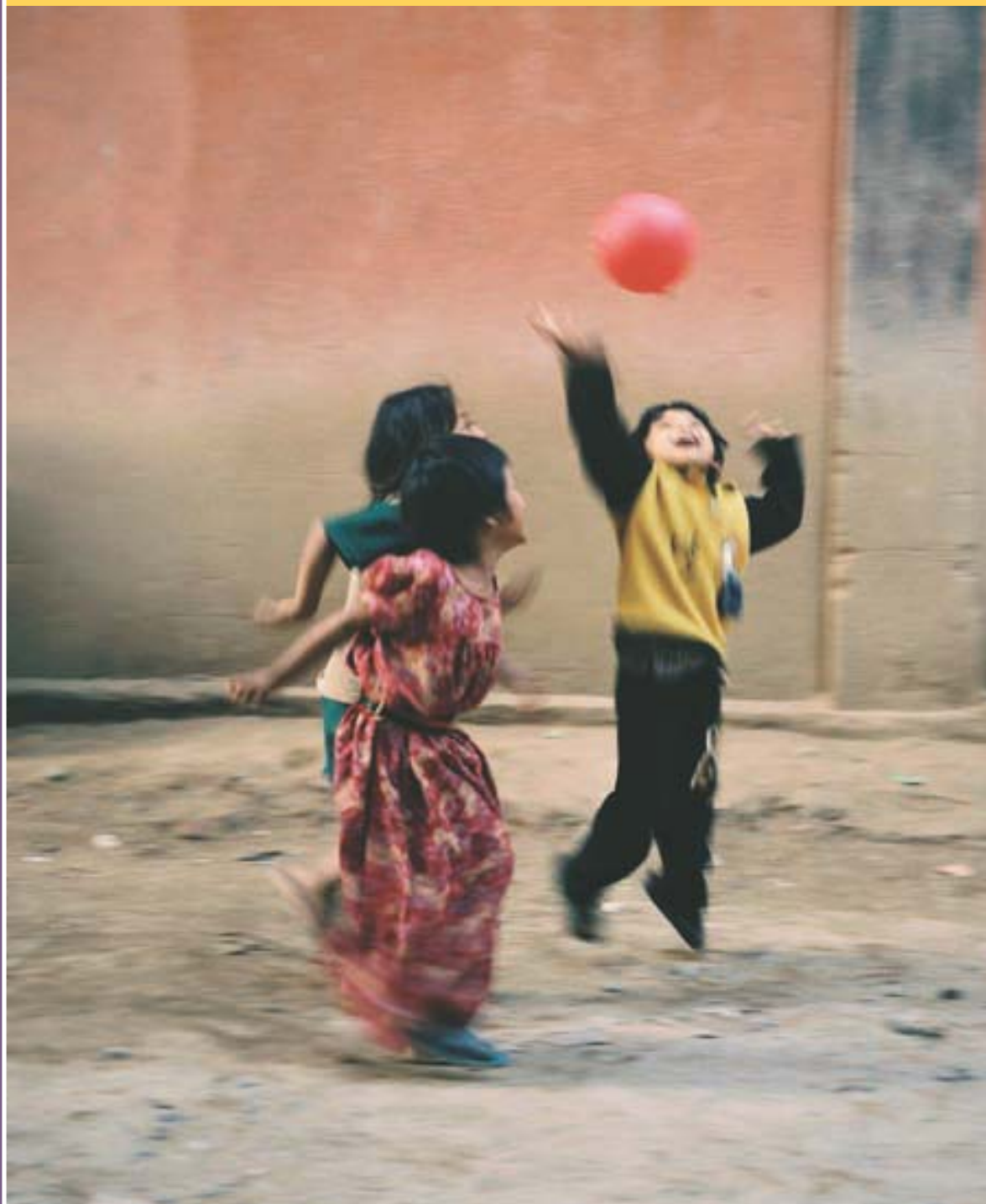


EFA グローバルモニタリングレポート 2007

概要



EFA Global Monitoring Report 2007

ゆるぎない基盤

乳幼児のケアおよび教育

ゆるぎない基盤

乳幼児のケアおよび教育

EFA グローバルモニタリングレポート 2007

概要

このレポートの分析と政策への勧告は、必ずしもユネスコの見解を示すものではない。このレポートは、国際社会を代表してユネスコによる委託によって制作された独立した出版物である。このレポートは、EFA グローバルモニタリングレポートチームのメンバーを含む他の多くの人々や機関、団体、政府による協調的な努力の産物である。このレポートの見解や意見については、EFA グローバルモニタリングレポートチームの編集主幹がすべての責任を負っている。

このレポートで用いた名称と記載方法は、いかなる国や領土、都市、地域あるいはこれらの当局的法的地位ならびに国境や境界線の範囲についてのユネスコの見解を示すものではない。

The EFA Global Monitoring Report Team

Director
Nicholas Burnett

Nicole Bella, Aaron Benavot, Fadila Caillaud, Vittoria Cavicchioni, Alison Clayson, Valérie Djoze, Ana Font-Giner, Catherine Ginisty, Cynthia Guttman, Elizabeth Heen, Keith Hinchliffe, François Leclercq, Delphine Nsengimana, Banday Nzomini, Ulrika Peppler Barry, Paula Razquin, Isabelle Reullon, Riho Sakurai, Yusuf Sayed Alison Kennedy, (UNESCO Institute for Statistics), Michelle J. Neuman (Special Advisor on Early Childhood Care and Education)

For more information about the Report,
please contact:

The Director
EFA Global Monitoring Report Team
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
e-mail: efareport@unesco.org
Tel.: +33 1 45 68 21 28
Fax: +33 1 45 68 56 27
www.efareport.unesco.org

Previous EFA Global Monitoring Reports

2006. LITERACY FOR LIFE
2005. Education for All – THE QUALITY IMPERATIVE
2003/4. Gender and Education for All – THE LEAP TO EQUALITY
2002. Education for All – IS THE WORLD ON TRACK?

Published in 2006 by the United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
Graphic design by Sylvaine Baeyens
Iconographer: Delphine Gaillard
Printed by Graphoprint, Paris
©UNESCO 2006
Printed in France

ED.2006/WS/67

EFA グローバルモニタリング レポート 2007年版の要点

2000年に定められたEFAゴール達成のための期限が刻々と迫っている。女子を含む初等教育レベル全体では世界的に改善が見られるものの、依然学校へ行っていない子ども、中途退学してしまう子ども、最低限の学習レベルに到達していない子どもたちが数多く存在する。幼児教育、初中等教育、成人識字教育の関連性をおろそかに考えれば、各国は基礎教育を改善する機会を一律に逃してしまい、その過程において、子ども、青年、成人たちの将来の可能性を失わせることになってしまうであろう。

目標に 向けての 進捗状況

拡大し続ける初等教育

初等教育就学者数は、初等教育の普及が最も遅れている3地域（サハラ以南アフリカ、南・西アジア、アラブ諸国）のうちの2地域で、1999年から2004年にかけて急速に増加した。すなわち、サハラ以南アフリカで27%、南・西アジアで19%の増加が見られた。しかし、アラブ諸国では6%の増加にすぎなかった。世界全体の純就学率は86%にとどまっている。小学校1年生の就学者数が大幅に増加している一方で、就学した子どもの多くが依然最終学年に到達できていない。利用可能なデータによると、ラテンアメリカ・カリブ諸国の半数の国で最終学年に到達する子どもの割合は83%に満たず、サハラ以南アフリカの半数の国では3分の2に満たない。

学校へ行っていない子どもたち： 一体どれくらいいるのか？ どのような子どもたちなのか？

学校へ行っていない学齢児童の数は減少しており、状況は改善している。学校へ行っていない子どもの数は、1999年から2004年にかけて2,100万人減り、7,700万人となったが、依然その数は多く、満足のいく値とは言えない。1999年から2004年に

かけて、インドにおいて学校へ行っていない子どもたちの数が減少したことから、南・西アジアの数値は半減したものの、依然学校へ行っていない子どもたちの約4分の3がサハラ以南アフリカや南・西アジアに集中している。世界全体で見れば、学校へ行っていない子どもの数はかなり大きな値になるにもかかわらず、この問題は軽視されている。世帯調査によれば、かりに就学はしていても、多くの児童は毎日学校に通っているわけではないのである。

学校へ行かなかったり、中途退学しがちな子どもは主に農村部に住んでおり、また、階層的には最貧困層に属する。概して、母親が教育を受けていないと、その子どもが学校へ行かない確率は、多少なりとも教育を受けた母親を持つ子どもに比べ、およそ2倍にも達する。

不就学問題に対する政府の政策

各国政府は、中途退学者に加え、学校へ行かない子どもたちがどのような集団の子どもたちなのかを早急に明らかにする必要がある。これが、不就学に陥りそうな子どもたちに手を差し伸べ、教育の質や柔軟性、そして、その適切性を向上させる政策実現のための第一歩となる。

就学を促進する方策には、例えば次のようなものが挙げられる：学費を撤廃すること、児童労働への依存を軽減させるために貧困層や農村世帯への収入支援をすること、子どもの母語による授業を行なうこと、障がい者やHIV/AIDSにより深刻な状態に陥っている子どもたちに教育機会を提供すること、そして、青年や成人が再教育を受

ける機会を提供すること。

教員の雇用や訓練、就業環境の改善

現在、EFA（Education For All：万人のための教育）の目標を達成するために必要とされる、質が高くてやる気のある教員の数が十分ではない。例えば、サハラ以南アフリカでは、2015年までに160万人の新しい教員が必要である。サハラ以南アフリカや南・西アジアでは、女性の教員数が少ないため女子の就学率が上がらず、また中途退学となる場合も少なくない。教員の無断欠勤も、多くの途上国で深刻な問題である。

特に困難な状況のもとでは、より多くの現場実習や専門性向上を伴う短期間の教員養成、遠隔地や農村部で勤務するインセンティブの付与は、教員採用・教員確保のための効果的な方策となる。

中等教育：需要の増加と学校不足

中等教育拡大への圧力は急激に高まっている。粗就学率はすべての開発途上国において上昇しているものの、サハラ以南アフリカ（30%）、南・西アジア（51%）、アラブ諸国（66%）では依然として低い水準にとどまっている。

中等教育を提供できる学校が不足しているため、初等教育を修了するインセンティブが低下し、初等教育の普及を遅らせる要因となっている。同時に、中等教育への需要が高まっているため、財政面では他の教育水準への支出と競合するようになってしまっている。

財政と 援助

ジェンダーの平等：現実との乖離

初等教育就学者をみると、1999年に男子100人に対して92人であった女子が、現在は94人となっている。2004年にデータを収集した181カ国の中で約3分の2がジェンダーの平等を実現している。2000年に初等教育粗就学率が90%以下であった26カ国のうち、男子のほうが就学率が高いという格差が是正された国はわずか4カ国にすぎない。

中等教育に関しては、データが利用可能な177カ国のうち3分の1の国のみがジェンダーの平等を実現している。中等教育においては、男子ではなく女子のほうが高いというジェンダー格差も表れている。高等教育レベルでは、ジェンダーに格差が存在しない国は2004年の統計で148カ国中5カ国のみだった。一方、教科書などの教材にジェンダー・ステレオタイプが残っていることや、教師の生徒に対する期待が男女で異なることなど、ジェンダーの不平等は依然重要な課題として残されたままである。

識字：達成困難な目標

約7億8,100万人の成人（世界人口の5人に1人）は、最低限の識字能力を持ち合わせていない。そして、そのうちの3分の2が女性である。識字率は南・西アジア（59%）、サハラ以南アフリカ（61%）、アラブ諸国（66%）、カリブ諸国（70%）で依然として低い。成人識字プログラムを計画し、拡充する努力がなされなければ、2015年までに世界の非識字者数の減少はわずか1億人程度にとどまるだろう。また、各国政府は識字を促進するような環境づくりにも力を入れるべきである。

紛争国：分析対象からしばしば欠落してしまう国々

紛争国や紛争終結後間もないいくつかの国では十分なデータを得られない場合が多いため、これらの国々の現状は、このレポートの分析に必ずしも反映されていない。これらの国でのEFAの達成状況は、多くの場合深刻であり、EFAの現状を大局的に捉えるうえで忘れられてはならない存在である。そのような状況下で暮らす子どもたちには、かれらが元どおり暮らしの安定を取り戻せるような、その国の状況に合わせた特別な教育機会の提供が必要である。

1999年から2004年にかけて、GNPに対する教育支出の割合は、データが得られた106カ国中、大半の国々において増加したものの、41カ国で減少した。公教育支出は、EFAを達成するための重要な分野に重点的に配分する必要があるだろう：具体的には、教員、成人識字教育、乳幼児のケアおよび教育（Early Childhood Care and Education：ECCE）、およびすべての教育段階における就学促進政策などがそれにあたる。

学費はさらに多くの国で軽減されたり無償化されたりしているが、全体への普及にはほど遠く、小学校への貧困層の就学や継続的な通学を阻む主要因となっている。

低所得国では基礎教育への援助額全体が、以前は減少傾向にあったものの、2000年から2004年にかけて、ほぼ2倍に増加した（2003年の価格で、18億ドルから34億ドルへ増加）。しかし、低所得国における教育援助全体に占める基礎教育援助の割合は、54%のまま変化はない。二国間援助機関のうち半数は、教育援助の少なくとも半分を中所得国に配分している。また、約半数の国は教育援助全体の4分の1以下しか基礎教育に配分していない。

ファスト・トラック・イニシアチブはドナー調整を可能にする重要な仕組みだが、援助機関にとって、初等教育の完全普及を実現するための国際的合意にまでは至っていない。ここ数年、ファスト・トラック・イニシアチブに対するドナーの取り組みは著しく高まっているものの、2002年以降の実行額は11カ国による9,600万ドルのみである。

資金ギャップ：EFA達成のために必要とされている外部援助は、成人識字教育やECCEへの援助も含め、年間110億ドルである。これは現在の資金の約3倍であり、近年約束された援助の増加により、2010年までにもたらされるはずの援助額全体と比べても2倍に上る。

ECCE (乳幼児の ケアおよび 教育)

ECCEとは何か？

- ECCE（乳幼児のケアおよび教育）の正式な定義はさまざまである。このレポートでは包括的なアプローチを採用し、次のように定義する：ECCEはフォーマル、インフォーマル、ノンフォーマルすべての環境での誕生から初等教育就学までの子どもの生存、成長、発達、学習——健康、栄養や衛生、そして認知的、社会的、身体的、感情的発達を含む——を指す。
- ECCEのプログラムは、保護者を対象としたプログラムからコミュニティにおける子どものケア、施設での保育、フォーマルな就学前教育、そしてしばしば学校に至るまで、非常に幅広い取り組みを包含している。
- プログラムは一般的には次の2つの年齢層を対象としている：①3歳以下の子ども、②3歳から初等教育就学まで（通常は6歳までだが、例外をなくするために8歳までをも含めておく）。

なぜECCEが重要なのか？

- ECCEは、世界のほとんどの国で批准された「子どもの権利条約（児童の権利に関する条約）」で定められた権利である。
- ECCEは、特に途上国の幼児の健康を改善することができる。途上国では、極限の貧困状態におかれた場合、10人に4人の子どもしか生き延びることができず、5歳になる前に1,050万人の子どもたちが予防可能な病気で死んでいる。
- 幼児期は、子どものその後の学習の基礎となる脳が著しく発達する時期である。
- ECCEはその他のEFAの目標（例えば、ECCEにより小学1年生の成績が向上する）や国連ミレニアム開発目標（MDGs）、特に教育や保健、さらには貧困削減という大目標の達成に寄与する。
- 子どもたちが成長するにしたがって生じる不利益をその時になってから支援するより、予防的対策を事前に講じ、支援の方が費用対効果が高い。

- 無理なく手に入れることができ、かつ信頼性の高い子どものケアは、働く両親、特に母親にとって重要な支えとなる。
- ECCEへの投資による収益率は非常に高く、特に貧困家庭の子どもの場合、社会的な不利益や不平等を解消することにつながる。

ECCEの現状は？

- 国によってその強制力はまちまちであるが、開発途上国の約80%が母親の出産育児休暇を制度として設けている。
- 特に幼い子どもに対するケアは軽視されている。世界の約半数の国において、3歳以下の子どもたちに対するフォーマルなプログラムが存在しない。
- 就学前教育の就学者数は1970年から3倍に上昇したが、大半の開発途上国において就学率は依然低いままである。
- 経済協力開発機構（OECD）諸国の場合、その大半の国は、少なくとも最低2年間の無償の就学前教育を実施している。
- 開発途上国の中では、ラテンアメリカ、カリブ諸国および太平洋地域の就学前教育粗就学率が最も高い。かなり差は大きい。東アジア、南・西アジア、アラブ諸国、サハラ以南アフリカがそれに続く。
- 中欧や東欧などの移行国では、1990年代に就学前教育の就学者数が激減したものの、徐々に回復しつつある。しかし、中央アジアは依然立ち遅れている。
- 先進国、移行国、そしてラテンアメリカで実施されているECCEの取り組みは、その大半が公的セクターによるものである。
- 一方、サハラ以南アフリカ、アラブ諸国、カリブ諸国および東アジアでは民間セクターによる実施が主である。
- 大半の地域の就学前教育において、男女格差はほとんど存在しない。
- 国内における格差は大きい。わずかに特筆すべき例外はあるものの、貧困層、農村部および（出生証明書がないなど）社会的に排除されている世帯出身の子どもたちは、富裕層、都市部にある世帯の子どもたちに比べてECCEへのアクセスが著しく困難である。
- ECCEプログラムによって恩恵を受ける可能性が高い子どもたち——栄養失

調や予防可能な病気にさらされている子どもたち——が、最もECCEプログラムを受ける可能性が低い。

- 開発途上国のECCEに関わる教職員は概して最小限の教育、教員養成しか受けておらず、大抵の場合、かれらの給与は非常に低い。
- 就学前教育に対する予算面での優先順位は低く、政府支出額も少ない。ECCEプログラムは公的セクター、民間セクターの両方によって実施されており、またデータも不足していることから、ECCE全体の国家支出額を割り出すのは困難である。各国は、就学前教育の普及率、質、取り組みの特質の点からそれぞれ異なった計画を立てることで、目標達成のために必要なコストを推測することができる。
- ECCEは、大半のドナーにとって優先順位は低い。ほとんどのドナーにとって、就学前教育への援助額は、初等教育への援助額の10%以下に過ぎず、半分以上のドナーは就学前教育に2%以下の額しか充てていない。

どのようなプログラムが有効か？

- 幼い子どもたちの現在の健康や成長を改善するためには、1つの課題にのみ焦点を当てるのではなく、栄養、健康、ケア、教育を組み合わせたアプローチがより効果的である。
- インクルーシブなプログラムは、伝統的な保育実践の上に築かれる。また、それは、子どもたちの言語的・文化的多様性を尊重するものであるし、特別なニーズや障がいのある子どもたちを普通学級で教育するものである。
- 世界的には公用語によるプログラムが標準だが、それよりも母語によるプログラムの方が有効である。
- うまく設計されたプログラムは、ジェンダー・ステレオタイプを打破することができる。
- ECCEの質を決定づける最も重要な要因は、子どもと保育者とのふれあいであり、しかも、それが子どものニーズに即したものであることだ。このふれあいが実現するためには、保育者の就業に適した環境や教員1人当たりが受け持つ適正な子ども数、十分な教材の確保が必要となる。
- 子どもたちが無理なく小学校に適応す

るためには、保育者やカリキュラムの継続性、保護者の協力が大切である。異なる背景や経験を持つ子どもたちが無理なく学校に適應するためには、学校教育の早期段階における質の向上が不可欠である。

ECCEの目標を達成するために必要なことは？

- 高いレベルでの政治的サポート。これはきわめて重要な要素である。
- 0歳から8歳の子どもの対象とした国家政策をつくり上げる協議プロセスも重要である。関連する諸セクターや各々の行政レベルにおいて、責任や財政の分担を明確にすることである。
- 各国および国際的なデータ収集とモニタリング実施のための継続的な努力。これはEFAの目標を達成するためのニーズや成果を測るために必要である。
- 幼い子どもたちやECCEに関する政策のために最も主導的な省庁（または行政機関）を決めること、そして、関係省庁間を調整するメカニズムをつくり、そこに意思決定権をもたせること。
- すべての年齢層を対象とした官民双方の取り組みを含めた、教育の質に関する、十分に検討された基準の設定。
- 政府、民間セクター、さまざまな地域でECCEに取り組む主要な関係者間のより強固なパートナーシップ。
- ECCEに関わる教職員の水準向上。特に柔軟な採用戦略、適切な訓練、質に関する基準設定、訓練を受けた教職員に仕事を続けてもらうだけの報酬の設定などによって教職員の水準向上を図る。
- ECCEへの公的支出の増額とより適切な対象設定をすること：貧困層、農村部、障がいを持った子どもに特に配慮したものにする。
- 国家予算、セクター計画、貧困削減戦略（PRSP）などの政府の主要な文書にECCEを明確に位置づけること。
- ドナーからのさらなるECCEへの注目——そして、さらなる資金援助——。

はじめに

学習は、子どもが初めて教室のドアを入るずっと前から始まっている。子どもにとっての就学前数年間の重要性は、2000年にダカールで164カ国によって採択された6つのEFAゴールの最初に明示されている。その就学前数年間というのは、非常に影響を受けやすいと同時に大きな可能性を秘めた時期なので、子どもたちの健康と発達の基礎を築くために十分な保護やケア、そして刺激が必要だ。

EFAのゴール1では、政府に対して、「特に不利な立場におかれた子どもたちや、ケアや教育を受けるチャンスがない子どもたちに対する包括的なECCEを拡大し、改善すること」を求めている。

ここで求められている「包括的なプログラム」とは、生まれてから8歳までの就学前の子どもたちに対するケアと教育を含めた総合的なアプローチを意味する。そのプログラムでは、健康や栄養から、認知的、社会的、そして、感情的な発達に至るまで、幅広いニーズに焦点を当てている。包括的な乳幼児プログラムは、国連ミレニアム開発目標（MDGs）として知られている貧困削減や「万人のための基礎教育」を達成するための重要な役割を担っている。また、質の高いプログラムによって子どもたちの健康と栄養状態を改善し、HIV/AIDSと戦い、小学校への円滑な入学の準備が可能になる。

近年、乳幼児に対する積極的な関与が増えてきている。1989年の国連総会で採択され、今では192カ国が批准している「子どもの権利条約」は、子どもが生存し、発達し、保護される権利を守る、画期的な取り決めである。社会経済の急激な変化によって、乳幼児政策とプログラムに対するニーズはますます増加している。しかし、開発途上国では、質の高い乳幼児プログラムを利用できる子どもたちは限られている。ほとんどの先進国の子どもたちが、小学校入学前に少なくとも2年間、幼稚園に無料で通っているのとは対照的である。

今回のグローバルモニタリングレポートでは、乳幼児に加えて、学校へ行っていない子どもたちや危機におかれた子どもたちを救うための戦略について、これまでのグローバルモニタリングレポートよりも詳細な分析をしながら、他の5つのEFAゴール（ゴール2からゴール6）の進捗状況をモニタリングしている。また、途上国政府がEFAの達成に向けて実行している政策や、ドナーがそのような政府をどの程度サポートしているかについて記載した後、それについての特別なテーマを取り上げている。ECCEプログラム強化に向けた原則を述べた後で、特に不利な立場におかれた子どもたちに対して、途上国でのサービスの提供状況について評価している。ECCEプログラムは、多様な環境にいる8歳までの子どもたちに異なった目的で提供されるので、もともと多種多様なものであるが、これまでの成功例から多くの特徴を見出している。その後、政府がサー

ビスを拡張する戦略のキーポイントを分析している。結語では、世界全体に向けて行動のためのアジェンダを短くまとめている。

このレポートの知見は、国際的な教育統計、世帯調査、コンサルテーション、文献レビュー、特別委託研究のレポート（ウェブサイト [www.efareport.unesco.org] から入手可能）などに基づいている。また、そのウェブサイトはこのレポートの要約、報告書の全文、統計表、地域別の分析なども含んでいる。

EFAの6つのゴール

1. 乳幼児、特に最も不利な立場におかれた子どもたちへの、包括的なケアおよび教育を拡大・改善する。
2. 2015年までに、すべての子どもたち、特に女子や困難な状況におかれている少数民族の子どもたちに、質の高い無料の義務教育へのアクセスを提供し、卒業させる。
3. 適切な学習や職業訓練プログラムを提供する平等な機会を通じて、すべての青年と成人の学習ニーズに応えることを保証する。
4. 2015年までに、特に女性の成人識字率を50%向上する。そして、すべての成人への初中等教育への平等な機会を提供する。
5. 2005年までに初中等教育でのジェンダー格差を排除し、女子に質の高い基礎教育への完全で平等なアクセスを提供し、卒業させることに焦点を当て、2015年までに教育でのジェンダーの平等を達成する。
6. 特に識字能力、数学的思考能力、必要なライフスキルの面で、測定可能な学習成果が達成されるように、教育の質に関するあらゆる面を向上し、その良い状態を維持する。

パート1 EFAの進捗 状況：不就学 問題に立ち向 かうこと

- 初等教育の拡大
- 学校へ行っていない子どもたちの数の減少
- なぜ子どもたちは学校にいないのか
- 中学校・高校進学への奨励
- ジェンダー格差の縮小
- 教師の乏しい努力
- 捉えにくい識字能力の達成目標
- 不就学問題に取り組むための手段
- 不十分な国内の支出

EFAゴールは、幼い子どものケアや認知能力の発達から、青年や成人の識字やライフスキルに至るまでの幅広い学習の範囲を想定している。このパートでは、2004年の学年終了時にユネスコ統計研究所 (UNESCO Institute for Statistics : UIS) に報告されたデータに基づき、子どもたちや青年・成人への教育の機会の提供や質の改善など、各国の教育システムの拡大・強化の達成状況を図表を用いて説明している。学校へ行っていない子どもたちの状況は、特に懸念されている。もし政府が、子どもたちが学校へ行くことを妨げている原因を理解できれば、すべての子どもたちに基礎教育を受ける権利を保障する効果的な政策を計画し、実施できるだろう。このパートでは、特に支援が行き届きにくい子どもたちに対し、教育機会を拡大し卒業させることを目的とした政策、およびプログラムを特定している。幼児教育プログラムの進捗状況については、パート5に記述している。



EFA 開発指標 (EDI) : 最貧国が大きく進歩

2003/4年のレポートで導入されたEFA開発指標(EDI)によって、EFAゴールのうちの4つ(初等教育の完全普及[UPE]、成人識字率の向上、ジェンダー格差の解消、教育の質の向上)をまとめて各国の達成度を捉えることができる。ECCE(ゴール1)と青年・成人の学習ニーズ(ゴール3)については、データの標準化が十分ではないので、EDI算出の際にはこの2つの目標は含まれていない。4つの目標の達成度を示すものとして、各目標につき1つの指標が対応している(注1)。EDIはその4つの指標の単純平均値である。それぞれの指標は0から1の間の値をとり、1は目標が完全に達成された状態を表す。2004年までに、125カ国でEDIが算出されている。

- 47カ国は、EDIの値が0.95以上で、EFAゴールを達成しつつあるグループに分類される。北米とヨーロッパのほとんどすべての国に加え、ラテンアメリカの6カ国とカリブ諸国や中央アジアの4カ国がこのグループに含まれる。
- EDIが0.80~0.94の値をとる49カ国は、世界中に分散している。15カ国のラテンアメリカ諸国のほとんどは、教育の質を示す指標である「5年生まで学校に通う子どもの割合」の値が相対的に低いので、このグループに属している。アラブ諸国の場合は、低い成人識字率が全体のEDIの値を引き下げている。サハラ以南アフリカの中で、このグループに属している8カ国のほとんどは、南部アフリカの国か、もしくは小さな島国である。
- EDIの値が0.80以下の国は29カ国である。その3分の2はサハラ以南アフリカ諸国であるが、アラブ諸国、南アジア、東アジアの国々も含まれている。このグループのうち5カ国(そのすべてがフランス語圏の西アフリカ諸国)は、EDIの値が0.60以下である。

2003年から2004年の間に指標は平均で1.6%上昇した。驚くことに、EDIの値が最も低いグループに属する国々が、最も高い4.3%の伸び率であった(図1.1)。しかしながら、潜在的にはこのグループに属すると見られる少なくとも12カ国が、現在紛争中か復興中という情勢であるため、分析に要するデータの不足により、除外されていることに留意しなければならない。

初等教育：普及は進んでいるが、まだすべての子どもたちにはいきわたっていない

EFAとMDGsの達成目標年は2015年である。「2015年までにすべての子どもが質の高い初等教育を修了するようになる」という目標を達成するには、2009年までに、対象となる年齢のすべての子どもたちが1年生として就学することが必要である。これを実現するためには、国内外からの基礎教育のための支出を増加させ、より多くの教育の場と教員を確保する必要がある。同時に各国政府には、子どもたちの不就学や早期の中途退学などの問題を解決する効果的な対策を打ち出すため、さらに問題の原因究明に努めることが求められる。

小学校に通う子どもたちの数は、2004年には約6億8,200万人で、1999年に比べると6%増加した。人数の増加が著しかったのはサハラ以南アフリカ(27%)や南・西アジア(19%)で、これに比べるとアラブ諸国での増加(6%)は緩慢であった。

世界の初等教育の純就学率(注2)は1999年の83%から、2004年には86%へと増加した(図1.2)。顕著な進展が見られたのは、これまで就学率がもっとも低かった地域である。サハラ以南アフリカ諸国では55%から65%に、南・西アジアでは77%から86%に純就学率が



© AFP/Tang Chhin Sothy

すぐ近くにいるのに、住んでいる世界は遠い：カンボジアのプノンペンでは、学校に通う少年が、生きていくためにゴミあさりをする少年の傍を通り過ぎる。

(注1) UPE：国全体の初等教育の純就学率、成人識字率；15歳以上の読み書きできる人の割合、ジェンダーの平等；ジェンダーの面に特化したEFA指標、教育の質；5年生まで学校に通える子どもの割合。

(注2) ある教育段階の該当年齢人口に対するその該当年齢の就学児童数の割合。

増加した。また、1999年の時点で純就学率が85%以下だった国のほぼすべてにおいて状況は改善しており、エチオピア、レソト、モロッコ、モザンビーク、ネパール、ニジェール、タンザニアといった国々では特に大きな改善が見られた。一方、1999年の時点で純就学率が85%を超えていた45の途上国のうち、24カ国で純就学率が低下していることは懸念される。

このように世界的に就学状況の改善が進むことによって、とりわけ女子はその恩恵を受けている。就学率が低く、男女格差が大きい国々では、女子の状況がより改善している。世界的に見ると、初等教育における男子100人に対する女子の割合は、1999年の92人から、2004年には94人へと増加した。2004年の統計がある181カ国のうち、3分の2の国で初等教育段階での男女格差解消を達成済みである。マラウイ、モーリタニア、カタール、ウガンダといった国々では、1999年の時点ですでに男女格差解消を達成していた。大きな男女格差が残っているのはアフガニスタン（男子100人に対して女子は44人）、中央アフリカ、チャド、ニジェール、パキスタン、イエメンである。しかし、女子はいったん入学すると、より長く学校に在籍し、男子同様、もしくはそれ以上の成績を収める傾向がある。

小学校に就学する子どもたちの数は世界的に増えているが、これは1年生への新規入学者の増加によるところが大きい。1999年から2004年の間に、サハラ以南アフリカにおける新規入学者は30.9%増加した。同様に、南・西アジアでは11.5%、アラブ諸国では9.1%増加し、特にイエメンでは57%という顕著な増加が見られた。

一方、入学年齢を過ぎてからの入学も、サハラ以南アフリカ、ラテンアメリカ・カリブ諸国では依然としてよく見られる。小学校入学時に本来の入学年齢を過

ぎている子どもたちは、そうでない子どもたちに比べて学習についていくのが難しく、進級や進学をあきらめてしまう場合が多いことが実証的に示されている。

このような子どもたちは貧困家庭の出身であり、かつ農村部に住んでいる場合が多い。また、母親が学校に通ったかどうかにも影響する。ケニアでは母親が小学校を卒業している場合、本来の入学年齢を過ぎてから入学する子どもの割合は3人に1人に過ぎないが、母親が学校に通ったことがない場合、その割合は60%にもなる。

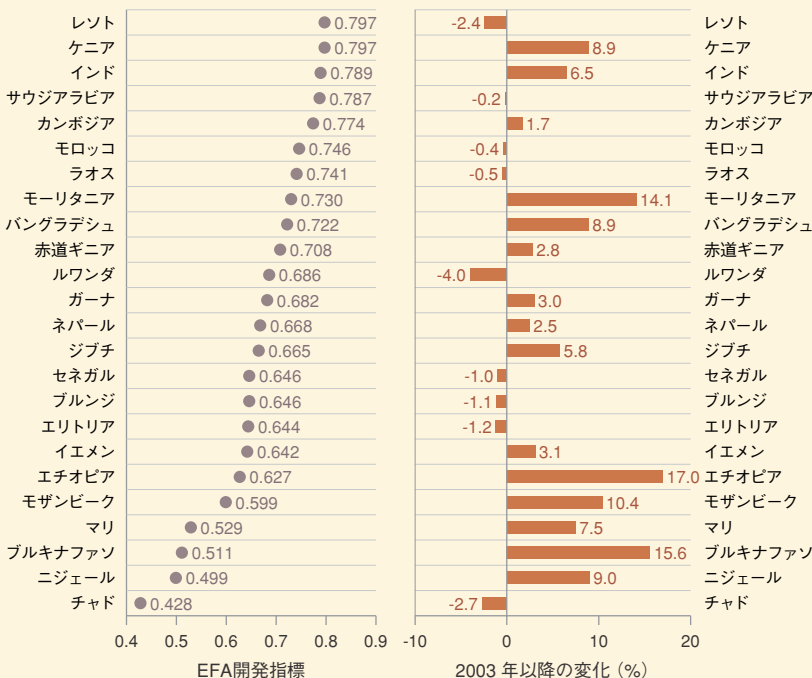
どれくらいの数の子どもたちが学校へ行っていないのか

学校へ行っていない子どもたちの数は着実に減ってきている（注3）。小学校学齢期の子どもたちの推定人数と、行政の統計による実際の就学児童数を比較すると、学校へ行っていない子どもたちの数は2004年の時点で7,700万人であり、1999年と比較すると2,100万人の減少だった。これは大きな前進と言えるが、2,100万人の減少のうち4分の3までが、2002年から2004年の間に実現したものだ。学校へ行っていない子どもたちの人数は、1999年から2004年の間にすべての途上国で減少した。特に減少が著しいのは南・西アジアであり（3,100万が1,600万人に減少）、それはインドでの大幅な減少によるところが大きい。サハラ以南アフリカでも、

（注3）このレポートは、学校へ行っていない子どもたちの人数の、より正確な算定方法を紹介している。従来の算定は、小学校に就学していない小学校学齢期の子どもたちの数をもとにこなっていた。その結果、学校へ行っていない子どもとされていた子どもたちの中には、すでに中学校に就学している者が含まれていた。したがって、学校へ行っていない子どもたちとは、小学校にも中学校にも就学していない者と定義する必要がある。

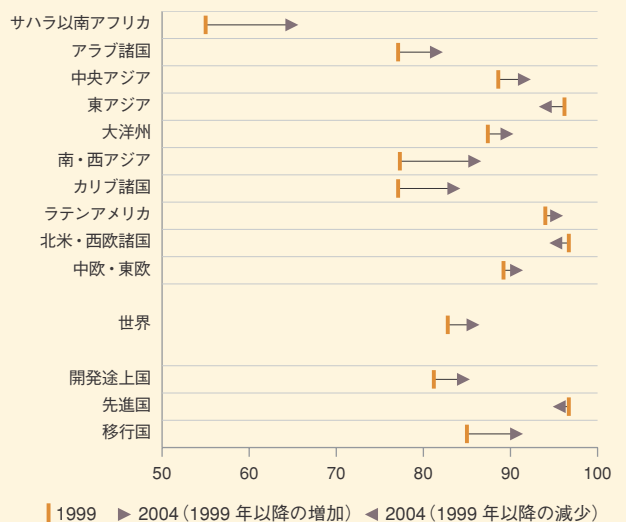
世界的な就学状況の改善により、女子は大きな恩恵を受けている。

図 1.1 : 2004年のEFA開発指標と2003年以降の変化



注：EFA開発指標の数値が0.800未満の国のみを記載
出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

図 1.2 : 1999年と2004年の初等教育の純就学率



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

1999年から2004年にかけて学校へ行っていない子どもたちの数は、4,300万人から3,800万人に減少した。しかし、依然として学校へ行っていない子どもたちの2人に1人はこの地域に集中している。男女比で見ると、学校へ行っていない子どもたちの57%が女子で、1999年の59%と比較すると若干その割合は減っている。しかし、南・西アジアでは女子の割合がずっと高く、69%を占めている。学校へ行っていない子どもたちの数が50万人を超えている国は、情報が入手可能な112カ国のうち28カ国に上る。ナイジェリア、パキスタン、インド、エチオピアはこうした子どもたちが最も多い国で、この4カ国だけで2,300万人に達している（図1.3）。

学校へ行っていない子どもたちが減っていると推計されることには勇気づけられるものの、予断は許されない。例えば2002年の時点で、学校へ行っていない子どもたちの数は各国の就学関連の統計からの推計では9,400万人だったが、各国の世帯調査から分かる子どもたちの出席状況についての情報などを活用したUIS（ユネスコ統計研究所）とUNICEFの共同調査では、その数を1億1,500万人と推計している。さらに言えば、これらいずれの数字も、学校に定期的には通っていない子どもたちの数を過小に見積もっている可能性がある。例えば、最近インド全国の小学校で実施された調査結果によれば、学校訪問した日の子どもたちの欠席率は平均して30%であったことが報告されている。

どのような子どもたちが学校へ行っていないのか

各国政府が、学校へ行っていない子どもたちの数を減らすための効果的な政策を立案、実施するには、ど

のような子どもたちが学校へ行っていないかを、より詳しく理解しなければならない。この報告書のために行なわれたUIS/UNICEFの調査研究では、学校へ行っていない子どもたちの主な特徴や教育経験を明らかにしている。この調査結果は、学校へ行っていない子どもたちのおかれている不利な状況を効果的に改善する施策を計画するうえで大変参考になる（Box1.2）。

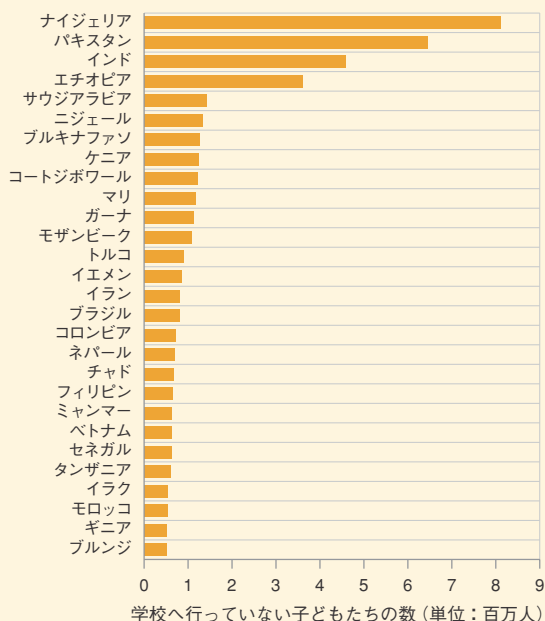
2004年には、学校へ行っていない約7,700万人の子どもたちのうち、700万人は中途退学し、2,300万人は学齢よりも遅く就学、4,700万人は何らかの動機づけがなにかぎり就学しない傾向が見られた。サハラ以南アフリカや南アジアのように、世界で最も教育指標の低い地域では、学校へ行っていない子どもたちのうち、何らかの動機づけがなければ就学しない子どもの占める割合が最も高い。東アジアや大洋州と同様、ラテンアメリカ・カリブ地域では、学齢よりも遅く就学した子どもたちの割合が、何らかの動機づけがなければ就学しない子どもたちの割合よりもはるかに高い。

学校へ行っていない子どもたちの属性について80カ国で世帯調査が行なわれた。その結果を示したのが図1.4である。

- **ジェンダー**：学校へ行っていない子どもたちのうち、男女の割合はほぼ同じである。それにもかかわらず、アラブ諸国、南・西アジア諸国、その他の国々（イエメン、インド、ベナン）では、依然として女子の不就学が著しい。アラブ諸国では学校へ行っていない男子100人に対して、学校へ行っていない女子は134人おり、南・西アジアでは129人、イエメンでは184人、インドでは136人、ベナンでは136人である。
- **居住地**：80カ国中24カ国で、学校へ行っていない子

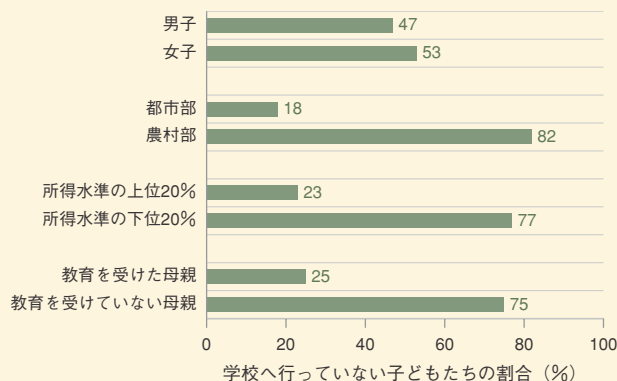
7,700万人の子どもたちが学校へ行っていない。

図 1.3：2004年の時点で学校へ行っていない子どもたちが50万人を超える開発途上国



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

図 1.4：80カ国の学校へ行っていない子どもたちの特徴



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

サハラ以南アフリカで小学校の最終学年に到達する子どもは、全体の3分の2以下である。

どもたちのうち、農村部の子どもが占める割合は、少なくとも都市部の子どもの占める割合の2倍に上っている。80カ国中、ブルキナファソ、エリトリア、エチオピア、ニカラグアでは都市部と農村部の格差が最も大きい。サハラ以南アフリカや西アジアでは、学校へ行っていない子どもたちのうち、80%以上の子どもたちが農村部に住んでいる。

- **世帯の経済レベル**：所得水準の下位20%の世帯の子どもは、上位20%の世帯の子どもと比べて3倍、学校に通わない傾向が見られる。所得水準の影響はアラブ諸国で特に大きく、中欧・東欧諸国では最も小さい。
- **母親の教育水準**：教育を受けた母親の子どもと比べると、教育を受けていない母親の子どもは、平均して約2倍も学校へ行っていない。南アジア、ラテンアメリカでは、教育を受けていない母親の子どもは、教育を受けた母親の子どもと比べて約2.5倍も学校へ行っていない。

このような特徴が重なった結果生じる、教育からの排除は驚くべきものである。ギニアでは、教育を受けた母親のもとに生まれ、所得水準の上位25%の世帯に住む都市部の男子は、教育を受けていない母親のもとに生まれ、所得水準の下位25%の世帯に住む農村部の女子と比べて126倍、学校に通っているという傾向が見られる。

どれくらい子どもたちが小学校の最終学年に到達しているのか

さまざまな要因が、子どもたちが学校に通う期間に影響を与えている。学校へ行っていない子どもたちに関する調査研究から明らかのように、家庭の貧困は子どもの教育に負の影響を与えかねない。学費、教科書や制服の購入費、交通費等として、教育に費やされる支出の約4割以上が、子どもの家庭から支払われている。子どもはしばしば家計を助けるために働かなければならず、また兄弟の面倒を見なければならぬ (Box1.1)。学校に通うようになって、質の低い教育（混雑した

教室、十分に訓練されていない教師、教科書不足など）は、児童の成績向上を妨げ、中途退学のリスクを高めている。2003年には、データのある132カ国中の半数で、初等教育に就学した子どもの約87%が最終学年に到達した。しかし、この平均値は、地域間の顕著な差異を覆い隠している。ラテンアメリカ・カリブ地域の大半の国々では、高い水準で初等教育へ就学したにもかかわらず、1年生の児童が最終学年に到達する割合は83%以下で、小学校の修了は初等教育の完全普及にとって依然として重要な課題だ。サハラ以南アフリカの大半の国々では、1年生の児童が最終学年に到達する割合は、3分の2以下だ。バングラデシュ、ネパール等、南・西アジアのいくつかの国々でも、子どもたちの継続在籍率は低い。

子どもたちが学校へ行かない理由はまた、中途退学の理由でもある。特に驚くべきことではないが、農村部の貧しい家庭の子どもが最も多く中途退学する傾向にある。エチオピアでは、農村部の中途退学は都市部の6倍にもなる。ブルキナファソ、マリ、モザンビークでは、所得水準の下位40%の世帯の子どもが小学校に入学しても、何とか卒業にまで至ることができるのは、わずか10%である。

小学校の最終学年到達率と小学校修了率の間には20ポイント以上もの大きなギャップが存在する。その理由として、子どもの低い学業成績の他、中学校の入学者数が限られていることによる、厳しい選抜方針が挙げられるだろう。したがって、初等教育の完全普及のためには、小学校の教育の質を改善することと、中学校へのアクセスを拡大することの両方が必要である。

中等教育の二一ズの高まり

多くの政府は、すべての国民に9年間の基礎教育の提供を公約している。203の国や地域のうち、192の国や地域で義務教育に関する法律が定められている。192の国や地域の約3分の2で、義務教育には少なくとも前期中等教育が含まれている。中等教育への需要は高まりつつある。

2004年には、5億200万人の子どもが中学校に入学しており、1999年と比べると中学校への就学者数は14%も増えている。アラブ諸国、サハラ以南アフリカ、南・西アジアでは、中学校への就学者数はそれぞれ20%程度、急激に増加した。サハラ以南アフリカ以外の半数の国々では、小学校から中学校への進学率は90%近い。しかし、サハラ以南アフリカでは、小学校を修了した子どものうち、中学校に進学するのは3分の2以下だ。

中等教育は北米やヨーロッパ、大洋州で完全達成されており、中欧・東欧、中央アジア、ラテンアメリカ・カリブ諸国での中等教育の粗就学率（注4）は高い。対照的に、サハラ以南アフリカの中等教育の粗就学率は30%以下で、南・西アジアでは51%、アラブ諸国では66%である。中等教育の就学率は高まったものの、初等教育と比べれば依然として相当低い水準である。

Box1.1 子どもの労働を減らすことが、初等教育の完全普及のためには不可欠である。

広範囲にわたる慢性的な貧困のため、学校へ行っていない子どもたちの多くは、何らかの労働に従事させられている場合が多い。近年、子どもの労働は減少傾向にあるものの、依然として約2億1,800万人の子どもたちが労働に従事しており、そのうちの4分の3は14歳未満である。5歳から17歳の子どもたちのうち約1億2,600万人が、人身売買、奴隷、売春等、その他の非合法活動という、最も深刻と考えられる形で搾取されている。2006年までに、153カ国が、国際労働機関（ILO）の、子どもの労働に関する2つの条約に調印した。いくつかの国々では、子どもが労働する必要性を減らし、就学を促進するため、補助金を提供する施策が導入されている。また、他の国々では、労働する子どもたちに、適切で柔軟なプログラムが直接提供されている。

（注4）学齢相当人口の総数に対する年齢を問わないすべての就学者の割合。

2004年には、世界全体の中等教育粗就学率は65%であった。

世界的に、中学校の就学率は高校と比べて相当高く、2004年には中学校の就学率が78%であったのに対して、高校の就学率は51%であった(図1.5)。中学校と高校の就学率の間の差異(パーセンテージが何ポイント離れているか)は、東アジアおよび大洋州(42ポイント)、ラテンアメリカ・カリブ諸国(31ポイント)といった地域で大きく、世界の平均的な差異(27ポイント)を上回っている。

中等教育への需要が高まってはいるが、中等教育へのアクセスは依然として非常に不平等である。貧困層、特定の民族、障がいを持つ子どもや女子等、周辺的な立場におかれた子どもたちの大部分は、中等教育を受けることができない。サハラ以南アフリカにおいては、主に貧困層、農村部、女子が中等教育から排除されている。所得水準の上位25%の世帯の男子のほぼ半数が7年生を修了しているのに、所得水準の下位25%の世帯の女子は、わずか4%しか7年生を修了していない。

世界の3分の2の国々が初等教育でのジェンダーの平等を達成しているのに対して、中等教育でのジェンダーの平等は、わずか3分の1の国々しか達成していない。この状況は、すべての教育段階で、ジェンダーに配慮した施策を早急に計画する必要を強く認識させる。学校での性的暴力やセクシュアル・ハラスメントに対しては、力強く立ち向かわなければならない。教科書に残っている偏見を見直し、教員研修により教師のジェンダーに対する配慮を高め、タブーを打破していくことは、ジェンダーの平等を促進する戦略の重要な要素である。

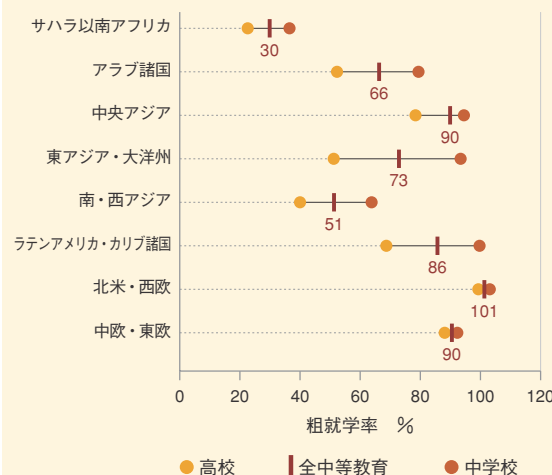
ジェンダー不平等の様相は、初等教育よりも中等教育でより複雑だ。中等教育では、男子の方が就学者が多い国と、女子の方が就学者が多い国がほぼ同数である。男子の方が就学者が多い国では、中等教育の就学率は低い傾向がある(アフガニスタン、チャド、ギニア、トーゴ、イエメンでは、中等教育に入学した男子100人に対して、女子は50人以下しか入学していない)。女子の方が就学者が多い国は、先進国やラテンアメリカ・カリブ諸国のいくつかに見られる。

高等教育:ジェンダーの格差は改善されつつあるが、平等にはほど遠い

高等教育はEFAゴールに、少なくとも2つの点で貢献するものである。第一に、ジェンダーの平等をうたったEFAゴールの1つとして直接的に貢献する。そして第二に、教員や行政官を養成し、供給することにより、EFAゴールの達成に貢献できる。2004年には、世界中で約1億3,200万人の学生が高等教育に就学しており、就学者数は1999年と比較すると43%増えた。増加した学生の4分の3は開発途上国の学生であり、中国だけで増加分の60%を占める。世界全体で見ると高等教育の粗就学率は24%だが、南・西アジアでは10%、サハラ以南アフリカでは5%とかなり低い。

高等教育におけるジェンダーの平等を達成しているのは、アンドラ、キプロス、グルジア、メキシコ、ペルーのみである。先進国や移行国は、高等教育段階で

図1.5 2004年 地域別の中等教育粗就学率



出典:『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

は女性の方が男性よりも就学者数が多い。開発途上国では、1999年から2004年の間に多少の改善は見られたものの、女性の高等教育機関への就学率は男性と比べると依然として低い。2004年には男性100人に対して、平均して87人の女性が高等教育機関に入学しており、女性の就学者数は1999年の78人から増加している。高等教育機関で女性が選択する学科は、教育学部や社会科学系の学科が多く、科学技術系の学科は少ない。このような傾向は就業の機会均等や平等な賃金、管理職への到達などの面で、社会のジェンダー不平等を助長し続けている。

教師に投資し、子どもたちの学習状況を評価することで教育の質が改善される

これまでのグローバルモニタリングレポートでは、良い教育制度がいかに子どもたちに資するものかについて分析を試みてきた。子どもたちが早い段階で中途退学したり、基礎的な識字や計算能力を身につけることができているという事実は、部分的には教育そのものの質の低さを反映するものである。ここでは、世界の教室で何が起きているのかを把握する2つの要素として、「教師」と「子どもの学習到達度」に関する情報を見ていくことにする。

教員数、訓練、そして動機づけへの取り組み

教師1人当たりの児童生徒数は、しばしば教育の質を表す指標として使われる。生徒教師比率(PTRs)は、南・西アジアを除き、1999年から2004年の間に低下している。2004年のデータが入手可能な174カ国中84%の国で、初等教育での教師1人当たり児童数は40人より少ない。約30カ国での生徒教師比率は40:1を超え

高まる需要の中で、中等教育へのアクセスは依然として非常に不平等である。

ている。そのほとんどはサハラ以南アフリカの国々であるが、一部、東アジアや大洋州、南・西アジアにも存在する。教師1人当たり児童数は初等教育就学率が増加している国々で、より高くなる傾向がある。コンゴ、エチオピア、マラウイでは、教師1人当たりの児童数が70人にも達している。

ほとんどの国で小学校教員の大部分が女性であるが、例外もある。アフガニスタン、ベナン、チャド、トーゴなど、初等教育での男女格差が根強く残っている国々では、女性の小学校教師は全体の5分の1かそれ以下である。より高いレベル、特に高等教育では、教員は主に男性の職業であり、女性教師の割合はさらに低い。

有資格教員の割合は、データのある41ヵ国中、約半分の国で、1999年から2004年の間に、若干増加している。バハマ、ナミビア、ルワンダでは、60%以上の増加という顕著な改善が見られる。しかし、2004年の76ヵ国での初等教育のデータと59ヵ国での中等教育データでは、これらのうち約半分の国で、5分の1の教師が教授法の訓練を受けていない。例えば、レバノン、ネパール、トーゴでは、半分以下の教員しか国の基準に沿った訓練を受けていない。

教員の採用と訓練は、特に小学校の児童数が引き続き拡大している地域で、依然として主要な懸念事項になっている。バングラデシュやエチオピア、パキスタン、サウジアラビアでは、年間で、合わせて65,000人の教師を増やす必要がある。サハラ以南アフリカでは、生徒教師比率を40:1に下げながら初等教育の完全普及を達成するためには、多くの国々が2015年までに、新たに160万人の教員を養成する必要がある。

教員の採用は、教師の社会的地位や就業条件に関わる問題と密接に関係している。サハラ以南アフリカや、南・西アジアの数ヵ国（注5）での教師の動機づけに関する最近の研究によると、ほとんどの低所得国において学校は教師のやる気のなさという困難な課題に直面しているという。農村部での勤務は都市部の学校に比べて多くの困難が伴う。この研究では、教師のやる気を高める戦略として次のようなことを挙げている：

- 水道と電気が備わった質の高い住宅を教師に提供することは、教師を農村部の学校に引き付け、根付かせるための最も費用対効果の高い方法だろう；
- 農村部の学校に勤務する教師に対する特別手当は、厳しい環境に見合う十分なものであるべきである；
- 困難な学校環境に勤務した教師たちは、特別に早い昇進と（あるいは）希望に応じて自身の資格向上のための機会が与えられるべきである。
- 教師たちは、意思決定に関わったり、学校運営者や子どもの親たち、地域住民との対話に加わることで、自分たちが活動に多く関与しているという感覚を持ちたいと思っている。

ラテンアメリカのいくつかの国では、教師のインセンティブに関する戦略が存在する。ボリビアでは、農

村部に勤務する教師の給与を増額した。チリとメキシコでは、実績に基づく報奨金制度が導入されている。チリでは、この制度に参加している学校で、子どもたちの学習到達度がより高くなっているという。エルサルバドル、ホンジュラスでは、地方分権化と学校ベースでの管理運営システムを導入した結果、教師たちは、学校に関する決定において大きな発言力を獲得した。ブラジルでは、国のプログラムによって、すべての州政府にさらなる教員採用・訓練を行なうための資金提供を行なっている。

教員数を増やし、訓練と実際の教育現場を結びつけるため、より短期間の訓練プログラムを導入し、現場での実習を重視する国々もある。キューバでは、すべての教員養成は実際の学校をベースに行なわれる。このような制度では、訓練場所としての学校と指導教員となる先輩教師が十分に確保されなければならない。サハラ以南アフリカの国々では教員養成にかかる期間が短くなる傾向にある。ギニアでは、1998年に教員養成の期間を4年から3年に短縮してから、年間の参加者数は、改革前の200人から1,500人になっている。教師を増やすためのカギとなる戦略は、教員養成にかかる期間を短縮することである。より短期間で、学校現場での実習を中心とする教員訓練を実施する国々は、ますます増えている。英国で訓練を受ける教師たちは、今や訓練期間の3分の2を学校現場で過ごすこともある。

学習成果を国レベルで評価する傾向はますます強まっている

1990年代以降、より多くの国の政府が子どもたちの学習を評価し、時間とともに学習成果がどの程度向上したのかを測定するようになってきている。国レベルの学習評価を実施することにより政府は教育システムの効率性と質に関する有益な情報を手に入れることができるからだ。通常、政府は、いくつかの教科を選択し、国で定めた基準に照らして生徒の学習達成度を評価する。これらの評価の質にはかなりのばらつきがあるものの、明らかに教育の質をモニタリングしようとする国の取り組みの、重要かつ新たな進展を示すものである。

国際的な学習評価は1960年代前半にまで遡ることができるが、より多くの国々が参加するようになったことにより、グローバルな進展をモニタリングするうえできわめて重要な資料になってきている。1989年以降は、中所得国や低所得国がさまざまな評価に参加するようになってきた。この過程で、ラテンアメリカ、サハラ以南アフリカ、そして、大洋州の島国での、地域レベルの学力到達度評価調査が盛んに行なわれるようになってきている。

近年の学力到達度調査の国際比較では、依然として、貧困層や主流文化に属さない家庭の子どもたちは、経済的に恵まれている家庭や主流文化に属する子どもたちに比べ、学力が劣ることが明らかになっている。家庭でのより質の高い識字環境（書物、新聞、活字媒体により多く接していること）が、子どもたちの学力到達度を顕著に改善する。教育の質を改善することは、

(注5) ガーナ、インド、レソト、マラウイ、シエラレオネ、タンザニア、ザンビア。

ほとんどの国で小学校教員の大半は女性である。

貧しく不利な環境にある子どもたちにとってより重要である。

学習とライフスキル：より良いモニタリングを目指して

学習とライフスキルのプログラムにおいては、非常に広範囲にわたるさまざまな人々が教育を行なっているし、また、活動の内容も多様であるので、モニタリングが難しくなっている。本質的には、EFAのゴール3は、フォーマルな教育システムから排除された青年や成人に、学習の機会を提供しようとするものである。いくつかの国では、フォーマルな教育システム以外の学習活動を追跡しようと、真剣な取り組みが行なわれているが、信頼できるデータを得ることは難しい。UNESCOやその関係機関によって設計されたノンフォーマル教育運営情報システムのモデルが、カンボジア、インド、ヨルダン、タンザニアなどを含むいくつかの国々で、パイロット的に試行されている。

識字：目標達成見込みは依然不明

識字については、2006年版のグローバルモニタリングレポートで特集された。通常の調査では、人の識字能力や習熟度を直接テストするわけではない。そのため、それによって示された結果は、目標達成状況の実際を表してはいないということになる。このような通常の調査によれば、約7億8,100万人が最低限の識字能力を欠いており、その3分の2が女性であるということになる。その大部分が、南・西アジアやサハラ以南アフリカ、東アジア、大洋州の国々に住んでいる。南・西アジアやサハラ以南アフリカでは、高い人口増加率によって、非識字者の絶対人口が増え続けている。国際社会と各国の政策担当者が協調して成人識字プログラム拡大に取り組まなければ、2015年までの世界の非識字者人口の減少は、1億人程度にとどまるであろう(表1.1)。

識字率は、すべての地域で改善しているが、依然として、南・西アジア地域では比較的低く(59%)、サハラ以南アフリカ(61%)、アラブ諸国(66%)、そして、カリブ諸国(70%)も同様である。識字に関する2015年目標の達成は、識字率が60%未満の22カ国では特に難しいだろう。国内に1,000万人以上の非識字人口を抱える10カ国中、1990年以降、半数の国のみが非識字者の絶対数を減らしてきた。1990年から、識字におけるジェンダー格差に変化はない。南・西アジアでは、100人の男性識字者に対して、女性の識字者は66人に過ぎず、アラブ諸国では72人、サハラ以南アフリカでは77人である。青年(15歳から24歳)の識字率は、1999年以降、すべての地域で改善しており、サハラ以南アフリカを除き、青年の非識字者人口は減少する結果となっている。

表1.1：成人(15歳以上)識字率・ジェンダー平等指標(GPI)の予測(2000-2004年)と2015年の見込み

	2000-2004		2015	
	識字率(%)	GPI	識字率(%)	GPI
	全体	女性/男性	全体	女性/男性
世界	82	0.89	87	0.92
サハラ以南アフリカ	61	0.77	67	0.84
アラブ諸国	66	0.72	79	0.82
中央アジア	99	0.99	100	1.00
東アジア・大洋州	92	0.93	96	0.96
東アジア	92	0.93	96	0.96
大洋州諸国	93	0.98	93	0.99
南・西アジア	59	0.66	68	0.74
ラテンアメリカ・カリブ諸国	90	0.98	94	0.99
カリブ諸国	70	1.00	97	1.01
ラテンアメリカ	90	0.98	94	0.99
北米・西欧	99	1.00	100	1.00
中欧・東欧	97	0.97	98	0.98

出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第2章を参照

教育計画：周辺の立場におかれたグループの取り込み

世界教育フォーラムで確認されたEFAは、インクルーシブなアプローチをとっており、不利な立場におかれた集団のための特別な取り組みが、ゴールの中にもいくつか明記されている。教育需要の低さ、柔軟性を欠いた供給、教育の質の悪さが、多くの子どもや成人を教育現場から排除するという悪循環を生んでいる。このような悪循環を打破するためには、家庭が負担する学校教育のコストを減らしながら、教育の質と柔軟性と適切性を大きく改善する取り組みが必要である。

学校へ行っていない子どもたちの人口が最も多い20カ国を含む、45カ国でのEFAの国の計画に関する分析によれば、すべての国の計画は、脆弱なグループへの配慮を盛り込んでいる。多くの国では、女子と農村部の人々を優先しなければならないターゲットグループと位置づけている。ラテンアメリカの国々では、民族的・言語的マイノリティーに特に言及している。他方、孤児、HIV感染者や性的搾取の対象となっている子どもたちには、あまり注意が払われていない。22カ国では、授業料の減額や免除、教材や制服の無償提供による学校教育コスト削減のための計画的な方策を挙げている。18カ国では、女性教員の数を増やし、女子の就学に配慮した学校を保障する方策を列挙している。15カ国では、移動教室、村民学校(village schools)などを含め、学校の数を増やすことが優先事項である。学校教育から排除された青年向けの教育プログラムは、ますます一般的となり(25カ国)、例えば、セネガル、グアテマラでは、早期の学校中退者をキャッチアップする機会を提供するために、職業訓練を組み合わせさせた識字コースを導入することが計画されている。ラテンアメリカを中心とした8カ国では、現地の言語を学校のカリキュラムに導入する計画を挙げている。親やより広いコミ

貧しく、主流文化に属さない家庭の子どもたちは、恵まれた家庭の子どもたちよりも学力が劣る。

ユニティを対象とした啓発キャンペーンが、8カ国の計画の特長となっている。

就学を阻害しているさまざまな要因を政府がどの程度取り除くことができるか、学習への障壁を取り除くことができるかが、その国がEFAゴールの達成にどこまで近づけるかを大きく左右するだろう。Box1.2では、これらの課題に対処する一般的な政策、プログラムを要約する。

国内教育支出：最も困難な国々で不十分

1999年以降、世界的に公教育への支出は増加した。データのある103カ国中、約3分の2の国々が、1999年から2004年の間に、国民総生産（GNP）に対する公教育支出の比率を上昇させた。およそ30カ国では、30%以上も増加している。このような全体的な数値だけでは、地域間の格差が隠れてしまう。GNPに対する公教育支出の比率は、41カ国、特にラテンアメリカ、南・西アジア地域では減少した（後者の地域は、学校へ行っていない子どもたちの数が最も多い3地域のうちの1つで

ある）。教育への支出は、EFAの達成が最も困難な国々で不十分である。例えば、ニジェール、パキスタンでは、対GNP比で3%以下しか支出していない（図1.6）。

国のEFAへのコミットメントは、国家の予算に占める教育予算の割合で計ることもできる。1999年から2004年のデータは、36カ国で入手可能である。喜ばしいことに、これらの4分の3の国々で、国家の予算に占める教育予算の割合が増加している。例えば、タンザニアは興味深い例で、2001年、政府が授業料を廃止した結果、初等教育の就学率が急激に上昇した。教育への公的な支出は、対GDP比で2001年の2.1%から2004年に4.3%に上昇した。

2004年、データの入手が可能な多くの国では、教育予算の50%以下を初等教育に充てている。対GNP比では、データの入手が可能な90カ国中4分の3の国々で、国民所得の2%以下しか初等教育に支出していない。これは、南・西アジアの3カ国、サハラ以南アフリカの16カ国に当てはまるが、これら2地域は、依然として初等教育普及達成までの道のりが遠いところである。

中等教育が拡大するに従い、初等教育との間の財源をめぐる争いが増すと思われる。開発途上国のいくつか

Box1.2：周辺的な立場におかれた人々への教育を促進する政策

政策目標	プログラム例
学校教育コストの低減：90カ国以上では直接的な教育コストが初等教育アクセスの障害	ブルンジでは、2005年に初等教育の授業料を免除した結果、始業初日に新たに50万人の児童が入学した。
HIV/AIDSの影響による孤児または脆弱な子どもたちへの支援	世界で最もHIV/AIDSが蔓延しているスワジランドでは、2004年に、初等・中等教育に通う孤児・その他脆弱な子どもたちに対して750万ドルの支援を行なった。入学者数は安定しており、中途退学は減少した。
現金インセンティブによる児童労働の必要性減少	ブラジルのBolsa Familia（正式にはBolsa Escola）プログラムでは、授業出席などの条件に基づいて貧困家庭への収入支援を実施。プログラムによる裨益児童は500万人。
柔軟な学校設定による児童労働のニーズの減少	インドで最も児童労働の多いアンドラプラデーシュ州でのBaljyothiプログラムは、スラムで250校（児童数31,000人）を運営。プログラムは、政府とNGOとの連携が成功のカギだった。
中等教育への女子の就学を増加させることでジェンダーの平等を確保	ガンビア女子奨学金信託基金では、女子就学率の低い学校の3分の1の女子と理数科・技術に優れた女子に対する授業料、教科書、試験料の全額に奨学金を提供。16,000人以上の女子がその恩恵を受けた。
フォーマルな学校教育から脱落した若者・成人向けのノンフォーマル教育の機会提供	ホンジュラスのEducatodosプログラムでは基礎教育9年を修了していない子どもたちや成人を対象とする。50万人が初等教育プログラムに参加。簡単にアクセスできる学習センター、適切な内容、柔軟なスケジュール、コミュニティの強い支援が特長。
障がい者の教育ニーズに応えるインクルーシブな教育の提供	ウルグアイでは、インクルーシブ特殊教育基金が、通常の学校が障がいのある子どもを統合的に受け入れることを支援している。およそ39,000人の子どもたちがその恩恵を受けた。

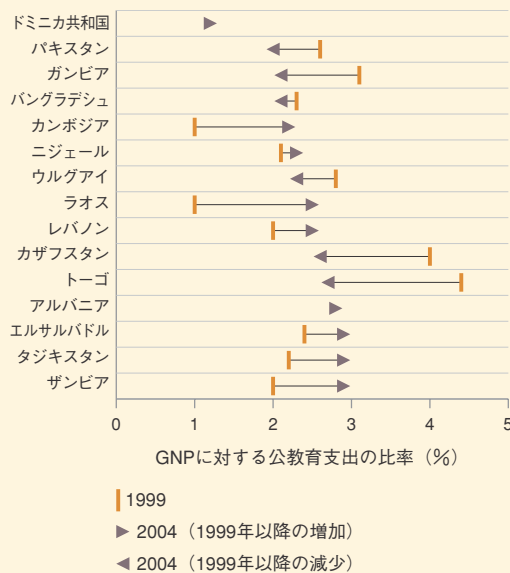
1999年以降、世界的に公教育への支出は増加した。

では、適正なバランスをとるための努力が行なわれている。十分な中等教育の機会なしには、EFAやMDGsの質の高い初等教育の普及は達成できないだろう。多くの親は、中等教育に進学させたいという希望を持っているからこそ、子どもたちに初等教育を受けさせるのだ。初等教育の普及をすでに達成しているか、あるいは達成間近という国々では、中等教育への支出増加というシフトが考えられる。しかし、いまだに初等教育の普及を達成していないバングラデシュやネパールなどでも、初等教育への支出割合は、1999年以降には減少した。

韓国は、教育システムの外レベルへの投資を犠牲にすることなく、中等教育への投資を拡大させてきた。持続的な政府支出とともに、初等教育を終えた貧しい子どもを支援する宝くじなどの新機軸をうち出したこと、強固な規制をつくった上で私学の振興を推進したことなどが韓国の教育的成功の特徴として挙げられる。バングラデシュ、南アフリカは、中等教育へのアクセスを保障するため、政府と民間との連携を開始した。バングラデシュでは、インセンティブ政策を導入し、不利な条件下にある家庭に食料と奨学金を提供したり、貧困な環境の中で生活する女子には、奨学金を提供するようになっている。

不利な状況を改善するための最も効果的な戦略は、いくつかの方策を組み合わせた複合的なアプローチである。例えば、金銭的なインセンティブを与えることも重要であるが、それは単独で実施されるのではなく、教育の質の改善といった取り組みも伴うべきである。重要なことは、特定のグループに焦点を当てる際には、政府が積極的なイニシアチブをとることだ。地域コミュニティや市民社会と連携することも、大きな可能性を持っている。金銭面でのインセンティブを導入することにより、個別の障害を克服する力となる。適切な財政支援は必要である。例えばインドでは、初等教育の全体的なコストとは別に給食と女子教育について予算化

図 1.6 GNPに対する公教育支出の比率が3%未満の国 2004年



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第3章を参照

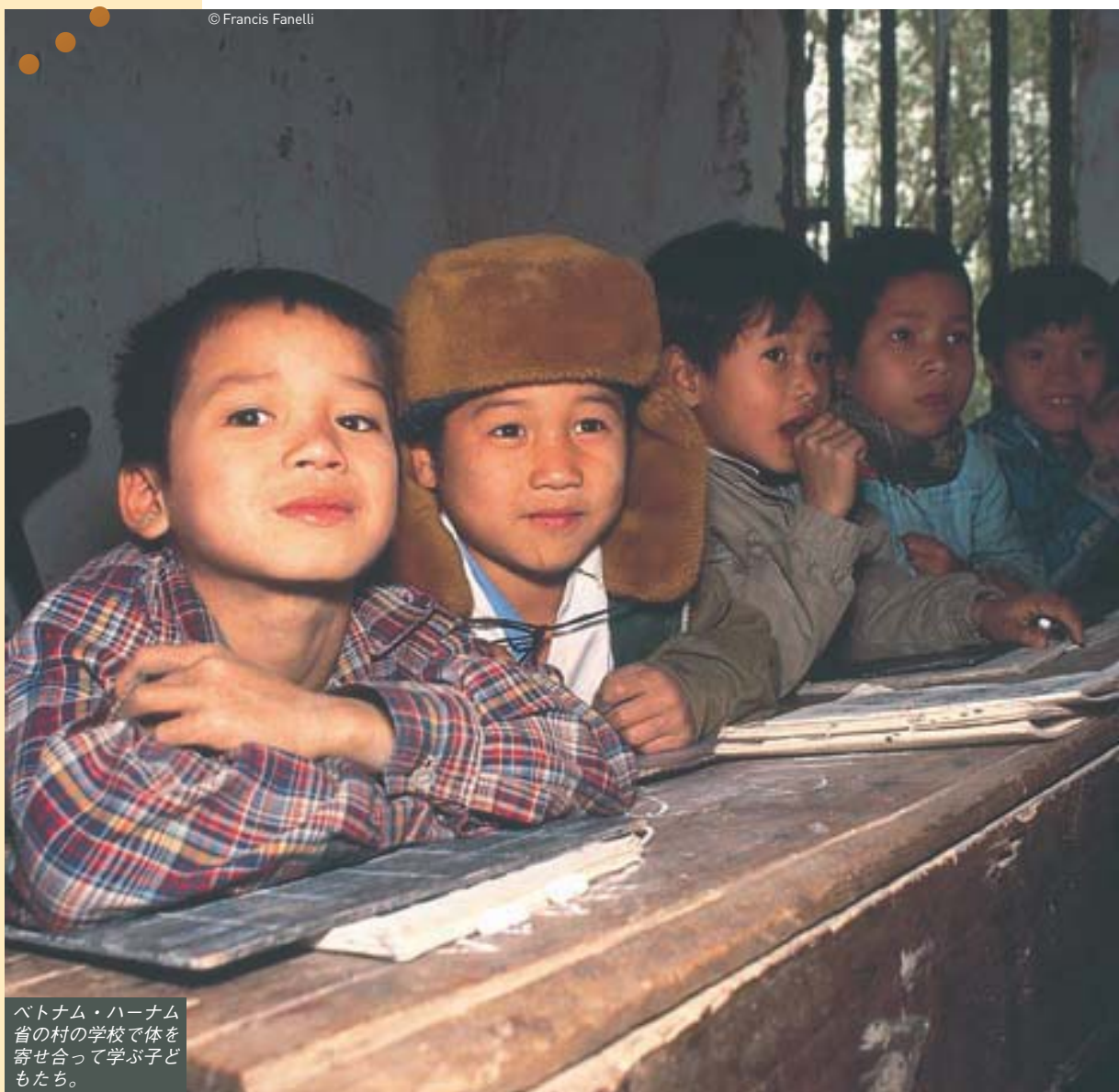
している。障がいのある子ども、青年、成人のニーズは、慎重に調査する必要がある。多くの国が初等教育の就学者を増大させている中で、公平性、有効性、インパクトといった観点で進捗状況が測られる、質の高い教育プログラムを実施することがますます重要になっている。成功するプログラムは、教育へのアクセス改善と質的向上が、すべての子どもたちによりよい学習結果をもたらすように設計されたものであり、それは、ターゲットを絞った取り組みと体系的な教育改革を組み合わせたものである。■

不利な状況を改善するための最も効果的な戦略は、複合的なアプローチである。

パート2 EFAへの 国際的支援： 目標達成に向けて

- 基礎教育への援助は増加しているものの、必要額にははるかに達していない
- 教育への二国間援助の割合は5カ国のドナーによってほぼ独占されている
- 各国のドナーの存在は公平・公正ではない
- 地域配分にも偏りがある。
- 援助格差は拡大していると思われる
- ファスト・トラック・イニシアチブは前進しているものの、いまだ世界的取り決めとはなっていない

ダカール行動枠組みは、「EFAに真摯に取り組む国々は、財源不足を理由にその目標の達成計画を妨げてはならない」という合意のもとに設定された。2000年以降、基礎教育分野への援助は増加し、追加支援も約束されてきたにもかかわらず、その額は“初等教育完全普及の達成”と“就学前および成人識字プログラムの拡充”に必要とされる年間110億ドルという額をはるかに下回っている。



ベトナム・ハーナム省の村の学校で体を寄せ合って学ぶ子どもたち。

©Francis Fanelli

教育への援助：正しい方向に向かって

援助総額：政府開発援助（ODA）の実額は、1990年代前半に落ち込んだものの、1995年から2000年の間に横ばいとなり、それ以降は増加を続けている。また、2000年から2004年の間に援助総額は570億ドルから約720億ドルに増加した（注6）が、この額のうち約4分の3は二国間ドナーによるものである。また、いわゆる低所得国といわれる72カ国への援助の割合は46%程度を保つ一方で、そのうちのさらに最貧国といわれる51の低開発国への援助の割合は、26%から32%に増加した。地域別にみると、サハラ以南アフリカへの援助は援助総額の3分の1を占め、南・西アジアも、イラク同様大幅な援助額増加の恩恵を受けた。債務救済に関しても、援助総額の10%程度に拡大し、その割合はさらに増加している。これは多くの低開発国、特にその大半を抱えるサハラ以南アフリカの国々にとって非常に重要である。

教育への援助：開発途上国全体としてみると、教育への直接援助総額は85%増加し、2000年の46億ドルから2004年には85億ドルに達した。低所得国への援助についてはさらに大幅に増加し、25億ドルから55億ドルへと2倍以上の増加を見せ、現在では全教育援助のほぼ3分の2を占めている。援助総額のうち、特定セクターごとに計上される教育セクターが占める割合も、2000年の10.6%から2004年には13.6%まで増加した。

基礎教育への援助：教育分野への全体的な援助額の増加により、基礎教育分野もその恩恵を受けた。基礎教育への援助は（教育段階別に分類されていない教育援助も含めて）開発途上国全体で2000年の21億ドルから2004年の39億ドルに増加し、さらに低所得国では14億ドルから30億ドルにまで増加した。教育援助全体に占める基礎教育援助の割合は、すべての開発途上国では50%をやや下回る程度であり、低所得国では50%よりも少し多い程度であるが、いずれにしても、教育援助総額での基礎教育の占める割合はほぼ一定水準のままであり、大きく上昇したというわけではない。

基礎教育への支援をさらに増加させるために、財政支援も援助を構成する重要な要素とされるべきである。そうすることで特定のプロジェクトやプログラム、セクターが恩恵を受けるといっても、援助が相手国の国庫へ直接流れていくことになる。2004年のすべての開発途上国への直接的財政支援は47億ドルに上ったが、こうした援助のうち20%は教育に投資され、さらに基礎教育へはそのうちの約半分が充てられたと試算されている。

これらの援助をすべて合算すると、開発途上国の教育への援助総額は、2000年には56億ドルだったのが2004年には95億ドルにまで増加したと見られ、さらに低所得国における援助総額は34億ドルから64億ドルに増加した。また、2004年時点で、すべての開発途上国への援助総額のうち44億ドル、低所得国では34億ド

ルが基礎教育分野に充てられた。

こうした傾向は、ドナー側と援助受け入れ国側双方においてEFAの取り組みの姿勢が高まっていることを反映している。1990年代後半以降、主要な多国間ドナーは途上国政府に対し、政策やプログラムに関するドナーとの協議に基づいて貧困削減戦略を策定するよう働きかけてきた。この過程を通して、基礎教育は大きな注目を集めてきたが、その一方で、MDGsに対して多くの二国間ドナーが重点を置いていく中で、基礎教育へのよりいっそうの支出が必要だという声が強まってきた。

こうした傾向にもかかわらず、すべての開発途上国への援助総額のうち、基礎教育分野が占める割合はいまだにわずか4.8%にとどまっている。さらに、この割合のうちの5分の1以上は中所得国が占めており、しかも教育分野への二国間援助の約50%は高等レベルに分配され、多額の援助金がドナー国の教育機関で学ばせるための奨学金のために使われている。

教育分野への二国間援助はわずか5カ国のドナーがその大半を供与している

教育への援助では、一口にドナーといってもその貢献度は一律ではない。2004年、教育分野へのすべての二国間援助のうち、フランス、ドイツ、日本、英国、アメリカ合衆国の5カ国が合わせて72%を占め、また、基礎教育についてはその約3分の2をオランダ、英国、アメリカ合衆国が占めた。基礎教育への援助が著しく増加するようになるには、さらに多くのドナーが深くかかわるか、主要なドナーがさらに関与を強める必要がある。もしくは、そのいずれもが必要だろう。

最貧国に対しては、繰り返し教育援助を集中するように叫ばれているにもかかわらず、OECDの開発援助委員会（DAC）を構成するドナー国のうち、半数は教育援助の半分以上を中所得国に分配している。

多国間ドナーは2003年から2004年に援助総額の11.8%を教育へ割り当てたが、このうちの52%は基礎教育に充てられた。ECは世界銀行の国際開発協会（第二世銀）の次に大きい多国間ドナーだが、2005年の暫定データによると、教育への出資額の半分以上を基礎教育に充てたと見られている。また、ECはサハラ以南アフリカや南アジア・中央アジアでは、基礎教育分野における最大のドナーである。サハラ以南アフリカ向けの基礎教育援助の30%はECによるものであるし、また、南アジア・中央アジアでは19%がECによる支援である。

こうした傾向にもかかわらず、すべての開発途上国への援助総額のうち、基礎教育分野が占める割合はいまだにわずか4.8%にとどまっている。

（注6）援助データは、すべて2003年の価格水準である。

表2.1：所得グループごとの教育セクターと基礎教育へのODA総額の概算、2000年・2004年（2003年価格水準、米億ドル）

教育セクター			基礎教育		
	開発途上国	低所得国		開発途上国	低所得国
2000			2000		
直接	4.60	2.48	直接	1.40	0.98
			レベル不特定	0.68	0.38
財政支援より	1.00	0.93	財政支援より	0.50	0.47
合計	5.60	3.41	合計	2.59	1.83
2004			2004		
直接	8.55	5.53	直接	3.32	2.70
			レベル不特定	0.56	0.29
財政支援より	0.94	0.85	財政支援より	0.47	0.43
合計	9.49	6.38	合計	4.35	3.42
2000年からの変移	69.3%	87.2%	2000年からの変移	68.1%	86.6%

出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第4章を参照

援助：誰が恩恵を受けているのか

援助の行き先がどの国になっているかに目を転じてみると、援助の全体像がより鮮明に見えてくる。ドナーの援助資源の配分は非常に偏っている。教育分野への援助を多く受け取っている20カ国のうち、低開発国はわずか7カ国だけで、いまだに、最貧国に最も高い優先順位において十分な教育援助を行なうという状況には至っていない。

世界72の貧困国を見ると、ドナーの存在の偏りは明らかである。エチオピア、マリ、モザンビーク、タンザニアにはそれぞれ教育セクターへのドナーが10から12も存在しているが、他の36カ国にはせいぜい2ドナーしか存在していない。この事実は、ドナーが自身にとって重要な国を援助の対象国としている、という重要な問題を示している。

援助全体で教育分野がどの程度重視されているかは地域によって異なる。南・西アジアの国々やアラブ諸国は、他の地域の国々に比べて教育セクターの占める割合が非常に高い（援助総額の20%以上）が、一方、サハラ以南アフリカでは23カ国の教育分野への援助の割合は、平均で総額の11%にすぎなかった。また、南・西アジアの国々では、教育援助の50%を基礎レベルに費やしているのに、サハラ以南アフリカやラテンアメリカ諸国はわずか20%強である。アラブ諸国や東アジア、大洋州でも、同様に低い割合であった。

2005年に、100を超えるドナーと開発途上国によって採択された「援助の有効性に関するパリ宣言」の精神のもと、援助の有効性を高めるために各国とも努力を続けている。ファスト・トラック・イニシアチブは、この宣言とも合致しており、教育セクターにおいて最も重要な方策であるという見方がますます強まっている。さらに、現在すでに20カ国以上で実施された教育セクターについての合同モニタリング調査には、各国にあるすべての機関と政府代表がかかわっている。その目的は教育セクター（もしくはサブセクターや大規模プロジェクト）の政策実施状況を評価するため、

例えば、初等教育でのアクセスや公平性や質など、合意された目的について評価を行なっている。

教育への援助の増加

多くの先進国政府は、今後数年にわたって援助額を実質的に増加すると約束してきたが、2005年に開催されたいくつかの上級会合はその期待をさらに高めた。ドナーは国民総所得（GNI）に対する援助の比率を増大させると宣言し、2010年までに、アフリカへの援助倍増も含め、500億ドル、つまり60%にも上る援助増を約束した。また、多くの貧困国が抱える、国際通貨基金（IMF）や第二世銀（IDA）、アフリカ開発基金に対するすべての債務を救済するとしている。これにより、最貧国のうち46カ国はこの債務免除の結果増加する財源により、恩恵を受けるだろう。

最近では、2006年3月に、英国政府が今後10年にわたって教育に対する150億ドルの出資を約束し、EFAゴール達成に必要な資金ギャップ是正のために、他の政府にも同様の援助を呼びかけた。G8諸国は、2006年7月のサントペテルブルクサミットで、初等教育の普及に向けて資金を投入していくため、各国がさらに関与していくことを宣言し、2005年同様、ファスト・トラック・イニシアチブについて再度確認した。

2000年から2003年までに、援助国・機関はこれまでの出資額より50%増額すると約束した。ドナーは長期的で適正な財政支援を保障するため、さらなる努力が必要であり、また途上国側にとっては、基礎教育の普及を達成するという目標について、困難で資金も要する政策決定を行なうために、こうした確約が必要である。

途上国が援助を効果的に活用していることが確認できれば、ドナー側はさらなる援助を約束するだろう。開発途上国への援助を実行ベースで見ると、基礎教育セクターで特に実行率が低い。政策の策定と、その実施に対する政府の能力を強化しなくてはならない。同時に、技術協力に向けられる基礎教育援助の割合は低下している。これは直接財政支援への移行傾向の現われとも考えられ、これにより技術協力や能力構築への優先度は低くなるといえる。EFAゴール達成に向けて必要とされる追加援助の総額は過去数年間でいくつか試算されてきた。

- 世界銀行は、2001年の時点から、2015年までにすべての低所得国において初等教育の完全普及を達成するために必要な追加予算は年97億ドルで、うち37億ドルは外部援助によりもたらされる必要があるだろうと試算した。
- 2002年のEFAグローバルモニタリングレポートは、外部援助の資金ギャップは実際には31億ドル以上であるとしている。また、世界銀行が試算した国内支出の年成長率はあまりにも楽観的すぎで、家庭による教育費負担の削減のためやHIV/AIDSの影響に対処するため、また紛争や政情不安定、自然災害により深刻な影響を受けた国々におけるシステム再建のためにさらなる追加財源が必要とされるだろうと述

べている。

- これまでのところ、低所得国における基礎教育への援助額は必要額をはるかに下回っており、2005年から2015年までに年平均90億ドルが必要な状況である。この試算は初等教育の完全普及の達成のみについてのもので、識字教育や就学前教育に対する目標のためにそれぞれさらに10億ドルを充てるとなると、(2003年の価格水準で)年に約110億ドルの外部援助が必要となる。

ドナーが約束額を出資して、2010年の援助総額が2004年レベルから60%増加し、さらに基礎教育への割合が一定レベルを保つとすれば、年に計上される総額は54億ドルに達するが、それでも必要とされる110億ドルの半分以下である。EFAゴールに向かってさらに前進するためにはODA総額の中で基礎教育の占める割合が2倍となる必要がある。

少しでも多くの援助を求めての競争は過熱していくであろう。ここで言う競争には、中等・高等教育との競合や、保健・インフラといった他のセクターとの競合も含まれる。またドナーの間に援助対象国の数を減らす傾向も見られている。このように、より必要度の高い国々に対して援助を配分するためにもファスト・トラック・イニシアチブの触媒基金のような国際的に焦点が当てられているメカニズムを発展させることがなにより重要である。

2015年までに初等教育の完全就学を達成するためには、その年に初等教育を修了するすべての子どもは2009年までに学校に就学していなければならない、その意味でも今まさに教育への支援が必要なのである。近年の英国の対処は積極的である。これまでよりも思い切った、そして説得力をもった取り組みが、ドナーに基礎教育への援助の増額をさせるために不可欠である。さらに、ドナーは、低所得国との協議を通じて、教育をより高い優先順位におくよう説得しなければならない。そしてまたドナーは、これらの国々に対して債務救済額の大半を教育に振り向けるよう強く働きかけねばならない。

Box2.1 : ファスト・トラック・イニシアチブ : 国際合意の推進にむけて

ファスト・トラック・イニシアチブは、「初等教育の完全普及達成のために適切な教育セクター計画を策定し、外部からの財政支援を増加させる」という国際合意の促進を目的として、2002年に設立された。30以上のドナーが関わることにより、これまでファスト・トラック・イニシアチブは援助機関にとって重要な調整メカニズムとなってきた。また、財政資源は2つの基金を通して流用されている。そのうちの1つ、触媒基金は、ドナーの数が少ない国々において3年を上限に教育セクター計画に対する支援を行なっている。それは、触媒基金の期限内に良好な実績を達成することにより他の援助が得られるであろうという期待に基づいて実施されている。しかし、今のところはその期待通りにはなっておらず、むしろ、(3年間という)援助期間を伸ばすことの方に関心が向けられている。一方、教育プログラム開発基金は、教育計画の策定に関してさまざまな方法で低所得国を援助するための技術協力を融資している。

2006年版のレポートが発表されて以降、ファスト・トラック・イニシアチブは教育セクター計画の改善のために74カ国への技術的支援を実施してきた。ドナーはこれまで20カ国の計画を承認してきており、2006年末までにはさらに12カ国の計画を承認することを予定している。

これまでのところ触媒基金の額は不足しており、限られた数の国々しかその恩恵を受けられていない状況である。そうしたなか、2006年8月現在、同基金への各ドナーの拠出総額は約2億3,000万ドルに達し、2007年末までにはさらに4億5,000万ドルの拠出が約束されている。オランダ、EC、そして英国はそのうちの85%を負担する予定である。実質支出はこれまでのところ11カ国に対する9,600万ドルのみである。教育プログラム開発基金へ出資するドナーの数はここ1年で2から8へ増加し、2005年から2007年の出資額も4,600万ドルとなるが、そのほぼ半分はノルウェーによるものである。

最終的には、国際合意が実現されるにはドナー間により質の高いリーダーシップが必要である。このことはおそらくファスト・トラック・イニシアチブをさらに強化するための方策でもあり、さらに援助がより適正に、特に必要度の高い国へ行き渡るように進めていくことにも結びつくだろう。

年に約110億ドルの外部資金が必要となる。

パート3 ECCE (乳幼児のケアおよび教育)の事例

- 子どもの権利を尊重する
- 栄養や健康、教育の関連
- 子どもたちの小学校への準備
- 経済的な利益
- 不利な状況の克服

乳幼児期は、人間が、自らの生存や感情面の安定、認知の発達のための人間関係を最も必要とする重要な時期だ。十分な栄養や適切なケアの不足は、取り返しのつかない結果をもたらす。子どもの権利条約は、子どもの最善の利益や発達を中心的な課題ととらえている。乳幼児プログラムは、幼い子どもたちの成長と小学校への準備を促進することで、子どもたちの権利を保障する一つの手段だ。緊急的、また長期的な恩恵をもたらすこれらの乳幼児プログラムは、貧困削減や不利な状況の克服につながる、費用対効果の高い戦略となっている。

幼い子どもにも権利がある

人権に関する取り決めの中には、子どもの人権に特化したものもある。法的な拘束力はないものの、1959年に国連総会で採択された「世界児童権利宣言」は、健康、ケア、住居、社会的な安全、教育、そして、ネグレクト（放任）や残酷な行為、搾取からの保護など、子どもの権利に関する最も基本的な原則を定めている。しかし、1989年の「子どもの権利条約」は、子どもの権利を新たな時代へと導いた。「子どもの権利条約」は、子どもの利益を最大限に重視しており、子どもの視点に配慮したものとなっている。また、「子どもの権利条約」は、世界で最も多くの国に批准された人権条約であり、批准した国は国内法や習慣に子どもの人権に関する国際的なスタンダードを取り入れることとなった。

「子どもの権利条約」の中に、幼児だけに特化した規定はほとんどない。しかし、監視機関である「子どもの権利委員会」では、幼児期を2005年の議題とし、その総括意見の中で、幼児には、養育、ケア、指導に関して特別なニーズが存在すると述べている。生まれてから8歳までを幼児期と定義しているこの文書は、関係者に対し、保護者や保育者への支援とともに、幼い子どもの健康、ケア、教育を含めた、包括的な政策を立案することを喚起した。幼児教育は、いわば、誕生したその時から子どもの性格や才能、精神的、肉体的能力を発達させる権利に、直接結びつくものでなければならない。

子どもたちにかれら自身の権利があるという認識は国際的なスタンダードとなったが、各国政府には必ずしも受け入れられていない。国家が子どもの利益のために介入する権限を幅広く持つことに関しては、なお議論の余地がある。しかし、「子どもの権利条約」はほぼ全世界的に受け入れられており、その地位は、他の国際条約にほとんど見られないくらい確固たる地位となっている。そして、子どものためのより強固な政策アジェンダを形成することに大いに貢献してきているのだ。



栄養はよりよい学習にとって重要だ：南アフリカ・ヨハネスブルクの幼稚園で。

幼児期における体験の影響

幼児期は、肉体的、認知的、社会的、感情的な発達著しい、非常に敏感な時期だ。特に、栄養不足、ケアの欠如、不十分な医療は、幼い子どもたちにとって障害となり、成人してからその反動が生じる。人生の最初の段階で適切な刺激が与えられなかったり、(ニコチンやアルコール、ドラッグなどの)有毒物質を摂取したりすることは、長期にわたって子どもに深刻な影響を与える。極めて劣悪な育児環境におかれたり、温かい言葉を滅多に耳にしなかった(孤児のような)子どもたちは、成長障がいや苦しむことになり、後になってからそれを矯正するのは難しい。

良い幼児プログラムは、このような(人生の最初の段階における)発達の形成期に、幼児の成長を大きく促し、家庭での不十分な保育を補うものだ。

十分な栄養と健康が学習には不可欠

5歳以下の子どもたちが毎年1,000万人以上亡くなっているが、そのうち半分以上の子どもは死亡原因は、予防や治療ができる5つの病気だ。ここ数年の間に生まれた1,000人の子どもたちのうち、およそ86人は5歳まで生きられない。乳幼児死亡率は、サハラ以南アフリカや南・西アジアで最も高い(1,000人中100人以上)。

栄養不足は、子どもたちの学校への出席率や成績にも悪影響を与えている。発育不全の子ども(年の割には小さい)は適正年齢では学校に入学せず、遅れて入学し、その多くは退学する傾向がある。幼児期に重度の、あるいは慢性的に基礎的な栄養が不足していると、言語や運動神経、社会的情緒の発達に悪影響を与える。

安全な飲み水と適切な衛生の提供は、乳幼児死亡率を劇的に低下させる。HIV/AIDS治療を受けられることは、幼い子どもたちの生存や成長に必須だ(Box3.1)。サハラ以南アフリカでは、限られた範囲での幼児プロ

グラムしか存在しないので、栄養不足と関連する健康問題を発見し、治療することをより困難にしている。ラテンアメリカとカリブ諸国では、幼児プログラムは、栄養失調と成長不全に起因する罹病率を減らし、子どもの成長と小学校へのレディネス（学習への準備）を促進することに貢献した。

乳幼児死亡と健康障がい減らすための取り組みは、幼い子どもたちのための包括的なケアと教育の確立への第一歩だ。4つの活動、すなわち、鉄分補給、さらなる食料支援、寄生虫の駆除、心理的・社会的な刺激を与えることが、栄養失調の子どもの知的成長に大きな影響を及ぼしている。一方では健康と栄養の関連から、他方では健康と教育の関連から、子どもの成長をより統合的にとらえる見方が主流になってきている。インドのデリーでは、寄生虫の駆除と鉄分補給のプログラムで、幼児教育への参加が増加した。栄養と教育を組み合わせた活動は、栄養だけに集中した活動よりも成功するようだ。グアテマラとベトナムでの研究によれば、栄養補給のためのパッケージは、子どもが知的な刺激も同時に受けたときに、効果がより長く持続する。教育は、幼児の健康や栄養の問題に取り組むプログラムにとって不可欠の要素と見なされるべきだ。

一方では健康と栄養の関連から、他方では健康と教育の関連から、子どもの成長をより統合的にとらえる見方が主流になってきている。

BOX3.1 : HIV/AIDS : 幼い子どもへの対処

毎日、1,800人の子どもたちが、すでにHIVに感染してこの世に生を享けている。HIVに感染した子どもは、乳幼児疾患により頻繁に罹り、病状がひどく、また大抵は薬の効果が弱い。HIVに感染した子どもは、健康な子どもの場合にははるかに死に至らない病気で死亡する確率が高い。抗レトロウイルス薬療法を得られない場合、病気の進行は速く、感染児の45%が2歳未満で死亡する。子どものHIV感染の影響を減らすためには、早期の診察が求められている。質の高い栄養、適切な予防接種と一般的な子どもの感染症の薬での治療が不可欠だ。

高所得国での研究では、HIVの感染は学業の成果を阻害し、就学前の言語能力を弱め、視覚—運動機能の発達の妨げとなることが証明されている。抗レトロウイルス薬療法は、HIVに感染した子どもたちの認知的、社会的な情動の発達を改善する。幼児プログラムは、そのような治療への橋渡しとなり、病気的情緒面などへの影響を緩和する手助けとなる。

家族や本人がAIDSに感染している家庭の子どもたちは、病気に付随するスティグマに苦しんでいる。幼児プログラムへの参加に関する孤児への影響については、情報が乏しい。小学校よりも幼児プログラムに学費が必要とされることはより一般的なので、両親の死が幼い子どもの出席に与える影響は大きいだろう。

小学校へのアクセスおよび学力向上

ECCEは子どもの身体的成長、認知的・言語的能力、社会的、感情的な成長を促進する。ECCEプログラムが与える、小学校教育やその後の教育への参加に関する影響については、多くの実証的な裏づけがなされている。例えば、イギリスのある幼稚園では、幼児教育によって小学校の最初の3年間での知的発達、独立性、集中力、社会性を向上させたという結果が示されている。

いくつかの開発途上国での研究は、特に不利な状況にある子どもたちにとって、幼児教育プログラムへの参加と初等教育就学、そして、少なくとも3年から4年以上継続して良好な成績を得ることとの関連を指摘している。ネパールの貧困地域では、幼児教育プログラムに参加した95%の子どもが小学校に進学したが、これとは対照的に、幼児教育プログラムに参加しなかった子どもでは75%だった。幼児教育に参加した子どもたちは、第1年次の最終試験では、より高い成績を収めた。トルコの早期教育プロジェクトは、イスタンブールの低所得地域で実施されたものであるが、幼稚園と母親への支援を盛り込んだことで、プロジェクトに参加した子どもの86%が7年後も学校に在学していた。一方、プロジェクトに参加しなかった子どもの7年後の在学率は67%しかなかった。国民総生産を考慮に入れると、アフリカ諸国では、幼児教育就学率が高い国ほど小学校の修了率が高く、小学校での留年率は低い。

経済的側面

健康や栄養、教育に好ましい影響を与えることから、幼児プログラムは人的資源への投資とも見なされている。研究は限られているが、特に途上国では、乳幼児のケアおよび教育に投資する効果は大きく、一般的に他の教育への投資に比べても、その実績は顕著だ。乳幼児のケアおよび教育への投資による効果は、年長の子どもや青年、成人への投資と比べ、長期間にわたる。また、乳幼児のケアおよび教育プログラムで得られた技能は、その後の学習での基礎となる。

アメリカのベリー・プレスクール・プログラムでの長期的な研究により、幼児プログラムで最も広く知られている事実が導き出されている。1962年から1967年まで、低所得のアフリカ系アメリカ人の子どもたちを対象としたプログラムでは、学校で落第するリスクの高さが調査された。対象となるグループの子どもたちと比較対象となるグループの子どもたちは、3歳から11歳まで毎年、さらには40歳まで時折、追跡調査された。その結果、幼児プログラムへの参加により、5歳ではIQが上がり、高校を卒業する割合が増し、40歳でより多くの収入を得ていることが判明した。詳細な分析の結果、このプログラムによる費用対効果は17:1の割合に上るのではないかと推察される。

開発途上国での実証研究も、徐々に増えてきている。デリーでは、就学前健康プログラムにより、学校に出席する割合が女子では平均で7.7%、男子では3.2%上昇している。また、同じプログラムでは、わずか1.7ドル分の経費で、対象となる子どもたちの生涯賃金が、29米ドル増えるとされている。ボリビアでは、在宅ベ

ースでの幼児プログラムによる費用対効果の割合は2.4：1から3.1：1の間に上り、危機におかれた子どもたちでは、よりその効果が大きい。これは、コロンビアやエジプトでも同様の割合だ。乳幼児のケアと教育は、すべての事例で恵まれた子どもたちよりも貧しい家庭の子どもたちに大きな効果をもたらしており、プログラムへの参加により小学校での退学や留年が減っている。

社会的な不平等を減らす

幼児プログラムの推進者たちは、長い間、それらのプログラムが社会的な不平等を解消できると述べてきた。最近の研究では、乳幼児のケアおよび教育プログラムが、貧困やジェンダー、人種、カースト、宗教など、対象となる子どもたちの根底にある要素にかかわらず、不利な立場を解消することができるとしている。アメリカのヘッドスタートプロジェクトという政府事業は、「貧困との戦い」の一環で、対象を絞った支援は不利な立場にある家庭やコミュニティの補償になると期待されて1964年に始まった。ペリー・プログラムは、不利な立場にある子どもたちに公平な競争の場を提供する手助けとなった。カボベルデ、エジプト、ギニア、ジャマイカ、ネパールなど、さまざまな国での研究から、最も不利な立場にある子どもたちが、乳幼児のケアおよび教育プログラムから最も恩恵を受けていることも分かっている。

幼児プログラムは、ジェンダーの不平等を減らすことも可能だ。幼児プログラムに参加する女子は、適正な年齢で初等教育を開始し、初等教育課程を最後まで終える傾向にある。乳幼児のケアおよび教育プログラムへの参加は、男子に比べ、女子の健康にも大きな影響を与えるようだ。

幼児期に質の高いケアと支援を提供することは、すべての子どもたちにとって不可欠だが、貧しく不利な立場にある子どもたちには、不利な条件を解消するためにも特に重要だ。ノーベル賞受賞者のジェームス・ヘックマンが「平等や社会的公正を促進し、同時に経済的・社会的生産性をも大きく促進するような公共政策は稀だ。しかし、不利な立場におかれた幼い子どもたちへの投資は、まさにそれに該当する政策なのだ」と述べているように。 ■



子どもを抱える、イラク・バグダッドのお父さん。

パート4 ECCE (乳幼児のケアおよび教育)の拡大

- 労働市場への女性の参入
- 3歳児未満の幼児のための乏しい施設
- 開発途上国での就学前教育就学の増加
- 達成に近づきつつあるジェンダーの平等
- 不平等を明確にする世帯調査
- 幼児教育における労働力の女性化

すべての社会は乳幼児のケアおよび教育のためのさまざまな仕組みを持っている。けれども、移住、都市化、女性の労働市場参入を含む現在の社会的、経済的な潮流は、家族構造を変容させるとともに、より体系的な ECCE への需要が高まっている。今日こうした要求をほぼ完全に満たしている国はごく少数だ。多くの開発途上国で幼児教育プログラムを利用できるのは、国民のほんのわずかで、裕福な都市の家族がその典型だ。このパートでは、幼児施設の増加に注目するとともに、世界の子どもたちが、どの程度 ECCE プログラムの恩恵を受けているかを取り上げる。

歴史的文脈：働くお母さんへの支援と組織化された子どものケアの誕生

幼い子どものためのケアが公的に実施されるようになるのは、実質的には、18世紀になってからのことである。ヨーロッパでは、特にさまざまな幼児施設が徐々に根付いてきたが、そのいくつかは今日もその名を知られるフレールやモンテッソーリなどの教育家によって設立された。貧しい働くお母さんと面倒を見てもらえない子どもたちのニーズを訴えた人もいたし、中流階層の子どものために充実した就学前教育を提供した人もいた。第2次大戦後、女性たちはしだいに仕事を持つようになり、自分の幼い子どもたちのために、良質で、料金も手ごろな保育を要求し始めた。20世紀末までに、国営の幼稚園がヨーロッパで全体に広まっていった。

開発途上国で幼児教育がフォーマルに実施されるようになったのはごく最近のことで、地域的な違いも顕著だ。農業やインフォーマル部門で働く女性は、子どものケアや子育てを、親族やインフォーマルな共同体に大きく依存してきた。しかし、1950年代から開発途上国の女性たちが大量に労働市場に参入したことによって、状況は変わってきた。2005年の女性の労働市場参入率は、東アジア、東南アジア、サハラ以南アフリカで55%以上、ラテンアメリカ・カリブ諸国では約50%である。南アジア(35%)、アラブ諸国(28%)では非常に低比率だったが、過去10年に比べて伸び続けている。一般的に、家計収入や支出のコントロールに関して女性が果たす役割が相対的に大きくなれば、子どもの福祉が家庭内で最優先事項と考えられるようになり、その子が男か女かにかかわらず同じように幼児教育の恩恵にあずかれるようになるだろう。

先進国であればあるほど、産業・サービス部門で女性が働くことが、就学前教育への高い就学率と強く関係している。開発途上国では、雇用パターンと就学前教育との関連は薄い。しかし、移住や都市化、HIV/AIDSの流行は、大家族と核家族との間の関係を弱め、現行のやり方では満たしきれない新たな保育ニーズを生み出しつつある。片親家庭の数、とりわけEU諸国やラテンアメリカで特徴的な母子家庭の数も、子どもの保育にとって重要な意味を持つ。

幼児の保育を支援する公共政策の開始は、19世紀終りにまでさかのぼることができる。1970年代までに、ほとんどすべてのOECD諸国は、有給の出産休暇を提供していた。いくつかの国（特に北欧諸国ではそうであるが）は、育児休暇制度ももっていた。育児休暇は母親または父親（まれにはあるがその両方）に育児のために労働時間を短縮することを認めるものである。およそ100カ国の開発途上国が、何らかの形での出産休暇制度を確立したと報告している。とはいえ、それは特定のセクターに限られていることが多く、また、法的な強制力がゆるいことも多い。

EFAゴール1に向けての進捗のモニタリング

約7億3,800万人の子ども——世界人口の11%——は、0歳から5歳の年齢層に属している。この数は、サハラ以南アフリカとアラブ諸国で増えていることで加速がかかり、2020年までには7億7,600万人に達すると予測されている。

ECCEプログラムの施設、組織、資金は多岐にわたっているため、モニタリングは非常に困難である。また、このゴール1には、進捗を評価する量的な目標は示されていない。3歳児以下のプログラムに関する系統的なデータが欠けていることもまたモニタリングを困難にしている。例えば、プログラムが健康や身体的発達、読み書き、父母への支援をどの範囲まで求めているかについての情報が乏しいこと、さらには、教育省の報告による就学前教育の就学統計には、他の省庁、民間団体、地方団体によって資金援助されたプログラムへの参加が加えられていない可能性もある。ほとんどの国で、幼児教育プログラムの就学率を算出する際には3～5歳、または3～6歳の年齢層を使っているが、どの年齢を対象とするかによって就学パターンもまた大きく変わる可能性がある。グローバルモニタリングレポートは目標への進捗状況を評価するため、多数の情報源を利用している。

開発途上国では、3歳児以下のケアと教育は、父母、民間組織やNGOの責任と広く考えられている。このうちの1つ、あるいはこれらいくつかの組み合わせが、世界の半数強の国で見られる。典型的なプログラムとしては、パートタイムの保育者により組織的なケアの提供が見られるが、場合によっては、ケアだけでなく、保健サービスと教育活動が含まれることもある。ECCEの包括的なモニタリングを行なうとすれば、3歳児以下のプログラムに関して、さらに多くの情報が必要である。

就学前教育への就学者数が急増

教育の国際標準分類（ISCED）は、就学前教育（ISCEDレベルは0）について、「公的施設かノンフォーマルな環境かを問わず、幼児ケアの提供も含め、体系的で、目的のはっきりした一連の教育活動を提供するすべてのプログラム」と定義している。3歳以上の子どものプログラムを作成するうえで、政府の果たす役割は、次第に大きくなっているが、3歳以下の年齢層対

ハンガリー・ブダペストの
国営幼稚園の1948年当時。

© David Seymour / Magnum Photos



しては比較的その役割が制約されている。70%の国々で、公的な就学前教育の開始年齢は3歳だ。

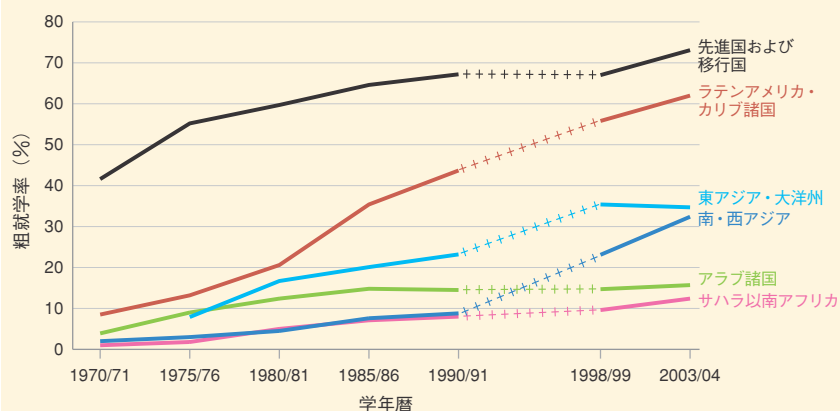
世界全体では、就学前教育に就学する子どもの数は、1970年代半ばの4,400万人から2004年の約1億2,400万人へと増え、過去30年間で3倍に増えている。年齢にかかわらず各国の年齢層（普通は3歳から5歳）の公的な就学全体を人口比率として表わしているものが、就学前教育粗就学率だ。1975年から2004年の世界の粗就学率は、約17%から37%へと2倍以上の増加が見られた。先進国と移行国の就学率は、1970年には約30%だったが、2004年には73%に増えた。開発途上国では、就学前教育の就学率はまだまだ低い。1975年に就学前教育施設に就学していた子どもは平均で10人に1人以下だったが、2004年にその範囲は約3人に1人（32%）にまで広がった。1999年と2004年の2年の比較データでは、就学前教育をカバーしている国は1991年以降、81カ国中5分の4に増加した。

就学前教育の動向を1970年代にさかのぼってみると、地域的な違いが目立つ。もっとも大きな増加が見られたラテンアメリカとカリブ諸国では、現在4分の3の国で粗就学率が75%を超えているのに対して、サハラ以南アフリカでは、1970年代以来着実に増加してきたとはいえ、なお半数以下の国での粗就学率は10%以下。アラブ諸国の割合も、1980年代以来かなり停滞している。アジアでは粗就学率が著しく拡大している。南・西アジアのほとんどの国で、現在3分の1から2分の1の幼児が就学前教育を受けている（図4.1）。

1999年以降、就学前教育就学の増加は、特にサハラ以南アフリカ（就学率の伸びは43.5%）、カリブ諸国（43.4%）、南・西アジア（40.5%）で明らかだ。サハラ以南アフリカでは、就学者数は急速に増えているにも

世界全体では、就学前教育に就学する子どもの数は、過去30年間で3倍に増加している。

図4.1 就学前教育粗就学率の地域的動向 1970/71—2003/4



注：破線は、新分類のため連続データが空白であることを意味する
出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第6章を参照

かわらず、同地域の平均粗就学率が伸びていないのは、高い割合で人口の増加が続いているためだ。

1999年から2004年までの粗就学率の平均（4%）は、先進国と開発途上国では同じ緩やかな伸びだが、移行国での伸び（18%）は、より大きなものになっている。東アジアでの就学前教育への就学者数は約10%まで減っているが、これは主として中国の動向（1976年の620万人から1999年には2,400万人へと就学者数が著しい増加を見せたのに対して、2004年には0歳から5歳児の人口が減少して2,000万人レベルに落ち込んだ）のためだ。就学者数の48%が女子という割合は、1999年以来変わっていない。

格差は、同じ地域内での国家間において著しい。これは、概していえば国の開発のレベルに関係している。（例えば、サハラ以南アフリカの地域平均はわずか10%だが、モーリシャスやセイシェル諸島の粗就学率は100%に近い。東アジアでもカンボジアの粗就学率は10%以下だが、韓国、マレーシア、タイの値は完全就学に近い。中央アジアでは、1990年代の低落からいくらか回復しているものの、半数以上の子どもを就学させている国はない。北米や西欧では、ほぼすべての国々で粗就学率が60%以上、そのうち半数の国で100%だ。

粗就学率が30%以下の52カ国のほとんどは、サハラ以南アフリカとアラブ諸国にある。一般的に最近の進展は緩やかだ（普通は5%以下）。2004年に30%以上の粗就学率を示した86カ国のうち、66カ国では1999年から粗就学率は上昇していた。急速な進展（10%以上）が報告されているのは、ブラジル、キューバ、エクアドル、メキシコ、ジャマイカだ。また、ほとんどの移行国は就学率が回復しはじめている。

EFAのゴール1には量的な目標は掲げられていないが、多くの国では少なくとも3歳児以上を対象に、2010年から2015年に向けての国家計画で、それぞれの目標を設けている。比較的学前教育粗就学率の高い国々では、2015年までに就学前教育の普遍化を目標とする傾向が見られる。例えば、現在の粗就学率が50%を

えているチリやメキシコがそうであり、40%以下のインド、カザフスタン、パラグアイも同様だ。過去の伸び率を考えると、こうした国々の目標は、相当な追加努力なしには達成は不可能かもしれない。

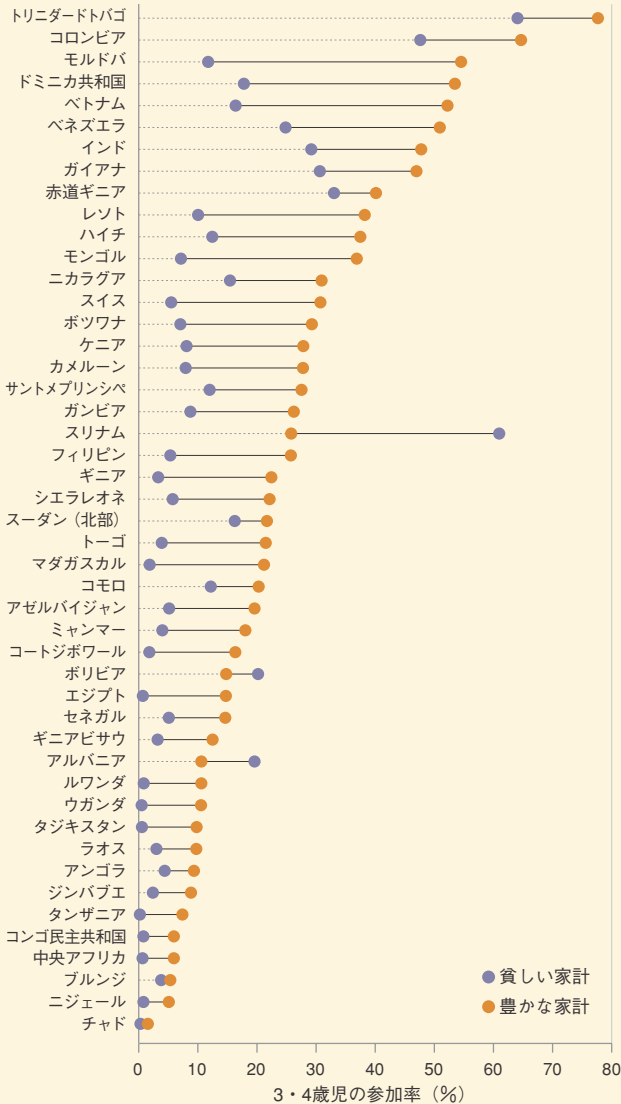
ほとんどの地域の就学前教育は、ジェンダーの平等に向かっている。全体としてみれば女子の就学前教育粗就学率は男子のそれを1とした場合0.97となっている。進展が著しかったのは、男女格差の大きかった地域、とりわけアラブ諸国で、ここでは2004年のジェンダーの平等指数は、1999年の0.76に対して0.87だった。南・西アジアでも1999年から2004年の間に平等に近づいている。カリブ諸国と太平洋の島国のいくつかでは、若干、女子の方が就学率が高い。これらの国々の多くでは、初等・中等教育レベルでも女子の方が就学率が高い。ジェンダーの平等指数（GPI）が最低の国は、アフガニスタン、モロッコ、パキスタン、イエメンだ。

ECCEへの機会が限られている グループが世帯調査で明らかに

就学前教育についてはこれまでも行政による調査が報告されているが、それらのデータよりも、直接的な聞き取りに基づいた世帯調査のほうが詳細に幼児施設の様子を伝えてくれる。世帯調査データが入手できる53カ国のほとんどで、男女格差は小さい（10%以下）。対照的に都市部と農村部の間の差はずっと大きく、つねに農村部の子どもにとって不利になっている（ジャマイカは例外）。多くの国で幼児施設に入れる農村部の子どもの割合は、10%から30%で、都会の子どもたちよりポイントは低い。わずかな例外を除いて、豊かな家庭の子どもの方が、貧しい家庭の子どもに比べてECCEへの参加率は高い（図4.2）。中等教育を受けた母親ほど子どもをECCEプログラムに参加させる見込みがより大きい。出生証明書がなく、ワクチン接種記録さえもない子どもは、ECCEプログラムへの参加がより少なくなる。発育を妨げられて苦しんでいるこうした子どもたち（低年齢層）のECCE参加率は、他の子ど

ほとんどの地域で就学前教育はジェンダーの平等に向かっている。

図4.2 3・4歳児のケアと読み書きプログラムへの参加率における家計の富裕格差



出典：『EFA グローバルモニタリングレポート』第6章を参照

要である。一般的に、幼児教育においてケアと教育は内容が異なり、これが人員配置の違いにもつながっている。高い訓練を受けた教員が、ほとんどがパートタイムかボランティアの、訓練を受けていない子どもケアワーカーと一緒に働いている。

就学前教育の教員のほとんどが女性だ。それは、ECCEを伝統的な母親役割の延長とみなす考えを反映したものである。OECD（経済開発協力機構）諸国では、就学前教育の教員の20%以上が50歳を超えている。低所得国や中所得国では、近年の就学前教育の拡大によって若い教員の割合が上昇し、小学校段階よりも若い教員の割合は高くなっている。

入手可能なデータのある多くの国（主として中所得国）では、就学前教育と初等教育の教員給与は概ね同じだ。給与の格差は、就学前教育の教員とその他の職員の間に見られる。また、フォーマルな教育制度における教員と、ノンフォーマル的な性格の強いプログラム（それはしばしば乳児を対象とするものである）で働く教員との間にも給与格差は存在する。英国のようないくつかの国では、教育者とケアワーカー間の格差は、ECCEに国の最低賃金を導入することにより、縮まりつつある。

多くの国では、就学前教育の教員が有資格者となるように、研修プログラムを拡充する見直しや改善が進んでいる。エジプトのいくつかの大学では、幼稚園教諭の教員養成や現場研修プログラムを充実させている。近年はほかの国でも、就学前教育の教員のための初期プログラムを充実させ、その多くは現場での実習も強化している。モロッコでは各州に就学前教育のリソースセンターがあり、教員に対して継続的な教育と教育方法が提供されている。トリニダードトバゴのSERVOL訓練センターは自国以外のカリブ諸島のための現場研修に組織的に取り組んでいる。

いくつかの国では、ECCEに国の最低賃金を導入することにより、教育者とケアワーカー間の格差が、縮まりつつある。

もたちより低い。

ECCEを支える教職員たち

就学前教育での教員の採用資格は、開発途上国ではきわめてまちまちで、前期中等教育レベルから高等教育レベルまでの資格の範囲に及んでいる。公的な採用要件が守られないこともしばしばだ。就学前教育では教員が訓練を受けていることはほとんどなく、大抵の場合、小学校教員以下だ。レソト、ウガンダを含むいくつかの国では最近、就学前教育教員の訓練コースを充実させた。

通常、ほとんどの先進工業国での採用資格には、高等教育の資格に加え、就学前教育の専門的な訓練が必

パート5 幼い子どもたちの のための質の高い プログラムを 策定する

- 文化的多様性を尊重する
- 親とともに活動する
- 母語を使って始める
- ジェンダーに関する固定観念をなくす
- インクルーシブな視点に立つ
- 就学への準備をする

幼児のためのプログラムは、親やその他の保護者の子育てを支援し、補完するものだ。このプログラムを効果的に行なうためには、文化や言語の多様性を尊重しなければならない。また、特別な教育ニーズを持つ子ども、緊急事態に直面している子どもにも配慮したものでなくてはならない。このパートでは、子どもの誕生から初等教育開始までの効果的な支援プログラムの事例を検討する。



セネガル・トゥバドディアラオで、子どもたちの注目を集める幼稚園教員：そこは、住民のほとんどが貧困ライン以下という漁村だ。

幼い子どもたちを対象としたプログラムの立案は大変複雑だ。子どもの全体的な成長を促すためには、教育的な活動に、健康や栄養、社会的なサービスを結びつけるなければならない。また、多様なバックグラウンドを持つ幼児のニーズに合った教育が重要だ。そして、子どもの成長の最も早い段階では、親を支援の対象に含めることがとりわけ有効だ。すべての国に一律に当てはめることができるような、幼児向けのプログラムは存在しない。そもそも、子育ての慣習は世界中で、国によって大きく異なっている。幼児のためのプログラムを実施する際には、こうした多様性を認識し、それぞれの国の固有の状況や、対象となる人々の集団に適したプログラムであることが保証されなければならない。

子育てのプログラム：家庭から始める

親（あるいはその他の保護者）は子どもを最初に教育する存在で、幼い子どもたちにとっては、家庭がもっとも重要なケアの場所となる。家庭環境は、認知能力の発達や、健全な社会的・情緒的安定に大きな影響を与える。読み物、絵や工作の道具が家にどの程度あるかが、注意力、記憶力、筋道を立てて考える力を伸ばせるかどうかを左右する。家庭の環境を整える手助けをするための最良の方法は、直接親に働きかけることだ。

子育てのプログラムの形態は多様であり、その進捗状況を評価するのは難しい。家庭訪問プログラムは個々の親に一对一の支援を提供している。このプログラムは費用がかかるものであり、危機におかれている家族にターゲットを絞って行なわれることが最適である。ダブリンの「コミュニティの母親向けプログラム」の例では、ターゲットとなる集団は、例えば、シングルマザーや10代の親、難民、政治的亡命を希望している人々や、不利な状況におかれた地域に住む人々だ。地域の母親たちは、看護師から訓練を受け、ボランティアとして月1回親を訪問し、健康管理、栄養、そして、子どもの全体的な成長に焦点を当てた特別なプログラムを実践する。その結果、母子ともに自信が芽生えて関係が深まり、親が子どもの学習経験を支えるという点で著しい効果が見られた。また、子育てのプログラムには、親の組織をつくるという取り組みもあり、これも、子どものケアや教育に関する情報を共有する方法として広く取り入れられている。

コミュニティもまた、家庭や地域に根ざしたケアを通じて、子育ての重要な役割を担っている。コロンビアの例では、「地域の家庭プログラム」が、誕生から6歳までの100万人以上の子どもたちの福祉に大きな役割を担っている。当初は貧困世帯の栄養状況を改善するために立案されたプログラムだったが、現在では、子どものケアも行なっている。プログラムの対象世帯から選ばれた「地域のお母さん」が、自分の家を最多で15人までの子どもたちに開放する。このプログラムは最も貧しい子どもたちを対象とし、日々の食事をきちんと取らせることによって身体的な成長を促す。このプログラムに参加したことのある13歳から17歳までの子どもたちは、参加しなかった子どもたちに比べて、学校へ行く傾向が強く、留年することも少ないという結果が出ている。

教育法とカリキュラム：学習の土台を築く

ECCEの一般的な形態として、3歳から6歳までの子どもたちの、(保育園や幼稚園などの)施設で行なわれる集団保育が挙げられる。この経験を子どもにとって効果的なものにするためには、子どもの年齢や文化的背景に適した保育の実践を確保することが重要だ。学習は、母語を使うとより効果的だ。同時に、初めて組織的な教育を受けることが伝統的な男女の役割についての概念を払拭する機会ともなる。また、武力衝突などさまざまな緊急事態を想定することも求められる (Box5.1)。



© EPA/INIC BOT/IMA/SIPA

先進国、開発途上国ともに、教育の質と子どもの成長にはあらゆる側面で、一貫して強い相関関係が見られることが明らかになっている。学級規模、保育者1人当たりの子どもの数といった学級編成上の特徴も、良い幼児教育環境をつくるうえでの重要な要素だ。しかし、子どもが能力を開花させ健全に成長していくうえで何よりも重要なのは、保育者と子どもの相互関係であることが、さまざまな研究によって明らかにされている。

IEA（注7）の就学前教育プロジェクトは、子どもが4歳の時の経験が7歳までの成長にどう影響しているかを、17カ国で調査したものだ。これによると、4歳の時にその子の興味や関心に沿って活動する保育を受けた子どもは、基本的な読み書きの能力や計算能力を高めることをねらいとした保育を受けた子どもよりも、7歳になった時に、読み書きの能力が高かったという結果が出ている。同様に、保育現場での子ども同士の交流や大人が参加する頻度、保育者の教育レベルなども子どものその後の読み書きの能力に大きく影響していることが分かった。

貧困はことばの発達を阻害する。

ジェンダー：固定観念に挑戦する

男らしさ、女らしさをどう認識するかは、幼児期に決まる。この時期の子どものカリキュラムは、ジェンダーに関して中立でないことが多い。幼児向けの本においては、男女の性格の違いがはっきり描かれる傾向がある。また、子どもたちはゲームをする時にもしばしば、ジェンダー・ステレオタイプに従うよう期待されることがある。また、保育者も子どもの話を聞くときや質問をするとき、接するときの対応のしかたが、男の子に対してと女の子に対してとでは異なる傾向がある。

幼児教育は、ジェンダー役割を打ち破る場として活用できる。教材やおもちゃによって、多様な価値観を育むことができる。スウェーデンの取り組みでは、就学前教育でジェンダーの平等を促進するための話し合いが行なわれ、そのためのオルタナティブな教育方法を開発するための資金助成が検討された。保育スタッフへの研修では、ジェンダーに関連し、自らの保育実践をふり返らせるようにすべきだ。また、より多くの男性が幼児教育の現場で働くことを奨励するのも、子育ては女性の仕事だという固定観念を取り払う上で効果的で、お父さんたちの子育てへの積極的な参加を促すだろう。

幼児期のことばの発達を支える

研究が一貫して示しているのは、子どもへの本の読み聞かせや、家の中に本がどれほどあるかなど、幼児期に本に触れる経験の多少がことばの発達や読む能力、学業成績にとってきわめて重要だということである。英国では、小学校入学後、読むことを学習するうえで最も重要な要素は、就学前の数年間に読み物に接する

Box5.1 緊急事態下に生きる子どもたち：癒しの効用

紛争の6分の5はアフリカとアジアで起こっており、民間人に重大な影響を及ぼしている。紛争の結果、2,400万人の人々が自分たちの国の中で、難民となる事態が起きている。紛争が局地的で内紛の様相を呈している中で、軍はますますその兵力を民間人や準軍事的（paramilitary）組織、さらには子ども兵に依存するようになっている。それゆえ教育は、子どもたちの生活に安定を取り戻すために不可欠だ。

エチオピア北部では、NGOのインターナショナル・レスキュー・コミッティーが、シメルバ難民キャンプで子どもの癒しと福祉の増進に向けた取り組みを行なっている。「癒しの教室プログラム」では、キャンプ内に就学前の子ども向けの「子どもたちの村」を開いている。そこでは給食センターが日々の食事を提供し、教室には、幼い子どもたちを受け入れるために必要な設備が整っている。学習プログラムには工作、音楽、まだ読み書きを覚えていない子ども向けのクラスなどが含まれている。同時に、お母さん向けの教育や職業訓練も実施されている。

サハラ以南アフリカの国々で、UNICEFの「子どもにやさしいスペース」は、さまざまなケアを行い、お母さんと子どもが安心できる環境を提供している。リベリアでは、このような「スペース」が、母親にとっては授乳のための快適な場所であり、同時に、乳幼児にとっては社会的・情緒的・認知的刺激による学びの場となっている。さらには健康、栄養、水、衛生管理、子どもの保護といったさまざまなサービスを受けられる場となっている。

機会を経験することであることが分かった。また、ことばの発達に影響を及ぼすものとして、貧困も挙げられる。アメリカ合衆国では、4歳児が認識することばの数には、生活保護を受けている世帯やいわゆるブルーカラー世帯、そしてホワイトカラー世帯とでは、大きな差があるという結果が出ている。すでに3歳の時点で、ホワイトカラー世帯の子どもは、生活保護を受けている世帯やブルーカラー世帯の子どもよりも語彙が豊富だということが明らかになっている。この調査結果から、特に社会経済的に貧しい家庭の子どもたちを、幼児期の早い時期から語彙が豊かな環境に置くことがいかに大切かということが強調されている。

多くの子どもたちは多言語社会で生活しているが、就学前教育や初等教育では、世界のどこを見ても、一般的に、公用語での学習が基本となっている。一方、就学前教育から初等教育の低学年までの6年から8年間を母語で学習し、その後公用語を使用する教育に移行した子どもたちの方が、最初から公用語で学習を始めた子どもたちよりも成績が良いといわれている。

しかしながら、そのようなバイリンガル・モデルは、極めて少ないのが現状だ。その理由としては、コストがかかる、実施が難しい、社会的・政治的分断を助長しかねない、といった点が挙げられている。しかし、カンボジアやマレーシア、ミャンマー、パプアニュー

（注7）国際到達度評価学会（International Association for the Evaluation of Educational Achievement）。

ギニアやベトナムなどの国々では、就学前教育で効果的なバイリンガル教育プログラムが開発され、それが初等教育の最初の数年間の学習成果に大きな影響を及ぼしている。世界で最も言語が多様な国家のパプアニューギニアでは、1970年代に親たちが自治体やNGOと協力して、地元の言語を使った2年間の就学前学校を設立した。1995年には、政府が、公立の初等教育の最初の3年間は地元の言語を使用し、その後、徐々に英語を使用した教育に移行することを推奨し、今日、パプアニューギニアでは、350以上の言語が学校で使われるようになってきている。

バイリンガルでの読み聞かせやさまざまな活動は、子どもの読み書きの能力の発達にも役立ち、その能力は一つの言語から、もう一つの言語へと波及させることができる。多言語を話すことができる教職員を採用することも、効果的な戦略として挙げられる。ヨーロッパ諸国の中には、移民としてその国に来たばかりの子どもやその家族が通うプレスクールでは、バイリンガルのアシスタントを採用している国もある。少数派の言語を話す親には、子どもが就学前プログラムに参加する機会を提供するとともに、自分たちの言語や文化を保持することの大切さを伝えていく必要もある。

インクルーシブなアプローチ：特別な教育ニーズと緊急事態への対応

実に、特別な教育ニーズを持つ子どもの85%が住む開発途上国では、幼児の視覚や聴覚など感覚障がい事例が極めて多い。感覚障がいや非感覚障がいをしっかりと見分けることにより、特別な教育ニーズを持つ幼児に対し、効果的な取り組みを行なうことが可能となる。就学前プログラムによって、こうした子どもたちが普通学級に移行するための環境を整えることもできる。チリでは、保育スタッフ向けの研修や刊行物の中で、特別な教育ニーズを持つ子どもについて取り上げ、車椅子や補聴器のための予算を割り当てるといったインクルーシブなアプローチを行なうことによって、これらの子どもたちの普通学級でのケアの改善を図っている。大半のOECD諸国でも、子どもの権利を守る国際的な取り組みに沿って、インクルーシブなアプローチを奨励している。

初等教育への移行を促進するために

質の高いECCEは、それを行なうこと自体が目的な

のではない。EFA「ダカール行動枠組み」で定められた目標にも明確に記されているように、それはその後の初等教育にとって重要な基礎となるものだ。したがって、子どもに身体的、社会的、そして認知的な発達の面で初等教育の準備をさせるだけでなく、初等教育機関の側も適切な学習環境を整えることが重要となる。その1つの方法は、ECCEを初等教育により密接に連動させることだ。

第一に、こうした連動を効果的にするためには、就学前教育と初等教育の分断を克服し、ECCEから初等教育への移行を円滑にするという強い意志が必要だ。ECCEと初等教育を統合するためには、保健、教育などのすべてのECCEの要素の連携を促進し、ECCEと初等教育の所管を教育省のような1つの行政機関に一本化させることも必要となる。このような動きは、子どもにとって学習の継続性を確保できるが、一方で、就学前教育が、社会福祉や保健などのケアを含む幅広くて包括的な取り組みではなく、学力だけに偏る危険性はらんでいる。

第二に、ECCEと初等教育を連動させるうえでは、カリキュラムの継続性を確保することも重要だ。実際に、就学前教育と初等教育のカリキュラムを連動させている国もある。中欧・東欧の30カ国で導入されている「ステップ・バイ・ステップ」カリキュラムでは、初等教育の最初の4年間は、子どもたちが個人個人のペースで学習することができるように、学年を定めていない。ジャマイカの「プレ・プライマリー・トゥ・プライマリー・トランジション（就学前教育から初等教育への移行）」カリキュラムでも同じ方針をとっている。インドのNGOのボダ・シクシャ・サミティ（Bodh Shiksha Samiti）やコロンビアの教育政策のエスクエラ・ヌエバ（Escuela Nueva）も、複式学級で児童たちの多様な能力や興味、関心に対応できる有効なカリキュラムや授業計画を使用している。

教育の継続性は、親の関わりを強めることによって促進することもできる。パキスタンでは、貧しい農村部の子どもに、親が地元で伝わる歌や物語を教える手助けをしている。フランスでは、コミュニティのスタッフが、低所得地域に住む子どもの親に働きかけて、保育スタッフや教師との対話の促進を図っている。就学前教育施設がない地域では、子どもたちが将来の環境に慣れることができるように小学校を訪問したり、入学前の数ヶ月間、小グループで活動したり、自由遊びをすることによって、初等教育への移行を円滑に行なうことができるようにしている。

教育の継続性は、親の関わりを強めることによって促進する。

パート 6 ゆるぎない ECCE (乳幼児の ケアおよび教育) 政策の促進

子どもたちが幼いうちに、質の高いケアや学習機会による利益を得るためには、政府には他のステークホルダーとともに、子どもたちのための健全な政策の策定とそれを実施する義務がある。そのためには、3つのカギとなる領域、すなわち、ガバナンス、質、資金に注目する必要がある。また、不利な立場にある人々を対象にすることや、国際的ドナーとの協力についても考慮しなくてはならない。

メキシコ・チアパス州の路上で。



● 好ましい政策環境づくり

● 乳幼児のケアに関する国の計画立案

● 市民の参加

● 資金調達戦略の策定

● 国際援助機関との協力

● 明るいきざし

これまで一般的に、EFAゴールに掲げられている初等教育普及やジェンダー格差解消に比べると、開発途上国政府による乳幼児期への政策的な注目は限られてきた。例えば、45カ国の政策文書を見直したところ、8歳以下の子どもたちの教育、健康と栄養状態を含む包括的アプローチを取り入れている国はほとんどなかった。不利な立場におかれた子どもたちや身体に障がいのある子どもたちにとって、国によるECCEについての政策を欠いていることは、まさにその機会が奪われているということになる。また、政府がECCEを政策的に注目している場合でも、その多くは3歳児以上を対象にしており、さらに幼い子どもたちにとっては、やはりその機会が不足している。

しかし一方で、明るいきざしも見られる。例えば、ECCEがもたらす効用に関する研究は、教育システムで特に重要な第1段階だという側面を含めて増加しており、また、ECCEに関する強力な国際的ネットワークの存在も、さらに好ましい政策環境づくりに貢献している。より多くの国の政府が保健や栄養、教育、水、公衆衛生、そして、幼い子どもたちへの法的な保護をカバーする、明確で包括的なECCEに関する国の計画を丹念に作り始めている。国の目標を示すことは、資金調達の実施を含む各セクターの責任を明らかにするものだ。立法は、これらの政策を実行するときに必要な項目を明らかにするために重要だ。

ECCEはどのように政治的影響を受けるのか。

ECCEへの関心の高まりは、次に挙げるようなさまざまな要因の結果である。

- **高いレベルでの政治的な支持**により、ECCEを議題にとりあげることが可能となる。近年、チリやジャマイカ、ヨルダン、セネガル、タイ、ベトナムは、幼児期を国家的な優先課題にした。このことにより、新しい国家計画の策定、提供範囲の拡大、質に対するいっそうの関心、追加的資金援助がもたらされている。
- **より広いステークホルダーの参加**が、オーナーシップと合意の促進を助長する（例えば、ガーナ）。活動への親の参加により、ECCEに関する地域社会の支援を引き出すことができる。
- **国際機関、ドナー、NGOと政府のパートナーシップ**はプロジェクトに多くの資金（シードマネー）と技術支援をもたらし、プロジェクトの拡大を可能にしている。
- **ECCE政策**を他の国策や他分野の開発政策に**組み込む**ことで、資源の有効利用やECCEの統合を促進することができる。ガーナやウガンダ、ザンビアでは乳幼児の発達を貧困削減戦略の一部に組み込んでいる。
- **詳細な活動計画**は、責任分担と資源配分を明確にし、目標達成期限を設定することで、ECCE政策の実施を促進する。
- **メディアを利用したキャンペーン活動**は、育児に関してさまざまな情報を伝えることにより育児への関心を高め、そのプロセスの中でECCEに対する関心が高まっていく可能性がある。メディアが伝える育児情報とは、例えば、新生児や母乳による子育て、子どもへの本の読み聞かせの重要性、お父さんの役割についての知識などである。

誰が主導するのか？ ECCEは、複数の分野、プログラム、アクターを包括し、しばしば調整を困難にする。

ガバナンスの課題

誰が主導するのか？：ECCEは、複数の分野、プログラム、アクターを含むため、しばしば調整が困難になる。多くの国々、特にヨーロッパやラテンアメリカでは、教育制度に1年から2年の就学前教育を組み込んでいる。しかし、他の形態のECCE、特に3歳以下の子どもについては、保健や社会福祉、子どもと女性の問題などを扱う省庁が、その責任を負う。さまざまな省庁が関わることにより多様な分野の専門知識をもつ組織を結集することができるが、一方で、省庁間の対立を招く可能性もある。国によっては、どの行政機関もECCEについて大きな責任を負わず、それがおろそかにされやすい状態にある。

3歳以上の子どもを対象にしたプログラムの監督や調整をしているのはさまざまな機関であるが、情報が入手可能な172カ国中約60%の国では、省庁、主に教育省が担当している。そして、30%の国では、この機能は他の公的機関、例えば国立の研究所やそれに準ずる機関とが分担している。残りの10%の国では、NGOが唯一の幼児プログラムを運営する機関になっている。

ほとんどの国で、幼児に対する行政は、対象とする子どもの年齢によって行政責任を分けている。しかし、1980年代の後半以降、出生時点からの子どもに関する政策を主導する官庁を教育省とする国が増加している（ブラジル、チリ、ジャマイカ、カザフスタン、ニュージーランド、南アフリカ、スペイン、ベトナムを含む）。幼児に関する行政を教育省に一元化すれば、幼い子どもたちの学習や初等教育への移行について関心を集めやすくなる。しかし、就学前教育は通常は義務教育ではないので、教育省内で就学前教育に対する関心を引くための努力が必要になるし、また、就学前教育のための予算を獲得するために奮闘せねばならないであろう。また、もうひとつの懸念事項としては、ECCEが、型にはまった、より学校に近い形態になるような圧力を受ける可能性があることが挙げられる。

どの省庁がECCEを主導するかわからず、関係機関とセクターとの間の調整は不可欠だ。調整のための組織は、ECCEのための資源や基準、規定、人材の養成や配置などに関して、関係者間でビジョンを共有することができるような議論の場を提供することになる。しかし、多くの調整機関は人員が不足しており、単なる助言を与える役割に終わることが多く、幼い子どもたちの問題の解決をすすめていく力は限られている。南アフリカは例外的にうまくいっている事例である。南アフリカでは、国家調整委員会が複数の省庁、研修機関、大学やNGOなどのそれぞれの代表で構成されており、5歳と6歳の子どもたちすべてを対象にした就学前教育プログラムの構築に、有益な役割を果たしている。

ECCEに関しては、しばしばその地方分権化について議論されている。それは、ECCEのサービスと資源がさらに地域のニーズや環境に適したものになることを狙ったものであるが、現実には、政策の実施やアクセス、質の格差拡大策につながりかねない。多くの移行国では、1990年代の地方分権化は豊かな都市と貧しい農村地方部との間の不平等を加速させ、幼稚園の質やその

設置範囲の偏りにつながった。

その結果、地方分権化は強力な中央政府の管理や規定が必要不可欠だという認識が高まっている。例えば、スウェーデンでは就学前教育に関して、1990年代に行なった授業料の規制緩和の結果、格差が広がったため、授業料の最高限度額や新教育課程にある程度の枠を設けることにした。

パートナーとしての民間アクターの可能性

非政府機関、つまり地域密着型の団体やNGO、宗教を背景とした奉仕団体、または利益団体は、ECCEに関してさまざまな役割を担っている。宗教を背景とした奉仕団体の活動は、ヨーロッパや北米、ラテンアメリカ、アラブ諸国の一部で特に活発だ。

データのある154カ国のほぼ半数で、民間施設への就学者は全体の3分の1未満であるが、3分の1の国では、就学者全体の3分の2かそれ以上が民間施設に在籍している。民間による保育活動は、特に南アフリカ、アラブ諸国、カリブ諸国や東アジアで顕著である。一方、ヨーロッパ諸国の多くでは、公的な部門によるECCEサービスの提供が中心になっている。多くの移行国では、民間のサービス提供者は国が関与をやめたところに介入しており、革新的な事業実施を促進する一方で、アクセスの不平等も引き起こしている。

特に、利益団体の参加に関してはさまざまな議論があろう。利益団体の参入を支持する人々は、そのことにより競争が生じると同時に、親の選択肢を増やすと主張している。一方、批判的な人々は、公的な制度の外で運営される民間のサービス提供者は、高額な授業料や入学資格などにより、貧困層の子どもたちを排除しがちだとしている。このような二元構造には、収入の少ない家庭では低コストで質も低い公立サービスを仕方なく選択させられるというリスクが伴う。これを避けるためには、政府がより積極的な役割を担い、規制や質の保証、モニタリングや公平性の実現に関して、社会的に広く受け入れられるような枠組みをつくる必要がある。

質の向上

各国政府は、すべての子どもが、ECCEについて最低限度の基本的なサービスを受けることができるよう保証しなければならない。こうした規定は、公的であれ民間であれ、すべてのサービス提供者に適用されるべきだ。ほとんどの政府は、ECCEの規定に関して、学級規模、職員1人当たりの子どもの数、教材や資料の入手しやすさ、教職員の訓練といった測定が容易な指標を利用している。これと同様に、もしくはそれ以上に重要なのは、保育者と子どもとの関係、家族の参加、そして、文化的な多様性や障がいをもつ子どもたちへの対応だ。

ラテンアメリカの5カ国は、ECCEについて、その質に関する国の基準を整備させており、7つのカリブ諸国は、そのプログラムの質について、学習環境や世話をすると子どもとの相互関係に関して、一般的な手段

各国政府は、すべての子どもが最低限度の基本的なサービスを受けられるように、保証しなければならない。

を用いた評価をしている。一部の国では、幼児の学習と発達に関する国家の基準、つまり、子どもが何を学び、何ができるようになればよいかという国の期待を明示している。国家レベルで基準を設定する場合、文化的・言語的な多様性についての配慮に欠ける可能性があり、また、誤まって運用された場合、子どもたちに「落第」とか「就学準備不足」という烙印を押し、子どもたちに負のレッテルを貼ることになる可能性があるため、このような基準は十分注意を払って設定や運用をしなければならない。

人事政策を通じた質の向上

保育者・教員が子どもにいかに関与するかによって、学習の質は大きく変わる。いくつかの先進工業国は、ECCEに関して、出生時から小学校への入学までの総合的な体制を整える方向に進んでおり、その中には教職員の資格や訓練に関する改革、また、ECCEのうち、教育とケアの間の溝を埋めることを含んでいる。例えば、シンガポールでは、子どものケアや就学前教育にかかわるすべての教職員が、同じ訓練と資格認定を受ける必要がある。

ここで重要な課題は、ECCEについて専門的訓練を受けた人材を、いかに多く雇用し、引き止めておくかだ。より多くの人材をECCEに引き付けるために、高等教育や教員研修を柔軟な形で受けられるような制度を整備しようとしている国もある。カリブ諸国の中には、コンピテンシーに基づいて履修単位を与えている国もある。いくつかの国では最新の情報技術が活用されている。例えば、幼児の発達に関するバーチャル大学(The Early Child Development Virtual University)は、アフリカや中近東で、この分野でのリーダーシップや発展の必要性に応える訓練や能力構築(キャパシティー・ビルディング)について先駆的な役割を果たしている。学生、つまり幼児教育の現場実習をしているスタッフたちは、世界中の教授陣から指導を受けながら、それぞれの国や地域で指導者とともに働いているのだ。

幼児教育から初等教育への移行を容易にするために、幼児教育と初等教育の間の職能上の連続性を確保する施策を取り入れている国がある。その具体的な内容としては、幼・小の合同研修(フランス、アイルランド、ジャマイカ、英国)、能動的学習アプローチ重視、ECCE職員と初等教育職員との立場の均等などがある。

適切な資金の確保

ECCEの拡大と改善のためには、さらに公的および民間の資金を追加し、それをより効率的な財政メカニズムにより配分することが必要であろう。国によって状況が大きく異なるため、ECCEの拡大と改善にかかる費用の試算は、世界全体での試算よりも、個々の国レベルでの試算の方が政策的にも適切であろう。データのある79カ国中65カ国で、2004年にはECCEに対して、国の教育支出の10%も割り当てられていない。さらに、65カ国のうち半数以上の国では、5%未満しか割り当てられていなかった。10%以上を割り当てている残りの

14カ国のほとんどは、ヨーロッパの国々だ。

GNPに対する割合で、就学前教育に対する公的な支出は、北米や西欧の0.4%、ラテンアメリカの0.2%と比較して、中欧や東欧が最も多い(0.5%)。北米と西欧を一まとめにして見ると、就学前教育への支出は初等教育全体の約26%だが、フランスとドイツではその割合が約60%に上る。ラテンアメリカやカリブ諸国では、就学前教育への支出は初等教育費の14%と、国によって大きな差がある。

公的な教育へのすべての支出のうち、就学前教育への配分が低いのは、1人当たりの支出が少ないからというより、むしろそれを受ける子どもたちが少ないことを反映している。データのあるすべての国のうち、子ども1人当たりの公的な支出は、平均して初等教育の約85%となっている。実際、かつて社会主義国だった中欧や東欧では、今でも特にそうであるように、就学前教育の費用をすべて国が負担した場合、職員1人当たりの子どもの数が少ないため、初等教育よりも就学前教育の方が単位費用は25%高くなる。北米や西欧、ラテンアメリカやカリブ諸国では、就学前教育を受ける子ども1人当たりの公的な支出の平均は初等教育の70%に近い(フランス、ドイツ、ギリシャでは90%に近い)。

全体的に、ECCEへの支出は公的な予算と民間の双方で行なわれており、公的支出はしばしば複数の行政レベルから提供されている。どの程度を公費で負担し、どの程度が民間資金によってまかなわれるかは国によって異なる。OECD諸国のうち、例えば、アメリカ合衆国では親の負担が60%におよび、スウェーデンやフランスでは20%に近い。開発途上国の間では、差はさらに大きい。インドネシアでは、ECCEは主に親の責任とみなされており、公的な支出は全体の5%に過ぎず、そのほとんどが民間が経営する都市部の子どもケアセンターへの補助金となっている。一方、キューバでは、政府がそれを100%担っている。

ECCEプログラムへの代替的な直接資金投入は、政府が教育バウチャーを提供することで親が異なるサービス提供者からサービスを購入することができるようにする仕組みで、チリ、アメリカ合衆国、台湾で採られている。フランスでは、財政や社会保障システムが家族の保育費用の埋め合わせをしている。

不利な立場におかれた集団の子どもを目標に

ECCEプログラムが最も可能性を秘めているのは、不利な立場におかれた集団の子どもたちに対してだ。しかし、これらの子どもたちはまさに最もアクセスが困難な子どもたちでもある。国家の資源が限られている場合、どのようにすればこのような最も必要としている人たちにその資源を分配することができるのだろうか。それには、2種類の対象の設定方法がある。一つは地理的な条件、もう一つは収入に基づく対象の設定だ。さらに、インクルーシブな政策により、特定のグループ、例えば、身体障がい者や言語的または民族的なマイノリティを対象に含むこともある。

地理的な対象の設定は、インドの総合的子ども発育サービス(Integrated Child Development Services)に

ECCEの拡大と改善のためには、さらに公的および民間の資金を追加することが必要だ。

用いられており、このサービスは僻地の農村部や都市のスラム、またエスニックグループの住む地域に集中しており、2,300万人以上の子どもたちに行きわたっている。6歳までの子どもや妊婦、子育て中のお母さんを対象にした一貫サービスは、栄養や予防接種、健康診断、紹介状の提供、教育を含んでおり、幼い子どもたちの生存、成長や発育に好ましい影響を及ぼしている。ベトナムでは、僻地や山岳地帯の子どもたちを対象にしている。ケニアでは放牧コミュニティの子どもたちを対象にしている (Box6.1)。収入による対象の設定方法はより一般的な手段で、有資格条件を制限したり、貧困層の就学に補助金を出したり、教育バウチャーを提供するなどの手段がある。

ECCEでは、他の公共サービスと同様、対象を限定したアプローチが十分な政治的サポートを得られないという危険性がある。対象を設定することで子どもを隔離することになるかもしれないし、またそのことが、不利な立場の子どもたちだけに集中的にプログラムを提供するという結果にもつながりかねない。正確な対象の設定は非常に困難な作業でもあるのだ。多くの先進工業国では就学前プログラムは公的な財政でまかなわれ、すべての子どもたちに届くようになっており、最も不利なコミュニティにはさらに追加資源が分配されている。しかし、ほとんどの子どもたちがECCEを受けていない多くの開発途上国にとって、このアプローチを適用することは難しい。途上国では、段階的に普及させていくというやり方が最も実現の可能性が高いだろう。つまり、各国はすべての子どもたちとすべての状況を対象としてECCEに関する国の政策を立てる一方で、もっとも不利な立場にある人に焦点を当てて、公的な資金の投入を始めるという仕組みだ。

Box6.1 : ケニアの放牧コミュニティでの保育

ケニアで国策になっている「無償による初等教育の普及」は、北部の放牧コミュニティの定住化を促す圧力となった。ロイピ (Loipi) ——現地語で「影」——は周りを囲まれた場所で、かつては、祖母たちが子どもの面倒を見ながら伝説や技術を伝承する場だった。1997年以降、放牧民の一部の人々が、専門家の指導と資金援助を受けながら2歳から5歳の子どもたちの世話をするための資金を貯めるようになった。現在子どもたちは5,200人を超え、「ロイピプログラム」は伝統的な子どもの養育手段に根ざしながら、一方で保健と栄養に関するサービス、所得創出、そして、女性器切除のような有害な慣習に関する情報へのアクセスを提供している。囲いと遊具はコミュニティによって作られている。この結果、ワクチン接種プログラムへのアクセスの改善、栄養改善、また就学前教育の教員の配置は、子どもたちの初等教育への移行に好ましい影響があるとしている。

幼児期に対する援助政策

開発援助の中で、ECCEは優先事項とはなっていない。調査した68のドナーのうち、回答のあった17機関のうちの4機関しかECCEを援助のための独立した対象と見なしておらず、一方、その他の機関では、幼児期の子どもたちに関する援助は、教育もしくは保健分野の戦略の中に含んでしまっている。ドナーは、3歳から初等教育への就学年齢までをカバーした施設ベースで行なわれるECCEプログラムを優先させており、親や保護者への支援は少ない。UNICEFとUSAIDだけが、非公式のECCEプログラムを支援していると回答してきた。これらがすべてのドナーを代表するわけではないが、こうした支援の優先順位は、各国のニーズに必ずしも適合していない。施設型の取り組みよりも、あまり形式にこだわらない、より低コストな手段に分配することで、さらに多くの子どもたちに援助が届くようになるだろう。

主要な国際的援助データベースの中で、幼児期だけを基礎教育から別立てで集計することは困難だ。さらに、ECCEに関する一部の内容が、例えば、保健などの他のセクターに含まれることもある。低所得国は、中所得国よりも低いECCEに対する資金援助しか受け取っていないことも多い。オーストラリア、ギリシャ、スペイン以外の援助国は、初等教育に対する援助の10%以下しか就学前教育レベルに対して配分しておらず、さらに大部分は2%以下しか配分していない。ほとんどの援助国で、ECCEの教育援助全体に対する割合は0.5%以下だ。

さらに強力な政治的支援、開発途上国の一層のコミットメント、そして、ECCEがもたらす利益に関する調査研究をさらに広めることが、ドナーのECCEへのいっそうのコミットメントを引き出す力になるだろう。同様に、ECCEに関する政策が、教育や保健の分野での政策と、貧困削減戦略との連携を強化することも重要だ。 ■

ドナーは、就学前教育レベルには初等教育に対する援助の10%以下しか配分していない。

結語

EFA 全体の進捗状況はゴールによって異なっている。ダカール会議以来、女子教育を含む初等教育へのアクセスには、著しい進展が見られた。しかし、EFAの他の計画には遅れが出ており、現在のままでは、初等教育の完全普及というゴールでさえ、予定通りに達成される見込みが立たない。とりわけ、成人教育の改善と就学前の子どもたちに対するプログラムへの対応は、依然として最小限にとどまったままだ。

政策による緊急な対応が求められる9つの分野を以下に示して結語としたい。

1. ダカールの包括的アプローチに帰ること

初等教育の完全普及は、各国の国内や国際的に実践すべき計画として捉えられている。しかし、多くの政府は成人教育と ECCE に対して公然の責任を果たしていない（成人の5人に1人が基礎的な識字能力を身に着けられないまま亡くなっている）。しかし、初等教育の完全普及を達成することにより、実質的に中等教育が子どもたちを受け入れる範囲を広げれば、小学校を卒業しようとする動機になるだろう。

2. 早急に行動すること

2015年まではわずか9年しかなく、学齢期のすべての子どもが就学するために、3年しか残されていない。最も不利な立場におかれた子どもたちが就学し、すべての子どもたちに学習することを保証し、成人識字プログラムを拡大し、紛争下や紛争後の状況におかれている子どもたちのために、教育の機会をつくり出すことが特に優先される。

3. 平等とインクルージョンを強調すること

とりわけ多くの国で、ECCEプログラムと初等教育の授業料が、貧困世帯の子どもが就学するうえでの大きな障壁になっている。あまりに多くの子どもたちが、未就学だったり、小学校の最終学年に到達する前に退学してしまうか、継続した通学をしていない。教育政策は、特定の地域や階層グループに対して特別なアプローチをとる必要がある。インクルーシブな政策は、文化的、言語的多様性や特別なニーズをもった学習者に配慮し、すべての学習状況でのジェンダーの平等に最優先の関心を持ち、学校とそのプログラムを人々の生活へと近づける努力を必然的に伴うものだ。

4. 公的支出を増加させ、より適切に焦点を当てること

多くの政府は、基礎教育、特に ECCE と識字に十分な公費を支出していない。2006年の報告以降、教育に対する政府支出のGNP比率が41カ国で減少している。EFAが真に「万人」のものになるために不可欠な財政支出（例えば、農村部の教員やインクルーシブ施策に対する予算措置）にもっと焦点を当てなければならない。

5. 援助を増加させ、それを最も必要とするところに配分すること

低所得国への基礎教育援助は、少なくとも現状の倍額が必要で、ECCEや識字により広く焦点を当てる必要がある。ファスト・トラック・イニシアチブには、さらに多くの資金を提供し、より長い期間にわたって予測可能な資金を分配し、その焦点を初等教育からEFA全体へ広げることが必要とされている。

2015年まではわずか9年。初等教育の学齢期にあるすべての子どもが就学するためには、わずか3年しか残っていない。

6. ECCEを国内的にも国際的にも重要課題として位置づけること

ECCEは子どもの現在の福祉や将来の発展に必須であることを認めるハイレベルでの政治的な支持がカギとなる。生まれてから8歳までの子どもたちのためのECCEについて、国の政策の枠組みをつくり、あらゆる関連セクターと協力してECCEを推進する指導的な省庁を決めて取り組むことが、各国で必要とされている。そのような政策は、目標と資金の水準を設定し、規制や質の高いモニタリングも実施するものでなければならない。栄養や保健、保護、教育を混合したプログラムは、1つの側面にのみ制限されたプログラムより効果的だ。多くの国で（ECCEの主要な担い手である）民間セクターとの効果的パートナーシップを発展させるべきであるが、そのアクセスや質の不平等が起らないように適切な措置がとられるべきだ。

7. ECCEへの政府支出を増加させ、適切な対象に照準を合わせること

国の政策はすべての幼い子どもたちに対するものでなければならないが、ある一定の条件のもと、最初のうちは公的資金が、不利な立場にある子どもたちに向けられることが最善だろう。公的資金分配（国家予算、セクター計画、貧困削減戦略）の主要な文書に、ECCEを含めることも必須だ。率先して乳幼児に関する課題を優先させているUNICEFに、他のドナーは追従する必要がある。

8. ECCEに従事する人材の資質を向上させること：特に資格、訓練、労働条件

保育者と子どもとのかかわりは、ECCEプログラムの質を最も強く決定づけるものだ。ECCEにかかわる

職員は、研修と給与の両面で軽視される傾向がある。ECCEにかかわるすべての教職員は高い資質をもつことが必要である。教職員の取り組みを効果的にするためには、それに相応しい制度的な条件がある。例えば、教師1人当たりの適切な児童数、グループの人数、十分な教材などが挙げられる。

9. ECCEについてのモニタリングを改善すること

ECCEに関するより詳細な情報収集を支援するための、専門的な手法が各国に紹介されるべきだ。それは特に3歳以下の子どもたちのためのプログラムや就学前教員以外のECCEに関係する人材、質の高い施策、就学前教育への国家支出などの情報が挙げられる。

ダカール以来、EFAゴール達成に向けた大きな進歩は、各国と国際社会が協議して計画した活動に共に取り組む時、どれほどのことが達成できるかを知る尺度になる。しかしEFAは、より包括的なアプローチと持続的な努力を必要としている。私たちは、このような関心と勢いを衰えさせてはいけない。EFAは万人のための教育を目指しており、一部の人々のための教育ではない。6つのゴールすべての達成を目指しており、それは、小学校に関連するものだけではなく、乳幼児期への特別な関心が払われることを目指している。乳幼児期は、不利な立場を解消するための有効な方策を最も低コストで実施することができる時期であるし、また、生きていくための強固な基盤を最も容易に築くことのできる時期でもある。そして最終的には、それを軌道に乗せることにも結びついていく。今日、幼い子どもたちを見捨てることは、かれらの人権を踏みにじるのみならず、将来のより深刻な貧困と不平等の種をまくことなのだ。課題は明確だ。計画すべきこともしかり。行動を起こすのは今なのだ。 ■

EFAは、より包括的なアプローチと持続的な努力を求めている。



子どもたちの視線はアルファベットに：
バングラデシュ・シャットキラ郡の村の
小学校で。

EFA グローバルモニタリングレポート2007

概要

ゆるぎない基盤 乳幼児のケアおよび教育

2007年2月8日発行

著者：EFA Global Monitoring Report Team ©UNESCO 2006

翻訳監修：浜野隆（お茶の水女子大学文教育学部）

訳者：青木知子 安達陽子 佐久間潤 丸山隆央 丹原一広 三田村達宏 篠崎尚子
徳田由美（以上、JICA「教育」課題タスクフォース） 松本伸夫（JHP・学校をつくる会）
井川真理子（ACE） 石井啓子（チャイルド・ファンド・ジャパン）
伊藤解子（シャンティ国際ボランティア会）

編集：原智佐 安達陽子（以上、JICA「教育」課題タスクフォース）
三宅隆史 伊藤解子（以上、教育協力NGOネットワーク）

編集協力：清原工

発行：独立行政法人 国際協力機構（JICA）「教育」課題タスクフォース
〒151-8558 東京都渋谷区代々木2丁目1番1号 新宿マインズタワー 6～13階
電話 03(5352)5311～5314 <http://www.jica.go.jp/>

教育協力NGOネットワーク（JNNE）

〒160-0015 東京都新宿区大京町31 慈母会館（社）シャンティ国際ボランティア会気付
電話 03(5360)1233 <http://jnne.org/>

印刷：株式会社 トライ

●本書は、ユネスコが2006年10月に発表し、国際協力機構と教育協力NGOネットワークが共同で翻訳、出版したものです。転載はご自由ですが、出所として、「EFA グローバルモニタリングレポート2007 概要 ユネスコ」と明記してください。

●本書の制作費の一部は、「ほっとけない世界のまずしさ」から教育協力NGOネットワークに対する助成金によって支援されました。

EFA グローバルモニタリングレポート2007

概要

ゆるぎない基盤 乳幼児のケアおよび教育

2007年2月8日発行

著者：EFA Global Monitoring Report Team ©UNESCO 2006

翻訳監修：浜野隆（お茶の水女子大学文教育学部）

訳者：青木知子 安達陽子 佐久間潤 丸山隆央 丹原一広 三田村達宏 篠崎尚子
徳田由美（以上、JICA「教育」課題タスクフォース） 松本伸夫（JHP・学校をつくる会）
井川真理子（ACE） 石井啓子（チャイルド・ファンド・ジャパン）
伊藤解子（シャンティ国際ボランティア会）

編集：原智佐 安達陽子（以上、JICA「教育」課題タスクフォース）
三宅隆史 伊藤解子（以上、教育協力NGOネットワーク）

編集協力：清原工

発行：独立行政法人 国際協力機構（JICA）「教育」課題タスクフォース
〒151-8558 東京都渋谷区代々木2丁目1番1号 新宿マインズタワー 6～13階
電話 03(5352)5311～5314 <http://www.jica.go.jp/>

教育協力NGOネットワーク（JNNE）

〒160-0015 東京都新宿区大京町31 慈母会館（社）シャンティ国際ボランティア会気付
電話 03(5360)1233 <http://jnne.org/>

印刷：株式会社 トライ

●本書は、ユネスコが2006年10月に発表し、国際協力機構と教育協力NGOネットワークが共同で翻訳、出版したものです。転載はご自由ですが、出所として、「EFA グローバルモニタリングレポート2007 概要 ユネスコ」と明記してください。

●本書の制作費の一部は、「ほっとけない世界のまずしさ」から教育協力NGOネットワークに対する助成金によって支援されました。

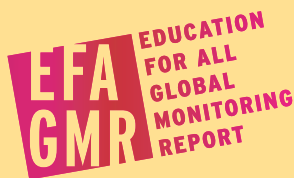
EFA グローバルモニタリングレポート 2007

概要

幼児期は著しく変容を遂げる時期であり、きわめて影響を受けやすい時期でもある。就学前を支える幼い子どもたちへのプログラムは、その後に続く学習と発展のためのゆるぎない基盤をつくる備えとなる。そのようなプログラムは、貧困からの脱出方法を与え、不利な立場や排除を克服することにつながる。

このレポートの概要は、教育に加えて保護、保健衛生、栄養など全体的パッケージを含むECCEを拡大し、改善することを掲げたEFAの最初のゴールに焦点を当てたものだ。不利な立場にある子どもたちは、最も利益を受けるべき立場にあるが、ほとんどの開発途上国や援助団体が、まだECCEを優先していない。

他の分野では、EFAゴール達成に向けて注目すべき進歩が見られる。とりわけそのカギとなるのは、ゴールとしての初等教育の完全普及だ。より多くの女子が学校へ行くようになり、教育への国際援助も増加している。しかし、このレポートが示している通り、2015年の目標達成のためには、さらに多くのことが必要とされている。今、大胆な行動が取られた場合にのみ、排除は克服され、幼児期と全生涯にわたる幅広い学習の機会を、すべての人々に保証することができるのだ。



表紙写真
ネパール・カトマンズで遊ぶ子どもたち
© OLIVIER CULMANN / TENDANCE FLOUE

