

幼児教育の国際協力について

浜野 隆 (お茶の水女子大学文教育学部)

1. 国際教育協力の潮流と幼児教育

1990 年代より国際教育協力の場において、就学前教育や乳幼児発達支援など、就学前の幼児に関する国際協力の重要性が認識されるようになってきた。1990 年の「万人のための教育世界宣言」(ジヨムティエン宣言)では、基礎教育の一部として幼児期のケアや就学前教育を含めている。それは、乳幼児発達そのものの重要性の認識の広まりとともに、就学前教育を拡充することにより学習へのレディネス(readiness to learn)が形成され、それに続く初等・中等教育のアクセスと質の拡充につながるという考え方に基づいている。

2000 年の「ダカール行動枠組み」においては、6 つを目標として掲げているが、ゴール 1 として「就学前教育の拡大・改善」が掲げられている。そこでは、「総合的な幼児のケアと教育 (ECCE) 特に不利な立場に置かれた子どもたちに対するそれを拡充していく」ことがうたわれている。また、UNESCO は、2007 年の EFA Global Monitoring Report (以下、EFA-GRM) のテーマとして Early Childhood Care and Education (ECCE) をとりあげ、報告書のタイトルを『ゆるぎない基盤 (Strong Foundation): 乳幼児のケアと教育』としており、誕生から就学前くらいまでの乳幼児に対する適切なケアと教育が、その後に人生における確固たる基盤になることを強調している (UNESCO 2007)。今後、幼児教育は国際教育協力においてこれまでもまして注目される分野となるものと思われる。

幼児教育に関しては、ECCE (Early Childhood Care and Education), ECCD (Early Childhood Care and Development), ECE (Early Childhood Education), ECD (Early Childhood Development) など、様々な用語が用いられており、これらいずれの用語を用いるかによって重点の置き方が若干異なるが、いずれも「Early Childhood」を対象としている点では共通している。対象とする年齢は通常は 6 歳までであるが、ユネスコでは「0 歳から 8 歳まで」と幅広く Early Childhood を定義している。Early Childhood に関する上記の 4 つの表現のうち、現在、国際的には「ECD」が最も広く使われているが、ユネスコは EFA-GRM において ECCE という表現を用いている。この点を、EFA-GRM 代表のニコラス・バーネット氏に直接尋ねたところ、「国際的に ECD が最も多用されていることは知っているが、この報告書は EFA ダカール目標に対応したものであり、ダカール目標の表現に合わせた」との説明を得た。以下、本稿では、国際的な潮流にあわせ、特に ECCE と記述せねばならない場合を除き、基本的には ECD という用語を用いることにしたい。

国際的には、国連 MDGs（ミレニアム開発目標）等が初等教育の完全普及や男女格差の解消などを教育に関する最重要課題として掲げる一方で、UNESCO や世界銀行が ECD に注目する背景には、それだけの理由がある。それは、これまでの研究が一貫して ECD には様々な効果があることを示していることである。詳細は三輪（2004）に譲るが、これまでに指摘されてきたことをまとめると、ECD は、収益率が高く、貧困削減と基礎教育の普遍化という開発課題の達成において有効な手立てとなりうる、初等中等教育における留年や中途退学を減少させる、子どもの身体的・知的・情緒的な発達を促進させる、家庭や地域の連携を強化する、母親の就労を促進する、女子の就学を促進するなど女子教育へのインパクトが大きい、経済成長を促進する、とされている。

このように、ECD の効果は、多くの研究がその重要性を支持しており、その必要性は指摘されてはいるものの、現在、発展途上国においては就学前教育が十分に普及しているとはいえない。また、就学前教育の供給は都市部に集中しており、農村部や貧困層においては普及率はさらに低くなっている。また、幼稚園の教員や保育士など、ECD に関わる専門的な人材が不足しており、教材も十分ではない。また、最大の問題は資金不足であり、多くの途上国政府は就学前教育に対して十分な財政的支援をしていないのが現状である。

2 . EFA Global Monitoring Report 2007 の概要

次に、EFA-GMR 2007 の概要についてまとめておきたい。EFA-GMR 2007 は、ECCE に関する理論的な裏づけと世界の ECCE の最新事情、国際協力の取組と有効なプログラムについて包括的に検討したものであり、その意義は大きい。

EFA-GMR 2007 は、その要約版の序文において次のように就学前の重要性を記述している。

「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 グローバルモニタリングレポート 2007 概要』、7 ページ）

また、EFA-GMR 2007 では、ECCE の重要性の根拠として、1989 年に採択された「子どもの権利条約」をとりあげる。

「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、守られていく権利を守る、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いっそう増加している。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。」（『EFA グローバルモニタリングレポート 2007 概要』、7 ページ）

EFA-GMR 2007 では、ECCE の現状を次のように説明している (UNESCO 2007): 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など、幼児に対するケアは軽視されている。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。地域別に見ると、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。かなり差は大きいですが、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のに対し、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。

ほとんどの地域の就学前教育において、男女間格差はほとんど存在しないが、国内における格差は大きく、貧困層、農村部および社会的に排除されている世帯 (出生証明書がないなど) 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になっている。その結果、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 プログラムを受けていない。

開発途上国の ECCE スタッフ (教員や保育者など) 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。政府からの支援という点を見ても、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。また、ドナーに目を向けてみると、ECCE は、大半のドナーにとって最優先事項ではない。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% 以下の額しかあてていない。

ECCE に関してどのようなプログラムが有効かに関しては、栄養、健康、ケア、教育を組み合わせたアプローチ、インクルーシブなプログラム、母語によるプログラムをあげ、うまく設計されたプログラムでは、ジェンダー・ステレオタイプを打破することができるとしている。また、ECCE の質を決定づける最も重要な要因は、子どもとスタッフとの相互作用 (ふれあい) であるとし、それが子どものニーズに即したものであることの重要性が強調されている。そして、そのための適切な学級規模やスタッフの就業環境の改善などが重点項目としてあげられている。さらに、就学前教育と初等教育との連続性の確保については、スタッフやカリキュラムの継続性、保護者の協力が大切であるとしている (UNESCO 2007)。

これらの課題を達成するためには、何よりも高いレベルでの政治的サポート、0 歳から 8 歳の子どもを対象とした国家政策作り、関連する諸セクターや各々の行政レベルにおいて、責任や財政の分担の明確化、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、関係省庁間を調整するメカニズム、官民の連携、スタッフの水準向上、適切な対象設定、ドナーからのさらなる注目、などが必要であると結論づけている（UNESCO 2007）。

3 . ECD 分野の国際協力

上記の EFA-GMR にもみられるように、ECD 分野の国際協力は、その重要性がこれまで数多く指摘されながらも、ドナーにとってはプライオリティが低い領域である。これまでに多くのプロジェクトが実施されてきたわけではないし、初等教育や中等教育、高等教育に比べれば、幼児教育のプロジェクトは案件数も金額も非常に少ないのが現状である。二国間援助では、幼児教育のプロジェクトはほとんど実施されていないし、二国間援助の枠組みで実施されるものも、そのほとんどは国際機関との連携事業として実施されてきた。

どうして、ECD は、その重要性が指摘されながらもドナーのプライオリティが低いのであろうか。それには様々な理由が考えられるが、次の 5 点にまとめることができよう：途上国の国内でいまだ優先順位が高まっていない（途上国の国内でまだやる気が高まっていない領域に、ドナーとしては手を出しにくい）。国連 MDGs（ミレニアム開発目標）にもみられるように、初等教育の普及が国内的にも国際的にも最優先される。ECD のプロジェクトの経験が国際的にもまだ浅く、有効な支援手法が確立されていない。途上国における ECD の実態に関する調査研究が少なく、実態が十分に把握されていない、ECD は子ども観や保育観、子育て・育児といった、その国の文化を色濃く反映する領域であり、（例えば理数科教育のような文化的バイアスが少なくと考えられてきた領域に比べ）援助に当たって慎重にならざるを得ない、センシティブな領域である。

さて、このような状況下にあって、比較的、ECD のプロジェクトを多く実施してきたのは、世界銀行、UNICEF、NGO などである。UNESCO は、政策分析や教育計画策定などの政策支援活動を中心に行ってきたが、途上国の現場でのプロジェクトについては、主として世界銀行、UNICEF、NGO が実施してきたといえる。これらの国際援助機関・団体によってプロジェクトの内容として主に実施されてきたのは、教員訓練、教材開発、啓蒙活動、施設建設、キャパシティ・ビルディング、モニタリング・評価、等である。また、ECD に関するプロジェクトは、それが単独で実施されるというよりは、より大きなプログラム（例えば基礎教育や保健医療、母子保健、栄養改善など）の一部として行われることも多い。よって、必然的に、教育以外のセクターや、教育セクター内でも他のサブセクターとの連携が重要になってくる。

4 . ECD 分野へのこれまでの日本の協力

日本の ODA はこれまで、この分野に対してはどのような協力を行ってきたのだろうか。日本の教育援助も、他の多くのドナーと同じように、ECD にそれほど高い優先順位をおいてきたわけではない。しかし、全く何もやってこなかったわけではなく、試行的には

様々な活動を実施してきた。具体的には、青年海外協力隊の派遣、開発調査、開発途上国からの研修員受け入れ、大学における拠点システム構築事業、などを行なってきた。

(1) 青年海外協力隊派遣

幼児教育分野（幼稚園教諭、保育士）の青年海外協力隊は、1967年に保母（隊員）2名をインドに派遣したのを皮切りに、これまで47カ国に対して、合計487名の幼児教育関連隊員を派遣し、就学前の子どもたちの発達を支援してきた。

(2) 技術協力：技術協力としては、開発調査としてセネガルで実施された「子どもセンター（CTP: Case des Tout-Petits）」プロジェクトがあげられる。セネガルの2つの州において子どもが保育を受けたり、母親の集会・教員研修などが行なわれている。こういったセンターを展開していくことで、ECDのマスタープランを策定することが重要な要素である。

(3) 拠点システム構築事業：2003年には文部科学省がお茶の水女子大学に幼児教育分野の協力拠点を構築し、我が国における幼児教育の成果を『幼児教育ハンドブック』としてとりまとめた。このハンドブックは、研修事業に活用されているほか、協力隊員などを通して、開発途上国における幼児教育活動に活用されている。

(4) 研修員受け入れ：2006年には、我が国は、中西部アフリカ5カ国より、幼稚園の園長、教育省の行政官などを我が国に招いてECDの研修を実施し、実際に子どもとのコンタクトがなされる現場、国の政策形成を所管する教育省、そして中西部アフリカ域内の関係者との情報共有を行うなど、包括的なECDの取組を支援している。

(5) 草の根技術協力による NGO との連携事業

2003年から2005年にかけて「スリランカ国絵本の導入による幼児教育向上プロジェクト」がJICAとNGOとの協力により実施された。これは、スリランカにおける幼児教育の質的向上を図るため、親、保育士、教師等の保育者に対する絵本の教育的効果に着目し、絵本を利用した幼児教育専門技術の向上を目指し、絵本に関する公演、展示、実技研修等を通じて、保育のための絵本製作を行うことの出来る人材育成を行うというプロジェクトである。

(6) ユネスコ E F A 信託基金を活用した ECCE 支援

また我が国は、ユネスコ E F A 信託基金を活用して、アジア太平洋地域の ECD を支援している（[例]Promoting inclusive, child-friendly and stimulating early childhood care and education programs in selected countries in the Asia Pacific region (2003, \$51,980)/ Promoting Effective Policies and Strategies for Inclusive and Integrated ECCE programs in Selected countries in the Asia and the Pacific Region (2005, \$57,630)）

5 . ECCD (ECD) 分野の国際協力における課題

ECCD (ECD) 分野の国際協力における課題は以下の5点にまとめられる。

第一に、ECCD (ECD) の量的拡大と質的改善、格差是正である。発展途上国における幼児教育は、まだ量的にはそれほど多くの子どもが受けているとはいえない状況にある。就学率等の統計指標で見ると、幼児教育にアクセスしているのは一握りの富裕層・都市部住民であり、途上国では一般に幼児教育は「贅沢品」である。また、幼児教育の質も、教員養成や教材開発の点で十分とはいえない。よって、幼児教育の課題として第一にあげられるべきは、量的拡大と質的改善、そして、都市部に偏りがちな幼児教育施設をいかに農村部や貧困地域に広げていくかであるといえよう。

第二に、ECD に関連するプロジェクトは単に教育セクターのみの問題ではなく、マルチセクターの性格を有する。すなわち、教育のみならず、保健医療、栄養、家族、人口、ジェンダー、村落開発など、さまざまなセクターと密接に絡んでいる。そのため、関連する省庁やステークホルダーが非常に多く、調整に困難が伴う。たとえば、セネガルでは、幼児教育にかかわる省庁として教育省と子どもセンター庁があり、その間の調整が困難であると報告されている。また、国によっては、幼児教育は政治的な利害が絡む分野でもある。

ただ、複数のセクターが絡む領域であるということは、必ずしもマイナスの側面ばかりではない。見方によっては、多様な専門性が反映され、プロジェクトの波及効果が大きくなる可能性があるともいえよう。いずれにせよ、国際協力プロジェクトにおいては、これらの問題をいかに扱うか、いかにプラスの側面を引き出せるかが重要な課題となつてこよう。

第三に、適切なターゲティングの確保である。幼児教育は、その支援対象を間違えば、社会的不平等を拡大させてしまいかねない。というのは、先にも述べたように、幼児教育は多くの途上国においてははまだ恵まれた階層の子どもだけがアクセスできるというのが実態である。そのような場合、幼児教育を支援することは、逆に、社会的不平等を拡大させてしまうことにもなりかねない。また、仮に恵まれた階層がアクセスする幼児教育を対象とする場合でも、それがいかに恵まれない立場の子どもたちに波及するかを検討していかなければならないであろう。また、幼児教育の重要性が行政機関や関係者に十分に理解されていない段階では、行政官に対する啓蒙的なワークショップ・研修なども有効であろう。いずれにせよ、幼児教育の国際協力プロジェクトは、その対象集団をよく検討しなければならない。

第四は、「不利な状況にある子どもたち (disadvantage) への教育の保障」である。ECD は、上に述べたように、支援対象によっては富裕層をさらに太らせる結果になりかねないが、一方では、貧困対策として非常に有効な投資であるという研究結果も多い。そのため、不利な状況 (disadvantage) にある子どもたちへの教育の保障が適切になされれば、それは単に教育改善だけではなく、貧困や健康など、波及効果も大きくなることを期待できる。

第五は、持続性 (sustainability) をどう確保するか、という問題である。国際協力のプロジェクトは、それがプロジェクトである以上、一定期間経過後には終了する。プロジェクトによって始められた試みや取り組みをいかに途上国側が持続、発展させていけるかど

うかが鍵である。それは、単に組織的な継続性のみならず、財政的な持続性も含む。持続性確保のために地域住民・大衆組織の参加をどう促進するかも重要な課題となろう。

6 . 日本の協力の可能性

日本の幼児教育をふりかえてみると、日本は、早くから就学前教育を普及させてきたことがわかる。1970年代には就園率が急上昇し、現在では、5歳児はほぼ全員が幼稚園か保育所のどちらかに在籍している。また、日本に最初の幼稚園がつくられたのは1876年であり、日本の幼児教育の実践は130年の伝統を持つ。

むろん、日本の幼児教育が伝統があるといっても、それは日本の文化や歴史の中で形成されてきたものであり、それをそのまま開発途上国に輸出すればいいというものではない。日本は、言語的にも文化的にも均質であるため教育を普及させやすいという意味で恵まれた条件にあった。また、日本はどこの国の植民地にもならなかったため、幼児教育においても外国モデルを自由に取り捨選択できた。フレーベル式の幼児教育をとりいれると同時に、米国の「子ども中心」の思想を取り入れ、倉橋惣三ら先駆的な保育実践・研究者によって日本独自の幼児教育が形作られていったのである。

日本が作りあげてきた幼児教育の知見は重要であるが、そのままの形で途上国にとってモデルになるわけではない。しかし、途上国の人々がそこから学ぶことも少なくないはずである。例えば、「子ども中心 (child-centered) の保育」があげられよう。途上国の幼稚園は概していえば「小さな小学校」であり、カリキュラムや指導要領が明確で、教師の自由度も少なく、読み書きや計算など幼稚園での学習も小学校の準備教育が中心である。それに対し、日本の幼児教育は、カリキュラムは柔軟で、保育者の裁量に任されている部分が多い。また、子ども中心で、子どもの自主的な遊びや環境との相互作用を通して発達を促進させるという傾向がある。一見すると、日本の幼稚園では遊びが多く、ほとんど勉強をしていないようにもみえるが、それは、遊びの中に学びをつくるという専門性の高い保育活動なのである。これまでの研究が示しているのは、幼稚園の早い段階から読み書きを先取り学習させた子どもと、そのような先取り教育はしなかった子どもとの小学校入学後の成績を比べると、はじめのうちは前者のほうがいい成績を示すものの、しだいに後者の子どもたちが追いつくとされている (内田 1999)。もちろん、これは、日本の保育が途上国のそれに比べ優れているということの意味するわけではないが、途上国の人々がそういった日本の保育実践から、何か教訓を学び取るひとつのきっかけにはなるものと思われる。

これ以外にも様々な分野での協力可能性はあろう。例えば、不利な立場にある子どもたちに向けての保育活動、農村部や僻地への教育の普及、健康に関する指導、政策的な枠組み作り、幼稚園と保育所との連携 (教育と社会福祉の連携) 保育者・教員の養成、大学附属幼稚園の機能、教育統計データの収集と情報マネジメント、など、カリキュラムの策定とモニタリング・評価など、専門的に日本が貢献できる部分は少なくないはずである。途上

国側の実態とニーズを十分にふまえて、適切な協力活動を展開していくことが重要であろう。

7. 結語

既に述べたように、お茶の水女子大学は、2006年度から中西部アフリカから幼児教育研修を受け入れ、第1期生が自国に戻って、様々な活動を展開している。筆者は2007年1月から2月にかけて、セネガルでこの研修の事後プログラムのワークショップに参加する機会を得た。日本へ来た研修員は、学んだことを自分の職場で活かすべく、様々な努力をされていることが報告され、子ども中心の保育や幼稚園での健康教育について活発な議論がかわされた。そのなかで、ひじょうに印象的だったシーンがあるので、ひとつだけ紹介したい。

ワークショップは、日本に来た研修員とセネガルの現地の幼児教育関係職員とが参加して行なわれたわけであるが、現地の行政官（来日していない行政官）から「子ども中心の保育というのは、放任主義につながるのではないか」という問題提起があった。そこで、日本に来た研修員が「日本の子ども中心主義は放任主義ではなくて、自発性を重視した、遊びや環境を通した学習を重視しているのだ」と、日本で学んだとおりに説明したが、現地の行政官からは「どうしてこんなところで日本の話をするのか？セネガルでも子ども中心の考え方はあり、日本のそれとは違うんだ」と大きく反発があった。

先に、日本の幼児教育の考え方から途上国が学べる点も少なくないと述べたが、このセネガルの行政官のように、「日本は日本、セネガルはセネガル」と、受け付けない行政官も存在する。むろん、それぞれの国にはそれぞれの子ども中心主義があっていいし、どれが正解ということはない。ただ、日本の実践を見て、良いと思った点は自国の文脈にうまく位置づけて、自国に合うようにモディファイすることも、教育の質を改善する一つの方策かもしれない。また、日本側は、その橋渡しを支援するため、相手国のニーズをよく理解すべく、実態を把握するための調査研究が必要であろう。できれば、そういった調査研究は、日本と途上国の間で共同研究として行われることが望ましい。日本と途上国の保育環境は大きく異なっているが、異なった環境の中でどういう教育が望ましいのか、相互の対話（dialogue）に基づいて考えていく必要がある。

（参考文献）

三輪千明（2004）『Early Childhood Development の支援に関する基礎研究』、JICA 客員研究員報告書

内田伸子（1999）『発達心理学』、岩波書店

UNESCO (2007) *EFA Global Monitoring Report 2007*, Paris.

UNESCO (2007) *EFA Global Monitoring Report 2007 (Summary)*, Paris. (浜野隆〔監訳〕『EFA グローバルモニタリングレポート 2007 概要』)

