。上の大きい2個はフィルター付きの水道になっていますが、この時は出ていません。

ECDの授業の風景ですが、この1部屋で先生は授業を行っています。これは文字の練習をしているところですが、テキストを持ってきていない子どもも数多く見られます。宿題を先生が毎日出しているのですが、これは先生の希望というよりも親の希望でもあるということでした。

これはクラス全員の写真で、制服が2着ありますが、子どもたちが全員映っています。

これはcommunity based ECDの1つです。ここは2001年に設立されて、20区にある学校です。机や椅子は特にありません。

これは水で、浄水器のフィルターを通した水が入っています。これは大きい子が手伝いをしながら手洗いをしているところです。これはその中の片隅にあるトイレで、子どもたち全員で1つのものを使っています。

これはお昼寝の部屋ですが、竹竿を渡してある部屋になっています。自由時間とお昼寝の時間は同じになっていますが、先生方は子どもの世話に追われていて、子どもたちに特別に声をかけるということではできない、もう子どもの面倒を見るので精一杯という状況でした。

これは実際に授業しているところですが、この教材はすべて先生の手作りです。この後同じものを結びつけて、輪郭をなぞらせ、色を塗るとおっしゃっていました。

以上で写真の説明を終わります。

(菅野) ということで、われわれの発表を終わらせていただきます。ネパールはすべて何から何まで必

要な国ですが、こういう立派な幼児教育の現場もありますので、これからまた皆さんの協力を得て進めたいと思います。それでは失礼いたします。

（内田） 今のご発表では、健康面や栄養面、さらにジェンダーの視点も加えたintegrated approach が求められており、現場のリソースを使って幼児教育の内容をきちっと盛り込んでいくことが課題であるということが提示されたと思います。それは私たちの拠点にとっても大変参考になるところであり、それを生かした形で協力の方向を探っていきたいと思います。また、E F Aの6つの目標達成度の評価をされているところで、教育の質はunattainable であり、E F Aでは達成できないと評価が出たというお話でしたけれども、誰が達成するのか、やはり現地におられる方たち、子どもの視点に立った教育を提供する大人たちが達成するのだろうと伺いながら思い、学ぶところが多かったというふうに思います。