

ワシントンDC開発フォーラム10月24日BBL

## 復興支援における教育協力のありかた -アフガニスタンにおける日本の協力を例として-

キックオフスピーカー： 内海成治氏(大阪大学大学院人間科学研究科教授)

---

【冒頭プレゼンテーション】

### はじめに

アフガニスタンには、2002年の4月に第一回技術協力調査団に同行して以来、何度か赴いている。また、2002年暮れから1年間、アフガニスタンの教育省にアドバイザーとして出向した。今日は、アフガニスタンの教育支援を例にとって、日本の復興支援・開発協力の変化について話をしたいと思う。

### アフガニスタンについて

まず、アフガニスタンでは、9・11の後、間もなく戦闘は終わり同2001年12月にはボンの会議で暫定政権の形成された。その後、東京にて復興会議が開催され、45億ドル支援が決定された。日本は復興3年間に5億ドルの拠出を約束。すでにその資金もなくなってしまい、アフガン政府としては新しい援助を求めているがなかなか出してもらえていない。暫定政権から移行政権へと変わり、2004年1月には新憲法が設立された。2004年10月に大統領選がありカルザイ氏が当選。2005年9月には国会議員選挙がおこなわれた。新政権はいくつかの民族・派閥グループによる合同政権のようなものだが、排除されているグループもあって火種として危惧されている。アフガニスタンは6カ国と国境を共にする国。パキスタンに近いところにはパシュトゥーン人、北はタジク人、ウズベク人、中央にはハザラ人。それぞれ言葉も宗教も異なる複合民族国家である。多数民族はパシュトゥーン人である。

### アフガニスタンの教育事情

国内の殆どの学校は倒壊してしまっていて今も建て直されていないものが殆ど。JICAの無償、UNDPの資金によるJEN(日本のNGO)の支援、日本のUNDPへの緊急雇用対策資金、近畿日本ツーリストとライオンズクラブの共同支援、などによって学校建築や体育館建築が行われている。

アフガニスタンではタリバン政権時代の約5年間、女子が学校に行くことができなかった。ある調査では、教員が迫害にも遭いつつ、自宅でホームスクールのようなものを開催していたという記録もあり、教育に対する情熱を感じる。しかしそれでも学年が遅れてしまった女子が多くいるので、12月から2月まで学校が休暇の時期に「ウィンタースクール」を開催し、そこに80%以上の日数を出席して好成績をおさめれば飛び級を許可するというシステムを作った。2002年、2003年ではほとんどの学校で開催され、現在はそのシステムを必要とする学生数も減ってきたので、各地区で一校を選んで冬に開催している。

バーミヤン地域はアフガニスタンのなかでも特殊な地域でもあり、そこにはハザラという民族が住んでいる。基本的にはアジア系民族で、アフガニスタンの他民族とは宗派も違い、元来迫害されてきた。タリバン政権時代にはハザラ人のほとんどが難民として国外に出てしまっていたが、今は戻ってきて再建しているところである。バーミヤンでは特に女子の学校が少なく、中等学校以上は2校しかない。また、女子教員が少ない(アフガニスタンでは宗教・文化的理由から、女子は女子校および女性教員によってのみしか教育されるべきではないという認識が非常に強い。)女子就学率が国内でも著しく低いので、重点支援地区になっている。アフガニスタンでは学校建物の殆どが日干し煉瓦造りで、メンテナンスをしないとすぐに壊れてしまう。また、椅子や机もないことがほとんどで、多くがテントを張って地面に座って学習している。

## 学生数・教員数

全国で学校(初等・中等)の数は6000。学生数は以下のとおり:

2002年 2,906,000人(女子 885,000 男子 2,021,000)

2003年 3,450,000人(女子 1,110,000 男子 2,340,000)

2004年 3,880,000人(女子 1,270,000 男子 2,610,000)

2002年教員数 73,073 (女性教員 20,566 男性教員 52,507)

問題としては、女子の就学率が非常に低いこと。教員は7万人ほどいるが実際には11万人必要とされ4万人不足している。教員に関しても問題は男女比のバランスの悪さ。女性教員が少なく、またその多くが都市部に居るので地方では女性教員が特に欠乏している。高等教育は意外と進んでおり、全国でも17ほど大学と呼ばれるものがある。

## 教育予算 - 2003年を例に

アフガニスタンの教育予算システムは非常に変わっている。一般予算からは公務員給与(教員給与)として予算がつけられる。しかし、開発予算としては額が掲載されてはいるのだが、これに関しては国から予算がでるわけではなく、教育省や高等教育省が自ら努力してドナーから受け取ってよいとされる額である。教育関係で開発予算は2億5千ドルまで許可されているが実際にドナーからでるのはこの30%ほどであり、今年はまだ17%しか出ていない状況である。これではだめだという議論もあるが、他にやりようがないというのが現状である。

## 教育分野における復興活動

アフガン復興における教育分野での取り組みとして、学校建設、教員育成、カリキュラム改革、が柱となっている。ただ、政府計画がドナーの意向と食い違うケースも多くある。例えば、教育省は32の州にそれぞれ85校、計2750校の学校を作りたいというが、それは全く根拠のある数字ではない。州によって人口も就学率も違うのに押しなべて85校ずつというのはおかしい。ドナーとして疑問を呈してみても、どちらにしろ足りないのだから、という答えが返ってくる。教員養成についても、政府としては未公認の教員に資格を与えたいのでそのためのトレーニングをしたいというが、ユニセフはもっと生徒中心の学校改革を進めるため新しいトレーニングをしたい、など意見が食い違う。カリキュラム改革については、そもそもカリキュラムという概念がない(教科書づくり=カリキュラム作成、と思われているが、実際に必要なのはシラバスの作成、それに見合った教科書づくり)のでそこから始めないといけない。

アフガニスタンは戦闘終結後に国連統治機構をつくらず、すぐに現地政府を作った。しかしキャパシティが低いので、それをサポートするためのConservative Group (CG)というのを各省庁において、そこに海外のドナーが参加している。教育に関してはアメリカとユニセフがイニシアティブをとった。CGだけではなかなか動かないので、さらにTechnical Working Groupを作って、世銀やユネスコ、CARE(NGO)、日本などが入って具体的な政策を作っている。

2004年、新憲法が設立されたが、その中で教育の位置づけを決めるのが難しかった。決まったこととしては、義務教育が6年から9年へ延長。また、無償化政策をどこまでやるかが争点となった。もともとアフガニスタンでは大学まですべての教育は無償と決められていた。我々ドナーとしては、今の予算のまま大学まで無償にするには学生数を縮小しないと無理だと主張した。アフガニスタンでは全寮制が基本であるために、無償で寮費、食費、などすべてを賄うのは不可能に近い。そこで、中等教育まで無償、という草案を作ったが、それを発表したとたんに学生によるデモが起り、政治的判断により大学まで無償とする旨が憲法条項で決ってしまった。このことにより大学の質的低下が懸念される。また、教育言語をどうするのかという問題もあった。いままではふたつの言語がメインだったが他の少数民族言語も入れ

るべきという議論があった。しかし現実問題としてそれは難しいので今までどおり二言語、ただしマイノリティ文化や言語を大事にしていこうということが憲法条項に入った。教育とは直接関係はないが、障害者支援の条文の中に、障害をもった子供の教育の権利について入れることができた。

### アフガニスタン復興過程の特徴

1. アフガン政府をすぐに作った。国連があまり関与しないアプローチとして、「light footprint approach」と呼ばれている。
2. よって戦略的な調整の必要性が高かった。
3. 緊急復興と開発支援を隙間なくつなげていく必要性が強い。
4. ODAのお金の再調整。通常はJICAが執り行うことが、今回の45億ドルについてはJICAの予算は入っていない、全て国際機関を通して日本の支援が行われている。逆にこれでは日本の顔が見えなさすぎるという話を現地サイドでしたことがある。今後ODAのお金をどこにどのように使うかはかなり議論が変わっていくのではないかと思われる。

### アフガニスタン教育支援に関する特徴

1. これまでは外務省が主導だったが、アフガニスタンに関しては官邸が中心になって動き、文部科学省が対応していた。
2. 援助資金は国連や世銀に流れた。
3. 日本のNGOがかなり活躍し、資金・人材ともに入っている。
4. JICAとして今までに比べて非常に素早い対応をした。JICAは開発支援の組織なので緊急復興には必ずしも慣れていないが、そこをあまり制度を変えないままに早めの対応を行った。
5. 外務省、文部科学省、JICA、NGO間の調整が色々な段階で行われてうまくいった。

なぜこのようなことが起きたのかについては、以下のことが考えられる。

- ・湾岸戦争での批判を踏まえて、アフガン支援では、財政支援に加えて実際に参加するべきという外圧があった。
- ・とにかく緊急な支援が必要であり、いままでの開発支援とは違うということが誰の眼にも明らかだった。
- ・文部科学省がイニシアティブを取った。
- ・日本のNGOの能力が高まってきていた。

アフガニスタンの教育支援から見えることとして、日本の開発支援にはこれからも様々なアクターが出てくるだろうということ、よって多様なアプローチがとられるだろうことが予想される。ODAとNGOの連携が一層促進されることが見込まれ、それに併せて新しい分野の研究と人材の育成が必要になってくると思われる。

### 最後に

アフガン復興支援に携わり、いままで考えていた国際協力に対する考え方が自分の中でかなり変わった。何故日本は国際協力をするべきなのか。最初は、日本がいまの国際社会で生き延びていくためには国際協力は必要、といった見方をしていた。それが、アフガニスタンに関わり、実際にはそうではなく、傷ついたり悲しみのうちにある人たちに対して手を差し伸べることが必要なんだと気がついた。ところがあるとき、そうじゃないんだとまた思い直した。パラワンという地域では校舎がなくテントのなかで就学児童が皆地面に座って学習をしていた。そこで支援の一環で机と椅子を供与し、贈呈式が行われた。その際に、学校を代表して女の子がお礼の言葉を述べてくれた。それを聞いていたときに「これはおかしい」と思った。机があって椅子に座って勉強するというのは当たり前のことである。当たり前のことを手に入れた彼らに、なぜお礼をいわれないといけないのか、そんな世の中があってはいけないのではないかと。勉強す

るために机と椅子をもらった子供にお礼を言わせるような世界であってはいけないとしみじみと思い、幾重もの意味で悲しくなってしまった。最初に考えていた国際協力のふたつの意義を超えて、国際協力というのは、人々が当たり前の生活をできるようにする、人間として普通に生きていくことを可能にするための支援なんだといまは思っている。

#### 【席上の意見交換】

Q.

女性教員が特に農村部に少ないということだが、都市部から農村部に行くようなインセンティブを提供する取り組みはどのようなことをおこなっているのか。

都市部の女性教員は農村部には行きたがらない。また、地方の場合、女子の学校がそもそも非常に少ない。女子の中等高等教育のためにはまず寮を整備しないといけないと思う。基礎教育の分野では地方でも認識の変化が起こっており、女子でも読み書きや計算ができないといけないという理解が強まっている。ただ、インフラがしっかりしていないので学校に行きたい・行かせたいという思いはあってもアクセスができず実現できない。女子学校をつくることと教員養成をするための中等教育、養成学校の子供寮を整備すればかなり改善するのではないかと思う。

アフガンでは伝統的に高校レベルでの教員養成学校があった。それを復活させてはどうかという議論もあるのだが私は反対した。いませつかく小学校の教員は短大、中学以上は大学レベルで教員を養成しているのに、高校レベルで養成すると一時的には教師増員になるかもしれないが、高校レベルで教員になったひとたちが何十年かして教育行政に携わるようになったときに、教育全体の水準の低下が懸念される。このようなことは実際にアフリカで起きている。高校卒の教員は代用教員としてはいいが、フルライセンスを与えることはしないほうがいいというのが私の意見である。

Q.

タリバン政権時代に難民として避難していた住民が今バーミヤンに戻ってきて、教育についても意識変化がおきているというが、その理由はなにか。国連など海外ドナーによる啓蒙活動があったのか。

海外ドナーの影響は大きいと思う。難民への教育は90年にユネスコが言い出した、まだ新しい概念である。それまでは難民に教育はいらぬというのが大半の意見だった。それが現在では難民に必要なのは将来の希望を与えるための教育であるという認識が広まっている。また、アフガニスタンでは社会不安も大きく、将来にそなえて個人がさまざまな保障をしていかなければいけない。農業だけでは生きていけないので教育によって他のオプションも模索していこうという動きがある。

Q.

教員が自宅スクールを開催する際に妨害などがあったというが、一般的に住民に対して教育の重要性などについて啓蒙活動をしているのか。

学校というのは、無防備で傷つきやすい。ちょっとした反対勢力などによる、学校に対する暴力に対して非常に弱い存在である。よってコミュニティが支えてくれないと学校というのはやっていけない。単なる啓蒙活動だけでは進まないの、全体としての治安の回復などが必要だと思う。平和じゃないと教育はうま

くいかない。

Q.

アフガンの平和教育はどのようにおこなわれているのか。

平和教育は色々なやり方がある。アフガンでは、規模としては大きくないが、Save The Childrenが中心となっておこなっている。また、カリキュラムのなかに、平和教育に類するようなものをいれていくという試みがある。日本語で「平和教育」というと原爆や戦争の話がメインになることが多いが、実際国際的に平和教育といった場合、コミュニティの融和とか人と人との関係とか、もっとソフトで広義のトピックである。意見が違う者同士、文化の違う同士でどのように互いを許容していくのか、それを小さいときから教育していく必要がある。憲法のなかに少数派に対する尊重をいれてあるので、後はどのようにしてそれをカリキュラムに落としていくかが課題である。今はコロンビア大学やユニセフなどが中心になってカリキュラムを作成中。

Q.

各州に85個ずつ学校建設をして欲しいとの要請があったというが、それだけの学生がいるということか。また、ドナーとの折り合いはどうなっているのか。

85という数字に関しては根拠があるとは思えない。復興支援のときに様々なドナーがやってくるが、たとえばWorld Food Programmeはfood for educationということで、学校に行く子供に食料を提供するのが目的であり、学校建設は行わない。ところがアフガン大臣は、必要なのはビスケットではなく屋根である、という。そういったフラストレーションもあって具体的な目標値を提示して学校建設の必要性を強調したのであろう。よって象徴的な数字であってニーズベースではないと思われる。各州によって教育の進捗状況は非常に異なり、中等学校以上の女子学校が全くない州もある。そういうところこそもっと手を付けていかないといけない。

本来はドナーがもっと調査をしてニーズベースで支援していけばいいと思うが、アフガニスタンに関してはアフガン政府がすでに存在しているということもあり、現地政府の意向を尊重しようと主張するドナーもいる。それはもちろん大切ではあるが、政策立案能力がないのにそこからでてきたものを認めようというのはかなり無理があるので、双方でもっと折り合いをつけるべき。そこにユネスコなど国際機関の役割があると思う。今よりもっと踏み込んで提言をするべきだと考えている。

Q.

日本からは色々なアクターが関わっているということだが、その分調整が難しくなると思う。どのようにしたら日本の援助がより効率的になると思われるか。また、女性教育の重要性などにか関わるawareness buildingや、ノンフォーマル教育についてはどのような取り組みが行われているのか。

これからももっと多くのアクターが出てくると思われる。政府としても国民参加型の国際協力を進めたいとしている。よってますますの調整が必要となってくる。縄張り争いではなく、互いの優位性を尊重したハイレベルでの調整が必要な時期がきたと見ている。ただ、だれが音頭をとっていくのかとなるとそれがまだ見えてこない。アフガニスタン支援については、官邸がかなりイニシアティブをとって各省庁に声かけをして予算もかなりつけてうまくいった。ただ、それが必ずしもベストの形というわけでもないだろう。日本には、アメリカやイギリスのように国際開発援助担当の省庁が存在しないので非常に難しい状況になっている。

今後そのような機関の必要性が高まってくるだろう。

ノンフォーマル教育についてはJICAもプロジェクトをしているし、NGOも取り組んでいる。ただ、ノンフォーマル教育といった場合、人によってその存在意義が定義が異なってくるので明確な位置づけが難しい。フォーマル教育の補完的役割、それ自身の価値、など。アフガニスタンのように女性の識字率が数パーセントという国では、それこそ本来の意味での教育だと考えられる側面もある。一方で、識字教育や技能訓練とも組み合わせないとうまくいかないし、また、遅れた人たちを底上げてフォーマル教育に戻すためのノンフォーマル教育、という見方もある。さらに難しいのは、ノンフォーマル教育をいかにして人々に届けるのか。カブールのような都市部では一箇所にひとを集めて行うが地方ではそういうことは殆どおこなわれていない。ノンフォーマル教育を通じてのawareness buildingは長期的に国の発展に繋がる力になることは間違いない。しかし実施ベースが非常に弱く、実施体制が弱い。教育省は基本的にはフォーマル教育にフォーカスしているが、副大臣のひとりにノンフォーマル担当大臣を置いてもらった。しかし具体的な実行にはなかなか繋がっていない。

Q.

高等教育について。復興後の国づくり人材育成で高等教育は非常に重要であるとする。それについてドナーからの支援はどうなっているのか。

90年のEducation For Allイニシアティブ以降、ドナーが基礎教育にシフトしてしまって、高等教育支援についてはほとんど行われなくなってしまった。アフガン初代の新政権の高等教育大臣と話しをしたが、彼はいろんなドナー国を言って高等教育支援について呼びかけたものの、相手にもされなかったといていた。声を上げたのは日本と世界銀行だけ。日本は対アフガン支援として、元来、基礎教育と高等教育の二本柱でやってきている。世界銀行も2000年以降高等教育も人材育成の一環として重要であるという見直しをしてきている。しかしドナーの多くはまだ後ろ向きで、国際的に高等教育支援は今冬を迎えている。人材育成には前向きな国が多い。イラクに対しても2005年2月に高等教育支援のラウンドテーブルを開いてユネスコとしてイラクの高等教育人材研修のための短期ファンドをつけたりした。また、留学生の受け入れになどについては日本を含めて各国前向きである。問題は建物と機材の不足。それは世界銀行が大規模なグラントを用意し、それぞれの大学が自分たちで再建計画を作成して申請し、審査に通ったら資金をつけるということをしている。日本からも無償で支援をしている。ただやはり、全体として高等支援は重要性の割には今はなかなか進んでいないのが現状である。

Q.

アフガニスタンでは日本による支援が非常に高く評価されていると感じた。医療分野についての質問になるが、タリバン政権時に医療教育分野でも遅れが生じ、医者や看護師、医療技師などの再訓練が緊急に必要な状況となっている。保健医療関係の教育に関してはどのような取り組みがあるのか。

今、保健分野はアフガン支援のなかで日本として最も力をいれている分野のひとつ。緊急無償資金協力で、カブールを中心に、医療機関に機材をいち早く送った。保健教育は、医者・看護師・検査技師の教育を支援している。アフガニスタンの医療教育の現状はかなりひどく、500人規模の医学部が全部で10個存在する。タリバン政権時代に多くの医学部が作られた。ところが、医学の基礎である解剖や実習が全く行われず、座学のみで医者になっていく。医学教育に関してはドナーからの支援が集まりやすい分野でもあるので、てこ入れはしている。根本的に医者の数が多すぎるので、まずは医学部の定員を削減するという政策をとってはいるが、学生によるデモがすぐに起きる。医療分野ではWHOが強いイニシアティブをとり教育省と一体になって改革が進んでいると認識している。日本も、厚生労働省に国際医療協力センターがあって、そこから医者や薬剤師、看護師を、常時アフガンに派遣してプロジェクトを実施して

いる。保険分野に関しては、教育分野に比べてよりシステマティックな支援が行なわれている。

(以上)