

1. はじめに

1 - 1 研究の背景

Early Childhood Development (以下、ECD) とは、乳幼児にとっての最善の身体的、知的、情緒的、社会的発達を包括的に促進するマルチセクターのケアと教育活動を指す。途上国において ECD の活動は、乳幼児の保護者やコミュニティーの参加を通して実施される場合が多く、地域社会の活性化にもつながる開発努力の一つとなっている。

ECD はその重要性にもかかわらず、過去約半世紀にわたる開発援助の歴史のなかで、一部の国や機関を除けば、低い優先順位しか与えられて来なかった。マクロ経済成長とそれ伴う均霏効果¹が開発の中心課題とされた 1950、60 年代はもちろんのこと、人間の基本的ニーズの充足が新たな開発課題としてクローズ・アップされた 1970 年代でさえ、そうしたニーズは食糧確保や基本保健医療・初等教育サービスの提供と考えられ、ECD がその中核を成すことはなかった。もちろん、このような事実は ECD 本来の重要性を否定するものではなく、開発途上国の限られた財源のなかでは、より政策的優先度の高い課題、例えば近年では貧困削減や初等教育の普遍化などが選択されてきたということに過ぎない。

ところが、近年、国連機関を中心に ECD を優先課題の一つに取り上げる傾向が見られるようになった。例えば、世界銀行は 1999 年に発表した教育部門の開発戦略において、ECD を四つの優先課題の一つに掲げている。1990 年からの累計ではすでに 13 億米ドルを超える融資を行い、ECD への支援額では世界最大となっている。特に、サハラ以南アフリカ諸国における ECD への融資額は 1990 - 96 年累計の 800 万米ドルから、1997 - 2005 年の推定値を含めた累計で 1 億 2,500 万米ドルへと約 15 倍にも激増している²。世界銀行は多額の融資を通して途上国の教育政策のあり方に大きな影響力を有するだけに、その動向は注目に値するだろう。また、子どもの権利を擁護する UNICEF においても 1998 年以降、組織全体としての優先課題の一つに ECD を取り上げるようになった。なぜ、これらの機関は近年になって ECD の政策的優先度を上げたのだろうか。

それにはいくつかの理由が考えられる。第一に、貧困削減と基礎教育の普遍化という互いに関係した二つの重要な開発課題の達成において、ECD の普及が有効な手立てとなりうるという見識を国際機関が持つようになったことが考えられる。この二つの国際的課題は、世界的合意と長年の努力にもかかわらず、相変わらず未解決のままとなっている。例えば、貧困削減について、1987 - 98 年の間に 1 日 1 米ドル以下で生活する途上国の貧困層は 28 % から 24 % へと減少したものの、これは総人口の増加に伴う結果であって、貧困者数そのものは約 12 億人とほとんど変化していない³。一方、基礎教育の完全普及についても、1990 年に採択された「万人のための教

¹ 途上国で資本蓄積の不足が克服され、マクロ経済が順調に成長すれば、その便益は長期的には政府の介入なしに、最貧困層を含む途上国社会の隅々にまでトリクル・ダウンするという考え。

² World Bank (2001a) p. 5

³ World Bank (2000) (西川監訳 2002) p. 42

育世界宣言（World Declaration on Education for All：以下、EFA宣言）」以降、10年間の結束した国際支援にもかかわらず、2000年までの完全普及の目標達成には至らず、全体として就学率の上昇は見られたものの、一部のアフリカ諸国では就学率の後退さえ見受けられたのである⁴。この点、ECDは所得格差を説明するとされる貧困層乳幼児の発達刺激に乏しい家庭環境を改善したり、小学校就学前に就学の素地を向上させたりする効果があると言われる。

第二に、昨今、そのようなECDの効果の論拠となる実証研究結果が数多く得られるようになったことも一因と考えられる。1960年代半ばアメリカ合衆国のジョンソン（Johnson）政権下での「貧困との闘い（War on Poverty）」において展開された貧困層幼児向け就学前教育（名称：ヘッドスタート・プログラム、Head Start Program）は、その長期的かつ広範囲な実践によりつねに評価の対象となってきたが、1970年代の評価結果は押し並べて否定的な内容であった。しかし、近年では貧困層幼児を対象とするペリー・プレスクール（Perry Preschool）の縦断的研究をはじめ数々の研究を通して、就学前教育は子どもの学力向上、留年や中途退学の低下、非行や犯罪回避などに効果があり、しかもそれらの効果は持続し、収益率も高いことが証明されている。同様に、途上国においても実践が蓄積されるに伴い、ECDによる広範囲の効果を示す評価結果が得られるようになった。

第三に、上述のEFA宣言において「ECDが基礎教育の一環である」と明示されたことは、ECDに対する人々の認識を高めるうえで大きく貢献したと言えるだろう。もちろん、世界銀行やUNICEFは本会議の主催者に名を連ねていたのであるから、これをもって国連機関によるECD重点化の根拠とすることは不適切と思われるだろう。しかし、EFA宣言の初案においては基礎教育の概念にECDは含まれていなかったと言われる⁵。それが変更されたのは、複数のNGOからの圧力と事前に行われた地域別会議における討議を反映した結果であった。最終的に、EFAの行動枠組みには特に恵まれない子どもに対するECDサービスの拡大という目標が組み込まれ、そのフォローアップとして2000年に開かれた「世界教育フォーラム（World Education Forum）」においても世界が達成すべき六つの目標の一つにECDの拡大と改善が挙げられたのである。

第四に、ECDへの重点化は1990年代以降、「人間開発」という新たな開発目標が人々の共通認識となったこととも関係している。人間開発は「人々の選択肢を拡大するプロセス」と定義されるが、その概念構築に関わったセン（Sen）は彼の近著においてさらにその概念を広げ、「開発は人々が享受するさまざまな本質的自由を増大させる過程であり、その重要な尺度は人が自ら価値があると思うような人生を選択する自由を持つかどうかにある」と述べている⁶。ECDは、人の一生を大きく左右されると言われる生後数年間の生き方に深く関わる分野であり、センの言う自由と与える影響は多大である。そのため、乳幼児期にECDを通して国や地域または家族が子どもにどのような生活・教育環境を提供できるのかは、人間開発そのものに関わる肝要な課題であると言えるだろう。

⁴ UNESCO (2000a) p. 31

⁵ Black (1996) p. 234

⁶ Sen (1999)(石塚訳2000) pp. 1, 99

第五に、1989年に国連で採択された「子どもの権利条約」は現在ほぼすべての途上国で批准されているが、ECDサービスの提供は条約で示された子どもの生存や成長、発達や教育などに関するさまざまな権利を保障することにつながる。世界的にも民主化が進む今日、子どもを含めた社会構成員一人一人の人権を擁護することは以前にも増して重要な課題となっている。

最後に、2000年に採択された「国連ミレニアム開発目標（United Nations Millennium Development Goals: MDGs）」の全八つの目標のうち、実に六つの目標達成にECDの普及が有効な方策となる。これら六つの目標とは、2015年までの貧困者数の半減、全児童の初等教育課程修了、教育レベルにおける男女格差の解消、5歳未満児死亡率の減少、妊産婦死亡率の減少、マラリアや他の疾病の撲滅である。冒頭にも述べたとおり、ECDは子どもの保健衛生や栄養面でのケアだけでなく、教育活動や保護者への育児支援も含めたマルチセクター・アプローチ（Multisectoral Approach）を用いるため、その普及はMDGsの達成にもきわめて重要な戦略となる。

以上を再考するに、これらの理由は国際援助機関だけに説得力があるものではない。貧困削減や初等教育の普遍化は国際社会に共通の課題であることから、今後は日本を含めた他の開発援助機関でもECD支援の重点化がより説得力を持つようになることは十分に予想される。そのような場合、はたして日本政府はECDにおいてどのような国際支援を展開することができるのか。本研究の問題意識はここにある。これまでの日本の援助実績を見ると、青年海外協力隊の幼稚園教諭や保育士派遣を除けば、ECD支援はほとんど未知の領域といっても過言ではない。また、日本の子どもを取り巻く現状は途上国における子どもの状況と大きく異なっており、日本での幼児教育の経験蓄積がそのまま途上国で役立つとは考え難い。その一方で、既述のように開発途上国でのECDの普及が結果的に人間開発の達成につながるのならば、当該分野への支援は元来、教育投資に高い価値を置く日本国民の広い理解と支援を得るだろう。本書が日本のECD支援のあり方を取り扱うのは以上のような背景によるものである。

1 - 2 研究の内容

本研究は、開発援助において近年その重要性が高まりつつあるECDに着目し、途上国においてECDの普及がもたらす効果や意義、ならびに途上国でのECDの現状と課題を整理したうえで、主な国際援助機関の動向と途上国での成功事例の分析を通して当該分野における日本の援助形態の提言を行うことを目的とする。

具体的には、まずECD用語に関する概念整理を行ったうえで、ECDへの参加による効果とECD普及の意義をまとめる。貧困層幼児向けの補償教育の実績が長いアメリカ合衆国での研究結果や途上国におけるECD実践の評価については、効果と意義のなかでも随時触れながら、代表的な研究結果を個別に論及する。次に、開発途上国でのECDの現状と課題について特に当該分野で課題の山積するサハラ以南アフリカ地域を中心に分析する。日本による支援形態の提言策定に当たっては、以下の二つの課題を設定する。すなわち、1) 世界銀行やUNICEFなど当該分野での豊富な援助実績を有する多国間援助機関や、日本を含む主要な援助国はこれまでECD支

援についてどのような方針を持ち、どのような支援を行ってきているのか、2) 開発途上国の貧困地区や農村部における ECD の成功事例にはどのようなものがあり、そこではどのような実践アプローチが用いられているのか、の二点である。成功事例については国際援助機関による支援事例に言及する際も成功例を選んで参考とする。以上の分析を経たのち、主な支援対象地域であるサハラ以南アフリカ諸国における実情を熟慮したうえで、最終的に日本による ECD 支援のあり方についての提言を行う。

研究方法については、時間的制約から文献調査を基本とし、日本の支援実績については関係者との面談、多国間や二国間援助機関の方針については各機関の ECD 担当者との連絡を通して情報の収集・補完に努めた。また、既述のとおり、本研究が取り上げる ECD は子どもの全人的発達の促進を目指して、保健衛生や栄養、知的発達、社会的情緒的発達など複数のセクターを同時に扱うマルチセクター・アプローチを用いる。場合によっては、母親に対する雇用創出や識字教育など保護者のニーズへの対応策もその実施内容に含まれることもある⁷。なぜ、そのようなアプローチが効果的であるのか、それを実践するに当たっての課題は何かについても本書のなかで考量する。

1 - 3 本書の構成

本書は、本章を含めた以下の 6 章より構成される。第 2 章では ECD と関連用語の概念整理と理解を図りながら、先進国における ECD の発展経緯にも短く触れる。その後、ECD の効果と意義を詳述する。効果については ECD への参加が受益者個人に与える直接的効果と長期的効果に分けて説明したのち、ECD の普及が国家や地域といった社会に与える意義を扱う。それらの論証として、アメリカ合衆国と途上国における ECD の実証例や包括的評価結果などを複数取り上げる。第 3 章では、サハラ以南アフリカ諸国を中心に、途上国の乳幼児を取り巻く状況を概観したのち、量的・質的側面から見た ECD の現状をまとめて ECD の課題は何かを考える。続く第 4 章では、UNICEF、世界銀行、UNESCO の三つの多国間援助機関とオランダ、アメリカ合衆国、カナダ、スウェーデンの二国間援助機関における ECD の援助動向、さらにベルナルド・ファン・レール財団 (Bernard van Leer Foundation: BvLF)、アガ・カーン財団 (Aga Khan Foundation: AKF)、セーブ・ザ・チルドレン USA (Save the Children USA: SCU)、キリスト教児童基金 (Christian Children's Fund: CCF) といった積極的な ECD 支援を展開する財団や国際 NGO の援助動向に触れ、現存する援助機関間の ECD ネットワークについても言及する。その後、日本の援助実績について政府開発援助と国内 NGO / NPO による支援に分けて整理する。第 5 章では、第 2 章や第 4 章で言及された ECD プログラムの成功事例に加え、新たにいくつかの事例も取り上げて、これまで途上国で有効とされている ECD の実践アプローチを分類し、体系的な理解に努める。以上を踏まえ、最終章において日本による ECD 支援のあり方に関する提言を述べる。

⁷ Myers (1992) p. 156