

## EFAにかかわる市民社会組織の 政策提言能力を支援するドナーの動向

三宅隆史  
伊藤解子

(社団法人シャンティ国際ボランティア会)

### 1. はじめに

EFA 目標達成に貢献するためにドナーが支援を拡充する前提として、途上国政府自身が教育政策を改善する必要がある。政策の改善を進めるためには、政策の受益者である市民(親、子ども、地域社会)の関与が不可欠である。ダカール行動計画も「教育開発戦略の策定、実施、評価段階において市民社会の関与と参加を保証する」(パラグラフ8)としている。

しかしながら、市民社会の関与と参加を保証するためには、市民社会組織(Civil Society Organization: CSO)そのものに教育計画の作成、実施、評価に関わることができる能力が備わっていなければならない。

また、EFAにかかわるCSO側にとっても、従来の教育サービスの提供者(Service provider)としての機能に加えて、変革者(Change agent)として以下の機能、役割を担うことが必要であるとの認識がダカール会議以降広がった。

メディアや議会、市民一般に対して教育への投資の重要性を働きかける。

公共教育支出の使途を追跡調査し、教育予算が効果的に最も必要とされる人びとに使われるようにする。

NGOが実施した効果をあげた刷新的な事業の経験を政府の政策や実施に反映させる。

学校が説明責任、透明性を高め、地元の子どものニーズに応えることができ

るように、PTAや学校運営委員会の能力を高める。

このような背景から、英国政府とオランダ政府は、途上国のEFAのためのCSOの能力強化を支援するプログラムを始めた。EFAに関わるCSOの国内連合体は、国内および国際NGOだけでなく、教育組合、PTA、児童労働反対組織、女性グループ、宗教組織で構成されている。

本稿の目的は、途上国のEFAにかかわるCSOの能力強化を支援している英国とオランダ政府の取り組みの概要を報告し、日本への示唆を得ることである。本稿は以下で構成される。第一節で英国政府によるCommonwealth Education Fundの中間レビュー報告書に基づいて成果と課題を述べる。第二節でオランダ政府の支援によるReal World Strategiesの活動事例を紹介する。第三節で結論として示唆を述べる。調査方法は、文献レビューと筆者が参加したEFAにかかわるCSOの能力強化ワークショップ(クアラルンプール、2006年10月)およびこれらの組織の戦略会議(チェンマイ、2006年12月)での参与観察、インタビューである。

### 2. 英国政府による途上国のEFAのためのCSO支援プログラム

#### (1) CEF設立の背景

イギリスの財務大臣であったゴードン・ブラウンは、2001年に1000万ポンドを拠出

して Commonwealth Education Fund (CEF) を設立することを発表した。その後、英国国際開発省 (DFID) と ActionAid、Oxfam、Save the Children という3つの英国の NGO によって CEF の詳細が検討され、CEF は、低所得のコモンウェルス諸国における EFA プロセスに市民社会によるインプットを促進することを目的とすることが合意された。対象国については、低所得のコモンウェルス諸国であり、教育分野 MDGs の達成が困難であり、かつ、上記3つのパートナー NGO のうち最低一つの NGO の事務所がすでにある16カ国が選定された<sup>(1)</sup>。上記3つの NGO のうち一つが主導機関となつて、国レベルにおける運営委員会が組織された。

CEF は以下の3点の目標としている。

幅広い組織で構成される国内連合体に対する支援を通じた国家教育計画および地域レベルの教育計画の立案および実施過程における CSO の参加を促進する。

地域住民が国レベルおよび地域レベルの教育支出をモニターできるようにする。

最も困難な状況にある子どもの教育を改善するための NGO による刷新的なアプローチが教育政策に影響を与える。

以下、2002年から2007年の6年間の計画で始まった CEF の3年間の経過した後の2005年6月に発表された CEF の中間レビューの報告書に基づいて、上記3目標の達成度の概要を紹介する<sup>(2)</sup>。

## (2) 第一の目標：市民社会の強化

CEF の第一の目標は、教育についての CSO の連合体の設立あるいは既存の連合体の強化である。CEF は対象の16カ国のうち、4カ国で新たな連合体の設立を支援し、12カ国で既存の連合体の強化を支援した。また、平均で新たな連合体の収入の73%を支援し、既存の連合体の収入の59%を支援した。2002年の CEF の設立から2005年までの間に、連合体のメンバー団体の総数は、16カ

国で2100団体へと54%増加した。

CEF は、EFA のための CSO の国内連合体の能力強化のために、政策分析や戦略的な計画立案、アドボカシー、キャンペーン、ジェンダー分析などの研修を支援してきた。連合体のメンバー団体を対象とするこれらの研修によってトレーナーが養成された後、カスケード方式によって、自治体レベルやコミュニティレベルでの研修が行われた。

CEF が支援してきた、途上国の EFA 国内連合体の強化のために大きな役割を果たした活動が、EFA Global Action Week (GAW) である。GAW は Global Campaign for Education (GCE) によって世界レベルでは調整され、毎年4月下旬に各国で行われている EFA についてのキャンペーン週間である<sup>(3)</sup>。キャンペーン週間の間に、市民、メディア、政治家に対して、国の教育問題解決のための行動を促すためのマスモビライゼーションが行われる。2003年の GAW では、「女子教育についての世界一大きな授業」が行われた。70カ国の200万人以上の子どもが同じ日の同じ時間(時差があるので3回に分けて行われた)に女子教育の重要性についての授業を受けた。2004年の GAW では、「世界一大きなロビイング」が行われ、117カ国で200万人が参加した。子どもたちが直接、大臣や議員、政府高官に対して、集会や手紙を通じてロビー活動を行った。子どもたちは学校に行けない子どもがどこにいるか、その理由は何かについての地図を作り、発表した。スリランカの大統領は75,000通の絵葉書を子どもから受け取り、パキスタンの首相は22,000通の手紙を受け取った。2005年の GAW は、「友達を学校へ」をテーマに110カ国で実施された。学校に行けない1億もの子どものシンボルである等身大の「おともだち」のパネルを子どもたちが作り、集会で展示され、政府首脳に手渡された。シエラレオーネでは30,000人のおともだちパネルが国立競技場で教育大臣に提出され、大臣は同国のすべて

の子どもが学校に行けるようにすると約束した。

教育分野のCSOの設立および強化によって、政策レベルあるいは実施レベルでの改善が92件みられたと中間レビューは述べている。たとえば、バングラデシュの先住民族居住地域では母語を教授言語とする教育が導入された。ガーナでは教育予算が増加した。インドでは体罰禁止についての政策が強化された。マラウィではPTAおよび学校運営委員会の役割が強化された。モザンビークでは女子のクラブが設立された。

政府による政策や実践の改善だけでなく、EFAのためのCSOによる啓発活動は親やコミュニティの教育に対する態度も改善した。たとえば、シエラレオネでは紛争後地域で学校が再開した。ナイジェリアでは、文化的な価値が変化し、女子教育が優先されるようになった。多くの国でコミュニティのリーダーや親の教育へのコミットメントが改善した。

中間レビューは、第一の目標について以下の課題をあげている。第一に、連合体組織だけでなく、連合体のメンバー組織の能力強化を支援する必要がある。メンバー組織はその規模、使命に違いがあり、サービス提供者としての役割のみに専念せざるをえない団体もある。連合体が、EFA達成のためのアドボカシーやキャンペーンに効果的に活動するためには、その組織基盤である個々の団体も強化されなければならない。第二に、連合体が独立した組織にならないように配慮する必要がある。連合体が活発化するためには独自の事務局を持つ必要があるが、これがゆきすぎると、組織の基盤である個々のCSOから乖離していく危険性がある。その結果、連合体は内在的な強みである広範囲なCSOの支持基盤を失ってしまう。したがって、事務局に対する権限の委譲と連合体組織としての多様性ととの間のバランスの確保が必要である。この問題の処方箋は、連合体組織としての複雑

なダイナミクスに対処することができる有能な人材を配置すること以外にはないだろうと中間レビューは結論づけている。中間レビューは、このほかの課題として、ジェンダー主流化を進めること、教員組合やPTA組織をもっと巻き込むこと、インドのような大国で一つの連合体を作ることは不可能なので州レベルでの連合体を設立していくことなど国の状況にあわせた柔軟な支援を行うことをあげている。

### (3) 第二の目標：教育予算トラッキング

CEFが始まる前は、対象国16カ国のうちCSOが教育予算のトラッキングを行っていたのは3カ国であった。予算のトラッキングとは、予算が政策とマッチしているか、予算がニーズとマッチしているか、支出が予算とマッチしているかを体系的にみることによって、教育行財政管理の透明性と説明責任を改善するための活動である。従来、予算のトラッキングは経済学者、会計士などの専門家が行うものとCSOはみなしていた。CEFの成果は、この神話を崩し、市民が自信を得たことである。教育予算トラッキングのための活動には、教育省予算の分析、わかりやすい予算書の作成と普及、中央レベルおよび地方レベル（PTAや学校運営委員会など）での予算トラッキングについての研修、郡や学校レベルでの教育予算の執行状況の分析、予算の不適切な執行や腐敗の発見と公表、教育予算の改善のためのアドボカシー、地域レベルおよび全国レベルでの教育予算策定プロセスへの参加、財務省に対する教育予算改善のための働きかけ、が含まれている。16カ国においてこれらの活動が大規模に実施された。たとえば、総じて600万人に教育予算書が配布され、38万人が予算トラッキングについての研修を受けた。多くの国において市民社会グループが、財務省や教育省に国家予算について疑問を投げかけること自体初めてのことであった。表は、各国での成果を示してい

る。

たとえばバングラデシュでは、地域レベルでの学校予算の分析および全国レベルでの政府教育予算の分析が、予算改善のためのアドボカシー、ロビイング、メディアワークといった行動をもたらした。その結果、財務大臣は、史上初めて、教育予算の編成段階における国会での予算委員会を開催することを合意した。

ケニアではEFAのためのCSO連合体が2つの郡で実施した教育予算の歳入についての調査によって、学校予算の90%を保護者が負担しており、政府は8%、NGOは2%を負担していること、多くの校長は保護者に寄付を

求めるがその用途は不透明であること、教育費は貧困層にとって大きな負担であることが明らかにされた。このコミュニティレベルでの予算トラッキングは、2003年の初めにケニア政府が決定した学費の廃止に大きな影響を与えた。新教育大臣は、EFAのためのCSOの助言を聞き入れ、教育行政組織を通じて交付される過程で損失が大きかった学校補助金の仕組みを改善し、全国すべての17,800の小学校に銀行口座を開設し、補助金が直接学校に交付されるようにした。その後、CSOは、学校運営委員会が学校予算を効果的にかつ透明性を保証しながら使う能力を強化するための研修を行っている。50名の

表1 目標2：予算トラッキングの成果

予算トラッキングによる成果		バングラデシュ	カメルーン	ガンビア	ガーナ	インド	ケニア	レソト	マラウイ	ナイジェリア	パキスタン	シエラレオネ	スリランカ	タンザニア	ウガンダ	ザンビア
教育予算を精査し、影響を与えた	全国レベル	○	○		●	●			○	●		○			○	○
	郡レベル				○	○	●			●	○	○		●	○	
	ローカルレベル				●		●			●	○	○		●	●	
予算の不適切な執行を発見した							●		○	○	○			●	●	
汚職行為をした公務員を訴追した							○								●	
重要な政策改革にかかる費用を算出した						○	●			○						
国会議員、国会の予算委員会と協働した		●	○	●	○	●			○	●	●				●	
公的財政支出にかかわる他のネットワークと協働した						○	●		○	●				●	●	
債務キャンペーンと協働した							●							●	○	
ドナーの教育援助資金を精査した		○					●									
マクロ経済政策を精査した		○					●			○				●	○	

○進展中の活動、●すでに達成された活動

校長が、教科書購入予算を不適切に使用したかどで新聞報道にさらされ、教育省は、すべての公立小学校は学校予算の用途を公共の掲示板に掲示すべしとの通達を発表した。

教育予算のトラッキングの課題について、中間レビューは以下をあげている。第一に、予算トラッキングの目的をより明確にする必要がある。一方でいまだに予算トラッキングは専門家でないといけないという懸念がCSOの間に根強くあり、他方で予算トラッキングは、教育のアクセスと質の改善のための手段であるのに、数字や統計の把握に追われて、本来の目的が忘れられる傾向もある。第二に、データへのアクセスが困難な国が存在する。ローカルレベルでは可能であっても全国レベルで難しかったり、その逆もある。奇妙なことに、ドナー機関の方が、その国の市民よりもデータや情報にアクセスしやすい国もある。第三に、政府予算全体やマクロ経済についての分析と教育予算トラッキングをリンクさせる必要がある。公共サービス全体の中で基礎教育サービスを位置づけなければならず、EFAのためのCSOは、教育だけで

ない幅広い視野をもって、教育予算トラッキングを行わなければならない。そのほかの課題として中間レビューは、各国で開発された予算トラッキングの教材や経験を国際的にシェアすること、政府職員や学校管理者の汚職を見つけた際の告発は頑強な証拠に基づいて行うべきであること、ジェンダーの視点を予算トラッキングに導入する必要があることをあげている。

(4) 第3の目標：刷新的アプローチの政策への影響

CEFが支援している刷新的アプローチは個別の排除された集団に対する活動と学校に対する活動に大別される。表2はCEF対象国のうち、排除された集団に対する刷新的なアプローチによって、政策レベル、実践レベルでの改善をもたらされた国の数を示している。女子、障がいを持つ子ども、ストリート・チルドレンに対する支援は、長年にわたりすでにNGOが取り組んできた領域であるため、経験の蓄積が政府の政策や実践に影響を与えたものと考えられる。

表2 目標3：刷新的なアプローチによって教育状況が改善された国の数

刷新的なアプローチの対象となった集団	政策レベルの改善が行われた国の数	実践レベルの改善が行われた国の数
女子	4	4
ストリート・チルドレン	2	3
障がいを持つ子ども	3	2
僻地に居住する子ども	1	2
先住民族	1	2
HIV遺児	1	1
言語的な少数派集団		1
紛争の影響を受けた子ども	1	1
移住労働者の子ども		1
その他の排除された集団	2	2

表3 刷新的なアプローチの成果

	バングラデシュ	カメルーン	ガンビア	ガーナ	インド	ケニア	レソト	マラウイ	ナイジェリア	パキスタン	シエラレオネ	スリランカ	タンザニア	ウガンダ	ザンビア	改善された国の数
<b>世帯の負担の軽減</b>																
学費	○		●			●		●					○	○		3
教科書代	●					○								○		1
文房具代	○					○										
制服代	○					○										
生徒の食事代	○					●						○		○		1
PTA/学校運営委員会の会費				●												1
学校維持費	○			●				○					○	○		1
教員給与支援費	●													●		2
<b>質の改善</b>																
教員の欠勤	●			●				●			○	●		○		4
教員研修			●		○	○		●		○	○	○	○	●	○	3
教員給与	●		●					●						●	●	5
女性教員			●		○	○		●		○	○			○		2
カリキュラム	○		●		○							○	○	●		2
教材					○	○				○			○	●		1
成績	●				○	○						○		●		2
母語による指導	○		●	●	○	●								○		3
体罰の禁止					●	○				○			●			2
<b>アクセスの改善</b>																
就学率	●		○	●	○	○		●	○		○	●	●	○	●	6
学校への距離			○		○	○		●	○		○	○		○		1
ノンフォーマル教育						●			○		○	○	●	●		3
就学年齢を超えた児童											○		○	○		
成人識字				●				●			○			●	○	3
幼児教育			●			○		●	○				●	○	○	3
職業教育														○		
中学校									○					○		
<b>学校運営の改善</b>																
財政の説明責任	●			●		●	○		○	○					○	3
腐敗						○	○			○					○	
PTA/学校運営委員会の能力	●		●	●		●	○		●	○		○	●	●	○	7

○進行中、●政府の政策あるいは実践がすでに改善された

これらの刷新的なアプローチをいかにして普及したのかについての分析結果は、実践者のための研修、新聞記事、ポスター、展示、テレビやラジオ、政策決定者に対するセミナー、報告書の順となっている。実践者の研修が最も効果が高く、報告書が最も効果が低いという結果は、報告書を配るだけでは効果が期待できないことを示唆している。

目標3の二つめの活動である学校における刷新的なアプローチの対象国別の成果を表3に示す。最も成功した領域は学校運営委員会やPTAの能力強化であった。またカリキュラム改善の事例として、ガンビアにおけるイスラム学校(マドラサ)のシラバスが公立学校のカリキュラムと整合性を持つように改善され、200のマドラサで新しいシラバスが導入されたことがあげられている。この取り組みによって、政府の教育政策文書である The Gambia Education Policy 2004-2015において、政府がマドラサへの支援を強化することが盛り込まれた。

中間レビューでは目標3についての課題として、NGOが行ってきた排除された層に対するノンフォーマル学校などによる刷新的なアプローチは、通常、規模が小さく、ユニットコストが高く、持続性が低いため、政府による公立学校においてレプリカが困難であることがあげられている。最初から公立学校において適用可能な刷新的なアプローチの普及を行った方が、NGOが運営する学校において行うよりも説得力があり、レプリカおよび制度化の可能性が高く、持続性も高いとしている。

### 3. オランダ政府による途上国のEFAのためのCSO支援プログラム

オランダ政府はCSOの能力強化資金支援スキームとして、2006年から“Strategic Alliances with International NGOs

(SALIN)”というgrant・プログラムを開始した。SALINは、教育、性と生殖に関する健康と権利、HIV/エイズ、環境と水という4つのテーマに関し、特定の一国での活動ではなく、広い地域において政策改善へのアドボカシー活動などに取組む国際的NGOを対象にし、目標重視の協力の枠組みを提供し、国際NGOとの戦略的パートナー関係をもつとしている。SALINの対象期間は2006年から最長2010年までの5カ年の事業で、オランダ政府は年間2千万ユーロ(約32億円)の予算を計上している。grant対象になる国際NGOの特徴として、オランダ政府の開発政策に資すること、オランダの団体ではなくNGOが十分に活動できていない分野や場所でのオペレーションをしているグローバルな国際NGOであること、南の団体と確固たるパートナー関係を追及していること、独特なアウトプットあるいは独自の手法を取り入れていることなどを基準としている(オランダ外務省ホームページ)。

オランダ政府は、EFA目標を達成するためには、政府や援助国、市民への喚起を行う立場にあるNGOとの戦略的なアライアンス関係を組んで、途上国の国レベルにおける教育政策に対するCSOの関与、提言を支援することが有効であるとしている。そこで、各国のCSO連合体の政策提言能力の能力強化を目的とするGCEのReal World Strategies (RWS)という事業を支援するために、2003年からgrantの供与を開始し、2006年からはSALINの枠で5カ年総額500万ユーロ(約8億円)の供与を行っている。

#### (1) Real World Strategies Programの背景と内容

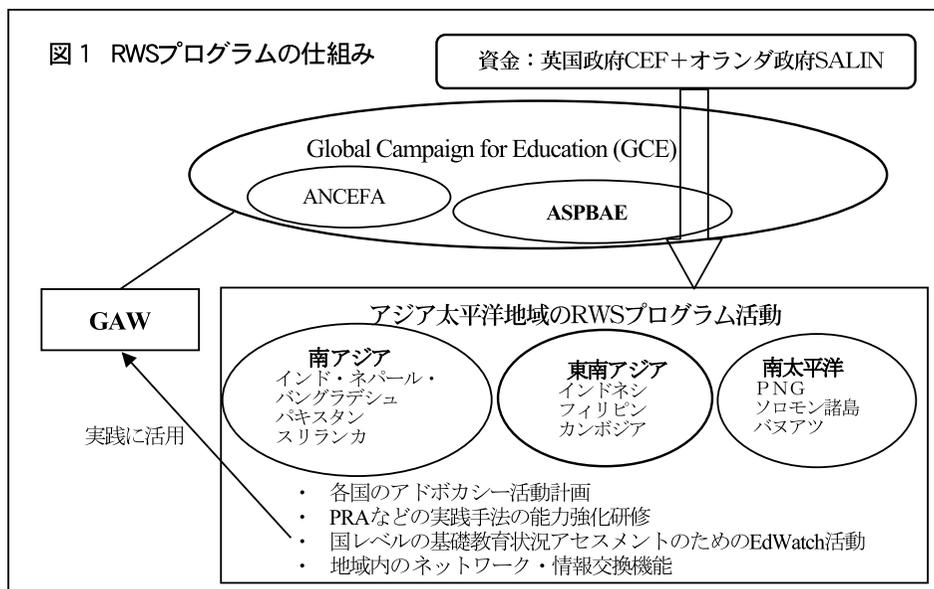
GCEは、2003年9月からRWSプログラムを実施している。RWSは、政府、援助国、多国間援助機関へ特定のかつ測定可能な教育政策や教育財政にロビイング、アドボカシーを通してインパクトを与えるためのCSOの

能力強化を目的にしたプログラムである。また、EFA 達成のための援助国の支援動向や被援助国の教育パフォーマンスをモニターした各国についての通知表、GAW といった GCE の活動に、Real World という視点で実際の活動と関係させた能力強化プログラムである。これは、従来の市民社会ネットワークのアドボカシー活動の反省から提案されている。従来の活動は、目標設定が大変広く一般的であったり、反対にとても詳細かつ実践的な行動計画のもと行われる一方で戦略的な方向性が無かったりしたことによって、戦略的な計画性が弱かったり、国を地域や国際的な政策への関心グループに結びつけられなかったりした。また、活動の評価も行われていなかった。こうして、CSO が熱心にスケジュールを立て、アドボカシー活動を行ったところで、政策や実践への実際的な変化を起こすことができていなかったという問題点があった (GCE 2005)。

RWS のシステムは図1の通りであるが、実施は、GCE メンバーでありアジア地域の CSO の連合体である Asia South Pacific Bureau of Adult Education (ASPBAE) と

アフリカ地域の African Network Campaign on Education for All (ANCEFA) が、それぞれアジア、アフリカ地域の RWS 調整事務局となり、能力強化プログラム内容と進捗を審査検討する執行委員会と共にプログラムを実施している。RWS は、オランダ政府によるグラントと英国政府の CEF を主な資金源としており、当初3カ年の予定をオランダの SALIN の供与により更に5カ年に計画を延長し、この間に対象地域をラテンアメリカにも拡大して実施していくこととなっている。

RWS の目的は4点ある。第一に、教育分野についての既存の CSO の連合体の活動を強化、深めることにより、市民の要求と無償で質の高い EFA への意識を喚起することと、未だ連合体が無い国には国レベルの連合体を設立することを助けることである。第二は、国レベルの教育の連合体組織を国家の政策対話における主なパートナーと認めてもらうことである。第三に、国際的なアドボカシーと地域のアドボカシーの間の整合性を強化、補完すること、第四に、教育と公共サービス分配、援助、債務、保健、HIV/エイズ、



子どもといった他の課題とをつなぎ、他の関心分野のグループと共に広い基盤の動きを構築すること、である。

その主な戦略として以下6点があげられる。国家レベルの政策変化のためにスケールを拡大したキャンペーン活動を行うための能力強化、持続可能な国レベルのCSO連合体の構築、展開する国の拡大、キャンペーンのための地域内、国際的な協力の強化、地域、サブリジョンで調整するキャンペーンの拡大とアライアンスの強化と支持者の拡大、内部、調整能力の強化である。

## (2) アジア太平洋地域の国レベルのRWS事例

さて、RWSの目的、戦略に沿い、具体的にどのような活動が展開されているのだろうか。アジア太平洋地域の国レベルのRWSを例にとってみる。アジア太平洋地域はASPBAEを調整事務局とし、運営委員は、教職員組合の世界組織であるEducation International Asia Pacific Office (EI)、Global March Against Child Labor (Global March)、Campaign for Popular Education (CAMPE)、ASPBAEで構成されている。この運営委員会が、ガイドラインに沿い各国レベルの連合体のアプローチや計画の承認を行い、地域レベルの調整を測っている。また必要に応じて各国の活動計画へのコンサルテーション、助言や専門的インプットを調整実施する。ASPBAE(2004)のガイドラインは地域につなげる国レベルの計画の 이슈として、第一に、教育の質への焦点、第二に、教育財政への焦点(民営化の傾向分析、世界銀行や二国間・多国間援助機関政策のインパクト、予算分析とトラッキング能力拡大)、第三に、公正性への焦点、特に2005年、2015年までに掲げられたジェンダーの課題、先住民や民族的、宗教的に少数のコミュニティなどマージナルグループの質のある教育へのアクセス、第四に、国家アクシ

ョン計画の批評として、実施のモニタリング、計画策定への参加を挙げている。

活動の方法として、各地域、国においてCSOの設立、教育政策と実際のパフォーマンスのギャップ把握や各国や地域内の政府の動きに合わせたアドボカシー活動計画、PRAなど実践手法などの能力強化ワークショップの実施、GCEのGAW実施、各国レベルでの基礎教育状況のアセスメントを行う“Education Watch (EdWatch)”の設立と活動実施を行うこととしている。これらは、各国のみではなくASPBAEやEIのもつネットワークで国、地域間のCSOで活動への相互参加や情報交換をはかりながら行われている。EdWatchでは、コミュニティの能力強化、政策提言のための能力強化を、政府統計ではなく現実に近い信頼性のある草根のデータや情報を使って行う。まず、バングラデシュ、インド、ネパール、パキスタン、インドネシア、フィリピン、パプアニューギニア、ソロモン諸島の8カ国において、EdWatchが行われた。共通のテーマは、「教育の不足の追跡(“Tracking the education deficit”)」であり、サブリジョンレベルでは状況に即した異なるテーマが設定された。南アジアは「教育予算の追跡」、東南アジアは「教育のアクセスと成果」、南太平洋は「識字マッピング」である。以下、ASPBAEの報告(2006、2007a、2007b、2007c)と2006年12月にチェンマイで開催されたRWS戦略計画ワークショップでの各国発表を基に、事例を紹介する。

### 南アジアの教育予算追跡

インドでは、National Coalition for Education (NCE)が中心となり、初等教育予算の中央から地方政府への分配と学校での活用実態(どのように配られどのように使っているか)についての調査を行い、より効率的な資源分配の提言を行う予定である。直接の調査として北部5州、5,000人を対象に参加

型手法も取り入れた調査を行っているほか、政府や学校からのデータを入手して分析を行っている。この過程を通じて、地元の団体とのパートナー関係や能力強化を行っている。2007年中旬に分析結果がまとめられる。

バングラデシュでもインド同様の調査を CAMPAE が中心になり実施している。初等、中等公教育、初等・中等宗教学校、それぞれ300、計1,200の教育機関とそれぞれ30人の児童計36,000人を対象に、教育予算分配と活用実態を都市と遠隔地、不利な立場にある人の視点も加え調査している。CAMPAE は経済統計専門家が関わっており、高度な専門性から財政の分析が可能となっている。結果は2007年中旬にまとめられる。

ネパールでは、GCE Nepal が中心となって、全土16郡の教育行政官、会計担当官、郡長、教育局会計管理担当の銀行マネージャー、学校では児童、保護者、校長、教員、学校運営委員会などを対象に、聞き取り調査を実施している。学校予算、教員給与、生徒ひとり当たりの費用、資金源、予算送金・準備時間などを追跡している。内政の状況により、地方政府自体がない状態が続いている同国ではトラッキングが困難であるということであるが、教育担当者と共に実施している。結果は2007年下旬にまとめられる。

#### 東南アジアの教育のアクセスと成果

フィリピンでは、Education Network Philippines (E Net)が、教育の民営化の事例調査と政府データの確認、地域の能力強化事業を首都マニラと地方（ネグロス州トボソ）で行っている。フィリピンは、国家統計発表が事実と乖離しているという課題が深刻である中、地域における教育状況の課題の現状把握を主としており、具体的には、砂糖プランテーションでの児童労働、公教育における教育の質の低さと達成レベル調査、保護者による学校への意見を高める能力強化を行ってい

る。これらは、統計研究所とのパートナー関係を築きながら実施しており、統計調査が届いていない少数民族や子どもも対象に入れる努力をしていたり、調査には地方行政と共に実施することで予算支援をつけて行うという進捗が見られている。

インドネシアでは、RWSの枠組みで2004年、50のCSOが集まり連合体 Education Network for Justice (Enet-J)が設立された。国家統計の信頼性の低さが課題である中、実態について、3つの郡において、1,800名の調査員により、教育への参加、アクセス、教育への考え、教育コスト、識字レベルなど詳細に渡る聞き取り調査を実施している。使用言語や予算の制約、よりアップデートな情報の入手などに課題を抱えるものの、研修を受けながらその能力強化をすすめている。

#### 南太平洋の識字マッピング

南太平洋では、RWSの枠組みで2004年、ソロモン諸島でCoalition of Education Solomon Islands (COESI)、パプアニューギニアでPNG Education Advocacy Network (PEAN)が連合体として設立された。GAWキャンペーン実施、PRA研修の実施、フィジー、バヌアツ、トンガ、ソロモン諸島など南太平洋地域のEIメンバーとの共同ワークショップなどを実施してきた。

ソロモン諸島のEdWatchでは、2006年から識字調査が実施されている。首都と地方4地域2,700世帯を対象に行われているこの調査は、政府統計の信頼性の低さを受け、現実に近い識字状況を把握して教育キャンペーンを実施することを目的としている。調査のために、調査手法や分析方法についてRWSの助言、専門家によるワークショップを受けて行っているが、その伝統文化や慣習を重んじる地域性の多様さから遠隔地域では、アクセスの難しさ、治安や習慣（女性が男性へのインタビューを実施する習慣が無い）、ドレスコード、言語などの壁に阻まれるという課

題に直面している。一方で、行政との連携が進んでいることから、政府から調査資金が一部支給されたり、また、PNGでは、国家統計局が協力的であり、調査結果について意義が唱えられることは無いと考えられている。結果の集計、分析は2007年中に行われるが中間報告を作成中である。

これらの活動を通して、現在までに、ソロモン諸島のCOESIは教育省との協力関係を築き、行政官から意見や助言を求められ、更に教育報告書のドラフト作成を要請されるまでになっている。また、PNGのPEANは、教育省内のいくつかの委員会のメンバーとして出席を要請されるようになっている。

### (3) 南南協力 CSO 連合体間の協調

これら具体的な事業、調査、監視について、RWS執行事務局であるASPBAEは、必要に応じて助言、専門的インプットを調整している。例えば、南太平洋地域の識字調査では、実際にASPBAE事務局から調査計画、手法について、現地へ赴いてワークショップを行うとともに、その後の進捗状況を把握しながら共に作業を続けている。また、分析手法については、ソフトの使用方法について、E Netフィリピンの専門家がワークショップを実施している。統計分析の専門性に関してはバングラデシュのCAMPEの統計専門家が他の地域へ赴いて研修や助言を実施している。また、アフリカのANCEFAとの連携について、それぞれの地域会合、ワークショップへ相互に参加することにより、実施されている。

### (4) アジア太平洋地域のRWS成果

ASPBAEによると、アジア南太平洋地域のRWSプログラムのこれまでの成果は下記の通りである(2004、2006、2007c)。2003年9月の開始後2004年末までに、第一に、地域内で、インドネシア、ソロモン諸島、パプアニューギニアで3つのCSO連合体を設立

させ、これらの連合体がGCEメンバーになった。第二に、既存のEFA連合体であるフィリピンのE Net、インドのNC Eの活動活性化に貢献した。さらに、2005年末までには、第一に、8カ国(バングラデシュ、インド、ネパール、パキスタン、インドネシア、フィリピン、パプアニューギニア、ソロモン諸島)の連合体がEdWatchによる各国政府の教育政策・財政をモニターする活動組織を開始した。第二に、サブリジョンでの教育予算追跡、アクセスと成果、識字マッピングの3つの政策についての文書案をまとめた。第三に、各国連合体の代表がサブリージョナルレベル(南アジア、東南アジア、南太平洋)やリジョン内で実施された研修・ワークショップに参加し情報交換が可能となった。第四に、国家、サブリージョナル研修が全てのRWS加盟国で開催された。第五に、RWSがバヌアツ、スリランカ、カンボジアに拡大された。その他、RWS運営委員会の開催やRWS担当職員の配置により、RWS戦略の各活動に対応する体制ができた。

また、RWS開始後、それ以前からのCSOの活動も受けて、教育改革を実施した国がある。インドでは、GCEメンバーであるGlobal Marchなどによる働きかけにより、2006年10月から、お手伝いや屋台、レストラン、ホテル、喫茶店、リゾートなどレクリエーション施設での子どもの雇用を政府が禁止した。この発表をうけ、「仕事から学校へ(“Work to School”)」キャンペーンを開催し、市民の法律への意識を高め、更に、質の良い教育の普遍化に資する児童労働の抑制を進めた。バングラデシュでは、特に女子を含めた貧困家庭の児童への給付金と無償の学校給食を保証し、貧困世帯がその政策を歓迎した。また、フィリピンでは、2006年、5カ年間のロビイング活動によって政府とCSOのジョイントEFA委員会が公式に設立された。E Netフィリピンは共同議長を務めている。この委員会では、EFA目標達成のための政策、プログ

ラム作成、実施監視などを扱うことになっているという。

#### 4. 結論と示唆

以上、英国政府の Commonwealth Education Fund およびオランダ政府の支援による Real World Strategies を通じた途上国の EFA のための CSO 連合体の能力強化の成果を紹介した。これらの取り組みから我々日本のドナー機関（政府）および NGO に対して以下の示唆が得られよう。

第一にドナー機関は、途上国の EFA のための CSO のアドボカシー活動を支援すべきであろう。開発援助の重要な目的であるミレニウム開発目標や貧困削減、経済成長を達成するためには、まず途上国政府が政策を改善することが不可欠である。教育政策を改善するために、ドナーによる政策対話も必要であるが、本来はその国の国民が政府に直接働きかけるべきであるし、それが民主主義のあるべき姿であろう。また、従来ドナー機関は、開発援助事業の効率的な実施のために、サービスプロバイダーとして途上国の NGO を活用する傾向があった。しかし、途上国の NGO は、サービスプロバイダーであるだけでなく、政策改善のための代弁者の役割も担うようになった。したがって、ドナー機関は、この途上国 NGO の役割の多様化に対応した、援助の仕組みを構築する必要がある。この意味で、Global Campaign for Education が 2006 年の FTI パートナシップ会合で提案した、すべての教育援助の 1% を Civil Society Education Funds にあてて、国レベルの EFA のための CSO に対する支援を行うという案は、前向きに検討されるべきであろう<sup>(4)</sup>。また、ドナー機関は、途上国の EFA のための CSO 国内連合体同士の協力を支援すべきであろう。各国での経験から得られた知見を交換する機会を支援することは、途上国の CSO 同士にとって有益である。これは、

市民レベルの南南協力の促進とも言えよう。

第二に、ドナー機関は、自国による援助の形成および評価のプロセスにおいて、途上国の EFA のための国内連合体との協議、情報の交換を促進すべきであろう。CEF が支援している教育予算トラッキングや学校レベルで起きていることの情報も、途上国政府の報告だけでは得られない貴重な情報である。受益者の声を代弁している EFA のための国内連合体からも情報を得ることによって、教育現場の実態や自分たちの支援の効果の実態がより正確に把握できる。英国およびオランダは、自国による教育援助に不足していると考えられる部分を補うために、途上国の NGO への支援を行っているとも言えよう。具体的方策としては、自国の援助事業のモニタリングを途上国の EFA のための CSO 連合体に委託したり、ドナー調整会合に EFA 国内連合体を招いたりすることが考えられる。

第三に、CSO のアドボカシー活動を支援する際は、CSO に対して、説明責任と透明性の保証を課すべきである。EFA 運動に限らず、CSO の運動の基盤は、その組織に対する賛同と信頼である。したがって、EFA のための CSO 連合体は、資金の運営に携わるべきではない。GCE が提案している Civil Society Education Fund の構想については、国レベルで活動しているドナーで構成される運営委員会が資金の運営を行うべきである。資金の受益者 = 資金の提供者となることは、受益者の信頼および支持基盤の喪失につながる。言い換えれば、説明責任と透明性を保証することは、CSO の自立性と自律性を保証することに貢献する。この点は、日本の NGO の間で昨今議論されている、ODA の NGO への資金フローの増大に伴う、NGO の自律性・自立性の喪失に対する懸念に対しても示唆を提供していると考えられる。

第四に、日本の NGO は、自分たちの事業が途上国の教育政策に影響を与えているの否かを評価基準に取り入れるべきであろう。

「NGOによる刷新的なアプローチが教育政策に影響を与える」というCEFの目標3は、従来NGOが行ってきた事業は、刷新的ではあるものの、単発的で、規模が小さく、レプリカが困難であるケースが多いという反省のもとに、掲げられている。NGOによるパイロット事業は、システム化されず、持続性が低いという傾向は、我々日本のNGOにとっても共通していると考えられる。CEFの中間レビューは、公的教育機関によるサービスと並行のサービスをNGOが行った場合には、NGOによる事業が政策に影響を与えることは非常に困難なので、最初から公的教育機関の仕組みの中で刷新的なアプローチを普及すべきであるとまで提案している。少なくともNGOは、事業形成時に、プロジェクト目標と関連性がある教育政策の改善に関する目標を上位目標として掲げ、政策改善をもたらす仕組みを活動に組み込んで実施し、評価時においては、政策改善の達成度を評価すべきであろう。

## 注

<sup>(1)</sup> 当初の対象国は、アフリカではカメルーン、ガンビア、ガーナ、ケニア、レソト、マラウイ、モザンビーク、ナイジェリア、シエラレオネ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエの13カ国、南アジアでは、バングラデシュ、インド、パキスタン、スリランカの4カ国の計17カ国であったが、ジンバブエが政治状況の理由によって、対象国からはずされ、16カ国となった。

<sup>(2)</sup> Commonwealth Education Fund (2005) *Global Mid-term Review*.

<<http://www.commonwealtheducationfund.org/downloads/CEF%20Global%20Mid-Term%20Review.pdf>>

<sup>(3)</sup> Global Campaign for Education (GCE) はダカール会議を契機に児童労働廃止のための主に南のNGOの連合体である Global March against Child Labor, 教員組合の世界組織である Education

International、北のNGO (Action Aid、Oxfamなど) によって2001年に設立された。90カ国のEFA市民社会組織連合体が加盟し、会員は3,000万人を数える。日本では、教育協力NGOネットワーク (JNNE) がメンバーとなっている。

<sup>(4)</sup> Civil Society Education Fundsの提案についてのブリーフィングペーパーはCEFの下記ホームページにある。

<<http://www.commonwealtheducationfund.org/downloads/downloads/documents/briefingpaper.pdf>>

## 参考文献

ASPBAE (2004). *ASPBAE Programmes 2004*.

<<http://www.aspbae.org/policyadvocacy2004.htm>>

ASPBAE (2006). *Getting us in Shape for the Tasks Ahead – Asia Pacific RWS Activities 2006*. Real World Strategies (RWS) Planning Workshop for Asia and the South Pacific, Gaining Second Wind towards EFA 2015, 4-6 December 2006 での配布資料.

ASPBAE (2007a). *Update Report Asia Pacific Education Watch Initiative*. ASPBAE Executive committee Meeting 2007 での配布資料.

ASPBAE (2007b). *Real World Strategies 2007 in the Asia Pacific: Gaining second wind*. ASPBAE Executive committee Meeting 2007 での配布資料.

ASPBAE (2007c). *Real World Strategies 2006 in the Asia Pacific*. ASPBAE Executive committee Meeting 2007 での配布資料.

Commonwealth Education Fund (2005). *Global Mid-term Review*.

<<http://www.commonwealtheducationfund.org/downloads/CEF%20Global%20Mid-Term%20Review.pdf>>

Dutch Ministry of Foreign Affairs (2006). *Framework for Strategic Alliances with International NGOs*.

<[http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Grant\\_Programmes\\_grant\\_scheme\\_for\\_international\\_ngos/policy\\_framework\\_for\\_strategic\\_alliances\\_with\\_international\\_ngos\\_xsalinx\\_for\\_2006\\_2010.html](http://www.minbuza.nl/en/developmentcooperation/Grant_Programmes_grant_scheme_for_international_ngos/policy_framework_for_strategic_alliances_with_international_ngos_xsalinx_for_2006_2010.html)>

Global Campaign for Education, ANCEFA & ASPBAE

(2005). Real world strategies: Developing Campaigning Skills to influence education policy and practice – A funding proposal. Unpublished mimeo.