

概要

疎外された人々に 届く教育へ

Education for All



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

疎外された人々に届く教育へ

EFA グローバルモニタリング レポート 2010

概 要

このレポートは国際社会に代わってユネスコが委託して制作された、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およびその他の方々、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、あるいはこれら当局の法的地位、国境や境界線の範囲に関するユネスコの見解を示すものではない。

EFA グローバルモニタリングレポートチームが本概要版に記載されている事実の選択および提示方法、表明された意見について責任を負うが、これらは必ずしもユネスコの見解ではない。本レポートに記載された見解および意見に関する最終的な責任は、EFA グローバルモニタリングレポートチームのディレクターが負う。

EFA グローバルモニタリングレポートチーム

Director
Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Marc Philip Boua Liebnitz, Mariela Buonomo,
Stuart Cameron, Alison Clayson,
Diederick de Jongh, Anna Haas, Julia Heiss, François Leclercq, Anais Loizillon, Leila Loupis,
Patrick Montjourides,
Karen Moore, Claudine Mukizwa, Paula Razquin, Pauline Rose, Sophie Schlondorff, Suhad Varin.

本レポートに関するお問い合わせ先:

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 10 36
Fax: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

過去のEFAグローバルモニタリングレポート

- 2009 Overcoming inequality: why governance matters
- 2008 Education for All by 2015 – Will we make it?
- 2007 Strong foundations – Early childhood care and education
- 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 2010 by the United Nations Educational,
Scientific and Cultural Organization
7, Place de Fontenoy, 75352 Paris 07 SP, France
Graphic design by Sylvaine Baeyens
Layout: Sylvaine Baeyens
Printed by UNESCO
First published 2010

© UNESCO 2010
Printed in Paris
ED-2010/WS/2

序文

今回の『EFA グローバルモニタリングレポート 2010：疎外された人々に届く教育へ』は、先行きが不透明な状況の中で発刊されます。世界的な経済危機の影響は、金融システムのみならず教育を含む人間開発のすべての側面まで広く及んでおり、我々は現在もその問題と闘っています。我々は岐路に立っているといっているでしょう。これまでと同様のやり方を続ければ、過去 10 年間の大きな成果を台無しにしてしまうかもしれません。しかし、この危機を、インクルージョン（包摂）を促進し、教育におけるあらゆる疎外に終止符を打つ機会として捉えることもできるはずで

2000 年に万人のための教育（EFA: Education for All）とミレニアム開発目標が採択されてから、多くの成果が達成されてきたことは明らかです。初等教育の完全普及に向けて大きく前進しましたし、中等・高等教育への就学は増加し、また、多くの国において男女格差が縮小しました。さらに広く目を向ければ、飢餓や貧困、乳幼児・妊産婦死亡率についても改善があったことは明らかです。

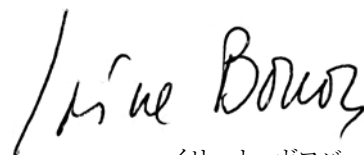
しかし、世界金融危機によって、これらすべての成果が覆されてしまうおそれがあります。本レポート『疎外された人々に届く教育へ』では、現在起こりつつある政府の歳入減と失業率の上昇が人間開発のすべての分野において深刻な脅威となることを示しています。政府予算はさらに減少傾向にあり、教育予算は特に削減対象となりやすい状況にあります。貧困家庭の家計も逼迫しています。貧困が深刻化しているということは、日々の生活に欠かせない基本的ニーズ（basic human needs）の充足すらままならなくなってきているということです。過去の経験から、そのような状況下で最初に苦難を強いられるのはたいてい子どもたちであること、そして子どもたちの教育機会がまず犠牲となることが分かっています。

このような危機に対応するには、政府は貧困層や社会的弱者を保護するメカニズムを緊急につくり出す必要があります。また、この危機を、すべての人々が恩恵を受け、豊かな生活を送ることができるような、格差を克服した社会をつくる機会として捉えるべきです。教育はそれを先導する役割を果たします。学校では読み書きを学び、生産的な人生の基盤を作るだけでなく、他者の受容、平和と相互理解、そしてあらゆる差別との闘いを促すのにもきわめて重要な役割を果たします。学校は、先住民族の子どもたちが母語の読み書きを学ぶことができる場所です。また、文化的多様性を豊かに開花させることができる場でもあります。さらに、学校は、紛争や避難生活の苦難から人々を解放することもできます。

今年のグローバルモニタリングレポートは、ゴール達成にはまだ遠い道のりが残されている現状を明らかにしています。現在も少なくとも 7,200 万人の子どもたちが、どこに生まれたか、どんな家に生まれたかだけの違いによって教育を受けられずにいます。数多くの若者が就職に必要なスキルを身につけないうまま学校を去り、成人の 6 人に 1 人は識字への権利を奪われています。

2010 年版グローバルモニタリングレポートは行動を呼びかけるものです。疎外された人々に教育を届けなくてはならないのです。すべての人々を受け入れる教育システムでなければ、21 世紀の知識社会を築くのに必要なスキルを身につけることができません。国際社会は、各国が教育システムを維持・拡大する努力を支援するという、きわめて重要な役割を担っています。この重要な岐路にあって、我々は開発途上国を見捨ててはなりません。貧困国を危機から救い出すという約束は、今、多くの途上国政府が緊急に必要としている財政資金の拠出という形で実行されるべきです。

私は、ユネスコが今後も継続して教育への投資の増加を強く呼びかけていくべきだと考えています。EFA を牽引する機関として、我々には現在起こりつつある危機で最も打撃を受けやすい国々を励まし、支援する特別な責任があります。我々が共同で宣言した約束の達成期限まで残すところあと 5 年となった今、この岐路に立ち、すべての子どもたち、若者、そして成人が教育を受ける権利を享受することのできる道を選ぶ勇気と決意を持つようではありませんか。



イリーナ・ボコバ
ユネスコ事務局長

EFA グローバルモニタリングレポート 2010の要点

2000年に国際社会がダカールで6つのEFAゴールを宣言してから10年が経った。この間の実績を見ると、良好な達成を果たした面もあるが、そうではない面もある。10年間で大きな成果が見られたものの、世界の最貧国の多くは2015年の目標達成の軌道に乗ってはいない。疎外された人々に手を差し伸べることができなかったために、多くの人々の教育を受ける権利が奪われてしまっている。世界経済危機の影響はいまだに強く、これまでの10年間の改善の動きが滞ったり、逆行したりする危険がまさに現実のものとなっている。教育は危機に直面している。よって、各国は、社会的弱者を保護し、格差を克服するための広範な戦略に結びつくような、よりインクルーシブ(包摂的)なアプローチを開発しなければならない。

教育への金融危機の影響を最小限にするために

国際社会は、経済危機と世界的な食糧価格高騰が教育にどのような脅威となりうるのかを知る必要がある

- 人間開発指数 (HDI: Human Development Index) は悪化している。2009年に新たに1億2,500万人が栄養不良に、2010年には新たに9,000万人が貧困に陥ると推計される。
- 貧困の増加、失業の拡大、送金 (remittances) の減少に伴い、多くの貧困家庭は教育への支出を減らしている。子どもを学校に行かせなくなることもある。
- 貧困国の国家財政は逼迫している。サハラ以南アフリカの国々は2009年と2010年に教育のための財源を1年あたり46億ドル失うおそれがある。これは、初等教育の児童一人当たりの支出が10%も減少することを意味する。

よって、これらの脅威への効果的な対応策を示す必要がある

- 歳入減の影響を抑え、優先すべき社会的支出を維持し、教育開発を下支えするために、迅速に、継続的で予測可能な援助を提供する。
- EFA 達成のための資金ギャップを減らすために、ドナーが支援を表明する援助表明会合を2010年に開催する。

EFA ゴール達成に向かって

これまでの次の点に関しては進歩が見られた

- 学校に行っていない子どもの数は1999年以来、世界全体で3,300万人減少した。南・西アジアでは不就業児数は2,100万人減少し、1999年の半数以下となった。
- めざましい躍進を見せた国もある。ベナンの純就学率は1999年には世界最低水準にあったが、現在は2015年までには初等教育の完全普及が期待できるペースで改善している。
- 不就業児童のうち女子の割合は58%から54%に減少し、多くの国で初等教育におけるジェンダー格差は縮小している。
- 1985～1994年から2000～2007年にかけて成人識字率は10%増加し、現在は84%となった。女性の成人識字者の数は男性より早いペースで増加している。

しかし、以下のような課題も残されている

- 毎年1億7,500万人の幼い子どもが栄養不良に陥っている。栄養不良は保健分野でも教育分野でも緊急に取り組まねばならない課題となっている。
- 2007年には7,200万人の子どもが学校に行っていなかった。このままでは2015年には5,600万人が学校に行けなくなると推測される。
- 不就業児童の54%が女子である。サハラ以南アフリカでは、1,200万人近くの女子が一度も学校に行っておらず、今後も行かないと推定される。イエメンでは、女子の不就業児童の約80%が将来にわたり学校に行かないと推定される。一方、男子の不就業児童では将来にわたり学校に行かないと推定されるのは36%である。
- 識字は依然として、すべての教育のゴールの中で最も軽視されているもののひとつである。今日、およそ7億5,900万人の成人が読み書きができず、その3分の2は女性である。
- 数多くの子どもが基本的なスキルを身につけずにそのまま学校を去っている。サハラ以南アフリカの数カ国では、5年間教育を受けた青年の40%が非識字者の可能性が

あった。ドミニカ共和国、エクアドル、グアテマラでは、3年生のうち、ごく基本的な水準の読解力を身につけていた子どもは全体の半数にも満たなかった。

- 2015年までに初等教育の完全普及を実現するには、約190万の教員の新規採用枠を増やさねばならない。

疎外された人々に教育を届ける

政府は、一部の人が教育の対象から外れてしまう根本的な原因に対処できていない。本レポートにて新たに使用される「教育における欠乏と疎外」のデータセットにより、80カ国における疎外の状況が明らかになった

- 22カ国において30%以上の若者が4年未満の教育しか受けておらず、サハラ以南アフリカの11カ国に限定するとこの数字は50%以上となる。
- 26カ国において、20%以上の若者が2年未満しか学校に行ったことがなく、ブルキナファソやソマリアではその割合は50%以上である。
- 不利な状況はしばしば重なり合って、子どもたちが教育から取り残されるリスクを高めてしまう。トルコでは、国全体で見ると教育年数2年未満の子どもは6%であるが、クルド語を母語とする貧困家庭の女子に限ると43%にもなる。ナイジェリアでは、ハウサ語を母語とする貧しい女子の97%は2年未満の教育しか受けていない。
- 貧困、ジェンダー、民族、言語、居住地、障がいにかかわる不平等や偏見や差別に適切に対処できていないことが、EFA達成の阻害要因となっている。

また、インクルーシブな教育システムを創り出す必要がある

- 学費の負担を軽減すること、疎外された地域の近くに学校を設置すること、「セカンド・チャンス」プログラムを開発することなどにより、排除された集団の教育へのアクセスを促進し、経済的理由による不就学を減少させる。
- 力量のある教師をまんべんなく平等に配置すること、不利な条件にある学校に財政面でも学習面でも支援をすること、異文化間・バイリンガル教育を提供することにより、学習環境を改善する。
- 差別を禁止する法律を施行すること、社会的保護プログラムを提供すること、公的資金を再分配することにより、入学の機会や権利を拡大する。
- 疎外された集団を特定し、その集団の教育発展を確認するために、グループ別に集計したデータ収集システムを構築する。

EFAを実現するための費用の確保

教育援助の実績は芳しくない

- 援助総額は増加しているが、2005年に約束された500億ドルの援助額増を達成するだけの拠出表明はなされていない。アフリカは最も大きな不足に直面すると予測されており、その推定額は180億ドルにのぼる。
- 教育向け援助は増加しているが、近年、拠出表明は頭打ちである。2007年、基礎教育への約束額は22%減少し、43億ドルとなった。
- 教育への援助はそれを最も必要としている人々に届いているとは必ずしもいえない。一部のドナーは依然として基礎教育重視の姿勢が不十分である。紛争の影響下にある国々は十分な支援を受けておらず、復興の見通しを暗くしている。
- 教育援助においては、目標達成を加速する強力な多国間枠組みが不十分である。現在の多国間枠組みは、参加するドナーの層が薄く、民間資金の活用もなされていないことが問題である。

ドナーと被援助国政府の双方が教育向け資源を増加させ、援助ガバナンスを改善すべきである

- 低所得国自身の手によっても、年間70億ドル、すなわちGDPの0.7%の追加的資金を工面することはできる。しかし、このような努力がなされても、大きな資金ギャップは解消されない。本レポートでは、低所得国のEFAゴール達成のためには年間160億ドルもの資金が不足すると予測している。
- ドナーは「援助効果向上に関するパリ宣言」を実行する努力を強化し、教育段階別の援助配分のバランスを再検討するべきである。
- ドナーは紛争の影響下にある国への援助を拡大するべきである。そのためには、より長期的で連携のとれた支援を提供する方法を工夫する必要がある。
- EFAファスト・トラック・イニシアティブの抜本的改革を通して、教育協力のための国際的多国間枠組みを強化すべきである。
- 国連は、必要な追加資金を調達し「ダカール行動計画」での約束を果たすため、2010年に緊急の援助表明会議を開催すべきである。

- ▶ EFAゴールの追求において、それをとりまく外部環境は著しく悪化している。
- ▶ 経済の悪化により、最貧国における教育のための資金確保はきわめて困難になっている。
- ▶ これらの国は緊急に歳入減を補い、社会的支出を維持し、経済の回復に結びつけるため援助の増額を必要としている。
- ▶ 金融危機への国際的な対応はこれまでのところ、最も重要な人間開発の問題にうまく対処できていない。
- ▶ EFA実現に向けた資金の不足分は、国際的な人間開発復興計画のもとで充足すべきである。



第1章

危機にある教育：金融

今

年のEFAグローバルモニタリングレポートは、大恐慌以来最も厳しい世界的な景気悪化の時期に発刊される。世界の最貧国の多くで、現在、教育システムは先進国の金融システムに端を発した経済危機により大きな打撃を受けている。過去10年間の教育発展には勇気づけられるものの、貧困層の増加、経済成長の鈍化、政府財政の逼迫に直面し、教育のゴール達成が行き詰まる、あるいは後退する危険が迫っている。国際社会はこの危険を回避すべく、今すぐに行動すべきである。

失われようとしているものはなかなか見えないものだ。世界経済はいずれ不況から回復するだろう。しかし、現在直面している危機は最貧国の子どもたちを「失われた世代」にしてしまうかもしれない。その世代は、教育を受ける権利が保護されなかったために、その後の人生における様々なチャンスを奪われてしまうかもしれないのである。

二重の危険：食糧価格と金融危機

経済の悪化は、2003年から2008年にかけて急激に起こった国際的な食糧価格高騰の直後に起こった。この世界的な食糧危機と金融危機が重なり合って、(EFAを含め)2015年を目標とした開発ゴールの達成に向けた経済環境は悪化している。食糧価格の高騰により2007年と2008年に1億7,500万人が栄養不良に陥った。2010年までに、



© Jeroen Oerlemans/PANOS

パキスタンにて、食料を求め列に並ぶ子どもたち—食糧価格の上昇で最も苦難を強いられるのは貧困層だ

危機の影響

経済の後退によりさらに 9,000 万人が極度の貧困に陥るといわれている。現在、世界中で 10 億人以上が飢えに苦しんでいる。

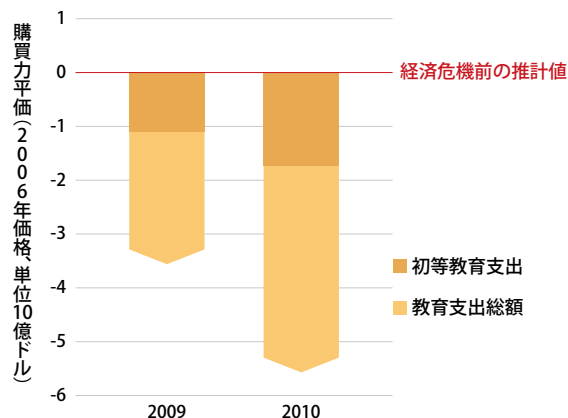
栄養失調が増えていること、極度の貧困を減らす見通しが立たないことにより、教育は深刻な影響を受ける。失業の増加と送金の減少により、多くの貧困家庭は教育費を切りつめたり、子どもを学校に行かせるのをやめたりせざるを得ない。たとえば、バングラデシュのある調査では、貧困家庭の約 3 分の 1 が食品価格の上昇に対応するために教育支出を減らしたと回答した。飢餓は生命を脅かすだけでなく、認知的な発達を妨げ、子どもの将来の学習能力を低下させる。1997 年の東アジアの金融危機の際には、子どもの健康と教育が大きく後退した。我々はこれらの経験から学ぶことができるだろう。

経済成長見通しの悪化は教育財政とより広い国際開発目標の達成にも陰を落とす。先進国が景気回復の兆しを見せているのに対し、開発途上国は成長の鈍化と税収減に直面している。それによって国家予算と教育予算は大きな打撃を受けてしまう。

経済成長予測から試算すると、サハラ以南アフリカでは 2009 年と 2010 年に教育に費やすことのできる資金の総額は年間 46 億ドルも減少する可能性があると考えられている（図 1）。これは現在のサハラ以南アフリカに対する基礎教育向け援助額のおよそ 2 倍である。2010 年の小学生一人当たりの教育支出は、経済危機前の成長予測にもとづく推計よりも 10% も下がる可能性がある。これらの数字は、最も疎

外された人々に教育を届けるための教員や教室、教育プログラムへの支出が減ることを意味することになるだろう。

図 1：サハラ以南アフリカの教育財政は経済の減速により悪化する可能性がある



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 1.3 を参照。

栄養失調が増えていること、極度の貧困を減らす見通しが立たないことにより、教育は深刻な影響を受ける

豊かな国の政府が世界の最貧国と最も脆弱な立場におかれた人々にさしのべた支援は、ごく限られたものでしかない

「財政余力」の拡大——EFA 達成のための優先課題

先進国は、経済の回復を支え公共支出を保護するために大規模な景気刺激策を導入している。経済成長を促し、弱い立場にある人々の生活を守り、不可欠な社会基盤を維持するための事業に手厚い投資を行っている。教育は優先課題のひとつに位置づけられている。たとえば、米国再生・復興法 (ARRA) は教育関連予算に推計 1,300 億ドルを割り当てている。

一方、世界の最貧国は、そのほとんどが危機に対応するだけの財政的余裕をもちあわせていない。多くの国にとって、援助の増額が財政余力を拡大し、短期的な予算圧力を緩和するための唯一の手段である。その援助は、経済圧力による財政危機が長期的な人間開発の危機に転じてしまわないように実行されなければならない。援助の増額がなければ、途上国政府が基礎教育の目標を達成するために策定された支出計画がすぐに不可能になってしまう。

国際社会の対応は人道的配慮を欠いている

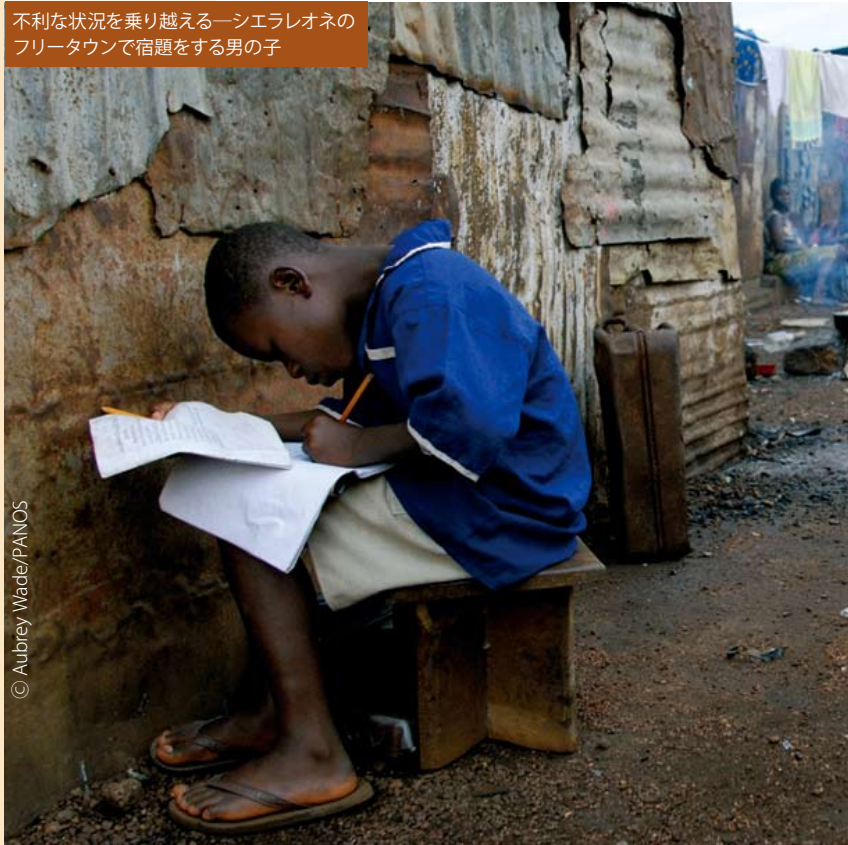
国際社会の危機への対応はこれまでのところ効果的であったとはいえない。先進国政府と一連の G20 サミットと G8 サミットは、金融システムを安定させ、市場の信頼を回復し、世界の流動性資産を増加させるべく大規模な金融緩和に踏み切った。しかし、世界の最貧各国と最も脆弱な人々への支援はごく限られたものでしかなかった。煙に巻かれたような会計システムによって、支援がきわめて限

定的であったという事実が覆い隠されてしまった。追加的援助として発表されたもののほとんどは実際には既存の援助を組み替えただけのものである。推計で年間 20 億から 30 億ドルの新規財政支援が低所得国に対し、主に国際通貨基金 (IMF) を通じて供与されている。しかし、経済危機前に推計されたサハラ以南アフリカ向け 2009 年と 2010 年の援助額にくらべ 800 億ドルもの金額が不足しそうである。その額に比べれば 20 ~ 30 億ドルという新規援助は微々たる金額にすぎない。ここまでの規模の援助額の落ち込みは教育や他のミレニアム開発目標 (MDGs: Millenium Development Goals) 達成に向けた資金調達に深刻な悪影響を及ぼすだろう。

世界金融危機によって、経済は相互に依存しあっており、それが私たちの生活にも大きく影響するという厳然たる事実が明らかになった。欧米の金融システムの崩壊により、最貧国の子どもたちは教育を受ける機会を奪われ、ひいては教育によって貧困から抜け出す道も閉ざされてしまうかもしれない。このような結果は到底受け入れられるものではないし、既に極端な不平等の上に成り立っているグローバル化の傾向をさらに助長することにもなりかねない。あらゆるレベルでの行動が求められている。最も緊急に実行しなければならない最優先課題は以下の通りである。

- EFA 達成のための資金調達を検討するハイレベル会合を 2010 年に開催し、より多くの資金を調達するための戦略を策定する。
- 2008 年と 2009 年の歳入減の影響を緩和し、開発途上国が財政支出を維持・強化できるように、*継続的かつ予測可能な援助*を迅速に提供する。
- より効果的で最新の状況を反映した政府予算、就学状況、中退率のモニタリングを、ユネスコが各国の教育省や財務省との協力により実施する。
- EFA 目標の達成に資するよう、特に教員の採用、研修、給与に関連する費用について、IMF の支援が柔軟に提供されるようにする。
- ドナーからの援助約束額を増やし、世界銀行の国際開発協会 (IDA) を通じて最貧国に対する支援を増加させる。
- 現金給付、栄養プログラム、対象を絞った支援策を通して、脆弱な家庭への経済的な打撃を緩和し、子どもが学校に行き続けられるよう社会的保護を行う。

不利な状況を乗り越える—シエラレオネのフリータウンで宿題をする男の子





中国農村部での通学—
少数民族の子どもたち
の行く道のりは遠い

© Patrick Le Floch/Explorer/Eyedea Illustration

第2章

6つのEFAゴールに関する進捗

ダ

カール行動枠組みで決められたEFAゴール達成期限まであと5年を残すのみとなった。本章では、それぞれのゴールについて、現時点の進捗状況を確認する。2007年(包括的な数値が入手できる最新年)のデータによれば、最貧国の多くが様々な点で目覚ましい成果をあげ、世界的な潮流としては望ましい方向に向かっていることがうかがえる。しかし、ダカール目標に向けた進捗は遅々としており、このままでは2015年の目標達成はおぼつかない。その背景には、多くの政府が最も疎外された人々に教育機会を提供できてこなかったという問題がある。このような構造を変革しない限り、国際社会はダカールで宣言した約束を達成できない。

本章はまた、主要なEFAゴールの達成に必要な資金について、最新の分析を提示する。その分析によれば、資金ギャップは過小に見積もられている。途上国政府とドナーは不足分を満たすために緊急に対策を講じなくてはならない。

本章はまた、主要なEFAゴールの達成に必要な資金について、最新の分析を提示する。その分析によれば、資金ギャップは過小に見積もられている。途上国政府とドナーは不足分を満たすために緊急に対策を講じなくてはならない。

乳幼児のケアおよび教育

ゴール1：最も恵まれない子どもたちに特に配慮した総合的な乳幼児のケアおよび教育（ECCE）の拡大および改善を図る

幼少期にどのようなケアと教育を受けるかが、その子のその後の人生に大きな影響を与える。効果的な乳幼児のケアおよび教育（ECCE: early childhood care and education）により、子どもたちは貧困から抜け出し、不利な条件を克服する機会を得やすくなる。にもかかわらず、毎年、数多くの

子どもが、栄養不良や病気、貧困からくる不利を背負って小学校に入学している。先進国でも低所得国でも、就学前教育へのアクセスの格差は依然として問題となっている。

主要メッセージ

- ・毎年約1億7,800万の乳幼児が栄養不良に陥っている。これは、子どもの健康と教育が緊急事態にあることを意味する。
- ・母子保健へのアクセス向上と無償化は、公衆衛生のみならず教育のためにも不可欠である。母子保健サービスの無料化は緊急の優先課題である。
- ・政府は、乳幼児ケアへのアクセスの格差解消に取り組む必要がある。特に、親の学歴や収入による格差に注意すべきである。

毎年、数多くの子どもたちが栄養不良や病気、貧困からもたらされる不利を背負って小学校に入学する

栄養不良と病気は教育における「静かな緊急事態」

胎児の育成不良、幼少時の発育阻害や貧血症は、子どもの学習能力に深刻かつ回復不可能な影響を与える。幼少時の栄養失調と発育阻害は、その後の認知面での達成度の低さ、学業達成の不振を含め、長期にわたって子どもに悪影響を及ぼすことになりかねない。

幼児の栄養と死亡に関するデータは、世界中の子どもたちの厳しい状況を物語っている。乳幼児の死亡や栄養不良を減らすというミレニアム開発目標に向け、ある程度の改善は見られるものの、目標の達成にはほど遠いのが現状である。2008年には930万人もの子どもが死亡した。5歳未満の子どもの死因は、3分の2が栄養失調と直接関係してい



栄養不良を見逃さない—エチオピアの乳児の体重測定

© Alfredo Caliz/PANOS

教育は、母子保健の危険に対する最も強力な防御手段のひとつである

ると推定されている。5歳未満のおよそ3分の1にあたる1億7,800万人が重度ないしは軽度の発育不良に陥っている^{注1}。地域的に発育不良の発生率が最も高いのは中央・東アフリカと南アジアである。1,900万人の低出生体重児の半数以上は南アジアで生まれており、高い早期死亡リスクに直面している。

母親の健康状態、栄養不足、出産時に専門的な補助を受ける機会が限られていること、そして国の政策において母子保健が重視されていないことが、母子の死亡率を高める根本原因である。毎年、50万人もの女性が妊娠や出産に関する原因で命を落とし、400万人もの新生児が1ヶ月未満で死亡していると推定される。人命が失われるだけではない。これらの数字の背後には乳幼児や母親に対する不適切なヘルスケアがあり、それによって子どもたちは認知発達が妨げられ、将来にわたって学習上の困難をかかえてしまう可能性があるのである。

貧困であること、先住民族や少数民族であること、母親が十分な教育を受けていないこと、これらはすべて、良質なヘルスケアへのアクセスを困難にする要因である。南アジアでは、保健専門職による出産補助を受けられる確率は貧困層では5分の1にも低下する。グアテマラでは、先住民族以外の女性が公的な保健施設で専門職の補助を受けて出産できる確率は、先住民族の2倍以上である。

教育は、母子保健のリスクを軽減する最も強力な手段のひとつである。高学歴の女性は若年妊娠を避け、出産間隔をあけ、ヘルスケアを受けようとする傾向がある。南アジアと西アジアでは、教育を受けていない女性の半数近くが妊産婦ケアなしで出産した。それに対し、中等教育を受けた女性では、その割合は10%にすぎなかった(図2)。

母子保健や子どもの栄養や生存を迅速に改善するための政策は、最貧国にもいくつかの国には存在する。保健と教

注1 発育不良は年齢に対する低身長として現れる。長期にわたる栄養摂取の不足や頻繁な感染によって引き起こされる。一般的に2歳未満時に見られ、その影響の多くは生涯にわたって回復できない。

育の課題を結びつけて考えることがきわめて重要である。その他の政策としては、母子保健サービスの拡大、援助による保健イニシアティブ、無料のヘルスケア、栄養改善を中心的な課題に盛り込む貧困削減計画、子どもの栄養を含む大規模な社会保護プログラムなどがある。このような対策を実際に人々に届けるには、各国政府は、社会的弱者を対象としたより幅広い施策との連携を図りつつ、費用などの面でも利用しやすい保健システムを構築する必要がある。

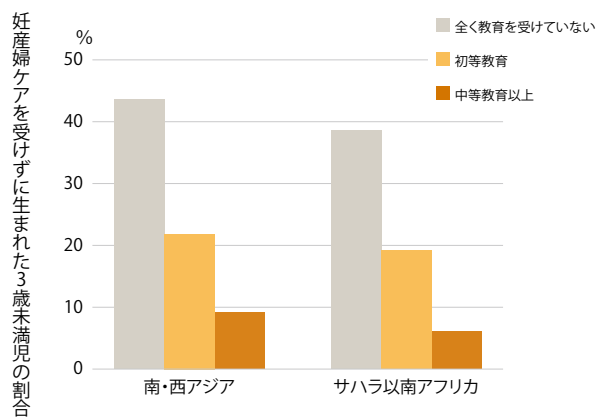
就学前教育プログラム：実績はまちまち

2000年にEFAゴールが設定されて以来、就学前教育は着実に拡大している。1999年に1億1,300万人だった幼稚園就学者数が、2007年には世界中で1億4,000万人になった。同時期に粗就学率も33%から41%に上昇した。このうち最も高い増加率は、低い水準からの上昇ではあるものの、サハラ以南アフリカと南・西アジアで見られた。

地域間の違いだけでなく国による違いに目を向けてみると、国によってその発展が実に多様であることが分かる。データが入手可能な国のうち、サハラ以南アフリカの17カ国では粗就学率は10%に満たない。アラブ諸国は経済的には比較的豊かだが、データのある19カ国のうち14カ国では粗就学率は50%未満である。エジプトとサウジアラビアの就学前教育の普及率は、ネパールやタンザニアといったずっと貧しい国々よりも低い。サハラ以南アフリカの就学率はアラブ諸国の3倍の速さで増加した。中でも、ブルンジ、リベリア、セネガルなどの数カ国では1999年以来20%を超える粗就学率の増加を見た。

先進国の粗就学率は高いが、アクセスと就学年数は国によって異なり、また国内で格差が見られる。スκανジナビア諸国では3歳未満の参加率が高いが、他のOECD諸国では4歳児から6歳児を対象としている。EUのほとんどの国では2年間の就学前教育が無償化されている。米国ではすべての4歳児を就学させる州がある一方で、公営の就学前プログラムの全くない州もある。

図2：教育を受けた母親ほど妊産婦ケアを受けやすい



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 2.3 を参照。

社会的弱者と疎外された人々に就学前教育を

世界中で、質の高い乳幼児ケアがあらゆる子ども、特に不利な条件におかれた子どもにとって良い影響をもたらすことが明らかにされている。しかし、乳幼児ケアの効果が最も高い子どもほど、そのケアを受けられないことが多い。貧しい家庭の子どもや教育を受けていない母親の子どもが乳幼児プログラムに参加する確率ははるかに低い。ザンビアの最貧困層の子どもが乳幼児ケアを受けられる確率は、最富裕層の子どもの12分の1にすぎない。ウガンダでは25分の1、エジプトでは28分の1である。施設までの距離が遠いことや費用が高いことなども、不利な条件にある子どもの乳幼児ケアへのアクセスを阻害している。

先進国もまた公平性に関するゴールを達成できないでいる。EUや米国でも、低所得層や移民は、良質な乳幼児ケアに十分アクセスできていないことが多くのデータから明らかである。

特に不利な条件におかれた人々に対して乳幼児プログラムを拡大することを国の優先課題とした国もある。チリは、保健と教育を中心に、子どもの発達に関する国家戦略を策定した。この政策は、経済階層下位40%の世帯に焦点を置き、すべての5歳未満児がケアを受けられることを目指すものである。ニュージーランドでは、先住民であるマオリの子どもがよりよい幼児教育を受けられるように努力がなされている。2007年までの5年間で、マオリ族の教員は3倍に増え、マオリの小学校の新入生のうち幼稚園に通っていた子どもの割合は86%から91%に増加した。

各国政府は、乳幼児ケアに投資することによって効率性と公平性を向上できることを認識する必要がある。国の予算は格差是正のために投じられるべきであり、疎外された人々に重点を置き、貧しい人々が質の高いサービスを受けられるようにするべきである。

初等教育の完全普及

ゴール2：女子や困難な環境下にある子どもたち、少数民族出身の子どもたちに対し特別な配慮を払いつつ、2015年までにすべての子どもが、無償かつ義務で質の高い初等教育へのアクセスを持ち、修学を完了できるようにする

この10年間、初等教育の完全普及に向けて目覚ましい進歩が見られた。最貧国の一部は就学率を大きく上昇させ、ジェンダー格差を是正し、不利な条件におかれた人々に就学の機会を与えてきた。しかしながら、現在も何千万人もの子どもがいまだに学校に行っておらず、また、数多くの子どもが初等教育を修了する前に中途退学してしまう。すべての子どもが小学校に入学し、卒業にまで至るという2015年までの目標は、まだかろうじて達成の可能性はあるが、殊に現在の経済環境にあっては、各国政府は今後2年間に思い切った決断をしていく必要がある。

主要メッセージ

- ・多くの国々において心強い進歩が見られた。世界全体で、1999年に比べて学校へ行っていない子ども(不就業児童)の数は3,300万人減少した。
- ・不就業児童の数は減っているものの、7,200万の子どもがいまだに学校に行っていない。現在のペースでは、2015年時点で5,600万の子どもが学校に行っていないことになる。
- ・就学におけるジェンダー格差の解消に向けて改善が見られるが、ジェンダーによる障壁はいまだに根深い問題である。
- ・子どもたちを入学させることは、多くのハードルの最初のひとつにすぎない。数多くの子どもたちが、遅延入学や中途退学のため初等教育を修了できていない。
- ・思春期の不就業問題が見逃されることが多い。前期中等教育学齢人口のうち、不就業者は7,100万人にのぼる。

今も7,200万人の子どもたちが学校に行っていない

不就業児童数は減少しているが、その速度は十分でない

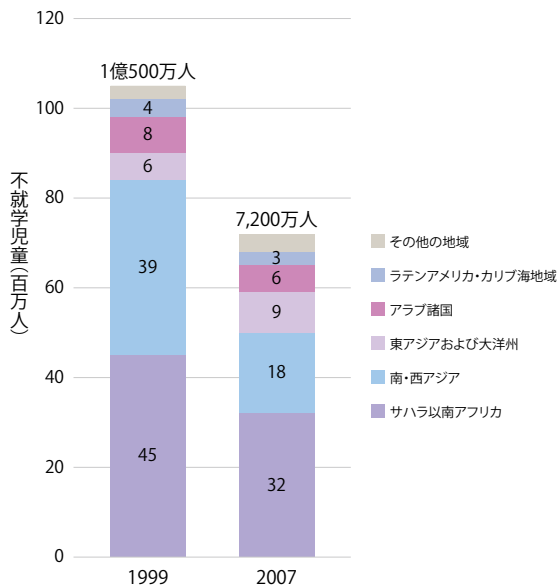
21世紀最初の10年間に不就業児童は減少し、初等教育を修了する子どもの数は増加した。しかし、7,200万人という莫大な数の小学校学齢児童がいまだに学校に行っていないという事実は、各国政府と国際社会全体に対し警告を発している(Box 1)。途上国の不就業児童のうち44%は今後も学校に行くことはなく、教育に関して最も深刻な不利を被ると思われる。

国が政策を策定するためには、どのような子どもが学校に行っていないのかを特定することが必要不可欠である。どのような子どもの就学が遅れ、どのような子どもが中途退学し、どのような子どもが一度も学校に足を踏み入れずに終わるのかを理解することが重要である。女子、貧困層、農村部の子どもは、そうでない子どもに比べて学校に行かなかったり、途中で中退したりすることが多い。これら3つの属性は相互に関連し、さらに言語、民族、障がいといった他の要因が重なり合って、入学や就学の障害となっている。2007年の世界の不就業人口の54%が女子だった。中でも、アラブ諸国、中央アジア、南・西アジアでは学校へ行っていない女子の割合が最も高い。

Box 1：世界の不就学児童

2007年の初等教育学齢人口のうち、学校に行っていない子どもは確実に減り続けてはいるものの、残された課題も大きい。

図3：不就学児童は減少しているが、その速度はあまりに遅い



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 2.7 を参照。

1999年以降の成果は、次の通りである：

- 世界の不就学児童は1999年には1億500万人であったが、2007年には7,200万人と3,300万人減少した(図3)。
- 不就学児童のうち、女子の割合は58%から54%に減少した。

●南・西アジアでは不就学児童が2,100万人減少し、半分以上となった。不就学児童に占める女子の割合も低下した。

●サハラ以南アフリカでは不就学児童が1,300万人減少(28%減少)した。

しかし、以下のような点において、世界はまだEFA達成の軌道に乗っているとはいえない：

- 2015年のゴールは(このままでは)達成できないであろう。世界全体でこれまでと同じペースで進むと、2015年には5,600万人の子どもが学校に行っていないことになる。
- 不就学児童の減少ペースは鈍化している。不就学児童数の減少の3分の2は2002年から2004年の間に2,200万人減った時の実績である。その後の3年間の減少は800万人にも満たない。
- 不就学児童の減少は、主に南・西アジアで起こったものである。インドでは2001年から2004年の間に不就学児童が1,500万人減少した。
- サハラ以南アフリカにおける遅れが顕著である。2007年に、この地域の小学校学齢児童の4分の1は学校に行っていなかった。50万人を超える不就学児童を抱える20カ国の半分はサハラ以南アフリカに集中している。
- 紛争は依然として就学を妨げる大きな要因である。最も精緻な推計によれば、2,500万人を超える不就学児が紛争の影響下にある低所得国に住んでいる。これは世界全体の不就学児童の35%にあたる数字である。
- 不就学児童の数は実際よりも少なく見積もられている(実際には不就学はもっと多い)と思われる。世帯調査の推計によれば、政府の統計は、実際の不就学児童数よりも30%も少なく見積もられている可能性がある。

学齢児童の就学者の増加ペースは遅すぎる

10年前に初等教育の完全普及から程遠い水準にあった開発途上国の多くは大きな前進を遂げた。1999年以降、南・西アジアとサハラ以南アフリカの純就学率は1990年代の3倍から5倍の割合で向上し、それぞれ86%と73%に達した。このような進歩は、ダカール目標が達成可能であることを示している。先進国と中進国では初等教育の完全普及が目前である。

このように初等教育の完全普及に向けての進捗を全体で見ると、かえって、各国のより複雑な状況が見えにくくなってしまふ。国によって進み具合はまちまちである。停滞している国もあれば、後退している国もある。世界の最貧国の中には驚くべき前進をとげた国もある。たとえば、ベナンの純就学率は1999年には世界でも最低水準にあったが、現在は2015年までに初等教育の完全普及を達成できるかもしれないところまで来ている(Box 2)。一方で、就学率が低く

不就学児童が多い国(典型例としてナイジェリアがあげられる)では、いくらかは改善が見られるもののきわめて進捗が遅い。データのある途上国のうち約30カ国では、1999年から2007年にかけて純就学率がほとんど変わらなかったか、または低下している。これらの国の多くは、リベリアやパレスチナ自治区のように、紛争に苦しんでいるか、もしくは紛争からの復興期にある国である。

ジェンダー格差の解消に向け進捗が見られるが、道のりは長い

初等教育の拡大に伴ってジェンダー格差の解消も進んだが、地域間、地域内で大きな格差が見られる。

ブルキナファソ、エチオピア、イエメンのように、1999年の時点で就学率が低かった国では、大きなジェンダー格差を是正する動きが、初等教育就学者の大幅な増加につながった。しかし、就学している男子100人に対し女子が90人未満という国が28カ国もあり、このうち18カ国はサハラ以南アフリカの国である。アラブ諸国と南・西アジアで

学校に行っていない子どもの数は実際よりも少なく見積もられている。世界全体で見ると、現在公表されている推計は、実際よりも約30%少ない可能性がある



過密な生徒、不足する資材
—マラウィの教室

© Louise Gubb/Corbis

Box 2：ベナンは良い方向に向かっているが、疎外された層への対処が優先事項である

ベナンは初等教育の就学促進において世界で最も目覚ましい前進を見せており、純就学率は1999年の50%から2007年には80%まで改善した。ジェンダー格差も縮小され、1999年には男子100人あたり女子は67人であったのが、2007年には83人となった。このペースで進めば、ベナンは2015年までに初等教育の完全普及を達成できるかもしれない。しかし、このような傾向を維持するのは難しいだろう。就学率が急上昇したことにより、卒業率の改善、地域間格差の是正、貧困問題への対応といった新たな課題が浮上してきたからだ。ベナン政府は既にかなりの予算を投じている。ベナンが初等教育の完全普及に向けた最後段階をクリアするためには、国際援助によって国家財政を後支える必要がある。

もジェンダー格差は大きく、アフガニスタンでは就学している男子100人に対し女子は63人である。

世界で最も深刻なジェンダー格差を抱える西アフリカ諸国の中には、初等教育の完全普及に向けたより広範な戦略の中で格差解消をめざす政策を採った国もある。これらの目標を達成するには、社会における女子・女性の立場を改善する、学校に行くことに対して金銭的インセンティブを与える、学校の給水・衛生施設を整備する、女性教師の採用と地方への配属の増加をはかる、教師に対するジェンダー意識向上のための研修を実施する、といった政策が必要である。学校までの距離が遠いことが女の子の親にとって安全面での大きな心配となっているへき地の農村では、分校の建設などにより教室を村に近づける試みが政府によってなされている。

女子の就学を促進するには、人々の考え方や家庭における労働についての慣習を変革するために関係者が一致協力して行動を起こすこと、政治が指導力を発揮することが求められる。女子が思春期に達した時点で学校をやめないようにすることもまたもうひとつの課題である。早婚が一般的で、女子であることによる不利が貧困や民族といった他の疎外要因と重なり合ってより困難な状況に陥ることが多い国においては、特に配慮が必要である。バングラデシュやカンボジアなどの例から、就学に対してインセンティブを与えることにより、女子の中学校入学と初等教育への需要の双方を高められることが明らかになっている。

逆に、女子の就学が男子を上回っている途上国も、ごく少数ではあるが存在する。これは男子の労働力への需要が女子よりも高いことによる場合もある。たとえば、レソトの高地の農村における貧困家庭では、家畜の世話を男の子にさせる習慣があり、そのために3年生修了時の中退率が高くなっている。

最後の一步—純就学率の高い国が直面する問題

経済力のわりには期待されるだけの成果をあげていない国もある。フィリピンでは、6歳から11歳の不就学児童は1999年から2007年までによりも10万人増加し、100万人に達した。トルコの純就学率は10年間変わらず、約90%のままである。両国とも、根深い疎外の問題に直面している。

フィリピンでは、疎外は貧困や地域と密接に関連しており、貧困と紛争にあえぐムスリム・ミンダナオ自治区は大きく遅れをとっている。トルコでは、不利益を被るのは特に東部の貧困家庭の子どもと農村の若い女子に集中している。これら2カ国の現在の政策は、出自による社会的格差を是正することができないでいる。

女子の就学を促進するには、人々の考え方や家庭における労働の慣習を変えるために関係者が一致協力すること、政治が指導力を発揮することが必要だ

就学から卒業、そして卒業後まで：その道のりは険しく、測定も困難

数多くの子どもたちが毎年小学校に入学するものの、学校での進級は遅れがちである。その道のりは険しく、途中で退学してしまう子どもも多い。サハラ以南アフリカと南・西アジアの国の半数では、小学校に入学する子どもの3分の1近くが卒業前に退学する。いずれの地域でも、多くは最初のハードルさえのり越えることができない。2006年、南・西アジアの13%、サハラ以南アフリカの9%の児童が1年生を終える前に退学した。ニカラグアでは2006年に、正規の入学年齢の子どもの67%が入学したが、卒業できたのはおよそ4分の1にすぎなかった(図4)。

現在のモニタリング・ツールでは、初等教育の完全普及に向けた進捗状況を把握する上できわめて重要な3つの要素(適正な年齢での入学、留年なしの順調な進級、そして卒業)を測定するための総合的な手法をもちあわせてはいない。そこで本レポートでは、コホート(同年齢層)に注目した純卒業率に基づく包括的なアプローチの事例を提示している。

学校に行かない若者

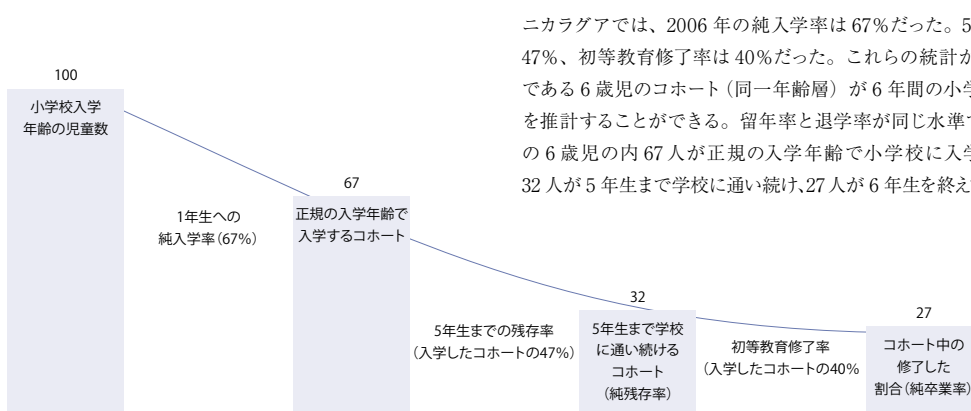
小学校学齢児童の不就学が注目されすぎたため、より広い問題から目がそらされてきた。多くの中学校就学年齢の若者が、小学校を卒業しなかったため、もしくは小学校卒業後に中学校に進学できなかったために、学校に行っていない。2007年には7,100万人近くの若者が学校に行っていなかった。これは同年齢層のほぼ5分の1にあたる。この問題は、学校に行っていない若者が38%のサハラ以南アフリカと、28%の南・西アジアにおいて広がっている。小学校学齢児童と同様、若者においても女子は男子にくらべ学

校に行かない確率が高い。世界平均では、2007年の不就学の若者の54%が女子であった。

小学校から中学校への進学は多くの子どもにとって困難である。初等教育段階での障壁が、中等教育段階ではさらに高くなる。学費、学校までの距離、子どもたちの労働、そして女子の場合は特に、根深い社会的・文化的・経済的障壁が立ちだかる。モーリタニアとセネガルでは、最も近い中学校への通学時間は農村部では80分にもなる。セネガルの場合、最も近い小学校への通学時間の25倍になる。貧しい家庭は交通費や寮の費用を工面できないため、学校までの距離が遠いことが、貧困による就学への影響をさらに強めてしまいかねない。

多くの国において、中学校への進学は今やEFA計画の中心的課題となっている。より多くの子どもが小学校に入学し、進級するのに伴い、中学校への需要は高まりつつある。しかし、政府、ドナーとも、安易に政策の優先順位を(中学校に)移行させることは避けなければならない。いまだに数多くの子どもたちが初等教育を受けられず、2015年の目標達成が危ぶまれる中で、中等教育を拡大したいからという理由で質の高い初等教育の提供を犠牲にするべきではない。

図4：小学校における進級の道のりは険しい：ニカラグアの例



ニカラグアでは、2006年の純入学率は67%だった。5年生までの残存率は47%、初等教育修了率は40%だった。これらの統計から、小学校入学年齢である6歳児のコホート(同年齢層)が6年間の小学校を修了する見込みを推計することができる。留年率と退学率が同じ水準で推移すれば、100人の6歳児の内67人が正規の入学年齢で小学校に入学する。またこのうち32人が5年生まで学校に通い続け、27人が6年生を終えて卒業することになる。

出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 2.22 を参照。

2007年、若者のほぼ5人に1人にあたる7,100万人近くが学校に行っていなかった

若者と成人のスキル——機会の拡大

ゴール 3：すべての青年および成人の学習ニーズが、適切な学習プログラムおよび生活技能プログラムへの公平なアクセスを通じて満たされるようにする

グローバルな知識基盤経済において学習とスキルは、将来の経済成長、繁栄の共有、貧困削減にとってこれからますます重要になってくる。にもかかわらず、2000 年以来、この EFA 第 3 ゴールは静かに無視されてきた。

主要メッセージ

- ・若年失業率の上昇は世界的な問題となっている。
- ・政府、労働組合、雇用者は、若者が就業に必要なスキルを身につけられるような、効果的な職業教育を推進する必要がある。
- ・適切なスキルを身につけ、学校から就業への移行を成功させるためには、職業訓練プログラムが労働市場の需要に合ったものでなければならない。
- ・効果的な職業訓練プログラムの基盤を作るために、政府は基礎教育を強化し、若者が中等教育に就学できるようにしなければならない。
- ・低所得国の政府はインフォーマルセクターにもっと注目し、「セカンド・チャンス」を提供しなければならない。

世界経済危機により、学習とスキルは政治的関心事にまで持ち上げられた。もともと高かった若年層の失業率がさらに上昇し、2008 年の 12% から、2009 年には 14% から 15% にもなる見込みである。世界中の政府は今、社会的弱者を速やかに支援するとともに、人々が労働市場に再び参入するために必要なスキルを身につけさせるという難題に直面している。

中等教育と高等教育における職業訓練

職業技術教育に対する需要は中等教育の拡大に伴って増大してきた。先進国は中等教育の完全普及をほぼ果たし、高等教育への進学も増加し、2007 年には粗就学率 67% に至るまでになっている。低所得国の動向はまちまちである。中等教育の粗就学率はサハラ以南アフリカでは 34%、アラブ諸国では 65%、ラテンアメリカでは 90% と地域によって大きく異なる。高等教育就学率は、アラブ諸国で 22%、ラテンアメリカで 35%、サハラ以南アフリカではわずか 6% である。

先進国では、2007 年の中等教育の生徒の約 16% が職業技術科に在籍していたが、途上国では 9% であった。この数値が最も低かったのはサハラ以南アフリカ (6%) と南・西アジア (2%) であった。豊かな地域、貧しい地域の両方で、国による大きな違いが見られた。

職業技術教育を受ける女子生徒は往々にして少ない。南・西アジアとサハラ以南アフリカでは、2007 年に中等学校に通っていた生徒のうち女子は 44% だったが、職業教育を受けていたのは、南・西アジアでは 27%、サハラ以南アフリカでは 39% であった。データのあるアラブ諸国 11 カ国のうち、9 カ国で、職業科の生徒のうち女子の割合は 40% に満たなかった。ジェンダー格差が大きいのは職業教育の就学についてだけではない。女子は、職業教育を受けているとはいえ、その内容は低賃金労働に従事するための職業訓練であることが多いのである。

意図は良いが成果は乏しい：途上国の抱える問題

多くの開発途上国において、職業技術教育は、財政不足、不適切な計画、保護者の消極的な姿勢、労働市場との連携不足、という複合的な問題を抱えてきた。地域によりその歴史も大きく異なる。

中東では若年失業率が極めて高く、若者の 20% が仕事につけない。政府は職業技術教育を優先課題としているにもかかわらず、政府による調整の不足、予算不足、有資格教員の不足、雇用者側が求めるスキルからかけ離れたカリキュラム、統一基準の未整備、といった問題がある。しかし、成果を上げている事例もある。エジプトでは、革新的なパートナーシップにより、政府と事業主とドナーの連携を促進している。モロッコは、質と適切性と公平性を改善すべく広範囲にわたる制度改革を行った。しかしながら、全体としての成果はまだ乏しいというのが現状である。

サハラ以南アフリカでは、政府は職業技術教育の改革にあたり最も困難な課題に直面している。一人当たりの費用の高さ、低い投資、低賃金、有資格教員の不足といった問題が深刻である。生徒たちはあまりにも早い段階で職業コースに振り分けられる上に、卒業しても就職できない。その上、ブルキナファソ、ガーナ、タンザニアにおける研究によれば、疎外された人々は職業技術教育から受けるメリットが最も低い。しかし、カメルーン、エチオピア、ルワンダなどで、新たに有効な戦略も出現している。他の地域と同様、サハラ以南アフリカの政府も普通教育と職業技術教育をうまく両立させなくてはならない。基礎教育の就学、継続、進級、そして中等教育への進学が何よりも優先されるべきである。一方で、疎外された若者にセカンド・チャンスを提供することにより、職業技術教育はこれまでよりはるかに大きな役割を担うことができるであろう。

若者にセカンド・チャンスを与える

疎外の問題を効果的に解決するには、職業技術教育プログラムを学校やフォーマルな教育を超えたところで考えるべきである。また、そういったプログラムを先進国、途上国問わず、人生の早い段階で教育を受ける機会を逸した多くの若者に「セカンド・チャンス」を与えるべきである。

世界各地で行われた評価結果によれば、「セカンド・チャンス」プログラムは高い効果をあげることができる。スキル提供や就業支援を含めた総合的なパッケージの一部とし

世界経済危機により、学習とスキルは政治的関心事にまで持ち上げられた。

Jóvenesプログラムは、技術訓練と就業を効果的に結びつけることにより、疎外された人々に機会を与えることに特に成功を収めている

て訓練を行う包括的なアプローチは成功率が高い。アルゼンチン、チリ、ペルー、ウルグアイなどで実施された Jóvenes プログラムは、技術訓練と就業を効果的に結びつけることにより、疎外された人々に機会を与えることに特に成功を収めている。この事例はこういったプログラムの可能性を示すものである。しかし、「セカンド・チャンス」教育は依然として、学校教育の本流から外れたものとして軽視された分野であり、政府による調整もほとんど行われていない。

成果をもたらすプログラム

職業技術教育の成否は変動しやすく、教育セクター外の条件にも大きく左右される。いくつか重要な教訓が得られており、以下のような点を進めていく必要性が示唆されている:

- 教育と労働市場の結びつきをより強化する。
- 過去の実績が将来の成功を約束するものではなく、政府は常に変化する環境に照らして職業訓練プログラムを適合させ、更新していくべきであることを認識する。

- あまりにも早期に生徒を職業訓練コースに振り分けるなど、職業訓練を普通教育から分離するようなことは避けるべきである。今日のような知識基盤社会においては、「知識」そのものよりも「学ぶ能力」のほうが重要である。
- 民間セクターと共同で、技能国家資格の制度を構築する。それによって、技術訓練も普通教育や技術教育の単位 (credit) として認められるようにする。
- 職業訓練プログラムを国の技術戦略に統合する。その際、高い成長が見込まれるセクターとの提携を図る。

経済成長を支え、貧困を削減し、社会的疎外を克服するには、いかなる政府もスキルと学習の役割を無視することはできない。各国政府と国際社会は、その進捗状況を測定する明確なベンチマーク (基準) を開発し、平等をより促進する政策をすぐに展開すべきである。

不利な状況にある家庭への支援は、児童労働に携わる子どもたちが再び学校に通えるようにする助けとなる。フィリピンにて



成人識字

ゴール4：2015年までに成人（特に女性の）識字率の50パーセント改善を達成する。また、すべての成人が基礎教育および継続教育に公正にアクセスできるようにする

基本的な識字能力を身につけないまま学校を出てしまうと、生涯、社会的にも経済的にも展望がもてない、不利な条件におかれてしまう。そして社会全体が、より高い生産性、繁栄の共有、政治参加の機会を逸することになる。非識字の撲滅は21世紀において最も緊急性の高い開発課題のひとつである。

主要メッセージ

- ・識字状況はこれまで改善してきたものの、今日でも約7億5,900万人の成人が読み書きができない。そのうち3分の2は女性である。
- ・ジェンダー格差は縮小しているが、女性やその他不利な立場におかれた人々はいまだに識字への権利を奪われている。
- ・進捗を加速するための対策がうたれなければ、2015年時点で7億1,000万人の成人が依然として非識字者であると推定される。
- ・適切な政策と対象を絞ったプログラムにより、進捗の加速は可能である。



レバノンの継続教育一年齢にかかわらず学習は人に力を与える

成人識字率はどの世代においても向上している。それは、学校教育と識字プログラムの改善によるところが大きい。1985～1994年から2000～2007年の間に、世界の成人識字者数は13%減少した。この間に識字率は10%上昇し、現在は84%である。改善のほとんどは東アジアと大洋州で起こった。中でも中国とインドにおける改善は著しかった。インドは世界で最も多い非識字者を抱える国であり、かつては成人の半分弱しか識字者がいなかったが、現在は3分の2以上が識字者となった。識字率が世界最低水準のブルキナファソとチャドでも識字率がそれぞれ2倍、3倍近く向上した。しかしそれでも、現在のペースでは、2015年には世界の成人人口の約13%にあたる7億1,000万人の成人が依然として読み書きができないと推定される。

今日7億5,900万人の成人が読み書きができない

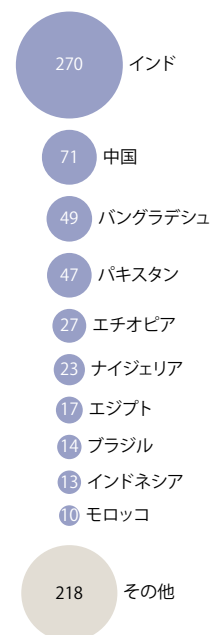
ダカール後の前進

今日、推計で7億5,900万人、世界の成人の約16%が読み書きができない。その3分の2近くは女性である。世界の非識字者の多くはほんの一握りの人口大国で占められている(図5)。成人非識字者の半数以上が、バングラデシュ、中国、インド、パキスタンの4カ国に住んでいる。

南・西アジアとサハラ以南アフリカにおいては、3人に1人を上回る成人が非識字者である。アラブ諸国では、その割合はほぼ3分の1である。サハラ以南アフリカの4カ国、ブルキナファソ、ギニア共和国、マリ、ニジェールでは、70%にのぼる。ジェンダー格差は、これら3つの地域における高い非識字率の大きな要因である。たとえばアフガニスタンでは、2000年に、成人女性の87%、成人男性の57%が非識字者であった。

先進国にも著しく識字率の低い層が存在する。たとえばイングランドでは、170万人(16歳から65歳人口の5%)が、全国統一学力テストで7歳に期待される到達水準よりも低く、また、510万人が11歳に期待される到達水準よりも低かった。

図5：成人非識字は一部の人口大国に集中している



15歳以上の成人非識字者数(単位:百万人)

出典：『EFA グローバルモニタリングレポート2010』の図2.29を参照。

2003年以來、ブラジル識字プログラムはおよそ800万人の16歳以上の学習者に識字教育を行った

ジェンダー格差は解消に向かっているが、その他の不利な条件は残っている

識字率の上昇に伴い、ジェンダー格差も縮小している。ジェンダー格差はデータのある79カ国中8カ国を除いてすべての国で解消に向かっている。バングラデシュ、ブルキナファソ、ブルンジ、マラウイ、ネパール、イエメンでは、女性の識字率は2倍もしくは3倍に増加した。これは男性の識字率の2倍の速度である。1985～1994年から2000年～2007年にかけて、成人男性識字率の増加が7%だったのに対し、成人女性識字率は14%増加した。多くの国において女性は大きく遅れた水準から出発したとはいえ、男女の差は縮小しつつある。

女性が直面している不利な状況以外にも、国内には格差を生じさせる様々な要因が存在する。成人の非識字は、貧困、地理的条件、親の学歴、民族、母語、障がいなどとも関連している。たとえば、グアテマラでは、極度の貧困にある成人の非識字率は60%にもなる（経済的に恵まれた成人の非識字率は17%程度である）。少数言語を母語とする人や先住民族になると、はるかに識字率が低くなる。ベトナムでは、人口の大多数を占めるキン族の識字率は94%だが、少数民族では72%にすぎない。非識字率は貧困地域、農村、スラムで高くなる傾向がある。

流れを変える—「国連識字の10年」を意義あるものに

ダカールで宣言された識字の目標に向けての進捗は芳しくない。非識字の克服は政治的優先事項とされてこなかったし、財政措置は不十分で、識字に関する戦略をより広い貧困削減計画の中に位置づける努力は十分になされてこなかった。

しかし、明るい兆しもある。非識字成人が多い国のいくつかは国家識字プログラムへの投資を増加させている。2003年以來、ブラジル識字プログラム(Programa Brasil Alfabetizado)はおよそ800万人の15歳以上の学習者に識字教育を行った。インドは国家識字ミッション(National Literacy Mission)を再構成し、拡大している。210億ドルの予算を費やし、初期の識字教育を継続学習としてのポスト・リテラシー・コースと組み合わせるもので、識字教材をそれぞれの地域の言語で作成することを約束している。イランでは、政府機関である識字運動機構(Literacy Movement Organization)が開設したコミュニティ学習センターで2000年と2006年の間に310万人の非識字者が基礎教育コースに参加した。

しかし、識字のゴール達成に向けて進捗を加速するには、さらに多くの取り組みがなされなくてはならない。世界中の政府はより強い政治的指導力を発揮し、国家計画において識字により重点をおく必要がある。非識字は社会と経済に莫大なコストを強いる。識字への投資は社会的にも経済的にも大きな収益を生み出す可能性を秘めているのである。

教育の質

ゴール6：特に読み書き能力、計算能力、必要不可欠なライフスキルの面で、確認ができかつ測定可能な成果の達成が可能となるよう、教育の質のあらゆる側面における改善、並びに卓越性を確保する

主要メッセージ

- ・学校の質は国によって大きく異なり、多くの貧困国においては絶対的な学習レベルが非常に低い。
- ・低所得国では学習の格差ははるかに大きい。このことは、政策により学習機会の平等化を図ることの重要性を示している。
- ・小学校低学年で実質的な読解力を身につけることが、在学中や卒業後の成功を左右する。
- ・やる気があり、適切な訓練を受けた教員が十分にいることが、効果的な学習には不可欠である。
- ・2015年までに初等教育の完全普及を達成するには、およそ190万人の教員の新規採用枠を増やす必要がある。

毎年、数多くの子どもが基本的な読み書き計算の能力を身につけず学校を去っている。政策責任者、教員、保護者たちは、子どもたちが将来の人生を切り拓く力をつけるという、極めて重要な教育目標をもっと重視すべきである。

学習格差：国際的格差から国内格差まで

国際学力調査の結果から、2つの課題がこれまでに引き続き示されている。それは、世界的な学習到達度の格差と、多くの貧困国における学習レベルの絶対的低さである。

最近のTIMSS^{注2}による数学と理科の能力に関する調査によって、これらの国際的な格差が確認できる。トップの成績をおさめた韓国の中学2年生の数学の平均点は、世界の成績分布の底辺にあるガーナの点数の2倍であった。違う角度から見れば、ガーナ、インドネシア、モロッコの平均的な生徒の成績は、好成绩の国の下位10%の生徒と同じレベルかそれよりも低い。小学校4年生では、日本の児童のほとんどが少なくとも中級程度の算数の能力を有していたのに対し、イエメンではそのレベルを超える成績の子どもはほとんどいなかった。

低所得国は国際学力調査の対象から漏れがちだが、深刻な問題を示すデータには事欠かない。たとえば、サハラ以南アフリカで行われたSACMEQの調査によれば、多くの国において半数を超える6年生が基本的な計算ができなかった。パキスタンの農村では、最近行われた調査から、3年生で一桁の引き算ができる生徒は3分の2にすぎなかつ

注2 国際数学理科教育動向調査 (Trends in International Mathematics and Science Study) (2007年)



パキスタンのヒンドークシュにて、伝統的なカラシュの語り部が子どもたちの心をとらえる

たことが明らかになった。インドの農村部では、3年生のうち2桁の引き算ができる子は28%、時計が読める子は3分の1にすぎなかった。

学習の国内格差

誰もが平等に学校に通えることが人権であると同様、誰もが等しく学ぶ機会を持つことも重要な人権である。その権利は、親の収入、ジェンダー、言語、民族によって変わるものではない。しかし、多くの国では学習到達度の格差は大きく、生徒の通う学校の種類や家庭背景などに強く影響されている。

学校間の格差は、教育格差に強く影響する要因である。多くの途上国の教育においては、学級規模、教科書や教材、教員の質、校舎の質などの面で学校間格差が大きい。学校の質を高め、学校間格差を縮めることで、生徒の学力格差を緩和することができる。1990年代半ばには、ブラジルは国中の生徒一人あたりの支出の分配を均等にするために、FUNDEFプログラムを導入した。これまでの研究によれば、この再分配政策は学習格差を緩和したとされている。

学校間の格差だけが学習格差を生んでいるのではない。多くの場合、学校間格差はより広い社会的格差と関連し合い、それを強化している。親の収入や学歴、家庭で話す言語、その他の要因がどれも学習達成度と強く関係している。パキスタンでは、最も裕福な3分の1の家庭の子どもは、最も貧しい家庭の子どもに比べ、標準偏差4分の1から2分の1程度平均学力水準が高かった。ペルーでは、スペイン語を母語とする6年生は先住民の言語を母語とする子どもに比べて、算数のテスト得点が1標準偏差以上高かった。

より公平なシステムの国では、子どもの社会経済的背景の学力への影響力は相対的に小さい。子どもの社会経済的背景と学力の関係が強い国、もしくは生徒の社会経済的背景に大きな開きがある国では、学校の質の差を縮めるだけでは格差解消には不十分である。落ちこぼれ児童の学習を改善する、対象を絞ったプログラムも必要である。

多くの国において、女子は男子よりも学校に入学する確率が低い。しかし、一度入学すれば、女子は男子と同等かより高い成績を収める傾向がある。成績に違いがあるとしてもその差は小さく、女子が国語などの言語系教科でいい成績を取り、男子が算数や理科でいい成績ととるといった傾向の違いがみられる程度である。EFAゴールを達成するためには、残された格差の解消が必要である。

小学校低学年での読解力指導

小学校の低学年で読解を教えることは、子どもの学習にとって非常に重要である。低学年で読解につまずく子どもは、その後の学習においても苦勞することが多い。いくつかの低所得国で行われた小規模な読解力調査は、憂慮すべき結果であった。エチオピアでは、2008年にウォリソ郡で行われた3年生の調査によれば、36%の児童は地元の言語であるアファン・オロモ語の言葉をひとつも読めなかった。小学校低学年で読解力を調査することにより低学力の子どもを特定し、対策を講じることができる。いくつかの国の例から、政策的介入が有効であることが明らかになっている。インドのウッタル・プデーシュ州では、NGOによって実施されたボランティア指導者による「読解対策キャンプ」により低学年の読解力が著しく改善した。

パキスタンの農村部で最近行われた調査によれば、3年生のうち一桁の引き算ができる子どもはわずか3分の2だった

学校での学習を改善する

低学力は物理的環境と関係していることも多い。継続的な教育の質の向上に必要な最も重要な要因のひとつは学習環境の改善である。風通しの悪い教室、雨漏りのする屋根、衛生施設の不備、教材の不足により、多くの学校で学習が阻害されている。ナイジェリアの2つの州で最近行われた調査によれば、エヌグの教室の80%、カドゥナの教室の50%に黒板がないか、あってもかろうじて使えるか使えないかという状態だった。

年間を通じて長期間を学校で過ごすほど、子どもは教育内容を習得し、学習目標を達成しやすくなる。学習効果が上がっている教室では決められた授業時間の約80%が学習にあてられているが、途上国の学校の多くはその数字に達しない。エチオピアとグアテマラで最近行われた調査によれば、子どもが授業に出て勉強しているのは開校時間の3分の1だけだった。モニタリングの改善、教員の動機付け、授業を休みがちな生徒への集中的な支援により、学習時間と学習成果を向上させることができる。

きわめて重要な教員の役割

いかなる国においても、教員は何よりも重要な教育資源である。多くの国において、有資格教員の不足が依然としてEFAゴールの達成の大きな障害となっており、この問題は特に疎外された人々の間で顕著である。

1999年以降の小学校入学率の上昇は、小学校教員の採用増と同時に進められてきた。サハラ以南アフリカの多くの国では教員数が倍以上に増え、教師一人当たり児童数が改善した。

過去10年間に改善は見られたものの、教員不足は現在も懸念材料である。初等教育では、2007年に26カ国が、広く使われている教師生徒比率の国際基準(40:1)を上回り、そのうち4カ国以外はすべてサハラ以南アフリカの国だった。有資格教員一人当たり児童数も懸念されている。マダガスカル、モザンビーク、シエラレオネ、トーゴでは80:1を超える比率だった。

教師一人当たり児童数を国全体で見ると、国内の大きな格差を隠蔽してしまう。有資格教員と女性教員は都市に集中している。ウガンダとザンビアでは、小学校の女性教員の割合は都市部では60%であったが、農村部では、ウガンダで15%、ザンビアで35%にすぎなかった。

2015年に必要となる教員数の予測

将来必要となる教員数は地域によって大きく異なる。今年の報告では、2015年までに初等教育の完全普及を実現するためには全世界で1,030万人の教員の追加が必要と推定されている。このうち、840万人は2015年までに定年・早期退職する教員の欠員補充のために必要で、さらに190万人の新規採用ポストを新たに増やす必要がある。この新規ポストの3分の2、約120万人はサハラ以南アフリカでの需要である。

世界の最貧国の多くにおいて、単に教員の数が足りないだけでなく、教員のモラルと訓練の不足も問題である。教員の多くは給与を補うために副業をせざるをえない。教員の給与と待遇が、やる気にあふれた質の高い教員の確保に結びつく。そして、それが質の高い教育の提供につながるということを政府やドナーは認識すべきである。

EFA開発指標

EFAの6つのゴールはどれもそれぞれに重要な意味を持っているが、2000年に各国政府が約束したのはそれらすべてにおいて継続的に改善することであった。「EFA開発指標(EDI: Education for All Development Index)」は、これら全体の進捗を総合的に測るもので、最も数値化しやすい4つのEFAゴールである「初等教育の完全普及」「成人識字率」「ジェンダー格差解消とジェンダー平等」「教育の質」が含まれる。本レポートでは、2007年に終了する学年度についてこの4つのゴールに関するデータを用いて、128カ国のEDIを算出することができた。

128カ国の内訳は以下の通りである:

- EDIが0.950以上であり、4つのゴールを達成したか達成に近づいている62カ国(2006年よりも6カ国多い)。北米と欧州の達成度の高い国々に加え、サハラ以南アフリカ以外すべての地域の国が含まれている。
- ラテンアメリカ・カリブ海地域(16カ国)、サハラ以南アフリカ(8カ国)、アラブ諸国(6カ国)を中心とした36カ国はEDIが0.80から0.94であり、EFA達成の中間点にある。これらの国々のほとんどでは、改善された指標もあれば改善されていない指標もある。就学率は軒並み高いが、成人識字と教育の質には問題が残されている。
- サハラ以南アフリカの17カ国を含む30カ国のEDIは0.80未満と低い。このカテゴリーに属する他の国には、バングラデシュ、インド、パキスタンといった人口大国がある。エチオピア、マリ、ニジェールでは、EDIは非常に低い(0.6未満)。EFAの達成度の低い国々のほとんどは複数の問題に直面している。就学率は低く、教育の質は悪く、成人の非識字率は高く、ジェンダー格差も大きい。

43カ国について、1999年から2007年のEDIの変化を分析することができた。43カ国中30カ国ではEDIは向上し、エチオピア、モザンビーク、ネパール、ザンビアなどの数カ国ではそれぞれ12%を超える大きな増加が見られた。初等教育就学率の上昇が1999年以降のEDIの上昇の主な原因である。初等教育の調整済み純就学率の上昇は平均で8.7%であった。ただし、すべての国が良い方向に向かっているわけではない。ドミニカ共和国とフィジーを含む13カ国ではEDIは低下している。

低学年で読解に
まず子どもは、
その後の学習にお
いても苦労するこ
とが多い。

EFA の資金ギャップ

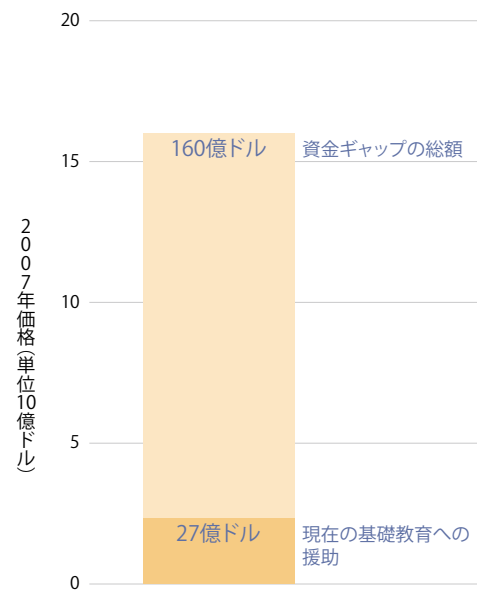
低所得国が EFA を達成するには、多額の追加的資金が必要である。低所得国自身も資源を増やして教育に活用することは可能である。しかし、大幅な援助増額がなければ、基礎教育の発展を加速させる努力は深刻な資金不足のために滞ってしまうであろう。

本レポートは、EFA のための主要なゴールのいくつかの達成に必要な費用について詳細な試算を行なっている。46 力国の低所得国を対象として、乳幼児プログラムの拡充、初等教育の完全普及、成人識字の改善にかかる費用の概算を含める。これまでの世界全体での試算とは異なり、今回の試算は最も疎外された人々に教育を届けるための条件も含んでいる。貧困、ジェンダー、民族、言語、へき地居住のために不利な状況に置かれている子どもたちに教育機会を提供するには多くの資金が必要であるため、この条件を入れることは非常に重要である。主な知見と提言は以下の通りである：

- 低所得国は、国内資源の活用と国家予算のより公平な配分により、年間 70 億ドル、すなわち、GDP の 0.7% の追加的資金を捻出することができる。
- 国内資源活用の努力を進めたとしても、世界全体で年間約 160 億ドルの資金が不足する。これは調査対象となった国々の GDP の 1.5% である。
- 世界全体の資金ギャップの 3 分の 2 にあたる 110 億ドルはサハラ以南アフリカが占める。
- 疎外された人々に初等教育の機会を与えるための特別予算として、37 億ドルが必要である。
- これらの 46 の低所得国に対する現在の援助は約 27 億ドルであるが、それは必要額に満たない。160 億ドルの資金ギャップを満たすには 6 倍に増加させなくてはならない(図 6)。

- ダカール行動計画での約束達成に必要な追加的資金を確保するため、2010 年に緊急の援助表明会議を開催するべきである。

図 6：160 億ドルの資金ギャップを解消するためには、基礎教育への援助を 6 倍に増加しなくてはならない



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 2.49 を参照。

160 億ドルの資金ギャップを解消するためには、基礎教育への援助を 6 倍に増加しなくてはならない

▶多くの政府は教育における疎外への取り組みにおいて積極的な行動をとれておらず、EFAゴールに向けた前進が阻害されている。

▶貧困やジェンダー格差はその他の不利な境遇を増幅させ、数多くの子どもたちから教育を受ける機会を奪っている。

▶インクルーシブな教育政策は、総合的な貧困削減計画の中に位置づけ、不利な立場に置かれた人々の教育へのアクセス、費用負担、学習環境の問題に取り組む必要がある。

▶データの細分化によって、疎外された人々を特定するとともに、平等への達成状況を監視することが可能になる。

第3章

疎外された人々に届く教育へ

教

育の機会均等の原則は、ほぼすべての政府によって支持されている。教育機会の制限は人権侵害であり、社会的格差の拡大につながることも、それが経済成長を阻害することも、ほぼすべての政府にとって共通の認識となっている。ダカール行動枠組みでは、各国政府は「最も貧しい人々と最も疎外された人々（常に非常に不利な立場におかれている人々）のニーズと状況を明確に把握し、支援の対象とし、柔軟に対応する」ことを約束した。ところが、多くの政府は、この約束を実行できてはいない。

構造的な格差や不平等な権力関係の問題（貧困、ジェンダー、民族、言語、障がい、およびその他の不利な境遇を示す特性にかかわる問題）に十分な対策がとられていないため、EFAに向けた前進は阻害され、社会的排除が広く蔓延し続けている。教育における疎外、これまで長く続いてきた極めて不利な境遇を克服することこそ、すべての政府が取り組むべき最優先課題である。

本章では、教育における疎外状況を把握し、それをモニタリングするための新たな測定ツールを提供し、個人やグループが疎外される根本的な原因を検討するとともに、貧困削減と社会的包摂 (social inclusion) に関する広範囲にわたる枠組みの中でインクルーシブ教育を発展させるための戦略、および実効性のある政策に焦点を当てる。

教育における疎外の測定

教育における疎外状況の測定は、問題の性質上、かなり困難なことではある。政府の統計はグループ別の集計等がそれほど詳細ではないため、疎外されたグループを特定するのに利用できないことが多い。多くの政府は、児童労働、障がい者、非正規居住区やへき地に住む人々など、最も不利な立場に置かれている人々に関する充実したデータを集めることにあまり熱心ではない。今年のレポートでは、「教育における欠乏と疎外 (DME: Deprivation and Marginalization in Education)」という新たな測定ツールが使われている。これにより、各国の国内における疎外状況の規模、および疎外された人々の社会構成を見ることができる (Box 3)。

過去 10 年間、状況は改善したものの、教育の絶対的欠乏はまだ高いレベルで続いている。世界規模で見て、就学年数 4 年未満は、極度の不利な境遇となるしるしである。DME のデータから就学年数 4 年未満を「教育欠乏 (education poverty)」の基準とし、就学年数 2 年未満が「極度の教育欠乏 (extreme education poverty)」の指標とした (図 7)。63 カ国（そのほとんどは低所得国）のデータから明らかになったのは以下の点である。

- 教育欠乏。22 カ国では、17 歳から 22 歳までの若者の 30% 以上が就学年数 4 年未満である。サハラ以南アフリカの 11 カ国では、その割合が 50% 以上にまで跳ね上がる。
- 極度の教育欠乏。26 カ国では、17 歳から 22 歳までの若者の 20% 以上が就学年数 2 年未満であり、ブルキナファソとソマリアを含む数カ国では、その割合は 50% 以上となる。

教育における疎外の克服は、すべての政府が取り組むべき最優先課題である。

支援が変革を生む—イエメンでは学校に通う女子が増加している



このような平均値を見るだけでは、貧富による格差や大きなジェンダー不平等といった実態を掴むことはできない。フィリピンでは、貧困層の教育欠乏率は全国平均の4倍である。女性貧困層における高いレベルの疎外状況が、教育欠乏の主な原因となっている国もある。エジプトでは、17歳から22歳までの女性貧困層のうち半数をやや下回る数の女性が就学年数4年未満であり、モロッコではその割合は88%である。社会的格差はまた、国家間の顕著な差異を説明する要因でもある。一人当たり国民所得ではパキスタンとベトナムは同程度であるが、パキスタンは経済格差、ジェンダー格差、地域間格差を反映して、教育の欠乏水準がベトナムより3倍も高い。

疎外状況をもたらすこれらの要因は、単独で影響を及ぼしているのではない。経済格差やジェンダー格差は、言語、民族、地域、都市農村間の格差などと重なり合っ、不利な境遇をさらに増幅させている。若者に関する詳細なDMEデータは、教育機会に関して特に極端な制約を受けるグループを特定し、各国の不公正の度合を明確に示すのに役立つ。

国際比較分析によって、疎外状況の複雑なパターンが明らかにされている。いくつかの特定の社会集団は、ほぼ普遍的に不利な状況に直面している。例としては、サハラ以南アフリカに暮らす遊牧民があげられる。初等教育の完全

Box 3：疎外状況を測定するための新たな尺度

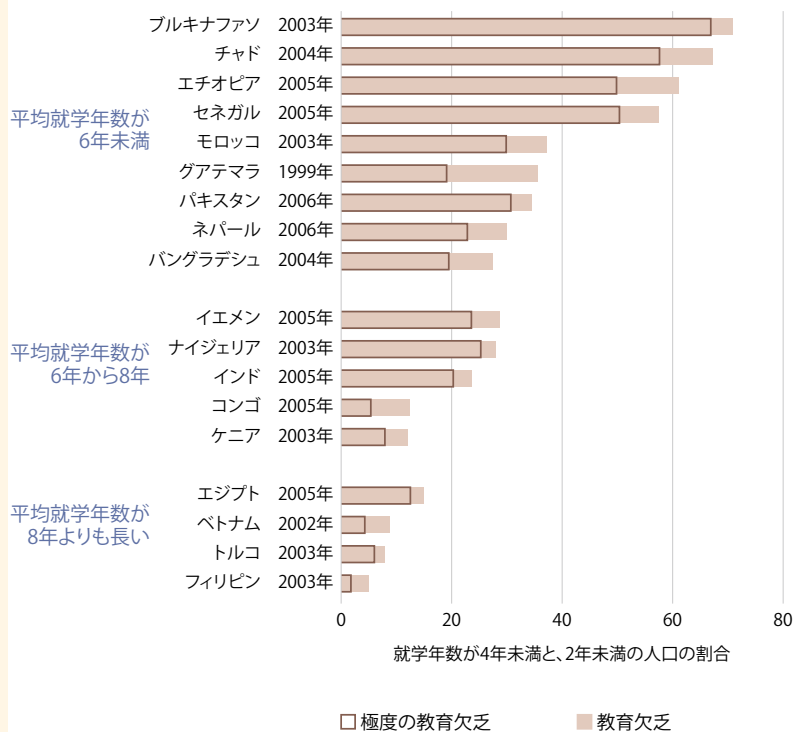
グローバルモニタリングレポートでは、各国政府やNGO、研究者らが使用可能な、教育における疎外に関する国際的なデータセットを新たに開発した。「教育における欠乏と疎外 (DME)」のデータセットは、様々な全国規模調査や世帯調査に基づいており、対象国は80カ国、そのほぼ半数は低所得国である。以下にその知見の一部を紹介する：

- 教育欠乏 (Education poverty)：就学年数が4年未満である17歳から22歳までの若者。読み書き・計算の基礎学力を習得している可能性は低い。
- 極度の教育欠乏 (Extreme education poverty)：就学年数が2年未満である若者。健康面と雇用面を含め、生活上の多くの分野で極度の不利な立場に直面する可能性が高い。
- 最底辺の20%：経済階層下位20%に属する人々は、当該社会において最も就学年数が短い集団である。

これらのデータセットは、www.efareport.unesco.orgから閲覧できる。

普及を強力に推し進めているウガンダでも、遊牧民カラモジョン人 (Karamajong) の平均就学年数は1年に満たない。多くの国では言語に関連した格差も大きい。グアテマラで

図 7：教育欠乏の測定



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 3.1 を参照。

グアテマラでは、スペイン語話者の平均就学年数は6.7年であるのに対し、ケクチ語(Q'eqchi')話者はわずか1.8年と、大きな格差がある。

は、平均就学年数は、スペイン語話者は6.7年であるのに対し、ケクチ語(Q'eqchi')話者はわずか1.8年と、大きなばらつきがあることがわかる。

DME データセットは、取り残された人々について重要な特徴を明らかにするために、絶対的欠乏以外のデータも視野に入れている。その結果を見ると、社会的な環境が彼らのライフチャンスに与える影響力が非常に強いことがわかる。子どもたちはそのような社会環境をコントロールすることはできない。そして、これらの結果はまた、受け入れがたいほどの社会的格差の存在をも明らかにしている。

- 貧困家庭に生まれた場合、インド、フィリピン、ベトナムといった国においては下位20%の経済階層に入るリスクが2倍に膨らむ。
- 地域間格差も大きい。たとえば、農村北部エジプト、北部カメルーン、東部トルコなどに暮らすことで経済階層下位20%に入る危険性が著しく増大する。
- ジェンダー、貧困、言語や文化の問題が絡み合っ、底辺に取り残される可能性がさらに高まる場合が多い。トルコでは、最貧困層の家庭出身のクルド語を話す女子の43%が就学年数2年未満であるのに対し、国全体の平均は6%である。ナイジェリアでは、ハウサ語を話す貧しい女子の97%は就学年数2年未満である(図8)。

就学年数は、疎外のひとつの側面にすぎない。社会経済的地位による学力格差も大きい。ブラジルとメキシコでは、上位4分の1の富裕層に入る家庭の子どもは、下位4分の1の貧困層に入る家庭の子どもよりも、数学のテストで平均25%から30%も良い点数を取っている。

先進国の疎外状況

教育における疎外の影響はすべての国に及んでいる。絶対的な平均値で見れば学業達成度は先進諸国のほうが高いが、先進国にも国内に大きな格差が存在し、それは社会問題になっている。EU全体では、18歳から24歳の若者の15%は最終学歴が中学校レベルである。スペインではその数値が30%にも達する。

米国のデータから明らかのように、人種や経済階層が教育に大きな影響を及ぼすことは明白である。アフリカ系アメリカ人は白人に比べ中退の確率が2倍も高く、貧困家庭出身の若者は、富裕層の若者に比べ中退の確率が3倍も高い。国際学力調査を見ると、国内でどの程度の格差があるのかがよくわかる。国際数学理科教育動向調査(TIMSS)の数学達成度では、米国は48カ国中第9位だが、米国でも貧困層が多く通う学校の平均点だけを見れば順位は13位も下がる。米国の調査対象者のうち下位10%の成績は、タイやチュニジアの平均点よりも低い。

疎外を測定すること自体は「目的」ではない。むしろ、EFAの約束を実効性のある行動に転換させる政策や介入を策定するための「手段」として捉えるべきである。各国政府はその手始めとして、疎外された社会集団とそれ以外の社会集団との格差を縮めるための目標を設定する必要がある。細分化したデータを利用して、そうした目標に向けた進捗を監視すれば、疎外された人々の存在を顕在化させつつ、設定した政策を推進するのに役立つことになるはずである。

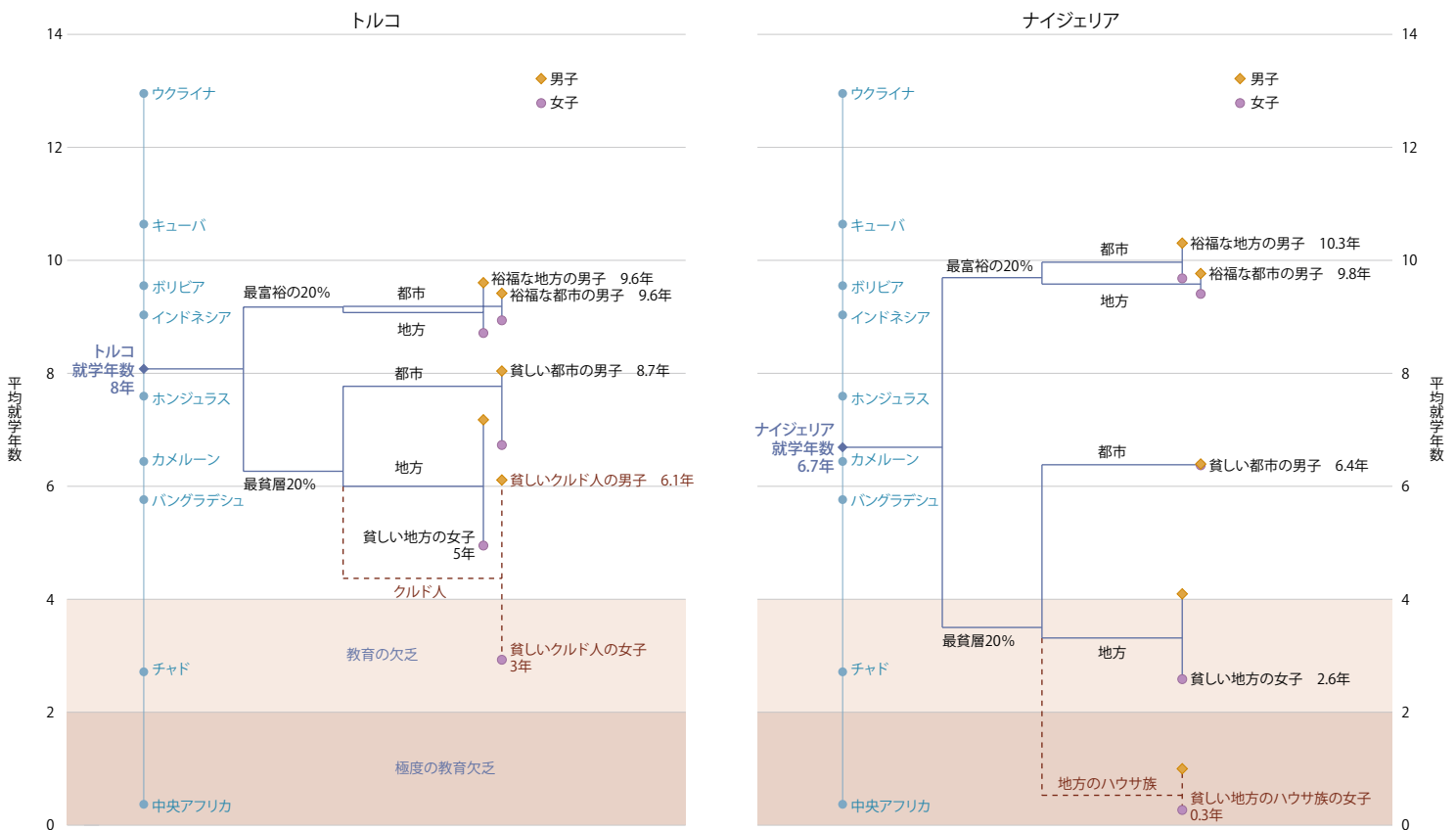
取り残される子どもたち

極端に不利な立場に置かれた子どもはそこから抜け出すのが難しいと思われがちであるが、それは、子どもが生まれた環境と、その子どもが成長し発達する条件の反映でもある。本レポートでは、そうした環境によって子どもたちが教育から排除され、それが固定化されていく過程について検討している。

貧困と児童労働

貧困は、不利な境遇を教育の場にまで浸透させてしまう最も大きな要因の1つである。世界的に見ると、1日1.25ドル未満で生活している人が14億人いる。これらの家庭では、教育費は、他の支出、たとえば食費や医療費といった基本的ニーズを満たすための支出と競合してしまう。親が教育費を払えないことは、子どもが学校に行けない最も大きな理由のひとつである。制度上は授業料を廃止している国でも、制服、教科書、文房具などにかかる費用は、子どもの入学を阻害している。

図 8：教育の不平等に関する樹形図－ナイジェリアとトルコにおける疎外状況マップ



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 3.4 および 3.12 を参照。

極度の貧困家庭では、経済的打撃の影響に対処することがきわめて困難である。最貧困層の家庭では、干ばつ、洪水、病気、景気悪化が原因となって収入や資産を失い、しばしば子どもを学校に行かせられなくなる。女子が最初にその犠牲になることが多い。パキスタンやウガンダでは、干ばつの結果、男子よりはるかに多くの女子が学校を中退せざるをえなかった。

児童労働は貧困がもたらすもう1つの結果であり、教育にも悪影響を及ぼす。最新の推計によると、5歳から14歳までの児童労働者は世界に約1億1,600万人いる。多くの子どもは働きながら学校教育を受けようとするが、ラテンアメリカの経験からも明らかのように、これは学業達成に悪影響を及ぼす。多くの子どもにとって、労働時間があまりに長い学習時間を取ることは不可能である。教育におけるジェンダー格差は、女子が家事に従事しているという現実を反映している場合が多い。ラオスでは、女子は男子の2倍以上も長い時間を家事に費やしている。

社会集団に基づく不利

多くの国では、少数民族や言語的マイノリティー、先住民、下層カーストに属する子どもは、学校に入学しても良

い成績をとることは少なく、就学年数も短く、学業達成度も低いままである。烙印付け (stigmatization) することは疎外を生む原因となることがある。オーストラリアの先住民からカンボジアの山岳民族まで、家庭で使われている言葉で授業を受けられないことがしばしば、文化的従属や社会的差別を増幅する一因となってきた。多くの場合、子どもが学校で味わう体験が原因でこの疎外状況に拍車が掛かり、それを克服することができなくなる。

南アジアのカースト制度は多くの子どもを不利な境遇に追い込む (Box 4)。インドはそれが特に顕著な事例である。ランダムに生徒が選ばれた実験的研究で、出身カーストを知らされずに点数をつけた場合と、知らされて点数をつけた場合を比較したのがある。それによると、下層カーストの子どもは、そのカーストに属することを知らされる前よりも知らされた後のほうがはるかに低い点数をつけられていた。そこから分かることは、烙印付けは子どもたちの自信や学業達成に影響するのみならず、学校での子どもに対する扱いにも影響が及ぶということである。

国の公用語を話さない人々は、教育だけでなく様々な領域で疎外されていることが多い。学校の授業で使われる言語

親が教育費を払えないことは、子どもが学校に行けない最も大きな理由のひとつである



© Ami Vitale/PANOS

不利な状況の重なりインドでは低カーストの少女が最も大きな障壁に直面している

Box 4：烙印 (stigma) とともに生きる：ウッタルプラデーシュ州の「ネズミ捕り屋」

「上位カーストの生徒たちはわたしたちのことを臭いと言うわ」と一人の少女が言う。別の少女はわたしたちは笑いものだわ。だから学校にも行けないし、学校へ行っても上位カーストの子と一緒に座ることはできないの」と添えた。この少女たちはバラナシ市近郊の村ハリスプール (Khalispur) 出身で、インドのウッタルプラデーシュ州東部のムサハール (Musahar)、つまり「ネズミ捕り屋」のコミュニティに属している。

ハリスプールには公立小学校がある。奨学金や昼食、制服の支給を受ける権利があるにもかかわらず、ムサハールの女子でその学校に行く者はほとんどいない。彼女たちにとって、学校は社会的排除に直面する場である。様々な形での差別は、教室内でのカースト制度を強化する役割を果たす。「わたしたちは、床に座らなければならないの」と一人の少女が言った。「教室の机と長椅子は上位カーストの子どもたちから割り当てられていくわ」。ムサハールの長老によると、国の政策は改善されてきたが、社会の意識は変わっていないという。「政府は私たちの子どもが学校に通うことは認めているが、他のカーストの子どもや先生の行為には問題があります。私たちの子どもはあえて学校に行かせません」。

ムサハールの実態は、社会で広く見られる問題の縮図である。ほとんどの政府は公には差別を法律で禁じているが、社会意識を変えることに対しては政治的関心が低い。そのため、広範な社会改革がなされても、そこから得られる恩恵は限られたものになってしまう。

と異なる言語を家庭で話す子どもは、およそ2億2,100万人いる。言語的マイノリティーや少数民族の多くの子どもが学校での成績がよくない理由のひとつは、端的にいえば、その子どもたちが理解に苦勞する言葉で授業を受けていることにある。

政府や家庭は、言語にもとづく不利益にいかに取り組んだらいいか、大きな課題に直面している。これまでの研究によれば、子どもにとっては、学習の初期段階では家で話す言葉で授業を受け、少しずつ他の言語に馴染ませていくのが最もよいとされている。しかし、親や子どもたちがしばしば、公用語で学習することが将来の就職やよりよい生活を得る機会になると考えるのも無理はない。多くの国では、いかにバランスよくバイリンガル教育プログラムを導入するか、効果的なやり方を模索している。

しかし、多言語社会においては、教員採用、カリキュラム開発、教材をどうするかといったことが常に問題となり、バイリンガル教育政策が完全に実施されることはあまりない。ペルーでは、先住民の子どものうち、異文化間・バイリンガル教育を行なう学校に通っているのは10%程度しかない。

居住地と生活状況

スラム、へき地の農村、紛争地帯に暮らす子どもたちは、多くの場合、最も貧しく、また、脆弱な状況に暮らしている。彼らは教育から最も多くの恩恵を得ることができる。にもかかわらず、基本的なサービスへのアクセスが最も乏しい地域に暮らしているのも彼らなのである。

ある推計によると、途上国の都市住民の3人に1人(約9億人)はスラムに居住している。スラムは、教育の欠乏が最も集中的に発生する場所である。部分的には貧困がその原因であるが、政府がスラムの住民に基本的なサービスを受ける権利があることを十分認識していないことにも原因がある。バングラデシュのダッカでは、現在約400万人がスラムで生活している。最貧困のスラムにおける子どもたちの多くは、学校に通っていないか、あるいは、NGOの支援に依存しているといった状況である。

居住地やそこでの生活状況は、教育における社会的不利に強く影響することが多い。農村部、特にへき地で生活する子どもは教育の疎外に直面する可能性が高く、貧困層や女子の場合、特にその傾向が強い。このような子どもは遠く離れた学校まで、場合によっては別の地域の学校まで通わなければならない。遊牧民に対する教育の欠乏が深刻である。それは、移動を前提としていない学校制度と時間割が、移動しながら生活している子どものニーズに十分対応できていないためである。

世界で最も疎外された子どもたちの大多数は、紛争の影響下にある国で暮らしている。5歳から17歳までの世界中の子どものうち、およそ1,400万人が紛争により住む場所を奪われている。彼らは、難民キャンプや難民センターに追いやられる場合が多く、それらの施設には最も基本的な教育設備さえも不足している。2005年の難民センサスの推計に

よると、パキスタンではアフガン難民 100 万人の子どもが学校に行けない状態にある。国内避難民に関してもまた、再定住した地域の学校に大きな負担を与えるなど、教育に関して様々な問題が生じる可能性がある。フィリピンでは、紛争が続いたため学校教育は深刻な打撃を受け、ムスリム・ミンダナオ自治区は、フィリピンの他の地域に比べ教育の点で大きく後れを取っている。

武力紛争によって子どもたちが抱えたトラウマは、彼らの就学や学習にいかなる影響を及ぼすのだろうか。その影響の測定は、就学への影響よりも学習への影響のほうが難しい。ガザ地区の 2008 年と 2009 年の紛争は教育システムに深刻な影響を及ぼした。国連総会のために作成された報告書では、両者による一般市民を対象とした攻撃があったことが明らかにされている。イスラエル軍による軍事行動によって、164 名の学生と 12 名の教員が死亡し、280 校の学校と幼稚園が深刻なダメージを受けたり破壊されたりした。直近の武力攻撃が起こる前の調査でさえ、若者の 69% が心的外傷後ストレスを訴えていると報告された。その地域では現在、多くの子どもたちは学校に戻っているが、依然として不安と精神的ショックを抱えたままである。

障がい

障がいを持つ子どもは世界に 1 億 5,000 万人おり、そのうちの約 5 分の 4 は開発途上国の子どもであると推計されている。さらに、数多くの子どもたちが障がいを持つ親や親族と暮らしている。身体的・精神的な障がいは、直接的には健康に関連した影響を及ぼすが、障がいにより子どもが負の烙印付けをされ、それによって学校や社会から排除されてしまうことがある。ブルガリアとルーマニアでは、7 歳から 15 歳までの子どもの純就学率は 90% 超であったが、障がいを持つ子どもは 58% であった (2002 年)。障がいに関連した不利は様々な形で現れている。コミュニケーション能力に関わる障がいを持つ子どもや、全体的により重度の障がいを持つ子どもは、教育の機会が最も奪われやすい。最貧国では特にその傾向が顕著である。ブルキナファソでは、肢体不自由の場合は比較的学校へ行っていることが多いが、それに比べ聴覚障がい、言語障がい、精神障がい、視覚障がいをもつ子どもは、学校への入学機会がかなり限られる。

教育システムや教室での経験は、制度にあらわれた差別、教室や地域社会や家庭での烙印付けや放置(neglect)といった問題を是正する上で重要な役割を果たす可能性がある。しかし、実際には逆の方向に影響を与えてしまうことも多い。というのは、学校へのアクセスが十分でないこと、訓練を受けた教員や補助教員が不足していること、教室内での差別、などにより(障がいを持つ子どもから) 様々な機会を奪ってしまうことがあるからである。

HIV/AIDS

2007 年の HIV/AIDS 患者は 3,300 万人と推定されているが、そのうち 200 万人は 15 歳未満の子どもである。HIV/AIDS によって生命は脅かされ、子どもたちは学校に行くことができずに、学ぶ機会を奪われている。また、HIV/

AIDS は貧困と社会的差別に起因するより広範な問題(経済的圧力、孤児の増加、烙印付け、制度化された差別、教育における根深いジェンダー格差など)をさらに深刻化させている。タイでのある研究によれば、(タイでは入学拒否は違法であるにもかかわらず) HIV に感染した子どもが入学を拒否されているという。学校の教師たちは、HIV に感染している子どもの入学に対し、他の子の親たちが否定的な反応を示すのではないかと心配していた。

HIV/AIDS に関する誤った認識の是正や烙印付けの克服を含め、教育の場に HIV/AIDS がもたらした問題に対し、各国政府の対応は決して迅速とはいえない。

機会の平等化

疎外された子どもに質の高い学習を受ける機会を提供することは難しい。しかし、持続的な政治的コミットメントを通じて改善を図ることは可能である。社会的公正に向けた取り組みとともに、個別の文脈における疎外の背後にある社会構造を理解すること、そして、機会均等と基本的な権利を尊重することはすべてこれらの長期的戦略にとって重要な要素である。

疎外された子どもの生活にとって、学校はきわめて重要な役割を果たしうる。学校を通じて、幼少期に蓄積された不利を軽減することも可能である。栄養の摂取、母子保健、乳幼児のケアや教育は疎外の克服に向けた総合的な取り組みの中核であるといえよう。

本レポートでは、疎外状況に立ち向かうために必要な政策は大きく 3 つの分野に分けている。それは、①アクセスと経済的負担の軽減(access and affordability)、②学習

身体障がいや精神障がいに対する烙印付けは往々にして社会や学校からの排除につながる



© Handicap International

ニカラグアのインクルーシブな学校にはすべての子どもたちの居場所がある

疎外されたグループを対象とした奨学金は学費の負担を軽減し、子どもの就学を継続させるインセンティブになる

環境 (learning environment)、③権利と機会 (entitlements and opportunities) である。これらに関する政策が「インクルーシブ教育の三角形」を形成する主要三要素と考えることができる。(図9)。

排除されたグループのためのアクセス拡大と経済的負担の軽減

初等教育完全普及の達成が難しいと予想される国では、教育機会の改善とは、就学に伴う経済的負担を軽減すること、疎外された子どもたちの居住地からできるだけ近いところに学校を作ることを意味することが多い。授業料の廃止は最貧困層に教育を届けるには必要であるが、それだけでは不十分である。各国政府はまた、制服や教科書、インフォーマルな学費徴収など間接的な費用も軽減する必要がある。ベトナムでは、子どもが学校を中退する理由として学校にかかる費用が指摘されてきたが、教科書とノートが少数民族には無料で配布されるようになった。

疎外されているグループの子どもに対して奨学金を給付すれば、親にとっては子どもを学校に行かせる経済的負担が少なくなり、初等・中等段階の学校に子どもを行かせるインセンティブとなるはずである。バングラデシュやカンボジアでは、奨学金がジェンダー格差を縮小させ、中等学校への進学率を高めるのに重要な役割を果たしている。

家から学校までが遠いことが、今もなお EFA の達成を妨げる大きな阻害要因となっている。教室不足により家から学校までの距離は必然的に遠くなる。サハラ以南アフリカの多くの貧困国では明らかに教室が不足しており、推計によれば 170 万教室もが足りないとされている。こうした国では、2015 年までに EFA ゴールを達成するには、教室数を今の 2 倍に増やす必要がある。

疎外された地域の近くに学校を建設することは、特に就学のジェンダー平等を達成する上で、また障がいを持つ子どもが学校に通えるようにする上でも重要である。貧しい農村に特に重点をおいて学校建設をしていくことは、エチオピアの事例で明らかなように、家から学校までの距離を縮め、就学率を引き上げることにつながる。「分校」モデルを構築した国もいくつかある。このモデルでは、学校はいくつかの学校群 (cluster) に編成され、各学校群は通常、比較的設備の整った学校を中核としてそれを取り巻く複数の小規模な分校で構成される。ボリビアの学校群システム núcleo は、高地に住む先住民族の子どもたちの就学率向上に極めて重要な役割を果たしている。教育の提供に柔軟な取り組みをすることで、世界で最も疎外された子どもたちにも教育が届く可能性が広がるはずである (Box 5)。

疎外された多くの子どもや若者は、一度も学校に行ることがなかったり、早い段階で中退したりしている。学校教育への復帰を促進することが、少年や若者に貧困から脱出する力を与えるための重要な戦略である。そのような「セカンド・チャンス」を与える多くのプログラムが NGO によって実施されている。バングラデシュの遊牧民や路上生活者の子どもから、ガーナの不利な境遇に置かれている地域の子どものまで、教育が最も届きにくい子どもや若者に、NGO は直接手を差し伸べることができる。ガーナの「生活のための学校 (School for Life)」プロジェクトでは、8 歳から 14 歳の子どもが小学校に再入学できるよう識字教育の集中授業を行っており、そこでの学習者は過去 10 年間でおよそ 85,000 人にも達している。各国政府は、そのような NGO の先駆的活動を国家計画に統合する一方で、提供されている教育の質を監督する必要がある。

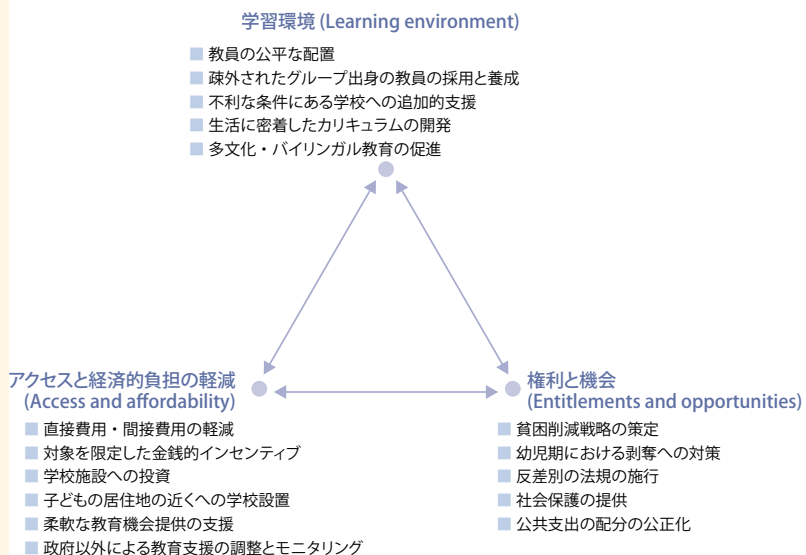
学習環境

疎外された子どもが学校に行けるようになることはあくまでも「最初の一步」にすぎない。これらの子どもが学校で質の高い教育を受けられるようにすることもまた、重要な政策課題である。

教員が訓練を受け、質の高い授業をできるようになること、また、不利な立場に置かれている子どものニーズに対応できるようになることは、疎外に立ち向かうための戦略に必要不可欠である。疎外されたグループ出身の教員を採用することによって子どもたちは肯定的な自己意識を育むとともに、差別を克服し、自分たちの言語で学習を展開することができるようになる。カンボジアでは、教師教育を優先的に受ける権利が少数民族に与えられている。困難な生活条件を抱えた地域に十分な有資格教員を供給するには、現在よりもさらに公平性を配慮した教員配置と難しい問題を抱える学校への重点的な支援が必要である。ガンビアとモザンビークでは、へき地で働く教員には特別な賞与や手当が与えられている。

教員は、多様な背景を持つ子どもたちに効果的な指導ができるよう訓練を受ける必要がある。それは、疎外された

図9：インクルーシブ教育の三角形



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 3.29 を参照。

子どもに対する教員の意識改革をも含むものになるだろう。こうした教員訓練プログラムの一例をペルーのアマゾン川流域に見ることができる。そこでは、先住民族と非先住民族の専門家が協力して二言語に堪能な教員を養成し、それらの教員に先住民族の文化も学習させるプログラムが実施されている。

異文化間・バイリンガル教育を提供することは、少数民族や言語的マイノリティーの子どもに教育を届ける上で極めて重要である。サハラ以南アフリカで実施されているプログラムの事例を見ると、その多くは、子どもが家庭で話す言語で教育を受けると良好な結果が生じることを示している。ブルキナファソのバイリンガル学校では学習達成度が向上しており、同様の学校がマリでは中退率を低下させるという効果を上げている。

ラテンアメリカのいくつかの国では、言語と文化的アイデンティティという相互に関連した問題に対処するため、異文化間・バイリンガル教育の実施を目指す教育改革が行われている。ボリビアは、先住民族の間で最も普及している3つの言語について異文化間・バイリンガル教育を導入し、2002年には小学校全体の11%にまで普及している。教科書も、ボリビアにおける多文化の歴史や先住民族の役割にもっと重点を置いたものに変更した。

異文化間教育は、疎外された人々に教育を届けるだけでなく、異文化を尊重する精神を育て、偏見を克服し、社会的不平等についての意識を高め、議論を深めるためのすべての学習者向けのカリキュラムを提供する上で重要な役割を果たす。

障がいを持つ子どもがインクルーシブな教育環境で学ぶ機会を得られるようにするには、教師教育への投資、物的な社会基盤、学習設備の提供による支援など、政府の意識改革が必要である。2008年の「障がいのある人の権利に関する条約 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)」は、障がい者支援のための広範な行動計画を定めている。すべての政府がこの条約を批准し、その原則に従って行動することが重要である。成功したいくつかの NGO プロジェクトからは有益な示唆を得ることができる。ラオスでは、500校を上回るネットワークが特別なニーズを持つ子どもにインクルーシブな環境の下で学べる機会を提供している。

権利と機会

今後、教育における平等が促進されるかどうかは、学校以外の場所（疎外をもたらす社会・経済構造）において子どもが何を体験するかにかかっている。

権利、法律および政治運動

法律の制定は、差別を克服する上で大きな役割を担っている。国際条約や広範な人権に関する文書は規範を生み、民事、政治、社会および経済に関する諸権利を向上させるための制度的枠組みを確立する。国の法典と憲法は、これ

Box 5 : ケニア北部の遊牧民に届く教育

ケニアの北東州では、政府が授業料を廃止してから4年後の2007年でも、子どものうち就学児童は40%にも満たなかった。遊牧民は移動生活を営んでおり、極端に脆弱である。そのため、たとえ授業料が廃止されても、遊牧民の子どもは必ずしも学校へ行けるわけではない。

しかし、このような状況も、遊牧民の市民社会組織が多く出現したことや、国会に有力な遊牧民グループが誕生したことなどによって変化してきた。つまり、このような変化によって、ケニアで最も疎外されたグループの1つである遊牧民の存在が顕在化してきたのである。ケニア北部乾燥地域開発省 (Ministry of State for the Development of Northern Kenya and other Arid Lands) が最近創設されたことは、北部の課題に取り組もうとする、極めて大胆な政府の決意表明を示す1つといえる。

遊牧民教育政策 (Nomadic Education Policy) の草案がつくられたのは、2008年であった。革新的な内容としては、カリキュラムに伝統的知識を盛り込むこと、移動教室に補助金を出すこと、地域社会に小規模校 (feeder school) を設立すること、公教育制度を遊牧民の生活暦にも合うように変更すること、アフーマティブアクション (積極的な差別是正措置) によって遊牧地域出身の教員 (特に女性教員) を採用すること、教育支援活動にラジオと携帯電話を使用することなどが含まれている。

同省には、幅広い期待に応えていくという課題、また中央政府には予算を増額させるという現実的な課題がまだ残されている。

らの規範を具体的な権利 (rights) と受益権 (entitlements) の制度に変容させる。法の行使が変化への強い力となってきた場合もある。米国における公民権の画期的判決としては、人種によって通う学校が異なるという法律を撤廃した1954年の「ブラウン対教育委員会 (Brown v. Board of Education)」の裁判がある。この判決で適用された原則は、アフリカ系アメリカ人が平等な市民権および政治的権利を獲得する闘いの中で画期的な役割を果たすこととなり、他の領域で人種差別に異議申し立てをする場合にも適用された。

ヨーロッパのロマ族などの疎外されたグループは、差別的な制度は違法だとして、異議申し立てをすることに成功している。インドでは、すべての子どもへの教育無償化を保証する憲法上の約束は1950年から存在している。しかし、それが幾度もの裁判を通して強制力のある法律上の義務規定となったのは、つい最近のことであった。

法的規定は、疎外された人々の側に立った政治運動のサポートがある時に最も有効である可能性が高い。ニュージーランドでは、コハンガ・レオ (kōhanga reo) の言語運動により、マオリ族のエンパワメントのための社会的、政治的、文化的な拠点が提供された。それがマオリ族の子どもの教育機会を拡大し、より多文化に配慮した教育制度の構築に貢献した。

異文化間・バイリンガル教育を提供することは、少数民族や言語的マイノリティーの子どもに教育を届ける上で極めて重要である

ニュージーランドではコハンガ・レオの言語運動が、マオリ族のエンパワメントのための社会的、政治的、文化的拠点を提供している

社会的保護：現金給付およびそれを越えた対策

社会的保護は、家庭が貧困による脆弱性を軽減する上で不可欠な手段である。社会的保護には、現金給付から仕事を通じたセーフティーネット、栄養改善支援まで、様々なプログラムがある。ラテンアメリカにおける社会的保護プログラムは、就学率と進学率の改善という点で大きな実績を残している。たとえば、小学校を卒業できなかった子どもを対象としたニカラグアのプログラム「Red de Protección Social」によって、就学率は13%上昇した。中でも、最貧困層の子どもが最も高い上昇率を示した。

貧困国の中にも、様々な社会的保護プログラムを実施している国はある。その多くは教育に関して良好な成果を残している。エチオピアでは、「プロダクティブ・セーフティーネット・プログラム」によって、弱い立場にある家庭でも教育や医療にお金を使い、干ばつ時にも子どもを学校に行かせることができるようになった。政府やドナーが、対象が適切に絞られた社会的保護への予算を増大させることによって、平等が促進され、EFA 目標に向けた進捗を加速することができる。

疎外と戦うための予算

最も疎外された人々への支出は、恵まれた地域に対する支出に比べコストがかさむことが多い。中央政府の役割は、最も支援を必要とする地域や住民に資金を再分配する上で非常に重要である。ほとんどの国では、新しい資金源の動員、公平性の重視、対象を絞った地域開発など、国家財政において何らかの形で再分配政策がある。ブラジルのプログラム「FUNDEB」は、州レベルでの教育費の大きな格差を縮めるひとつの試みである。同プログラムは、一人当たりの支出で見た格差はまだ大きいとはいえ、最も不利な立場に置かれた地域に恩恵をもたらしている。

教育における疎外状況は、一般の人々の意識や態度、様々な社会過程によって不利な立場に置かれたグループに烙印付けをし、機会の制限が続くという結果になっている。そのため、本レポートでは、すべての政府が、貧困削減と社会的包摂のための広範な枠組みの中で、疎外に立ち向かうための統合的な戦略を展開する必要があることを強調している。

次なる場所へ—放牧民の教育には柔軟な対応が求められる





© REUTERS/Imad Masood

第4章

紛争と非難生活は教育に特有の困難を突きつける
—アフガニスタンにて

国際援助協定：約束に届かない状況

- ▶世界的な金融危機により、多くの貧困国が予算の逼迫に直面している今こそ、国際的な援助増額は、人間開発目標の達成にとって不可欠である。
- ▶全体の援助額は上昇しているが、2010年の額はドナーが約束した金額に届かない恐れがある。
- ▶基礎教育向けの援助実行額は増えているが、約束額は減少傾向にある。将来の援助の流れがどうなるか、懸念されるところである。
- ▶いくつかのドナー（G8諸国も含む）は各国が負担すべき適正なシェアを満たしていない。
- ▶援助を効果的に供給するという点では改善もあったが、合意した目標に向けた進捗にはばらつきが見られる。
- ▶紛争の影響下にある多くの貧困国は、十分な教育援助を受けていない。

モザンビークへの教育援助により、不就学児童は50万人減少した

玉

際援助はEFA 運動において極めて重要な要素である。2000年に、先進諸国はEFAゴールの達成にかかわる国はすべて、財源不足を理由にその歩みを止めることは許されないと約束した。世界的な不況の中で、この約束の重要性は高まっている。経済成長が鈍化し、政府予算がますます逼迫することにより、過去10年間に積み上げた実績が逆行してしまう恐れがある。そのような恐れに対抗するには、援助額の拡大だけでなく、援助の質的改善が必要である。

近年、援助の有効性について懐疑的な論者の中には、開発援助の縮小や中止さえも主張する声が出始めている。しかし、これまでの実証研究によれば、そのような悲観主義は間違った見方であることがわかる。たとえば、モザンビークへの教育援助により、小学校への純就学率は1990年代末には52%であったのが、2007年には76%に上昇し、不就学児童は50万人も減少した。アフガニスタンでは、援助によって数多くの子どもたち（特に女子）が学校に通うようになってきている。国際援助は、効果的な国家政策の代役を務めることまではできない。しかし、貧困、ジェンダーおよびその他の疎外要因によって作り出された就学への障壁を取り除くことはできるのである。

援助の実績

教育に対する国際援助の水準は、援助総額がどの程度大きいかによってかなりの部分決定される。全体の援助額が2008年に急速に増大し、前年比約10%増で1,010億ドル(2004年価格)となったのは望ましいことである。先進国における国民総所得(GNI)に対する援助比率も0.30%に上昇した。しかしながら、グレンイーグルズG8サミットを始めとする2005年の一連の国際会議で決定された、2010年までにドナーが全体の約束額を1,300億ドルに増額するという公約は、達成の軌道に乗っているとはいえない。現在の傾向で見ると、2010年については世界全体では目標の援助支出と実際の援助支出とのギャップが約200億ドル、アフリカでは180億ドルとなる恐れがある(図10)。

ドナーの援助実績はまちまちである。EU諸国は、2010年までにGNIに対する援助額の比率をEU全体で0.56%、2015年までには0.70%にするという共通の目標を掲げた(図11)。ドイツとスペインがGNIに対する援助比率を大幅に上げているのに対し、小幅な増加に留まっている国(イタリア)もある。また、まったく増加させていない国(米国)や減少している国(日本)もある。GNIに対する援助比率について、国連の目標である0.7%を上回っているのは5カ国であり、中でも、スウェーデンでは1%近くになっている。

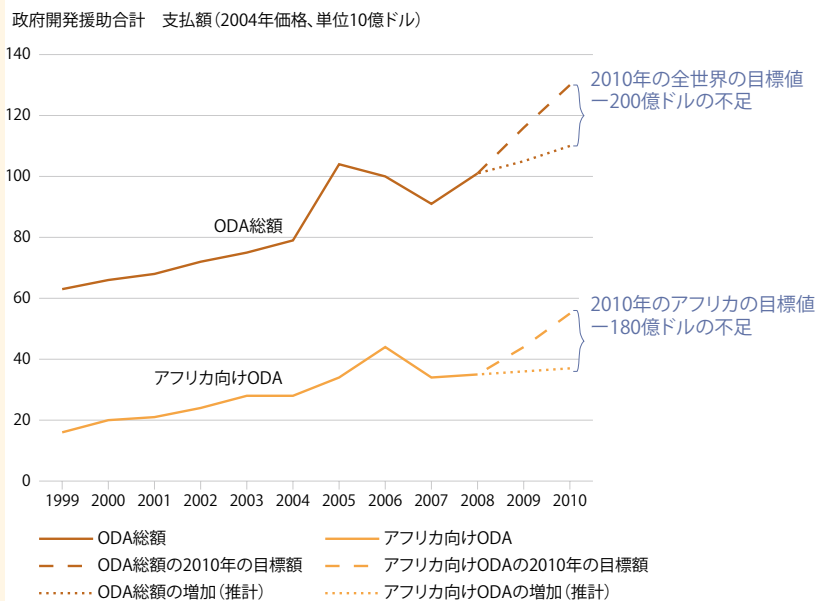
2010年の援助目標を達成する可能性は、世界的な景気悪化に伴いさらに低くなっている。多くのドナーの支出計画はまだ明確にされていないが、過去の経済危機の経験から、懸念は広がっている。経済危機の影響をまともに受けたアイルランドでは、援助予算はおよそ5分の1削減される予定である。ただし、経済の回復とともに削減分を復活せるとも約束している。援助の流れを止めないためにあらゆる努力をすることが重要である。最貧困層の多くの人にとっては、景気悪化の影響を受けている時にさらに援助が削減されれば、人間開発に対する過去の投資を台無しにしてしまうくらい深刻なダメージを受ける。それは、2015年の目標達成に致命的打撃を与えることになるだろう。

最近の傾向

教育全体に関しても基礎教育に関しても、援助実行額は着実に拡大を続けてきた。教育全体への援助の流れは、2007年には2002年の2倍を上回る108億ドルに達した。基礎教育への援助額はそれよりも緩やかな成長を見せ、2002年の21億ドルから2007年に41億ドルへと増加した。教育援助の拡大は、援助額全体の増加によるものであり、教育の優先度が上がったからではない。2006-2007年の平均で見ると、教育はすべての援助額(約束額)の約12%に当たり、これは1999-2000年とほぼ同じ数字である。

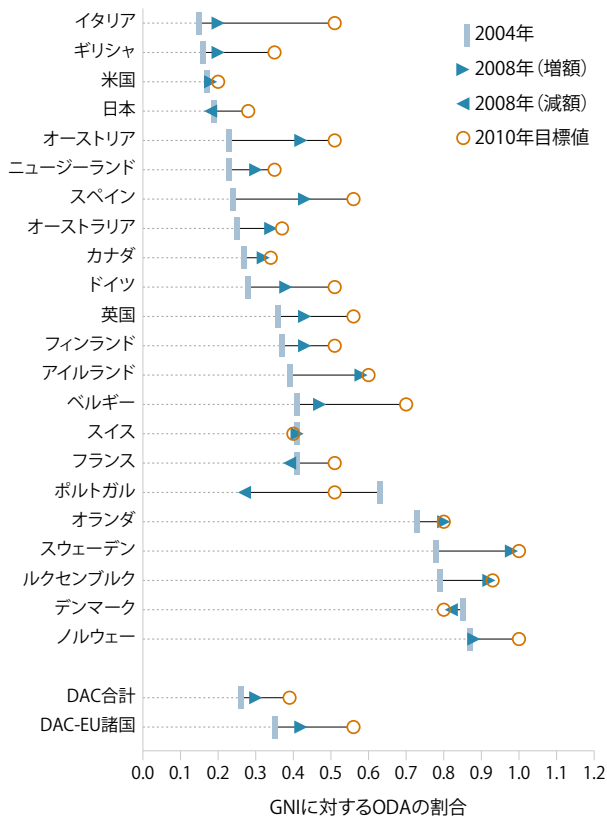
援助の約束額と実際の支出額(実行額)は大きくかけ離れている。年によって変動はあるものの、全体の約束額の水準は停滞気味である(図12)。公表されている教育への約束額は2007年に121億ドルに達したが、これは2004

図10：援助総額の不足はアフリカで最も深刻になると予測される



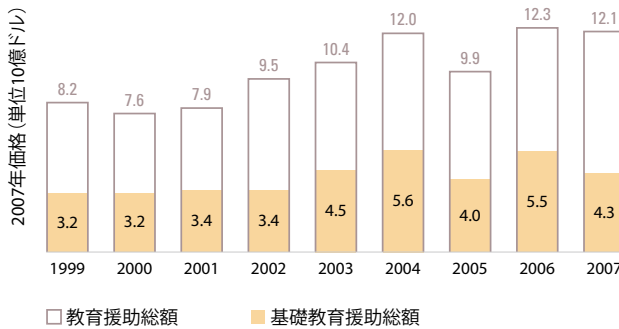
出典：『EFA グローバルモニタリングレポート 2010』の図4.1を参照。

図 11：2010 年の援助額は、ほぼすべてのドナーが誓約額に届かない見込み



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 4.2 を参照。

図 12：基礎教育への援助約束額は過去 10 年間の前半には上昇したが、その後は停滞を続けている



出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 4.7 を参照。

準である。教育援助のうち半分をやや下回る金額が低所得国に向けられてきているが、そのうち基礎教育向けの援助はおおよそ 60% 程度で推移しており、基礎教育への優先度が高まっているわけではない。

教育段階別の約束額については、ドナーによってかなり傾向が異なる。教育に対する二国間援助の 6 大ドナーのうち 2 カ国（オランダと米国）では、援助の 60% 強を基礎教育に振り分けている。3 カ国（フランス、ドイツ、日本）では、援助の 55% 強を基礎教育後の教育段階に向けている。フランスとドイツでは、教育に対する援助予算のかなりの部分は留学生を受け入れる自国の教育機関に振り分けている。スペインなどのその他の援助国は、基礎教育への援助の比率を高める方向に向かっている。

注目すべき新たな援助主体も出てきており、その中には教育援助を大きく発展させる可能性を秘めたものもある。中国、サウジアラビアなど、OECD 開発援助委員会 (DAC) に名を連ねていない援助国はいずれも、近年は教育への支援を行なうようになっている。民間部門からの援助もまた拡大している。他の部門ですでに開発された革新的な資金調達メカニズムは、教育分野の資金ギャップを埋めるのに役立てられるかもしれない (Box 6)。

援助効果の向上

援助の質は量よりも測定が難しいが、重要性は劣らない。2005 年の「援助効果向上に関するパリ宣言」は、ドナーと被援助国双方が、援助をより効果的に届ける方法を明確にするという意図のもとにつくられた。しかし、このパリ宣言で設定された目標の達成度は様々である。この目標を達成しようとするならば、次の 3 年間の取り組みはさらに強化する必要があるだろう。

援助の予測可能性

予測可能でタイムリーな援助がなければ、被援助国政府が中期的な資金調達計画を策定・実行するのは難しい。2007 年には、予定通りに実行された援助額はわずか 63%

年とはほぼ同じ水準である。基礎教育は特に先行きが懸念される領域である。約束額は 2000 年のダカール協定後の数年で 58% 上昇したが、2004 年以降は、度重なる急激な落ち込みが目立ち、低迷している。実質的には、2007 年に公表された 43 億ドルは、2006 年に比べると 22% (約 12 億ドル) も削減されている。基礎教育への約束額は、教育全体のそれと比べてさらに減少幅が大きかった。

ドナーの約束額が年によって変動することは避けられない。しかし、最近の傾向をみると、そこには構造的な問題があることがわかる。ひとつの問題として、教育全体への援助の流れが一部のドナーに大きく影響されてしまっている点があげられる。教育に対する 5 大ドナー（フランス、ドイツ、世界銀行の国際開発協会 [IDA]、オランダ、英国）で、教育への約束額全体の 60% 強を占めている。このように一部のドナーへの集中度が高いため、主要ドナーの 1 つか 2 つが少し動きを見せるだけで、全体の資金レベルが大きく変動することがある。

教育段階別の援助配分のバランスも懸念される。2000 年、ドナーは基礎教育への優先度を高めることを約束したが、それによって教育段階別の資金配分にはっきりした変化が見られたわけではない。2006-2007 年の基礎教育は教育援助総額の約 5 分の 2 に相当し、2000 年とほぼ同水

2007年に約束された基礎教育向け援助43億ドルは、前年に比べ22%削減された額である

Box 6 : EFA 目標達成に向けた FIFA とワールドカップの支援

2010年のサッカーワールドカップは、EFAに向けた国際的な活動と運動を進める上で重要な場になりつつある。教育のためのグローバルキャンペーン(Global Campaign for Education)は、国際サッカー連盟(FIFA)と協力して、サハラ以南アフリカが直面する教育問題への意識を高める活動を行っている。革新的な資金調達を行うことができれば、2010年ワールドカップ終了後も引き続き教育への支援がいきわたるはずである。ヨーロッパの主要リーグとFIFAワールドカップは、将来のスポンサー料や広告収入に少額(0.4%)の「よりよい未来」税を課すことに合意しており、年間約5,000万ドルが生み出される可能性がある。これによって、世界の最貧国でさらに50万人の子どもが学校に通えるようになるだろう。

にすぎなかった。国によっては、その数字をはるかに下回ることもある。たとえばイエメンでは2007年、予定された援助のうち実行されたのはわずか3分の1であった。また、ベナンでは、予定された4億7,700万ドルの援助のうち、実際に執行されたのは1億5,100万ドルのみであった。

援助の予測可能性に付きまとう問題は、ドナーだけの責任ではない。ドナーと被援助国の双方に問題がある場合が多く、そこでは被援助国の計画が貧弱な一方で、ドナーは複数年のコミットメントをしない。タンザニアでのある研究によると、国の初等教育プログラムへの支払いの低調さは、実施計画の承認の遅れや監査報告の質の低さ、さらには、ドナー側が非現実的なまでに途上国に対し報告書を要求していたことと関連していた。

途上国の財政管理制度の活用

ドナーは2010年までに、援助の80%を被援助国の財政管理制度を通じて行うという野心的な目標を設定している

が、この目標に向けた歩みは遅れており、2007年に被援助国の財政管理制度を通じて行われたのは、わずか43%であった。理由の1つは、被援助国の財政制度には様々な問題点があり、巨額な援助額の流れを管理し切れないからである。しかし、こうした制度が強化された国でさえ、ドナーは時にその制度を通じて援助額を拡大することをためらう。さらに、ある国の財政管理制度は、ドナーがその制度を活用するに耐えるだけのクオリティを持ち合わせてはいない。バングラデシュの制度はモザンビーク、ルワンダ、ザンビアの制度より貧弱であるにもかかわらず、自国の会計報告制度を用いた援助額の割合はそれらの国よりはるかに高い。このような現状は、ドナー・コミュニティによって考案された改革インセンティブの有効性に疑問を投げかけるものとなっている。

援助の連携と活動の調整

援助協調がうまくいくとは、ドナーが協力し、被援助国政府の計画と連携した活動を行うことを意味する。この領域での進捗状況を示す指標は、(包括的な)プログラムベースの援助の比率である。その割合は、1999-2000年では基礎教育への援助全体の31%であったのに対し、2005-2006年では54%になっている。モザンビークやザンビアでは、教育向けにプールファンド(pooled funding)を活用する方向へと転換する強い動きが見られる。そこでは、ドナーが被援助国の制度、および共通の会計報告体制を通じて協力している。

紛争の影響下にある国への援助

援助の拡大は、紛争の影響下にある貧困国の教育にとって必要不可欠である。このような貧困国への援助は拡大しているが、必要な援助額には遠く及ばない。紛争の影響下にある20の貧困国では、子どもの約3分の1が学校に通っていない。しかし、2006-2007年の場合、全体の援助

革新的な資金調達メカニズムをもっと活用できれば、教育の資金ギャップを満たす一助となりうる



二言語での歓迎—ベルーにて



ウガンダにて、野外での学習—
地域のニーズに対応した教育

のうち教育への援助の5分の1弱が、さらにいうと基礎教育への援助の4分の1が、こうした紛争の影響下にある貧困国に対して行われ、この援助の半分以上は3カ国（アフガニスタン、エチオピア、パキスタン）に割り当てられた。

人道援助から開発援助へ：両者を結びつける視点が欠けている

紛争の影響下にある多くの国では、治安維持活動と人道援助への支出がドナーによる支援の中心であり、長期的な開発援助や教育援助は二の次とされている。2008年の教育援助は、人道援助総額のたった2%、つまり2億3,700万ドルであったと推計されている。2007年、コンゴ民主共和国では人道援助のわずか1%、つまり500万ドルしか教育援助に回らなかったが、これは、この部門で国として必要な最低援助額と見なされる2,700万ドルに程遠い数字である。問題は、国際社会の治安維持と飢餓対策に対する資金が多すぎるということではなく、紛争後の復興に欠かせない他の領域への援助があまりにも少ないことにある。

ドナーは徐々に、紛争中も紛争後も長期的な社会・経済復興が重要であることに気づき始めている。しかし、短期的な人道支援と長期的な開発支援を結びつけた政策枠組みは、進んでいるとはいえない。

ファスト・トラック・イニシアティブの改革

2015年までにダカール目標を達成するには、教育システムを発展させるために必要な資金を供給するために、効果的な世界規模の資金調達メカニズムが必要となる。ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) は、2002年の開始時点では、EFAに向けた歩みを加速するための触媒と広く見なされていた。しかし、これまでのところその体制のもとでの援助が十分に実行されているとは言い難い。EFAゴールの達成には、FTIの大幅な改革が必要不可欠である。

主要メッセージ

- ・世界には、2015年の目標に向けた歩みを加速するために、野心的な多国間協力が必要である。
- ・ファスト・トラック・イニシアティブ (FTI) では重要な成果がいくつか達成されているとはいえ、必要な規模の資金の動員、提供ができていない。
- ・途上国の発言力と政策決定の透明性を高めるには、新たなガバナンスのルールが必要である。
- ・紛争の影響下にある国への支援は、さらに拡大すべきである。
- ・現在のFTI体制の抜本的な改革が不可欠である。また、国際保健イニシアティブからは有益な教訓を引き出すことができる。

ファスト・トラック・イニシアティブの枠組み

開始当初のFTIの目標は、国の教育計画を充実させることにあった。それが、援助協調の促進と、二国間援助の拡大につながると見られていた。教育計画の承認というお墨付きによってドナーからの援助を増やすという「お墨付き効果」によって間接的に資金源が活性化することが期待された。その後、FTI自体が触媒基金 (Catalytic Fund) を通じて資金を供給する源となった。

ところが、これまでのところ芳しい結果は得られていない。資金ギャップの規模に対してFTIの実績をみると、FTIは明らかに必要とされる資金を確保できていないことがわかる。抜本的な改革が必要である。

FTIの運営体制には、多くの関係団体や複雑な過程が関わっている。こうした点を改革するための取り組みがなされているとはいえ、まだ次の4つの大きな問題が解決されていない。

- ドナー側の優位と独立した検証機関の欠如、加えて事務局は世界銀行の手続きに従っている。
- 開発途上国は、意志決定に対して発言力が弱い。
- 現地のドナー・グループと世界銀行の間での政策決定が様々なレベルにわたっているため、政策が一貫性を欠き、整合性がなくなる場合がある。
- リーダーシップが弱い。これは、主要な国際機関やドナー国においてハイレベルの政治的支援が欠けていることと関係している。

ドナーは徐々に、紛争中も紛争後も長期的な社会・経済復興が重要であることに気づき始めている

途上国はFTIの意思決定において発言力がきわめて小さい

資金の提供：あまりにも少なくあまりにも一貫性に欠ける

FTI の承認によってドナーの現地事務所 (in-country donors) が二国間援助を増額させている証拠はほとんどない。触媒基金を通じた援助もこれまでのところ期待はずれである。直接的な資金調達メカニズムとして2003年に作られた触媒基金は、資金不足、援助実行率の低さ、およびドナー側の関与の薄さが問題となっている。触媒基金が受け入れた12億ドルのうち、2009年3月時点で4億9,100万ドルが支払われたが、その半分はわずか3カ国(ケニア、マダガスカル、ルワンダ)に支払われただけだった。セネガルへの2007年分は、2009年4月になってもまだ支払われていなかった。触媒基金による当初の配分から2年後にモザンビークが受け取った金額は、承認された7,900万ドルの贈与のうちわずか2,900万ドルでしかなかった。これまでに改善の兆しがいくつか見られるようになったとはいえ、2007年にさらに厳格なルールを適用したため、支払いペースは大幅に遅くなった(図13)。

紛争の影響下にある国は、承認を受けた後でさえ、FTI から十分な支援が受けられないでいる。シエラレオネでは、国の教育政策がFTIに承認されてから3ヵ月後、触媒基金の支援で1,390万ドルの援助を受けることが認められた。しかし、その配分決定の2年後の2009年4月になっても、シエラレオネはまだ一度も支払いを受けていない。リベリアの計画も承認されたが、触媒基金の支援への申請は認められなかった。

国際保健基金の教訓

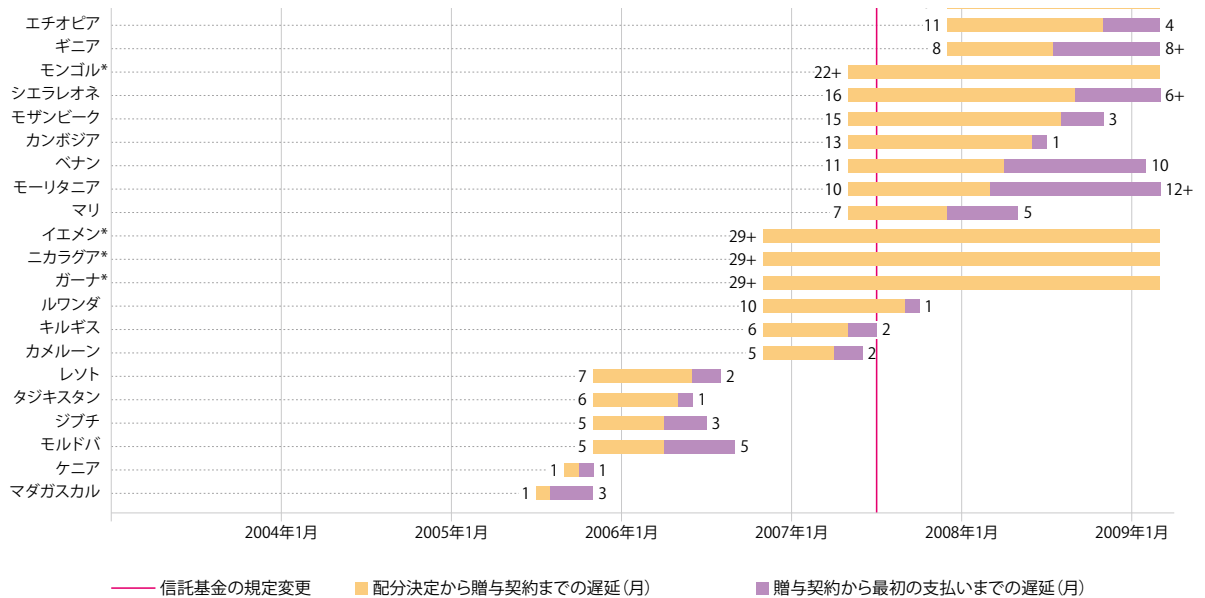
この10年の間に、保健分野においては資金調達の国際的なイニシアティブの急速な発展が見られた。保健分野では、政治的なサポートが十分に与えられており、国際開発において中心的な課題として扱われ続けている。

その顕著な例は「エイズ、結核、マalariaと闘うための世界基金」(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)、およびガビ・アライアンス(GAVI Alliance、旧称「ワクチン予防接種世界同盟」)であり、両者とも保健分野での成果に大きく貢献した。同世界基金は、約200万人に抗レトロウイルス薬を供給し、460万人に結核治療を施し、およそ350万人の生命を救っている。同基金は2008年末までに70億ドルを支出した。予防接種プログラムへのGAVIの支援により、推定340万人の死を防ぐことができた。

保健分野でのグローバルなパートナーシップにみられる原理や実践の多くは、FTIにも適用可能である。保健分野においては、援助の増額、援助実行率はいずれも高い水準を維持しており、新たな資金源も開拓された。特に、慈善基金からの新たな資金が動員されるようになった。

ガバナンスに関する協定は、国際保健における協力関係が効果を発揮するのに寄与している。「エイズ、結核、マalariaと闘うための世界基金」は独立した機関であり、特定の組織の支配を受けることはない。開発途上国の政府と市民社会組織は大きな発言力を持ち、計画は透明性のある政策決定システムの下で政府の委員会によって推進される。保健と教育という相違点はあっても、FTIの改革に対して重要な示唆を与えている。

図13：触媒基金による配分決定から拠出までの大幅な遅れ



*触媒基金からの3回目の贈与 (Third-year grant)
出典：「EFA グローバルモニタリングレポート 2010」の図 4.19 を参照。



機会の窓—教室の内と外にいる子どもたち。バングラデシュのスラムにて

© UNESCO/Samer Al-Samirai

教育のためのグローバル・イニシアティブの改革にむけて

FTIを改革すれば、ダカール目標への前進に新たな力となる可能性がある。本レポートでは、教育における多国間協力の有効性を高めるための方法をいくつか提案する。

- 当初の原則に帰る：多国間イニシアティブを効果的にするには、国の計画への協調的な支援を通じて、EFAにおける資金ギャップの縮小に重点を置くべきである。
- 強い独立性を保った事務局を持つFTIを、世界銀行の外部に独立した基金として設立し、途上国の政府や市民社会組織の発言力を高めるため、ガバナンス協定を改革する。
- 資金援助の決定に関しては、透明性を高めるとともに、ドナー側の優位性を抑えるべきである。それによって、計画の策定やそのプロセスを再構築する。
- 定期的に援助表明会合を開き、予測可能で安定した資金調達の基盤を確立する。
- 紛争の影響下にある国に特有のニーズに対応する。それは、FTI内で統一されたプロセスを通じて、短期的な回復と長期的な計画目標の両方を支援することによって行なう。

FTI改革には、ハイレベルの政治的指導力と新しいビジョンに裏づけられた実践的な方策が必要である。そのための大きな課題は、途上国政府、ドナーおよび市民社会組織における教育担当の実力者が、変革に向けて効果的に協力することである。

保健分野でのグローバルなパートナーシップにみられる原理や実践の多くは、FTIにも適用可能である

第5章

EFA 課題の向上に向けて

2015年の目標期限まであと5年を残し、EFAゴールは達成できるかどうかの分かれ目に来ている。世界の最貧国の多くにとって、ダカールで設定された目標までの道のりはまだ遠い。これらの国は、世界経済危機を脱することができるかどうか、その見通しが不透明であるため、さらに取り残される恐れがある。これまでの進歩がその勢いをなくし、国によっては2000年以降苦労して手にした成果を失ってしまう恐れがある。ダカール目標に向けて世界が強力に歩みを進めるつもりであれば、各国政府、ドナー、国際社会は政治的コミットメントをさらに強くしていかなければならない。2010年のミレニアム開発目標サミットは、新たな針路を設定する機会となる。

各国政府が2015年に目を向ける際に、EFAの課題の一番中心に疎外の問題を位置づけることが極めて重要である。貧困、ジェンダー、民族、言語、およびその他の不利な立場に基づく格差により取り残された人々に対して、各国政府が関心やリソースを向けられない限り、EFAゴールは多くの国々で達成されないだろう。本レポートでは、取り組むべき課題、広範囲にわたる政策上の教訓を明らかにしてきた。

以下に示す、教育における疎外を克服するための10のステップは、こうした教訓から生まれたものである。

1. すべてのEFAゴールに対して、平等を重視した目標を設定する

各国政府は国全体の平均について目標を設定するだけでなく、疎外された人々に焦点を絞った「平等を重視した目標」も設定しなければならない。これらの目標は、貧富、ジェンダー、言語、地域による格差の縮小という観点から設定することも可能である。

2. 統計の細分化に重点を置いたデータ収集システムを開発し、疎外されたグループを特定し、それらのグループの改善状況をモニタリングする

モニタリングと測定は、取り残された人々、そしてそれらの人々を救う政策を作るための戦略の一部と見なすべきである。効果的なモニタリングとデータの細分化もまた、平等の達成に向けた進捗の評価に必要である。

本レポート向けに作成した「教育における欠乏と疎外」のデータセットは、平等重視の政策をうつために広く用いられるツールキットの一部として利用することが可能である。各国政府はそれぞれ固有の背景に応じた疎外状況を把握

できるよう、国のデータ収集にさらに投資する必要がある。こういったデータは、達成度の低い学校や地域に資金を投入して格差を克服するために利用することもできる。

3. 特定のグループに疎外をもたらす要因を特定する

疎外の影響は生活全般に及び、子どもにはどうすることもできない要因によって機会が制限される。こうした要因は限りなく多様である。スラムと農村では、子どもが直面している問題は同じではない。「貧困」は教育の疎外状況をもたらす普遍的原因であるが、女子や少数民族、障がいを持つ子どもが味わう「貧困に関連した不利」は、それらの子どもたちの自信を失わせたり、教育の価値を感じさせなくなったりする社会の態度によってさらに強化されてしまう。こうした問題の原因を把握することは重要である。というのは、疎外の問題を解決するには、全体への介入では見落としがちな、個別の潜在要因を対象に取り組む必要があるからである。

4. 不利な立場の連鎖を断ち切るための総合的な政策アプローチを採用する：教育内部においても、さらに教育の範囲を超えたところでも

政府は、国の政策として「平等」の優先順位を高め、インクルーシブ教育がいかに幅広く社会的な利益となるか、人々に伝えるべきである。本レポート向けに作成した「インクルーシブ教育の三角形」は、大きく3つの改革領域を示している。

- 政府は、学費については、それがフォーマルなものであれインフォーマルなものであれ廃止し、疎外された人々に対する支援を行ない、学校とコミュニティの距離を縮め、遊牧民のための移動教室やへき地での複式学級など、柔軟な方法で教育の提供を行なうことにより、経済的負担の軽減およびアクセスの向上を図る必要がある。
- 学習環境を強化する対策が必要である。より公平な教員配置、異文化間・バイリンガル教育の開発は優先的に実施されるべきである。最も不利な環境にある地域の学校、または疎外された子どもが集中する学校に財政的・教育的支援を行なうことも重要である。
- 教育の権利と機会の拡大はまた、差別を禁止する法の施行や、社会的保護の提供や、国家財政の再配分なども含めて行なわれるべきである。

これらの領域はいずれも、貧困削減と社会的包摂に向けた広範な戦略と関連させつつ、教育制度全体の設計に組み込む必要がある。

各国政府が取り残された人々に関心や資源を向けられない限り、多くの国においてEFA目標は達成されないだろう



© Francis Perri

どんなに困難な道でも—マリにて、ボートでの通学

5. 資金の動員を拡大し、政府の支出により公平性を強化する

低所得国も、基礎教育への支出を GDP の約 0.7%、すなわち 70 億ドルほど増やす能力を持っている。同時に、世界的な景気悪化による予算の逼迫により、公平の重要性は再評価されている。政府は最も貧しい地域や集団が支援の対象になるように、彼らが必要とするものを優先させる財政配分方式を開発する必要がある。

6. ドナーは援助の約束を尊重し、EFA 表明会議を開催する

EFA ゴールに向けた歩みを加速するには、ドナーが 2005 年に約束した援助額を守るとともに、基礎教育への約束額を増やす必要がある。かりに各国政府による約束額が増大したとしても、取りまねばならない課題は以前よりも多くなっている。疎外された人々に届くようにするためにはさらに多くの資金が必要になることを考えると、世界の資金ギャップはおよそ 160 億ドルにもなる。その資金ギャップの 3 分の 2 はサハラ以南アフリカが占めている。今回の調査対象の低所得国 46 カ国に限っても、基礎教育への援助額を現在の年間約 27 億ドルから約 160 億ドルにまで増やす必要がある。

世界金融危機によって、国際的にも援助の緊急度が増している。多くの低所得国では、景気後退により財政状況が厳しさを増している。このような厳しい財政状況によって、政府による教育支出が抑制されたり、場合によっては予算削減にまで至ってしまう危険性がある。EFA ゴール達成に

向けた 2015 年の目標期限が近づく中、ドナーは今すぐ資金ギャップを縮小するよう行動を起こすことが重要である。2010 年には「ミレニアム開発目標」に向けて前進するための広範な国際戦略の一環として EFA 援助表明会議を開催すべきである。

7. 平等性と、紛争の影響下にある国に重点を置き、援助効果を高める

「援助効果向上に関するパリ宣言」を実行するには、ドナーによる取り組みを強化する必要がある。一部には改善の動きが見られるとはいえ、多くの援助にはまだ不必要に高い取引費用が伴っている。それは、援助協調が不足していること、途上国の制度の活用が十分でないこと、プロジェクトを通じた援助が一部では好まれていることなどが関係している。

援助の増額とともに、低所得国では基礎教育に対する支援拡大のために優先順位を変える必要がある。「ダカール行動計画」以降、全体としては基礎教育重視の方針がとられているが、教育段階別の援助配分のバランスについて再検討が必要なドナーもある。ドナーは、紛争の影響を受けている国に対する援助も拡大しなければならない。

8. 教育援助のための多国間協力を強固にする

教育に対する国際援助では、協働のための多国間枠組みの強化が必要である。それによって資金の動員が進むとともに、教育を国際開発の中心的課題に位置づけることに

低所得国も、基礎教育への支出を GDP の約 0.7%、すなわち 70 億ドルほど増やす能力を持っている

疎外された人々に確実に届いている NGO の援助活動を、全国的な政策にも組み入れていく必要がある

つながるはずである。現体制の EFA ファスト・トラック・イニシアティブは抜本的な改革が必要である。FTI は世界銀行から独立した組織として再構成すべきであり、意志決定に対する途上国の発言力をあらゆるレベルで拡大する必要がある。FTI 改革には、世界保健基金などのイニシアティブの経験と教訓を活用すべきである。これらのイニシアティブでは、新たな追加資金を動員し、ドナーの裾野を広げ、民間部門を巻き込み、革新的な資金調達機会を作り、政治的サポートを促してきた。教育分野でも、これと同等の意欲をもって取り組むべきである。ドナーは、触媒基金の予測される資金調達要件を満たすために必要と予想される 12 億ドルを動員するための活動を行なうべきである。

教育における多国間協力を効果的にするには、より広範な構造改革が必要である。EFA ハイレベルグループは、課題を絞り込むとともに、フォローアップを強化して、結果重視の制度を構築すべきである。

9. NGO による援助を国の教育制度に統合していく

NGO (非政府組織) はこれまで、疎外されたグループに教育の機会を提供する取り組みの先頭に立ってきた。多くの NGO は、スラムやへき地の農村で教育援助を行っている。NGO はまた、児童労働者、遊牧民の子ども、障がいを持

つ子どもに直接働きかけ、「セカンド・チャンス」といえる教育機会を提供する取り組みの最前線にも立っている。疎外された人々に確実に届いている NGO の援助活動を、全国的な政策にも組み入れていく必要がある。

10. 政治的・社会的動員を通じて疎外された人々の権利を拡大する

疎外の克服は、政策や権力関係の変革をも意味する。法制化は、不利な境遇にあるグループが資金やサービスを受ける権利を拡大するのに役立つ。差別撤廃と機会均等の原則は、法律によって確立することができる。しかし、立法措置は、社会的・政治的動員を伴う時に最も効果的である。米国の公民権運動からラテンアメリカにおける先住民族の運動まで、市民社会組織は連携関係の構築や、変化の推進のための要求の枠組み作りに重要な役割を果たしてきた。

国際的にみると、市民社会組織は疎外された人々の声を政府間フォーラムに届けることを保障する役割を果たしている。また、ドナーや政府に対し EFA 達成のためにダカールで決められた約束を守るよう促す役割もある。NGO や教員組合などの市民社会組織が集まった広範な連合体である「教育のためのグローバルキャンペーン」は、この領域で重要な役割を担っている。 ■



© UNESCO/Ernesto Benavides

すべての人に教育を—先住民族の子どもたちのためのバイリンガル・多文化の学校。ペルーにて

EFAグローバルモニタリングレポート2010 概 要

疎外された人々に届く教育へ

2010年3月10日発行

著 者：EFA Global Monitoring Report Team ©UNESCO 2010

翻訳監修：浜野隆(お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科)
垂見裕子(お茶の水女子大学人間発達教育研究センター)

訳 者：日本トライリンガル株式会社

編 集：小林美弥子、高橋典子(JICA「教育」課題タスクフォース)
柴尾智子(ユネスコ・アジア文化センター)
三宅隆史(教育協力NGOネットワーク)

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
〒102-8012 東京都千代田区二番町5-25 二番町センタービル
電話 03(5226)6660 から6663(代表) <http://www.jica.go.jp>
財団法人ユネスコ・アジア文化センター (ACCU)
〒162-8484 東京都新宿区袋町6 日本出版会館
電話：03(3269)4435 <http://www.accu.or.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
社団法人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：日本トライリンガル株式会社

● 本書は、ユネスコが2010年1月に発表し、国際協力機構、ユネスコ・アジア文化センターと教育協力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、出典として、「EFAグローバルモニタリングレポート2010、ユネスコ」と明記してください。

疎外された人々に届く教育へ

教育において疎外ともいふべき状況に置かれる危険のある子どもは、どの社会にも存在します。一見、これらの子どもたちの生活は、社会によって全く違うように見える場合もあります。ケニアのスラムの子ども、ベトナムの少数民族の子ども、ハンガリーのロマ族の子どもの間では、日常生活は大きく異なっています。しかし、これらの子どもたちには共通点があります。自らの潜在能力を伸ばし、夢を実現し、教育を通じてよりよい将来を築く機会を奪われているという点です。

世界の指導者が EFA ゴールを採択してからすでに 10 年もの歳月が経過しています。いくらかの進展はありましたが、数多くの子どもたちがまだ教育を受ける権利を奪われています。本レポート『疎外された人々に届く教育へ』では、教育内部でも教育の外部でも不利な状況にある根本的な原因をいくつか特定し、排除を克服するための、対象を絞った政策や実践例を示しています。世界経済危機を背景に作成された本レポートでは、ドナーも被援助国政府も、2015 年までに EFA ゴールを達成するために新たな資金の拠出を行なうよう求めています。

本書は、『EFA グローバルモニタリングレポート 2010』（EFA Global Monitoring Report 2010）の要約です。本レポートの全文、総括的教育統計や指標、他言語版は、オンライン（www.efareport.unesco.org）で入手可能です。



UNESCO
Publishing



カバー写真

障壁の打破：鍵を握るのは教育（撮影場所：カーボベルデ）

© Giacomo Pirozzi / PANOS

