

## エチオピアにおける初等教育の普及と質的改善 地方分権化と国際援助のインパクト

澤村 信 英

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

### 1. はじめに

初等教育の完全普及( Universal Primary Education: UPE )は国際社会共通の課題であり、2015年までに達成することが「ミレニウム開発目標(MDGs)」にも謳われている。サブサハラ・アフリカ(以下、アフリカ)諸国の多くでは、UPE達成を独立以来の国家目標としている。しかし、アフリカ諸国の就学率はここ数年で著しい向上を見せているものの、未だ純就学率は65%(2004年)にとどまっており、次に低いアラブ諸国の82%(同年)とも大きな隔りがある(UNESCO 2006, p.26)。したがって、仮に教育の質を考慮しないとしても、アフリカ諸国がUPEを達成するのは容易なことでない。

2000年に開催された「世界教育フォーラム」において採択された「ダカール行動の枠組み」には、UPE達成に際して教育の質的向上が重要であることが繰り返されている。アフリカ諸国の教育政策文書には、教育の量的拡大と共に質的改善の必要性について必ず言及されている。それにもかかわらず、就学率の未だ低い国々では、UPEの達成を量的な拡大として捉え、就学者数の増加を最優先し、就学率の増大を目指すとする傾向がある。特に、エチオピアのようなアフリカ諸国の中でも就学率で見ると著しく教育開発の遅れている国では、質的改善を多少犠牲にしても量的拡大を優先したい事情がある。

このようなUPE達成には国際的支援が不可欠である。その実施に協力する援助機関にとっては、UPEの進捗を適切にモニタリ

ング評価し、援助リソースが効果的かつ効率的に使われているかを確認することが重要になっている。そのためには進捗状況を確認できるわかりやすい指標が必要になり、数値によりその根拠を示さなければならない。ただ単に「援助は有効に活用されている」だけでは意味を成さない。さらに、地方分権化は教育分野の基本施策として急速に進んでいる。このような国々では、政府から地方への補助金は就学者数や学校数により交付額が規定されるため、「数」が重要な要素になる。このような数の論理が優先する状況では、教育の質的改善に対する努力は評価されにくい。

本稿では、まず教育へのアクセス改善と教育の質をめぐるこれまでの議論を整理し、特に教育の量的拡大と質的改善との両者を同時に達成しようと試みる際、どのようなメカニズムが働くのか、地方分権化の進展および国際援助の影響を踏まえて検討する。量的な拡大が最大の関心として優先される一方で、質的側面を軽視することは教育システム全体の健全な発展にとって長期的には禍根を残すことにもなる。2015年までのUPE達成目標の設定は、現在の教育開発をより良い方向に導いてくれるのであろうか。あるいは、「質が確保された」初等教育の進展を妨げているのであろうか。

### 2. UPE政策と教育の質

#### (1) 教育の質的改善のレトリック

教育へのアクセスは、一般に就学率や就学者数で測定されてきた。しかし、そのような

指標は学校への登録者の割合や人数を示しているだけである。人口統計が正確でなければ、就学率の信頼性は低くなる。これに代わる指標、たとえば出席率などは実際に学校に来ていることを説明はしているが、子どもたちが本当に学習しているかどうかはわからない。修了率は教育の質的側面を捉える指標としてよく活用されているが、「卒業」はしても一定の学力や生活スキルの習得を保証しているものではない。

教育の質について、万人が納得する定義は難しいが、ユネスコによれば2つの側面、すなわち認知的発達および情緒的発達(市民性の獲得や価値観・態度の変容など)から考えている(UNESCO 2004, p.2)。教育の質の一面を捉える方法として、テストを行うことにより学習到達度を測定することがよく行われる。これには「テスト学力」だけを測定しているという批判はあるが、子どもの学力の定着を直接測ることが可能であり、教育の質を比較的よく反映していると考えられる。

ユネスコが中心となり行った世界的な学習到達度の評価結果では、途上国生徒の学力の低さを証明している(International Consultative Forum on Education for All 2000)。そのような状況において、国際NGOであるOxfamは『オックスファム教育レポート』を作成し、「いくつかの国では、初等教育を修了した子どもの学習スキルは、学校を卒業していない子どもに比べてほんのわずかが良いだけだ」(Watkins 2000, p.105)と記している。さらに、「サブサハラ・アフリカの一部では、多岐選択式のテストの成績がほとんどランダムに選択したと同じくらいに低く、学校に出席している価値がほとんどないことを示している」(Ibid., p.106)とも指摘している。アフリカ諸国の教育の質は、一部の優良校を除けばすでに極端に低く、教育の質が改善されない限り、子どもたちにとって学校へ行く意味の多くを失っている。

ユネスコ国際教育計画研究所(IIEP)が支

援する「教育の質評価のための南部アフリカ連合(Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality: SACMEQ)」によれば、たとえばマラウイでは小学校6年生の78%は最低限の読解力もなく、期待されるレベルに達しているのは、わずか0.6%であると報告している(Milner et al. 2001, p.61)。マラウイは、エチオピアのように初等教育の無償化を実施する以前は就学率が非常に低かったが、同国の総就学率は初等教育の無償化(1994年)により劇的に増加し、1999年には158%までになっている(UNESCO 2002, p.245)。このような就学者数の急増は、教育の質をさらに低下させていることは明らかである。マラウイは財政状況の悪化するなか、政治的な理由(大統領選の公約)から無償化を実施し、「質が量に歩調を合わせられていない」(Munthali 2000, p.35)。

最近のUPEをめぐる議論は、「ダカール行動の枠組み」での合意内容を基礎としている。この中に6つの達成目標が提示されているが、教育の質については3方向からその重要性が繰り返し強調されている(UNESCO 2000)。すなわち、「2015年までに……無償・義務制の良質な初等教育にアクセスでき、それを修了することを保障する(第2)」および「2015年までに初等・中等教育の男女間格差を解消し……特に良質な基礎教育への女子の完全かつ平等なアクセスと修学の達成を確保することに焦点を当てる(第5)」に加え、すべての目標を総括する形で「教育の質のあらゆる側面を改善し……エクセレンスを確保する(第6)」と記されている(下線筆者)。

一方で、国際的な認知度が高らかに高いMDGsの表現には、教育の質についての言及がなく、「2015年までにすべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする」とだけ記されている。国際比較や評価の難しい教育の質については、あえて削られている。このMDGsの策定において

は、目標（ゴールとターゲット）と共に進捗状況を測定するための指標が設定されている。UPEの達成（ゴール）は、2015年までにすべての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了すること（ターゲット）であり、そのモニタリング指標として（1）初等教育の純就学率、（2）第1学年に就学した生徒が第5学年まで到達する割合、（3）15-24歳の識字率の3項目が定められている。これらの指標は決して教育の質を体現していない。このように、ダカール行動枠組みで繰り返し強調されていた教育の質的側面については、「修了」という単語にわずかに感じられるだけである。

教育の質に関しては、2005年版『EFA グローバル・モニタリング・レポート』の副題に「絶対に必要な質」とあるように、これ以上看過できない事柄であると認識されている（UNESCO 2004）。どの国の政策文書にも教育の質の重要性については必ず言及されている。ところが現実には、量的な拡大、すなわちアクセスの改善が最優先され、定義自体が多様でありかつ計量化が難しい教育の質は、見過ごされる傾向にある。ユネスコは「ダカール行動の枠組み」の採択直後から評価指標の開発を目指していたが、特にEFAの質的側面に関する指標化は合意に至っておらず、「教育の質を確保しながら学校システムを早急に拡充するのは難しいのかもしれない」（Ibid., p.126）と率直に認めているだけである。

国家にとっての就学者数の増加と就学率の向上が大目標になり、それぞれの学校現場でどのような教育が行われているかまでの配慮が行き届いていない。あるいは、そのような質のことを気にしては、UPEの目標が達成されるわけもなく、あえて目をそらしているところもあるだろう。エチオピアをはじめとするアフリカ諸国のように行政組織が脆弱な中で地方分権を進めると、学校現場の教師の声が中央に届くことはなく、中央から

の支援も限られるなかで、教育の質をめぐる責任だけは各地方教育事務所や学校が一身に負うことになる。

## （2）援助の効率性と評価主義

UPE達成を途上国の自己財源だけで実現することが困難なことは、現在の財政状況を鑑みれば明らかである。しかし、1990年代に基礎教育を重視した国際的支援が行われてきたにもかかわらず、目に見えた成果はほとんど表れてこなかった。そこで導入されたのが「ファスト・トラック・イニシアティブ（Fast Track Initiative: FTI）であり、世界銀行を中心として、対外的な支援がなくては2015年までのUPE達成が困難な国に対して、優先的に援助を行おうとするものである（外務省編2004、85頁）。エチオピアもこのFTI対象国に含まれている。このFTIは、EFAの最重点目標であるUPE推進のための最大規模の国際的取り組みである。一方で、途上国側の学校現場で資金を有効活用できるだけのキャパシティー強化、途上国自身のオーナーシップの尊重、進捗状況の評価モニタリング手法など、解決しなければならない課題も少なくない（北村2004）。

FTIの特徴の一つとして、これまで教育機会の拡大だけに焦点を当てているという批判に対して、教育の質に配慮する努力も行われており、イニディカティブ・フレームワーク（対策枠組み）のなかで設定された指標には、教師1人あたりの生徒数や留年率が含まれている（World Bank 2004）。しかし、エチオピアなどのアフリカ諸国の学校現場からこれらの2つの指標を読み解くと、教育の質とはほとんど関係していない。たとえば、公立校でも居住地による学区制度がないので、初等教育修了時の統一試験の成績により学校の良し悪しが判断される。上位校へは自然とより多くの優秀な生徒が集まり、大規模クラスが形成される。僻地にある小規模校の教員対生徒比率は低い、受けることの出来る教育の

質は高くない。また、留年率については教育の質とは関係があまりなく、国全体としての統一的な指標が決められ、留年・進級が判定されるわけではない。逆に、下位校の校長は生徒の学習に無関心になり、留年率が低いこともある。このような批判に対して、世界銀行は「(FTIの)対策枠組みは生徒の学習および授業の質を計測により補完される必要がある」(Ibid., p.6)と述べてはいるが、そのような質に対する計量化が可能になるとは考えにくく、教育の質をめぐる課題は残されたままである。

国際協力プロジェクトを形成する過程では、具体的な達成目標とそれに対する評価指標があらかじめ設定されるのが普通である。プロジェクトの実施過程および終了時に数字上でその成果が見えることが期待される。10年後に効果が表れるのでは意味がないのである。これは、これまで支援の効果が見えにくかったという反省からであるが、教育の質的な変容を量的に捕捉するのは容易ではなく、また生徒の学力でプロジェクトを評価しようとすると協力の効果が判然としないことが多い。さらに、地方分権化が進むなかで、学校に配分される補助金は生徒数に応じて一律決定される場合が多く、教育の質が悪い学校にとって、それを改善しようというインセンティブは働かない仕組みになっている。最も教育の質に敏感なのは保護者や生徒自身であるが、経済的に恵まれた家庭の子どもは、より質の高い教育を求め転校し、そうでない子どもたちだけが同じ学校に残り、質の悪い教育を受け続けざるを得ないのである。

### 3. エチオピアにおける初等教育の現状と課題

エチオピアの初等教育は、EFAが国際社会の目標となった1990年の時点でわずか32%の総就学率しかなく(世界銀行教育統計データベースEdStats)、世界で最低位の教

育普及の状況であった。社会主義国を経て1994年に発足した暫定政権は、新たな教育・訓練政策を発表し、初等教育を6年から8年制(7-14歳)に、中等教育は普通中等教育(9-10年)および予備中等教育(11-12年)にそれぞれ変更する教育システム全体の抜本的改革(4-4-2-2制)を行った。この教育改革の主目的は、次の4点である。生徒中心の学習および問題解決技能の重視、技術職業教育・訓練の活性化、初等教育の教授言語を母語で行うこと、14年生はクラス担任が全主要科目を教えること、である(World Bank 2005, p.25)。そのような構造的な変化に加え、民主化と効率的運営を促進するため地方分権化政策が導入された。

エチオピアの教育統計は比較的良く整備されており、教育省から毎年冊子となって公表されている。表1は、3-4年毎の初等教育基本統計である。最近7年間で就学者数が2.2倍、教員数が1.6倍、学校数が1.5倍にそれぞれ増えている。就学者数の伸びが教員数などに追いつかないため、生徒対教員比率は大きくなっている。初等教育8年のうち最初の4年間を第1サイクル(基礎教育)、次の4年間を第2サイクル(普通初等教育)と称しており、全体の総就学率は約80%に達しているが、第2サイクルだけを見れば、未だ50%程度である。MDGsの評価指標である5年生までの残存率は、およそ51-54%と推定されている(Ibid., p.47)。

教育改革(1994年)以降の就学率は、この10年間で総就学率は3倍に増加している(表2)。一方の純就学率は、2005年になってようやく50%を超える水準になったばかりであり、未だ学齢児童の2人に1人は学校へ通っていない(世界銀行EdStats)<sup>1)</sup>。また、地域間の格差も大きく、乾燥地で遊牧民の多いアフール州およびソマリ州の純就学率は、それぞれ12.6%および21.4%(2004/05年)と著しく低いのに比べ、首都のアジサブバは96.2%である(Ministry of

Education 2005a, p.5 )

EFAやUPEの達成に向けて国際比較が行われることが多いが、エチオピアはそのような国別比較表で最低の就学率のレベルにある。しかし、数字からは見えてこないエチオピアの教育の質は、授業内容で周辺国と比べると決して低くない。平均的なアフリカの小学生に比べると教科書を持っている割合(平均して2.5人に1冊)が高く(Ministry of Education 2002a, p.16)、公用語である英語やアムハラ語だけではない地域言語で書かれている<sup>(2)</sup>。65%の小学校には教材室

(pedagogical center)があり(Ministry of Education 2005a, p.21)教材は購入したものではなく教師の創意工夫により自前で製作されている。何よりもエチオピアの小学校の教員は、ほぼ全員が10年以上の学校教育を受けており(UNESCO 2004, p.109)このような状況は他の低所得国では考えられない。この事実は、就学率という量だけで教育の普及度合いを評価しがちな者にとって、このような学習環境や教師の取り組みは注目に値する。

国際社会は明確に教育の量的拡大と質的改

表1 エチオピアの初等教育基本統計

項目 \ 年度	1997/98	2000/01	2004/05
就学者数	5,090,670人	8,144,337人	11,448,641人
教員数	109,237人	121,077人	171,038人
学校数	10,752校	11,780校	16,513校
総就学率			
(1~4年)	-----	83.0%	102.7%
(5~8年)	-----	30.8%	52.5%
(1~8年)	41.8%	57.4%	79.8%
生徒/クラス比率	60	70	69
生徒/教員比率	47	60	66
女子生徒の割合	36.7%	40.3%	44.2%
女性教員の割合	27.2%	30.3%	35.6%

(出所) Ministry of Education (2002b, p.23); Ministry of Education (2005a, p.24)

表2 エチオピアの初等教育就学率の男女別推移(1994~2005年)

(単位: %)

項目 \ 年	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
総就学率(全体)	31	37	43	41	---	59	63	69	72	73	77	93
(男)	39	48	55	52	---	72	76	80	82	83	85	101
(女)	23	27	30	30	---	45	51	58	61	63	69	86
純就学率(全体)	23	28	32	35	---	33	36	40	42	42	46	56
(男)	29	35	39	44	---	38	41	44	45	46	49	58
(女)	18	21	24	27	---	28	32	36	38	39	44	55

(注) 点線部分は当該データなし。表1とは出典が異なるので、総就学率データに齟齬がある。

(出所) 世界銀行教育統計データベース (Edstats) より作成

善の両者の重要性を強調しているが、実態として、就学率により UPE の達成を測定する傾向にあり、教育の質はおざなりにされている。たとえば、世界銀行はエコノミスト中心の組織であり、学校の活動内容にはあまり関心を示さない。彼らにとっては、1人当たり GNP に対する生徒 1 人あたりの経常支出が他の国に比べて高いエチオピアに批判的であり、非効率な教育が根源的な問題として映る<sup>(3)</sup>。現行の教育の質が過小評価されており、エチオピアの教育が高コストであるという経済分析が質的改善を消極的にさせる一因でもある。

#### 4. 教育セクター開発プログラム

現在、世界銀行、ユニセフ、USAID(米国国際開発庁)などの援助機関が中心となり、エチオピアの教育開発を支援している。本格的な支援が始まったのは1994年に暫定政府が発表した「教育・訓練政策」を推進する「教育セクター開発プログラム(Education Sector Development Program: ESDP)」5カ年計画が開始された1997年以降である。これが現在 ESDP と呼ばれている計画である。この計画は2015年までに UPE を達成することを中心に置いており、男女・地域間の格差是正を優先課題としている。最大の目標は、初等教育就学者数を310万人から700万人へ増加させ、総就学率50%を達成することであったが、この間に同数値は41.8%(1997/98年)から61.6%(2001/02年)に向上しており、大きな成果があがっている(Ministry of Education 2002b, p.23)。

ESDP は、ESDP を引き継ぐ計画であり、2002年度(2002年7月)から3カ年の計画で行われた。ESDP の基本文書であるプログラム行動計画(Program Action Plan)には、セクターワイド・アプローチによる包括的方法を採用することが明記されている(Ministry of Education 2002a,

p.4)<sup>(4)</sup>。この計画は初等教育を最優先課題としているものの中等教育・高等教育についても紙幅を割いており、なかでも初中等教育の質的改善を重視している(Ibid., p.4)。男女間・地域間格差の是正が重要課題と位置付けられているところは、ESDP の戦略を踏襲している。

ESDP および ESDP における初等教育の主要な目標値と実績は、表3のとおりである。アクセスの面では目標値以上の実績を達成しているが、中途退学の低減および有資格教員の割合を増加させることは、計画通りには進まなかったことがわかる。留年率の低減は自動進級を強化する政策を採用すれば、仮に教育の質を向上させる努力を怠っても実現できる。また、住民の参加はかなりの進展を見たが、まだ十分とは言えず、今後学校運営委員会の設置を通じた学校経営を強化することが ESDP からの経験であり、そのため ESDP の基本戦略がコミュニティーのエンパワーメントになっている。この国家レベルの計画に基づき各州(Region)、各郡(Woreda)が実行計画を策定することになるが、目標設定が現実的ではなく理想的な数値になっていることに加え、経過のモニタリングや報告がうまく出来ていないなどの問題がある(Joint Review Mission 2006, p.vi)。

このプログラムのモニタリング評価指標には、確かに「質的指標」が存在するが、有資格教員の割合を増やすことが教授法の改善につながり、生徒の学習効果が上がるものではない。たとえば、初等教育第2サイクルを教える資格(ディプロマ)を有する教員の割合は、ESDP の基点(ベースライン)とプログラム実施後の実績を比べると倍以上になっている。しかし、8年生を対象とした学習到達度アセスメントの結果は、48.5%(1999/2000年)から47.9%(2003/04年)に逆に低下している(Ministry of Education 2005b, p.15)。

ESDP 合同評価(2005年10月実施)の

表3 教育セクター開発プログラム（ESDP および ）の評価結果

指標 \ 年	ESDP I			ESDP II		
	1995/96 (基点)	2001/02 (実績)	2001/02 (目標)	2000/01 (基点)	2004/05 (実績)	2004/05 (目標)
1 予算・歳出 ・教育予算の割合	13.7%	----	19.0%	13.5%	16.7%	19.0%
2 アクセス ・総就学率(全体)	<u>3,788千人</u>	<u>12,087千人</u>	12,595千人	57.4%	79.8%	<u>65.0%</u>
・総就学率(男)	----	----	----	67.3%	88.0%	72.8%
・総就学率(女)	----	----	----	47.0%	71.5%	57.0%
・学校数	3,788校	8,144校	7,000校	11,780校	16,513校	13,201校
3 質 ・有資格教員(1~4年)の割合	85%	95.6%	95%	96.6%	97.1%	99.0%
・有資格教員(5~8年)の割合	20.9%	<u>25.5%</u>	<u>54.4%</u>	23.9%	<u>54.8%</u>	<u>80.0%</u>
・生徒/教科書比率	2,273千冊		51,000千冊	2.5人	2.0人	1.0人
・学習到達度(4年)	----		----	47.0%	48.5%	50.0%
4 効率性 ・生徒/クラス比率	52人	<u>73人</u>	<u>50人</u>	70人	<u>69人</u>	<u>60人</u>
・中途退学率(1年)	28.5%	27.5%	14.2%	27.9%	22.4%	14.2%
・中途退学率(全体)	8.4%	<u>16.2%</u>	<u>4.2%</u>	17.8%	<u>14.4%</u>	<u>8.9%</u>
・女子平均中途退学率	----	----	----	16.9%	13.6%	8.5%
・平均留年率(4~8年)	12.8%	10.5%	6.4%	10.3%	5.3%	6.4%
・女子平均留年率(4~8年)	16.2%	13.6%	8.1%	13.4%	6.2%	8.1%
5 公正度 ・総就学率(最後進地域2州)	16.2%	<u>13.0%</u>	<u>25.0%</u>	----	----	----
アファール州	----	----	----	11.5%	20.9%	20.0%
ソマリ州	----	----	----	10.6%	23.3%	20.0%
・就学者に占める女子の割合	38.0%	41.4%	45.0%	40.3%	44.2%	43.3%

(注) 初等教育関連部分のみを抜粋した。ESDP I では指標として就学率や生徒/教科書比率が採用されていない。特に注意を要する数値の対比には下線を引いた。点線部分は該当データなし。

(出所) Ministry of Education (2002b, p.22); Ministry of Education (2005a, p.23); Ministry of Education (2005b, p.15) を参考に作成

最終報告書には、アクセスの点ではこれまでにも着実に改善されてきたが、特に2004/05年に就学率が急上昇した背景には、学校建設にコミュニティの貢献がかなりあったためだと記されている（Joint Review Mission 2006, p.v）。また、UPEを達成するためには、今後遊牧民の子どもや孤児、障害児など

にも配慮していく必要があるとしている。教育の質については、量的拡大のペースに人件費以外の経常費用支出が追いついておらず、質の改善どころか現在の質を維持することも困難であり、早急に実効のある対応を取ることが不可避である（Ibid., p.v）。現在は第3フェーズとして、ESDP（2005/06 2010/

11) が実施されている (Ministry of Education 2005b)。

## 5. 地方分権化政策と教育の質

教育の地方分権化は、ESDP全体にわたる最も重要な基本方針である。分権化の問題は、エチオピアだけではなく、多くのアフリカ諸国で直面している。しかし、この現在実施されつつある分権化政策は、就学率などで測定可能な教育の量的拡大を最優先する危険性を含んでいる。ESDPの基本戦略は、コミュニティのエンパワーメントであり、学校やコミュニティの役割が大きくなるが、一方でそのような活動の支援のために連邦教育省が必要な資金や技術的な助言を行う体制は十分出来ていない。ガーナの事例では、「中央政府の役人の心の中では、地方分権化になれば、コミュニティ・レベルの複雑な実施過程を支援する仕事から放免されると思っている」(Chapman et al. 2002, p.189)。分権化政策が理想的に機能すれば、限られたリソースを効果的に活用し、教育の質は改善さ

れるはずであるが、現実はそのように進行していない。

連邦教育省は2002年に『教育マネジメント・コミュニティ参加・教育財政ガイドライン』を作成し、学校長や郡教育長などに幅広く配布している (Ministry of Education 2002c)。そこには教員の職務効率を向上させることを中心に学校側(教員と生徒)の規律上の諸問題が取り上げられている。このガイドラインは、連邦教育省、州教育局から郡教育事務所、各学校までのそれぞれの教育行政組織のレベルでの責任と役割について細かく規定している。

このガイドラインのなかで教育の質に関する記述を整理すると、表4のとおりである。分権化政策のもとで連邦教育省は国家基準を設定し州教育局に対して技術的支援を行うことになっている。各教育行政レベルにおける役割分担を比較すると、州および地域の責任は研修を受けた教員数や教科書の配布数のようにインプットで計量化が可能であるが、郡および学校のそれはアウトプットであり、かつ数字では表せず、教育の質を維持、改善

表4 教育の質に関する各教育行政レベルの責任と役割

教育行政のレベル	教育の質に関する責任と役割
連邦教育省 (Ministry of Education)	教育の質および平等な教育機会の提供を保障するために支援を行う。
州教育局 (Regional Education Bureau)	小学校教員に対し研修を実施し、連邦教育省で設定された基準にある教育を保障する。
地域教育部 (Zonal Education Department)	教科書および教育機材の配布を調整し、技術的・専門的支援を行う。
郡教育事務所 (Woreda Education Office)	郡および地区 (Kebele) の教育的監理を強化し、教育の質が維持されていることを確認する。
学校 (School)	教員の職業倫理に従い、効果的に職務を遂行し、職業上の効率性を高めるため、知識、自覚、技能および創意工夫を教員に身につけさせる研修および経験共有プログラムを準備する。

(注) 地域教育部は将来的に廃止される方向にある。

(出所) Ministry of Education (2002c, pp.5-10)の該当部分を引用

するための一般的な責任を表現しているに過ぎず、それだけに逆にこれを全うするのは容易でない。さらに教育財政について、政府は各校が自己収入を増やすことを奨励し、「政府予算は、経常経費だけではなく、学校建設や備品、教員給与に要する財政的不足を埋める最後の手段とすべきである」(Ibid., p.56)と明言している。包括補助金(block grant)は政府から郡議会を通じ郡教育事務所に支払われ、生徒数に応じて各校に配分される(Ibid., pp.60-61)。このメカニズムは一見妥当なように見えるが、学校はより多くの補助金を得るために、より多くの子どもを受け入れることを優先し、教育の質的改善に取り組むインセンティブは働かない。

教育の質の維持にかかる責任は、主にコミュニティに委ねられている。前述のガイドラインは、親、家庭、社会が教員の効率性を評価し、追加の教室を建設し、不足する教材を提供することなどを通じ教育の質を維持する重要な役割を果たす、と記されている(Ibid., p.48)<sup>5)</sup>。分権化政策の推進と共にコミュニティの参加を高めることは、貧困度合いの高いコミュニティから人的および財政的リソースを取り去ることもなりかねない(Rose 2003)。

## 6. 量的拡大と質的改善のトレードオフ

発展途上国側で起こりつつある地方分権化の推進、および援助機関側の事業に対するモニタリング評価の重視は、アフリカの教育開発で普通に見られる状況である。この両者が統合されるとUPEの量的側面が達成目標として優先され、教育の質的改善は後回しになる。教育の質の重要性は確かに国家政策では強調されているが、実態として優先的に配慮されることはない。この状況はアジアのすでに就学率が高い国は別にして、エチオピアのように就学率の著しく低い国ではその傾向が強い。教育の質に関心をもつのは保護者や生

徒自身の直接的な受益者であるが、それが行政により支援され質の向上に結びつくまでの制度はまだ機能していない。これらを概念図として表したものが図1である。

現在のEFAを取り巻く議論は初等学校教育に偏重しており、「UPE達成へのアプローチは学校へ子どもを入れる量的指標だけにあまりに熱心で、何のための彼らの教育なのか、というもっと重要な事態を見落としている」(King & McGrath 2002, p.75)。すなわち、誰のための、何のためのEFAであり、UPEなのかということである。さらなる就学者数の増加は国にとっては意味があっても、基礎学力が身につかないまま卒業生する子どもたちを生み出し、決して彼らの自己実現を支援することにはならない。

エチオピアをはじめとする多くのアフリカ諸国は、実態としてUPEの量的側面、すなわち就学率ばかりを意識し、教育の質の問題は認識していても、それが行動につながるような制度になっていない。UPEの量的達成は重要であるが、教育の質が無視されるようでは、かえって教育システム全体の発展を阻害している可能性がある。量的拡大だけを行うのであれば、初等教育の無償化を1990年代に実施したマラウイやウガンダのように、短期的に達成することもそれほど難しい課題ではない。しかし、一度普及してしまった質の悪い教育を変えることは、量的拡大と質的改善を同時に行う以上に困難な挑戦であることは南アフリカの事例が証明している(澤村2003)。教育の質的維持は量的拡大を最優先することにより犠牲にされているのかもしれない。目の前の数字に惑わされて、教育のあり方の本質を十分に議論できていない。教育の量的拡大と質的改善はトレードオフの関係であってはならないことは明らかであるが、現在の地方分権化政策と援助プログラムの評価主義の両者が一体となり、このトレードオフが促進されているのではないだろうか。

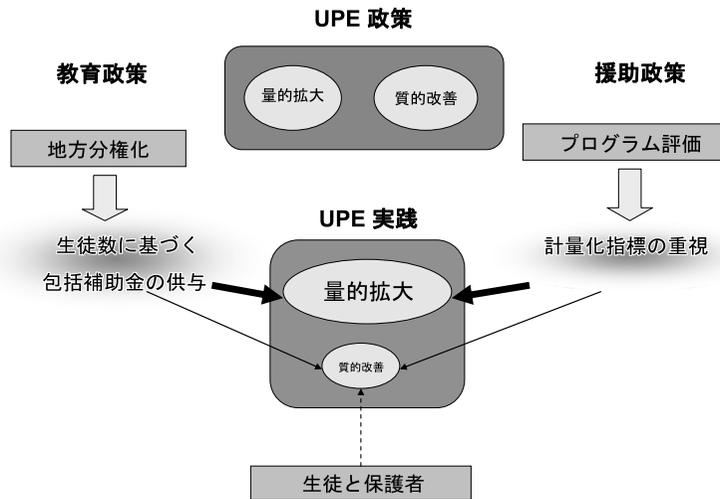


図1 UPE 達成をめぐる量的拡大と質的改善の関連

## 7. おわりに

すべての国における初等教育の完全普及 (UPE) は、1990年のジョムティエン会議で採択された「万人のための教育 (EFA) 世界宣言」以降、国際社会共通の課題である。教育の質の重要性は誰もが認識しているにもかかわらず、就学率が低位にある国々では、就学者数の増大が優先されている。急激な就学者の増加が教育システム全体にどのような無理を強いるかは想像に難くないが、各国教育省も援助機関もそのような増加を成果として捉え、子どもたちの受ける教育の質の悪化を切実な問題として捉えていない。本来であれば、システム全体に負荷がかからないように、もう少し段階的な各国の社会・経済事情に即した UPE 実現に対する独自の取り組みがあっても良いはずである。

エチオピアの事例は、このように「数の論理」が優先される背景に、教育の地方分権化と援助機関の評価主義など、補助金の多寡が就学者数により規定されること、および援助

リソースの効率性重視の影響があることを示している。このような状況においては、計量化が容易なアクセスの拡大が優先され、教育の質を改善しようとするインセンティブは働かない。エチオピアの自助努力により教材を作成する教員の力量の高さは、他のアフリカ諸国では見ることが出来ないが、そのような量では測れない教育文化を正当に評価し、支援するような動きも見られない。初等教育はその国の根幹を成し、文化・主権に強く関わっており、長期的な観点からの計画作りが必要であるが、それが国際援助により妨げられ、教育の質的側面が軽視されることは、教育システム全体のバランスの取れた発展を阻害する一面があることを忘れてはならないであろう。

注

- (1) 教育省統計 (Ministry of Education 2005a, p.5) には、世界銀行データベースより高い数値が掲載されている。2004/05 年の純就学率は、68.5% (男 73.2%、女 63.6%) である。
- (2) ケニアなど多くの英語圏アフリカ諸国では、小学校低学年は母語で教授することが政策で定められているが、教科書はすべて英語で作成されているのが普通である。
- (3) 世界銀行エチオピア事務所の教育担当官との面談 (2004 年 4 月) によれば、初等教育の生徒 1 人当たりの経費が、タンザニアの 4 倍、ウガンダの 2 倍であり、高すぎると考えている。さらに、GDP に占める初等教育予算の割合は 7% を超えており、エチオピアの初等教育は、経済指標から見る限り非効率な状況にあると判断している。しかし、1 人当たりの GNP を基礎とした教育コストの国際比較が正当なものであるかは、議論のあるところである。エチオピアはアフリカでナイジェリアに次ぐ人口を有しており、そもそもの GNP も低く、単純に比較できるものではない。
- (4) ESDP を実施する前提がセクターワイド・アプローチであることは、このアクション・プランの冒頭においても明確に規定されている。しかし、当国においては、このアプローチは援助ファンドのプール制や財政支援という方策を中短期的に目指すものではない。エチオピア側が作成した教育セクター開発計画である ESDP に沿って関係の援助機関が協力すれば、それがセクターワイド・アプローチ (セクター全体に対する働きかけ) であるという文字通りのコンセンサスがある。
- (5) たとえば、オロミヤ州教育局関係者の一部は、まるで学校建設が教育開発目標そのものであるかのように、質の議論をすることなく、新規の学校建設の「数」だけに關心をもっていた。

参考文献

- 外務省編 (2004) 『政府開発援助 (ODA) 白書 2003 年版』 国立印刷局 .
- 北村友人 (2004) 「基礎教育への国際的な資金援助の試み EFA ファスト・トラック・イニシアティブ導入の背景と課題」 『国際協力研究』 20 巻 1 号、53-63 頁 .
- 澤村信英 (2003) 「南アフリカ ポスト・アパルトヘイト教育改革の現状と展望」 澤村信英編 『アフリカの開発と教育 人間の安全保障をめざす国際教育協力』 明石書店, 357-370 頁 .
- Chapman, D., Barcikowski, E. Sowah, M., Gyamera, E. & Woode, G. (2002). Do communities know best? Testing a premise of educational decentralization: community members' perceptions of their local schools in Ghana. *International Journal of Educational Development*, 22, pp.181-189.
- International Consultative Forum on Education for All (2000). *Status and Trends 2000: Assessing learning achievement*. Paris: UNESCO.
- Joint Review Mission (2006). *Ethiopia Education Sector Development Programme II (2002/03-2004/05): Final Report*. Addis Ababa.
- King, K. & McGrath, S. (2002). *Globalisation, Enterprise and Knowledge: Education, Training and Development in Africa*. Oxford: Symposium Books.
- Milner, G., Chimombo, J., Banda, T. & Mchikoma, C. (2001). *The quality of education: some policy suggestions based on a survey of schools, Malawi*. Paris: IIEP/UNESCO.
- Ministry of Education (2002a). *Education Sector Development Program II: Program Action Plan*. Addis Ababa.
- Ministry of Education (2002b). *Education Statistics Annual Abstract 2001-02*. Addis Ababa.
- Ministry of Education (2002c). *Guideline for Educational Management, Community Participation and Educational Finance* (original in Amharic). Addis Ababa.
- Ministry of Education (2005a). *Education Statistics*

- Annual Abstract 2004-05*. Addis Ababa.
- Ministry of Education (2005b). *Education Sector Development Program III (ESDP-III) 2005/06-2010/11*. Addis Ababa.
- Munthali, J. (2000). EFA in a New Regime – Malawi. *NORRAG NEWS*, 26, pp.34-36.
- Rose, P. (2003). Community Participation in School Policy and Practice in Malawi: balancing local knowledge, national policies and international agency priorities. *Compare*, 33(1), pp.47-64.
- UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2002). *EFA Global Monitoring Report 2002: Is the World on Track?* Paris: UNESCO.
- UNESCO (2004). *EFA Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2006). *EFA Global Monitoring Report 2007: Strong foundations Early childhood care and education*. Paris: UNESCO.
- Watkins, K. (2000). *The Oxfam Education Report*. Oxford: Oxfam Publication.
- World Bank (2004). *Education for All – Fast Track Initiative: Framework*. Washington, D. C.: The World Bank.
- World Bank (2005). *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress*. Washington, D. C.: The World Bank.