

## 巻頭エッセイ：現場からみた国際教育協力

潮 木 守 一

( 桜美林大学大学院国際学研究所 )

### 1. はじめに

国際開発分野での案件形成にとって、相手側との粘り強い、長い時間をかけた対話がいかに必要かを痛感させられる場面がいくつかあった。相手側が何を求めているのか、彼等の構想している企画で、その目標は果たして達成できるのか、果たしてその企画が実行可能なものかどうか、彼等が企画を練る上で、我々が提供できる参考材料は何か、それらを見極めるためには、何よりも辛抱強い対話が不可欠である。何回も何回も辛抱強く対話を積み上げることによって、ようやく合意点が浮かび上がってくる。この合意形成がその後のプロジェクト進行の成否を決めることになる。

教育分野に限らず、いかなる分野にも通用することだろうが、その国にはその国なりの伝統があり、文化があり、それなりの思想がある。他国がそれらの伝統、文化、思想を損なうことは、長期的にみて大きな禍根を残す。それを回避するためには、一に対話、二に対話、三に対話である。これまで関わってきた具体的な経験から、いくつかの経験を得たので、そのポイントのいくつかをここに纏めておきたい。

### 2. 地元負担で成り立っている小学校

まずベトナムの初等教育プロジェクトから学んだことをあげておこう。ベトナムの初等教育(5年間)の純就学率は2000年時点ですでに95%に達していた。ベトナムの10カ

年教育戦略の目標は、これを目標年次である2010年までに99%にまで引き上げることにあった。これまで初等教育開発分野では「残された最後の5%」に初等教育を普及させることがいかに困難か、さまざまな事例が報告されてきた。このベトナムの「国家戦略2010」は、この「最後に残された5%問題」の典型例であった。

困難な点はいくつもあったが、もっとも基本的な問題は、中央政府に初等教育に割く予算がほとんどないという点であった。中央政府は初等教育に関しては、教員給与以外の経費はほとんど負担しない。それ以外はすべて地方負担となっていた。具体的にいえば校舎の新築費、増築費、維持補修費、教材費、教員研修経費などは、長年にわたって地方負担とされてきた。しかし地方負担といっても地方行政機関(省、郡、市町村)には独自財源がほとんどなく、中央政府からの配分額でまかなわれていた。こうした財政制度のもとでは、小学校の校舎の新築、改築、増築、補修、修繕等は、すべて末端の市町村の負担となっていた。

熱帯近くに立つ校舎は耐用年数が短く、木造、萱葺きの校舎は、5、6年しかもたない。しかもシロアリに食われることが多く、数年ほどで改修が必要となる。これらの負担はすべてその村の父母、住民の肩にかかった。農村の住民は、自分達の労働力を提供し、資材を集め、校舎の補修・改築を行っていた。しかしそれでもさまざまな形での現金支出が必要となる。現金収入の乏しい農民にとっては、しばしば重い負担となった。

このような経費負担の形態は、法律によって定められたものではなく、ベトナム社会に長年伝えられてきた伝統とみられる。つまり小学校は村が作るもの、村が維持するもの、村のコミュニティー・センターという住民感覚が元になっている。一時期、社会主義政権下で義務教育費の全額国庫負担が目指された時期があった。ところがこの方式は長続きせず、1980年代の末、もとの地元負担に切り替えたが、その時には、かなりの不満が噴出した。中央政府に初等教育費のすべてを支える資金が不足している以上、地元コミュニティーが資金を負担するしかない状態が、今日まで続いている。

こうしたコミュニティー・レベルで地域の教育活動を支え、補強する制度としてStudy Encouragement Associationが地域ごとに形成され、資金調達のみならず、教育振興活動を展開している。その背後には教育、とくに初等教育を支えるのは地域社会だという伝統的な考え方があるためであろう。ただ、こうした私費負担の性格づけについては、学校の公的な性格との関係で、関係者による微妙な差が観察された。たとえば、ある小学校ではいずれ必要となる校舎の改築経費を、校長が父母から毎月いくらかの金額を徴収し管理していた。しかもその内容をかなりオープンに我々に語ってくれた。しかし、別の村にゆくと、「学校は公的施設であり、それが父母から何らかの金銭を徴収することは禁じられている」といった回答が、校長からなされることがあった。

こうした公的機関が行う個人負担の徴収は、学校に限らず、病院などの機関でも、長年にわたってインフォーマルに行われてきたという。しかし、こうした公的機関が規定外の個人負担を徴収することは果たして妥当かという法規上の問題があり、何らかの形で透明度を高める必要があった。そこで2002年、政府は「Revenue Raising Unit」を設定し、学校、病院等の公的機関が必要に応じて、そ

の利用者から経費の一部を徴収できることを公式に認めた。これは新たな方式の導入というよりも、すでに長年にわたって行われてきた慣行を、追認したものと受け止められていた。その結果、当初は必ずしも公認されてはいなかった初等教育に対する父母負担、地元負担は公認され、正式な活動として位置づけられることとなった。

### 3. 地域格差の発生

こうした方式がとられている結果、当然のことながら同じ小学校といっても、次第に地域格差が生まれることとなった。経済的に豊かな地域では父母、地元民達が資金を出し合って立派な校舎を作ることができるが、貧困地域では校舎の修繕補修もままならない状態であった。また教員給与は原則的に全額国庫から配分されることになっているが、その時々々の財政事情によって、必要なだけの給与と費が配分されないことが起こる。そのような場合には、やむなく地元負担で臨時教員を雇用することになる。経済的に恵まれた村では、必要な臨時教員を雇用することができるが、そうでない村では欠員を抱えたまま、小学校を運営しなければならない。当然すし詰め教室ができ、教員のいない学級ができあがる。このようにして、同じ小学校教育でもさまざまな形態の地域格差が生じた。

それにベトナムの小学校の授業時間は、午前4時間（具体的には7:30から11:30）、午後4時間（13:30から17:50）のいずれかである。つまり、一つの教室を一日2回使う方式がとられている。場合によっては3部授業が行われていた地域もあったが、2004年度現在ではほとんど消滅した。

授業時間についても、2002年度からの新カリキュラム導入以前は、それぞれの地域の実情に応じて、5年間で165週、120週、100週の3種類のカリキュラムが用意されていたが、そのなかでも主流は、5年間165週、年

間33週、年間授業日数165日であった。

この年間授業日数165日では、年間総授業時間は660時間程度にしかならない。これは国際標準である約1,000時間と比較して、3分の2程度にしかならない。この半日通学制度は、児童労働への依存度の高い農業社会では、それなりの意味をもっていた。また公的資源の乏しい段階では、一つの小学校を午前午後の2回にわたって利用することは、資源の有効活用からみても、それなりの意味をもっていた。しかしながら、ベトナムはいつまでも農業社会ではなく、目下急速な勢いで工業社会へ移行しようとしている。ここに初等教育の質的向上、内容充実のためには、まずもって2部授業を解消し、全日制への移行を達成しなければならないという課題が浮上することとなった。

しかしそのためには大幅な教室増設が必要となるが、中央政府にはそれだけの予算を確保することができない。これが中央政府のディレンマであった。中央政府がその経費を負担できないとすると、地域住民に負担してもらわねばならない。それに応じることのできる村もあるが、それに対応しきれない村もある。全国一律一斉導入はほとんど無理の状態にあった。

いまから振り返ってみても、2000年度当初は教育省も全日制への移行をかなり高い優先度を与えていた。ところがその後、国の方針は「一斉導入」から「導入可能な地域から可能な形態での全日制導入」という弾力的なものへと変化した。また2000年度当時、省レベルでの話では「全日制への移行に要する教室数の増加、教員数の増加、経費の増加について、推計はできているが、予算的裏づけは不確定」といった話が多かった。

#### 4. 全日制への移行に伴う諸課題

全日制への移行には、教室不足の問題だけでなく、次のような問題が関係していた。ま

ず現行の半日制のもとでは、教員は午前か午後のどちらかの授業を担当している。つまり半日は授業がない。実態レベルはともかくとして公式的には、この半日は「次の日の授業の準備」として性格づけられていた。つまりこれも公務の一部であり、その前提で国から給与は支給されている。したがって、半日制から全日制に切り替わっても、授業時間延長からくる国からの追加給与の支払いは期待できない。

それでは授業時間の延長に対する教員のインセンティブはいかにして確保できるのか。国からの「超過勤務手当」が期待できない以上、両親、地域社会が特別の謝礼を払って、教員に授業時間の延長・追加を頼まなければならない。つまり、全日制教育への移行は、住民・両親には新たな追加支出をとまなうことになる。当然のことながら、地域による格差が生じる。早々と教室の増築を行って、全日制に切り替えた地域、依然として教室不足から半日制を続ける地域。この地域格差は限られた観察経験からも明白であった。

またこれを教員側からみれば、半日が「次の日の授業の準備」というのは、あくまでも建前の話で、実際は何らかのセカンド・ジョブに従事している。教員側からすれば、授業延長から生じる追加給与が、セカンド・ジョブから得られる収入よりも多ければ授業時間延長に対するインセンティブが生まれるが、そうでなければ、授業時間延長に乗ることはない。国が全国一律に全日制への移行を政策目標として提示できない背景には、教室不足ばかりでなく、こうした追加給与の問題が関係していた。

こうした事情を背景として、小学校の全日制への移行は、「導入できるところから実行可能な形で導入する」という現実路線が採用されることとなった。その結果、地域によって、また学校によって、さらには学年によって、それぞれ異なった形態の全日制が導入されることとなった。たとえば、同じ小学校で

も低学年から全日制を取り入れ、それを順次上級学年に及ぼして行く方式をとっている地域もあったり、ある学年では一週間のうち、特定曜日だけ全日制を導入したり、年間すべての期間ではなく、ある特定時期だけ全日制に移行したところなど、さまざまな形態が登場した。

そこで我々はベトナム全国の63の省を対象として、全日制導入の現状について実態調査を実施した。調査方法として、(1)学年、学級、導入の形態を問わず、何らかの形で全日制教育を実施している学校の数を調べる「学校レベル」での導入率、(2)何らかの形で全日制教育を実施している「学年レベル」での導入率、(3)何%の児童が全日制教育を受けているか、児童レベルでの導入率、という3つの次元で調査することとした。

調査結果の詳細はいずれ2007年度中に刊行予定の「ベトナムにおける初等教育の普遍化政策」(明石書店)に譲るが、一つだけ調査結果を紹介すると、次のようになる。なんらかの形で全日制を導入している学校の占める比率がもっとも高いのは、ハナム、タイビン、ラオカイ、バクザンの4省で、ここではすべての小学校が何らかの形で、全日制を導入している。それとは反対に、全日制導入率が10%未満の省も6省見られる。つまり現状では全日制導入にはかなり大きな地域差がみられる。80%以上の学校が全日制を導入している省は7省、50%から80%未満の省が5省、20%から50%未満の省が11省、20%未満の省が13省である(表1参照)。

また、この導入率を基準として、ベトナム地図を色分けしてみると、図1のようになる。この図からみると、比較的導入率の高い地域が三つ見られ、一つはハノイ周辺の地域であり、もう一つはダナン周辺とホーチミン周辺の地域である。

さらに我々は、こうした全日制教育の導入率を、全国63省単位ごとに、その省の一人当たりGDP、農村人口比、教育への関心度の程度を示すと思われる小学校修了率などの変数との相関分析を行ってみた。ところがほとんどすべての変数で有意に高い相関係数を見出すことはできなかった。つまり豊かな省、都市人口比の高い省、教育への関心度の高い省などを取り出しても、それらの省で全日制小学校教育の導入率がとくに高いわけではなかった。

その理由はこうである。全日制導入は現在のところ省単位で実施しているのではなく、村単位で実施するか否かが決められている。つまり省単位ではなく、村単位の取り組みが全日制小学校教育導入の鍵を握っている。ある村は積極的に全日制を導入しているが、その隣の村は必ずしもそうではない。村を管轄する行政の責任者や個々の小学校の校長、あるいは教員の積極性、リーダーシップが鍵となっている。これは我々の行ったインタビュー調査からも裏付けられた。

こうした実態調査の結果をある学会で報告した時、フロアからこういう質問が提出された。半日制を全日制に切り替えても、現行の計画では音楽、図画、体育などの教科時間が

表 1 全日制教育を実施している学校の割合

80%以上の学校が全日制教育を実施している省	7省
50%以上80%未満の学校が全日制教育を実施している省	5省
20%以上50%未満の学校が全日制教育を実施している省	11省
全日制教育を実施している学校が20%未満の省	13省
合計	36省



国中心主義を反省せざるを得なかった。

## 5. 教育の社会化政策

我々は全国の省の教育部を対象とするアンケート調査を実施するとともに、つとめてフィールドに出て、関係者から意見、情報を集めた。こうした対話のなかで気づいた点は、現在中央政府が行っている「教育の社会化」政策が、いかに重要な役割を果たしているかという点であった。現在、ベトナム政府が推進している「教育の社会化」政策の範囲は、かなり幅が広い。大きくいえば、教育を社会全体で支えようという運動で、具体的には資金で支える、労力提供を通じて支える、学校になんらかのモラル・サポートを提供するなど、具体的な姿は種々さまざまである。

いくつかの事例を挙げれば、ある企業主は企業利益の一部を、彼の生まれ故郷に奨学金として送っている。その理由はその企業主自身が家が貧しくて学校に通えなかった経験を持っているからである。またある家具工場の経営者は、机、椅子を学校に寄付することで、「教育の社会化」政策に貢献している。またある企業の労働組合は、組合員から小額の寄付金を募り、それを奨学金として提供している。

公教育に私的な資金を投入することは、我々のような社会体制では「教育の私事化」、「私費化」と呼ぶが、ベトナムではそれを逆に「教育の社会化」と呼んでいる。つまり政府・行政機関だけでなく、社会全体で教育を支えるという意味での「社会化」である。できる人間ができる形で資金的支援、労力提供、アイデア提供を行う。これが教育の社会化の狙いである。

こうした動きを地域住民からの自発性から生まれた下からの運動と見るか、あるいは逆に社会主義国特有の上からのキャンペーン、大衆動員とみるか、微妙な問題である。どちらなのかという二者択一型の問いに答えるの

は不可能である。ただ地域上げての学校作りにも進んでいる地域では、住民達は「自分で作った学校」に誇りを持っていた。しかしその反面、学校のために支払う現金がなく、困っている地域住民もいたことであろう。教員にしても全日制への移行に伴って追加された授業時間を積極的に受け入れている教員もいたが、そうでない教員もいたことであろう。そういう教員は我々との対話には顔を出さなかったのかも知れない。

ちょうどこの現地調査を実施している最中、日本では義務教育国庫負担法をめぐる論議が沸騰していた。かねてから日本の義務教育の優れた点は、全国どこへ行っても、一定水準以上の教育を提供しており、地域格差が少ないという点であった。筆者もさまざまな外国人を僻地に連れて行ったが、異口同音に驚くことは、僻地でも立派な小学校が建っていること、しかもそこに勤める教員がおり、つねに安定的に供給されている点であった。

こうした質の高い義務教育が可能となるまでに、日本でも長年にわたる紆余曲折があった。しかし長年かけて義務教育経費の半額国庫負担、教職員の都道府県職員化、都道府県単位ごとの教員採用と配置制度、僻地教育振興法の施行など、煉瓦を一つ一つ積み上げるようにして、現行の制度は出来上がった。

ベトナムでの大きな問題は、いかにして僻地教員を確保するかであった。ベトナム関係者との対話のなかで、日本の都道府県単位の教員採用を説明し、都道府県を一単位として教員配置計画を立てていること、僻地勤務を終えた教員は必ず希望地に戻すこと、だから一人の教員が生涯の間で最低3年程度僻地勤務をすれば、僻地教員を確保できることなどを、具体的に説明した。

たしかに日本の僻地とベトナムでの僻地とは、同じ僻地といっても生活環境がまったく違う。だから同じ僻地勤務といっても、日本とベトナムとではまったく事情が違う。しかしハノイで生まれ育ち、ハノイの大学を卒

業した者を、北部、中西部の山岳地帯に赴任させるのではない。63省がそれぞれ教員養成大学を持ち、教員のローテーションといっても、同じ省の内部での転勤である。それでもローテーションを組むのが困難だという話だったが、この点は最後まで理解しにくかった。もっとも我々が実施できたフィールド調査はハノイ、フエ、ホーチミンなどの大都市から日帰りできる範囲に限定されていた。北部山岳地帯、中央西部山岳地帯に入るのは、数日間の行程が必要であり、それなりの装備が必要となる。

## 6. 高等教育分野での協力

高等教育分野のプロジェクトでは、入試、カリキュラム改革、資格認定、人材育成など問題は山積していた。ことに入学者選抜では毎年100万人を越える受験生があり、これまで個別大学が個別の方式で入学者選抜を行ってきたのを、共通試験に切り替えたところだった。しかもすべての受験生は3教科を選択し、その試験問題がすべて記述式で、採点に数ヶ月かかる状況だった。100万人規模の記述式の答案を公平に、同一基準で採点することはほとんど不可能であることは改めて述べるまでもない。それは物理的に不可能だけでなく、しばしば不正が混入する余地がある。

日本でもさまざまな議論の末、大学入試センターを作り、マークシート方式を導入した。もちろんマークシート方式だけでは選抜のすべてができるわけではないが、部分的な採用は可能であり、またその方がより客観性の高い選抜が可能となる。マークシート方式の試験で第一段階の選抜を導入すれば、採点すべき記述式答案の数を限定することができ、より公平な選抜が可能となる。

しかしベトナムの専門家達にはマークシート方式の評判が悪かった。あるいは科挙時代からの「文の国」の特色なのかも知れないが、

マークシート擁護論はほとんど聞かれなかった。もっともフランスのパカロレア試験は現在もなお依然として記述式試験を採用しており、これまで長年その採点を担当してきた高校教員が、もっとも強くマークシート方式導入に反対しているという。ただフランスのパカロレア試験はほとんど儀礼化し、実質的には選抜試験になっていないという話もある。そのため、公平性、客観性を疑う声がないのかもしれない。

大量の受験生をいかなる方法で、公平に選抜するかは、大衆化段階の高等教育が必ず直面する問題で、ベトナムもすでにその段階に達している。彼等がいかなる解決策を選び出すか、注目される点である。

選抜制度以上に大きな問題は、アクレディテーションである。目下ベトナムでは私立大学が急増している。その質を問う声は高い。中央政府もアクレディテーションを担当する部局を設け、大学関係者を集めて大学基準の策定を手がけたことがある。しかし大学間の利害調整がうまく行かず、大学基準はいまだに策定されていないという(2005年当時)。

その利害対立の具体的な内容は不明であるが、いかにも起こりうる話である。一方には伝統を誇る大学があり、片方には急ごしらえの大学がある。ある地方の新興大学を訪問したことがある。そこではビルの一隅に教室を借り、数台のコンピュータを前に、学生達はその操作方法を学んでいた。経営主体は先上げたその地方の Study Encouragement Association であった。地元からさまざまな資金を集めて立ち上げたのだろう。それは青空教室の大学版とでもいったほうがよい。たしかに施設は立派とはいえない。しかし学習者が強い学習意欲さえ持っていれば、たとえ青空教室であってもいくらでも学習することができる。現在のベトナムは年々高まる学習意欲に、中央政府の資金がついていけない状態にある。そういう段階には、こうした青空教室が意味をもつことができる。

国際協力に必要なことは、現場に立ち、その現場で住民、教員などと対話を交わしながら、五感のすべてを使ってフィールドを理解することであろう。その対話を通じて、我々自身が持っている捉え方を相対化し、より弾力的にすることができる。それは自己学習の過程でもある。