

6. 日本の ECD 支援のあり方に関する提言

本章では、本書のこれまでの分析や議論を踏まえたうえで、日本の ECD 支援のあり方に関する提言を行う。提言は次の三つの内容から構成される。最初に、ECD の支援に関する基本的な考え方を三点示す。次に、SSA における ECD の課題に照らして、考えうる五つの ECD 支援のアプローチを挙げる。最後に、第 4 章で扱った日本の援助動向も参考にし、JICA のスキームのなかでの ECD 支援の具体的戦略について提言する。

6 - 1 基本的な考え方

少数のプロジェクトを除けば、ECD は日本にとって新しい国際協力の領域の一つと言える。そのため、ECD 支援に関する基本的な考え方を以下に示しておきたい。

(1) ECD 支援は初等教育の普遍化の課題達成前から必要である

今日、途上国の教育支援における最重大課題は初等教育の普遍化であって、その課題達成に至るまでは ECD 支援は不要とする考え方がある。しかしながら、本書第 2 章で細部にわたり論じたような ECD の効果と意義や、第 3 章で言及した SSA 諸国の子どもを取り巻く現状に照らせば、ECD 支援は初等教育の普遍化支援に平行して着手されるべき課題である。言い換えれば、ECD サービスの拡大は初等教育を完全普及し終えた国のみならず許される「贅沢品」ではない。子どもやその家族を取り巻く生活改善全般に関わる ECD サービスは、初等教育の普遍化過程にある国の貧困層や少数民族など、社会的経済的に最も脆弱なグループにこそ最もニーズの高い「必需品」であり、その効果は彼らの生涯にわたって持続し、当事者のみならず社会全体にも裨益するのである。

ECD 支援が初等教育の普遍化の課題達成以前から必要であるとする考えは、公正という観点からさらに説得性を持つ。周知のとおり、世界の人々が教育機会の拡大努力を通じた公正な社会の実現に切なる想いを寄せて久しい。しかし、それはすでに教育機会が飛躍的に拡大された今日においても満たされず、初等教育の完全普及が達成される将来においても変わりがないだろう。なぜなら、EFA 宣言にも謳われたとおり、「学習は出生とともに始まる」のであり、階層間によって人生最初のスタートが異なるという事実がすでに不平等社会の礎を築いているからである。不平等なスタートを強いられる貧困層や少数民族の子どもにとっては、社会の構成員全員が小学校を卒業できるようになってからようやく ECD サービスの利用機会を与えられるのではあまりにも遅すぎるのである。

(2) ECD が扱うのは教育セクターだけではない

ECD プログラムは教育セクターを中心とする場合が多いが、これを教育セクターのプロジェクトであると枠組みを固定させてしまうと、その本質を見誤ることになる。すでに何度も繰り返してきたとおり、子どものニーズは多面的かつ包括的であり、教育、保健、栄養、衛生など、分

断された複数のセクターにまたがっている。そのため、ECD プログラムではマルチセクター・アプローチが不可欠な戦略となっている。

ECD プログラムが施設・在宅ベースのどのアプローチを取り、どのような内容から構成されるのかは、対象となる子どもとその家族のニーズに拠る。当然、ECD では「発達(Development)」を扱うため、知的社会的発達の促進を目的とする活動が含まれる必要がある。しかしながら、その活動が全体の構成では補足的な位置を占める場合もあり、必ずしも教育セクターを中核としない場合がある点、留意を要する。したがって、ECD 支援の立案に当たっては受益者のニーズに応じて、柔軟かつセクター横断的な対応を図ることが重要である。

(3) ECD 支援では、子ども、家族、コミュニティという三つの主体に同時に働きかける必要がある

ECD 支援は単に子どもだけを対象とするものではなく、子ども、家族、コミュニティの三つの主体に同時に働きかけることを戦略とするものである。というのも、子どもの生存、成長、発達の過程は子どもを取り巻く環境、すなわち家族やコミュニティと切り離して考えることはできないためである。例えば、家族がどのような育児活動を行うかは直接的に子どもの生存や成長、発達の度合いを左右するし、ある家族の育児活動はその周辺社会の社会的文化的経済的な側面と深く関係している。そのため、ある家族がどのような育児知識や態度を身に付けているか、どのようなサービスを必要としているのかについては、コミュニティの社会的文化的経済的背景の把握なしには考えられない。

上記三体のいずれにも働きかけることは、ECD プログラムの持続性やコミュニティ開発の視角からも重要である。一般的に SSA 諸国の政府は ECD を優先課題には挙げていないが、重要視している場合でも財的人的資源の裏付けのないケースが多い。そのため、貧困地区で ECD サービスの拡大を行うにはコミュニティが主体となって自立的持続的なプログラムの運営に当たることが現実的解決策となる。また、コミュニティの住民は ECD プログラムの運営過程において地域社会としての結束を固めたり、自らの運営管理能力を向上させたりする。それがひいては ECD をエントリー・ポイントとするコミュニティ全体の開発促進につながる可能性も少なくないのである。

6 - 2 ECD 支援へのアプローチに関する提言

以下では、第 3 章でまとめた SSA における ECD の課題を参照しつつ(表 3 - 5)、それらの課題達成のために国際援助機関が取り得る支援へのアプローチについて述べる。これらのアプローチはそれぞれが独立して実施される場合と、いくつかのアプローチを併用して実施される場合が考えられる。

(1) アクセス拡大のアプローチ

ECD へのアクセス拡大は SSA をはじめとする途上国で最重要課題となっている。そのため、

農村居住者や貧困層の子どもに対して新たなサービスが届くような国際支援が強く望まれており、以下に挙げるいくつかのアプローチを含めても、最も必要性が高いものと言うことができる。ただし、相手国政府にはプログラムを直接管理運営する人材も財源もないのが一般的であり、そのため援助機関の多くは次のような手法を選択している。それは、コミュニティを運営主体とする ECD 施設において、コミュニティによって選出された准教諭が担当省による短期訓練を受けたのち、マルチセクターにわたるサービスを幼い子どもに提供するというもので、利用者負担が主な費用回復の手段となる（本書 4 - 1、4 - 2、4 - 3 参照）。もちろん、アプローチはこれに限ったわけではない。参考材料として本書ではすでに 13 のアプローチの分類を示しているが（表 5 - 1 参照）、その長所短所を踏まえて、対象地域の子どもや家族のニーズに照らして最も適切な方法が選択されなければならない。

そのような選択に当たっては、事前の綿密な調査を通して受益者となる子ども、家族、コミュニティの社会的文化的背景とそのニーズを正確に把握する必要がある。そのうえで、誰がプログラムの管理運営を行うのか、誰がマルチセクターの調整役を担うのか、どのようにプログラムを持続させるのかなどについて具体的戦略を熟考しなければならない（本書 5 - 3 参照）。また、利用者費用負担のサービスでは貧困層は簡単にターゲットから外れてしまう可能性が高いので、受益者に含まれるよう特別の配慮を払うことが肝要である。なお、ニーズ調査項目についてはその一例を表 6 - 1 に挙げたので参照されたい。

アクセス拡大における基本的戦略としてはパイロット・プロジェクトの試行から着手するのがより安全で現実的であると思われる。サービス拡大の対象集団に対してプロジェクトが選択した、もしくは新たに考案したアプローチが効果的かどうかは実際に運営してみなければわからないし、また SSA の行政機関側にも多くはそのような運営管理のノウハウがまだ蓄積されていないためである。

(2) 需要喚起のアプローチ

SSA における ECD の低い普及率はサービスの供給不足と同時に、需要不足の問題であることを指摘した（本書 3 - 2 - 1 参照）。アクセス拡大のアプローチはこの需要喚起のアプローチと併用することでさらに効果が上がるものと考えられる。ただし、需要喚起に当たっては、SSA の女性の半数以上が非識字者であること、マスメディアが完全普及していないことや財源不足が実施上の障害となりうることを先に指摘した。そのような状況下で、どのような活動を通して潜在的利用者の需要を喚起できるのだろうか。

表 6 - 2 に考えられる戦略を大きく四つ列挙した。第一の戦略としては、玩具ライブラリーでの遊びや読み聞かせの会を開くなどして、保護者と子どもに遊びを通じた学習の楽しさや重要性を知る機会を与えることにある。玩具は現地調達の方法を用いた手作りの素朴なものでよいだろう。二つ目の戦略は、保護者本人に対して直接裨益するような活動を ECD 施設などで実施することである。それには成人識字学級や各種講習会などいくつかの選択肢が考えられる。このような機会を通して、まず ECD サービスに関心を寄せてもらうことが需要喚起の最初のステップとなる。次に、社会マーケティングと呼ばれる一連の戦略が考えられる。ECD の重要性を伝える

表 6 - 1 ECD のニーズ調査項目の一例

領 域	項 目
経済、社会、政治、人口関連の指標	<ul style="list-style-type: none"> ・年齢別 / 性別ごによる人口分布と人口動態 ・政府の形態（民主主義など） ・政府機関の構造（分権化の程度、省庁間の職務区分など） ・法的枠組み内での国家政策 ・雇用と収入（性別ごとに） ・識字と修学水準（性別ごと、民族別、地域別） ・教育システムの効率 ・社会的組織や民族ごとの組織とその分布 ・話される言語とその使われ方 ・異なる集団での家族形態とその変化 ・女性の役割や地位
資源	<ul style="list-style-type: none"> ・利用可能な ECD サービスや子ども / 家族に関係したプロジェクトやプログラム ・家族や幼い子どもに関わる制度や組織 ・人的資源 ・財源
コミュニティ	<ul style="list-style-type: none"> ・利用可能なサービスとその分布（保健ケア、社会福祉、子どもの発達を扱うサービスなど） ・インフラ
家族の特徴	<ul style="list-style-type: none"> ・家族のタイプ（拡大家族、核家族など） ・家族構成 ・家族構成の安定性 ・収入とその使途 ・家族内の大人の教育水準 ・子どもの将来や教育に対する親の期待 ・育児に関する信念や価値観 ・育児活動 ・家庭で話される言語 ・家庭環境（物質的、教育的）
子どもの状況	<ul style="list-style-type: none"> ・子どもの生存、保健、栄養 ・子どもの発達 ・小学校での進学・進級状況（就学率、留年率や中退率）と学業成績

出所：Evans, Myers and Ifed（2000）pp. 47-48

メッセージを盛り込んだ劇の実演など、さまざまな手法があるが、これらは数回で終わってしまう傾向があるため、あくまで上記二つの戦略を補完するものと捉えるべきであろう。最後に、すでに ECD サービスの利用者ではあるが、保護的ケアを根拠とする需要を ECD 本来の効果に基づく需要に転換するための意識化の戦略として、良質のサービス提供を挙げた。そのようなサービスを通して子どもの知的社会的情緒的発達面での成長に親の気づきを期待するものである。

表 6 - 2 ECD の需要喚起のための戦略と活動

戦 略	具体的活動
1. 保護者とその子どもに遊びや学習の楽しさと重要性を実感する機会を与える	<ul style="list-style-type: none"> ・玩具ライブラリー ・お話の会（読み聞かせ） ・移動式図書館
2. 保護者本人に直接的に裨益するような活動を展開する	<ul style="list-style-type: none"> ・成人識字学級 ・各種教室（縫製、織物など） ・必要とされる器材の無料または低額貸し出し ・各種講習会（保健衛生、栄養知識など）
3. 社会マーケティング手法	<ul style="list-style-type: none"> ・無料のインフォーマルな会合を開く ・メッセージを伝えるような劇を創作し、実演する ・概念を表象するロゴマークや強いイメージを作り出す ・スローガンや歌などをつくる ・催し物（スポーツ大会など）やコンテスト、宝くじの機会利用 ・宗教施設や保健施設からのメッセージの発信 ・（可能な場合）ラジオ、テレビ、映画などのマスメディアを利用したメッセージの伝達（コスト高が難点）
4. 保護的ケアを求めて ECD サービスを利用する保護者に本来の ECD の効果と意義を認知する機会を与える	<ul style="list-style-type: none"> ・質のよい ECD サービスの提供（特に子どもの知的社会的情緒的発達促進への働きかけ）

出所：筆者作成。ただし、社会マーケティングの手法については Evans, Myers, and Ilfeld (2000) p. 160 を参照した。

(3) 質の改善のアプローチ

ECD サービスの質の向上を図るアプローチにも国際援助機関による支援が期待される。ただし、このアプローチでは支援を行うことで最終的に誰が裨益するのかを注意深く見極める必要がある。例えば、首都圏での公立幼稚園教諭を養成する学校で教官の能力向上などを通して質的改善を支援することは、それ自体に意義はあっても、本来ターゲットとすべき貧困層や農村居住者との関わりは薄れてしまうだろう。というのも、一般的には都市部の公立幼稚園に通うのは中流家庭の子どもが中心だからである。よりターゲット集団に関連した形での質の改善支援であれば、国家レベルもしくは地方レベルでの ECD 准教諭を対象とする養成研修もしくは再訓練への支援が考えられる。例えば、世界銀行がケニアで支援した ECD プロジェクトもこのような性質のものであった（表 4 - 8）。上記のような教員訓練に対する支援以外にも、この分野では、カリキュラム開発、教材・教具の開発、小学校との連携強化において支援が可能であろう。

(4) 行政能力向上のアプローチ

質的向上の課題のなかでは、SSA において ECD プログラムの円滑的運営に必要とされる人材が育っていない点も指摘されていた（本書 3 - 3 (3) 参照）。これは、中央政府や地方行政組織において ECD 関連行政官の能力向上に対する支援の必要性があることを意味している。同様に、中央と地方の行政組織を対象に ECD 関連のデータ収集をシステムティックに行えるような体制作りにも支援を必要としている。また、地方行政組織に属する視学官の能力向上の支援もこの分

野に入るだろう。ただし、これら行政官の能力向上も、実際に貧困層を対象とするような ECD 施設やサービスの運営や視学に携わらなければ意味がない。したがって、やはり、この分野の支援においてもそれが最終的には誰に裨益するものなのかを熟慮する必要があるだろう。

(5) 政策支援のアプローチ

最後に、ECD を推進するような子どもの統合的ニーズの視点に立った、子どもや家族を対象とする国家政策の策定を支援するアプローチが考えられる。しかしながら、この分野においてはすでに UNICEF、世界銀行、UNESCO が実績を積んでおり、それら国際機関の比較優位に鑑みれば、日本にとってはこのアプローチは中心的な支援策とはならないかもしれない。ただし、そのなかでも可能性として残るのは、ECD 関連の法整備に関する支援などであろう。女性職員を多く抱える職場が ECD 施設の設置や無料サービス提供を行うよう義務づける法案策定の支援などがその一例である。

(6) 戦略上の留意点

以上のアプローチを展開するうえでは、次の二つが戦略上、留意すべき点として考えられる。一つは、他の援助機関とのパートナーシップを通じた支援である。本書第 4 章で見たように、国際援助機関や国際財団・NGO はそれぞれに強みがあり、各機関が協力して、互いの支援を補完し合うことが効果や効率の向上につながるものと思われる。SSA で活動している援助機関間にもこのようなネットワークが存在するかはすでに述べたが（本書 4 - 4 参照）、それらを有効に活用し、協力体制の強化につなげるべきであろう。もう一点の留意事項は、特別なニーズを持つ子どもへの対応である。避難民の子どもについては緊急支援の援助機関が多く存在しているが、近年驚くべき速さで子どもへの被害が及んでいる HIV/エイズによって孤児となったり、本人自身が HIV 感染者となったりした子どもに対して、どのように対応すべきかという問題がある。日本はこの分野における経験の蓄積がほとんどないので、現時点では現地の調査研究活動やパイロット・プロジェクトの実施を支援することなどが考えられるだろう。

6 - 3 具体的戦略に関する提言

以下では、日本の支援動向の分析結果に照らして、JICA の援助スキームを念頭に置きながら、ECD の支援においてどのような具体的戦略が考えられるかを考える。

(1) 現行プロジェクトの内容再考と ECD 関連活動の追加

ECD は子どもや保護者の包括的なニーズに対応するものであるため、子どもや保護者（特に女性）に関わる現行プロジェクト（特に母子保健や WID 関連）を再考して、不足していると思われる ECD 関連の活動を追加することが可能である。これは、一つの核心的セクターに他のセクターを加えるという点で初期段階の統合的アプローチとも言える（表 4 - 5 参照）。具体的には、以下のような可能性が考えられるだろう。

- a) WID / 社会林業関連プロジェクト：コミュニティー運営主体型の ECD サービスの追加。もしくは、雇用創出やマイクロ・ファイナンスの一環としての自宅開放型アプローチを取る ECD サービスの追加。
- b) 教育プロジェクト：乳幼児対象の場合は子どもの保健衛生 / 栄養改善に関する活動の追加。小学生対象の場合は就学前教育活動の追加。
- c) 母子保健やその他の保健衛生 / 栄養プロジェクト：子どもの知的社会的情緒的発達を促進する活動の追加。

(2) JOCV の戦略的派遣

ECD 関連の職種の隊員を戦略的に派遣する必要があるが、それは以下の点を通して可能であると思われる。

- a) 貧困地区への派遣重点化：すでに述べた ECD の課題を踏まえれば、SSA などの低所得国での貧困地区に焦点を当てた派遣を進める必要がある。
- b) チーム派遣の促進：可能な限り、幼稚園教諭や保育士だけでなく、保健士や栄養士、プログラム・オフィサーなどによるチーム派遣を進め、統合的な ECD 支援の促進に努める。
- c) 「草の根無償」や「子どもの福祉無償」との連携：「草の根無償」では少数であるが、ECD 関連の施設整備支援が行われている。また現在、「子どもの福祉無償」は子どもの保健衛生分野でワクチンや蚊帳の支給を行っている。これらの活動と ECD 関連の隊員派遣と連携させることが可能であろう。
- d) 途上国の現地 NGO への派遣：途上国貧困地区での ECD は現地 NGO によって運営されていることが多いため、それらの機関との密な連絡を通じた派遣の開拓が必要である。

(3) 他の援助機関とのパートナーシップを通じた支援

現在、二国間援助機関のほとんどは独自での ECD 支援には着手せず、UNICEF や世界銀行など他の援助機関への財政支援という形での支援を行っている。長年の経験が蓄積されているこれらの機関への財政支援では、支援国の存在感が弱まる点は否めないが、途上国にとっては大きな効果が期待できる。

- a) 国際援助機関 (UNICEF、世界銀行、UNESCO)：ECD プロジェクトに限定した財源の提供
- b) 国内外 NGO や財団への財政支援：草の根技術協力を通じた日本の NGO への財政支援、ECD 実施における国際・現地 NGO や財団との協力

(4) ネットワーク作りによる有効な経験・知識の共有

当該分野での経験の蓄積が少ない日本にとっては、途上国での ECD 支援に有効な経験・知識を常時共有できるようなシステムを構築することが重要である。例えば、JICA、お茶ノ水女子大学、2001 年に設立された教育協力 NGO ネットワーク、協力隊幼児教育ネットワークなどの間で ECD 協力体制を築き、途上国での ECD の効果的実施に関わる経験や知識の体系化を行うことが可能である。また、セネガルの「子どもの生活環境改善計画調査」(本書 4 - 5 - 1 (2) 参照)

は、日本による ECD 支援の先駆的事例として現地でも高い評価を得ている。この経験を取りま
とめて他国での ECD 支援への参考資料とし、有効に活用する必要があるだろう。

(5) 独立した ECD 支援プロジェクトの実施

上記の提言は (2) を例外として、その他はすべて間接的支援もしくは準備作業となっている
が、直接的な ECD 支援の可能性としては次のような項目が考えられる。なお、ECD の直接的支
援では草の根レベルでの活動が多くなるため、現地 NGO や地域の代表的団体など有効なパート
ナーを見つけることが肝要である。

表 6 - 3 独立した ECD 支援プロジェクト案の一例

#	想定される支援例	想定される C/P 機関	想定される パートナー機関	専門家	開発調査	協力隊	技協プロ	無償	研修事業
(1)	コミュニティー運 営主体型の ECD プ ロジェクトの実施	中央政府 地方行政 現地 NGO	コミュニティー の団体 住民	×	×	×	×		
(1)	施設型 ECD のイ ンフラ整備	中央政府 地方行政 現地 NGO	財団 / NGO コミュニティー の団体 住民					×	
(2)	ECD の重要性に 関する啓蒙活動	中央政府 地方行政 現地 NGO	財団 / NGO コミュニティー の団体 二国間援助機関 養成機関	×		×			
(3)	ECD 准教諭の養 成研修や再訓練の 質的向上	中央政府 地方行政 現地 NGO	財団 / NGO UNICEF 世界銀行 二国間援助機関	×		×	×		×
(3)	ECD カリキュラム や教授法の改善、 教材教具の開発	中央政府 地方行政 現地 NGO	UNICEF 世界銀行 UNESCO 二国間援助機関 現地大学 財団 / NGO	×		×	×		×
(4)	ECD 関連の中 央 / 地方行政官の 能力開発	中央政府 地方行政	- -	×					×
(4)	モニタリングと評 価活動への支援 (視学官訓練を含 む)	地方行政 現地 NGO	財団 / NGO UNICEF 世界銀行 二国間援助機関	×		×			×
(5)	ECD 関連の政策 策定への支援	中央政府 地方行政	UNICEF 世界銀行 UNESCO	×	×				

(注) 右端の番号は本章 6 - 2 「ECD の支援アプローチに関する提言」の本文中で述べた際の番号である。

出所：筆者作成