

ウガンダの初等教育無償化10年の現状と課題

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/普遍化(Universal Primary Education: UPE)は、ミレニアム開発目標(MDGs)のなかで、ゴール1の貧困の撲滅に次ぐ、ゴール2として掲げられ、発展途上国の開発をめぐる議論のなかで中心的な位置を占めるようになった。このような状況において、世界の非(未)就学児童数は毎年減少しているものの、未だ7200万人(2005年)が初等教育の就学機会を与えられておらず、その45%がサブサハラ・アフリカ(以下、アフリカ)の子どもたちである(UNESCO 2007, p.49)。このアフリカ地域の純就学率は70%(2005年)であり、発展途上国の平均(86%)より圧倒的に低位にある(Ibid., p.291)。

ウガンダ共和国(以下、ウガンダ)は、東アフリカの内陸国であるが、1997年に初等教育の無償化をいち早く実行し、急速に就学率を向上させた実績を有する国である。これは、国内外から高く評価される一方で、教育の供給面が追いつかず、大規模クラスの出現に代表されるように、その教育の質は満足できるものではなく、また10年を経て、中等教育への進学など、あらたな視点からの議論も必要である。特に、学校現場では教師の過重労働や生徒の学習環境の悪化、その結果としての学習成績の低下など、就学率は増えても、本来の受益者である子どもたちが犠牲になっている一面があることは見逃せない。

ウガンダの初等・中等教育に係る調査研究は、初等教育無償化以降に限っても、さまざま

な視点から分析したものが数多く存在する(例えば、Black et al. 1999; Ward et al. 2006; Penny et al. 2008)。そして、UPE政策の効果や問題点は、その多くがすでに明らかにされている(例えば、Suzuki 2002; Muwanga et al. 2007; Nishimura et al. 2008)。しかし、各小学校において、UPE政策と無償化が子どもの学習にどのような影響を及ぼしているのかは、いまだ判然としないところが多い。

本稿では、まず、ウガンダの歴史と政治状況を簡単に紹介し、次に、初等教育と中等教育の現状と課題を量的拡大と政策の関係性から分析し、無償化の根幹であるUPE人頭補助金(capitation grant)(以下、UPE補助金)の各校への配分の実態を探索し、最後に、生徒の学習成績からUPE政策の学校レベルでの影響を考察する。この際、必要に応じ、隣国ケニアの状況と比較しながらウガンダの特質を検討してみたい。なお、現地調査は、2006年7月、11月、および2007年7月に行い、カンパラ市および同市に隣接するワキソ県の小学校5校を訪問した。

2. ウガンダの国情

ウガンダは、人口2880万人、国土面積19万7千平方キロメートル、一人あたり国民所得270ドル、東アフリカの赤道直下にある内陸国である(World Bank 2007, p.21)。西部のコンゴ民主共和国との国境付近にはルエンゾリ山脈があり、その標高は5000メートルを超える。緑が豊かで、農産物に恵まれ、

ウィンストン・チャーチルはこのような国土の美しさからウガンダを「アフリカの真珠 (Pearl of Africa)」と称した。サバンナが続く隣国のケニアやタンザニアとは景観がかなり異なる。また、首都カンパラの治安は比較的良好、夜遅くまで露店が並び風景は、他のアフリカ諸国の首都ではあまり見られない。

歴史的には、現在の国名にも由来しているブガンダ王国を中心とした諸王国が 16 世紀頃から栄え、この地域を統治していた。ナイル川の源流を探検するため英国人の J. H. スピークと J. A. グラントが 1862 年にブガンダ王国にヨーロッパ人として初めて入り、1870 年代末にはミッシヨナリーが宣教活動を始めているが、しばらくすると、カトリック、プロテスタント、イスラムの間で勢力争いも起こっている。この頃からこの地において英国を中心とする植民地経営が始まり、インド洋岸の都市モンバサ(ケニア)からの鉄道建設により急速に開発が進められた。1922 年には東アフリカ唯一の高等教育機関としてマケレレ大学が設立され、カンパラは学問の中心でもあった。

英国より 1962 年に独立したが、政治的には安定しなかった。なかでも、1971 年に陸軍指令官であったイディ・アミンがクーデターを起こし、8 年間にわたり軍事独裁政権を樹立した。この間、30 万人のウガンダ人が拷問を受け殺され、特に後半には大学教員、医者などの知識人を政権に対する脅威として捉え、虐殺したといわれている。経済は疲弊した中でもリビアから軍事支援を受け、1978 年にはタンザニアとの戦争を起こしている。

アミンの時代が終焉を迎えた後も戦乱状態は続き、政治的混乱は収まることはなかったが、1986 年にヨウエリ・ムセベニ現大統領の就任以降、海外からの投資や援助が急速に増え、比較的順調に経済発展してきている。最近では 2006 年に大統領選挙が行われ再選を果たしているが、このような長期政権は現

在国際的批判の渦中にあるジンバブエのロバート・ムガベ大統領と並び称されることもある。

3. ウガンダの初等・中等教育

(1) 就学率・就学者数の推移

ウガンダの教育制度は、初等教育 7 年、中等教育 6 年 (前期 4 年、後期 2 年)、高等教育 (大学) 3 年からなる。2 年間の後期中等教育は、A レベル (Advanced level) と呼ばれ、大学への進学を目指すコースである。これは、英国 (イングランド) の旧制度を踏襲しており、この制度をすでに 1984 年に廃止したケニアとは対照的である。

ウガンダの初等教育総就学率を調べてみると、1990 ~ 1996 年までは、ほぼ 70% 前半で推移しているが、1997 年以降、劇的に増加していることがわかる (表 1)。これは初等教育の無償化が同年から実施されたためである。この無償化が政治的課題になったのは、1996 年の大統領選挙キャンペーンのことである。勝利したムセベニ大統領は 1997 年 1 月に各家庭、4 人までの授業料を無償にすることを決定した。さらに 2000 年には、すべての子どもに対して無償化政策を適応すると発表している。

授業料は無償になり、教科書なども政府が提供することになったが、制服やノートは引き続き保護者の負担であった。自己財源で実現できるだけの国家予算はなかったが、同大統領の強いコミットメントにより国際的な支援を受け、初等教育の無償化は今も継続実施されている。しかし一方で、この状況は援助依存度を高め、初等教育経常予算の 54% を国際的な援助に依存しているとする評価もある (UNESCO 2004, p.208)¹⁾。この無償化の前後で、就学者数は 307 万人 (1996 年) から 530 万人 (1997 年) に急増し、特に 1 年生は 80 万人から 216 万人と一挙に 2.7 倍になっている (Ministry of Education and

Sports 2005a, p.xii)。これだけの就学者数の増加に合わせ、教員を雇用し教室を建設することは困難であり、大規模クラスが出現し、教育の質は犠牲になった⁽²⁾。

中等教育の就学率は、初等教育に比べればまだまだ低位にある(表1)。初等教育無償化が始まった1997年に入学した子どもは、順

調に進級すれば2003年に卒業することになり、2004年以降の初等教育就学者数は徐々に減り始めている(表2)。UPE政策の実施により、初期的なアクセスは拡大されたが、教育の質の平等な保障、就学の継続という面からはその効果は限定的であり、課題も多い(西村2006)。その一方で、中等教育総就学

表1 ウガンダの初等・中等教育総就学率の推移(1990～2006年)

項目\年	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	
初等教育	男	76	76	82	80	76	81	82	136	125	130	129	130	132	133	125	118	116
	女	61	65	65	68	70	68	70	119	113	119	122	125	131	131	123	118	117
	計	69	70	74	74	73	74	76	128	119	125	125	128	132	132	124	118	117
中等教育	男	16	14	15	14	15	15	16	--	12	12	18	18	21	21	20	20	--
	女	9	8	9	8	9	9	10	--	8	8	14	14	17	17	16	16	--
	計	12	11	12	11	12	12	13	--	10	10	16	16	19	19	18	18	--

(注) 1997年の中等教育就学率は、就学者数統計の不備により欠損値となっている。2000年に同就学率が急増しているのは、この年から私立校在籍者を算入するようになったためであり、実際の就学者数が増加したわけではない。

(出所) World Bank, EdStats から筆者作成

表2 初等・中等教育就学者数及び学校数の年次推移(1996～2005年)

年\段階	初等教育			中等教育		
	就学者数	学校数(1)	学校数(2)	就学者数	学校数(1)	学校数(2)
1996年	3,068,625	8,531	なし	256,731	619	なし
1997年	5,303,564	8,600	なし	255,335	621	なし
1998年	5,806,385	9,916	なし	265,676	837	なし
1999年	6,288,239	10,597	なし	276,228	1,633	なし
2000年	6,559,013	11,578	12,480	518,931	1,892	なし
2001年	6,900,916	12,280	13,219	539,786	1,850	2,400
2002年	7,354,153	13,332	14,281	655,951	2,198	2,723
2003年	7,633,314	13,353	14,816	683,609	2,055	2,899
2004年	7,377,292	13,371	15,339	697,507	1,969	3,645
2005年	7,223,879	13,576	15,828	728,201	1,961	3,726
2006年	7,362,938	14,385	17,807	814,087	2,286	3,730
2007年	7,537,971	14,728	18,583	954,328	2,644	4,458

(注) 学校数(1)は教育省の学校統計表に回答があった数であるのに対し、学校数(2)はデータベース上の学校数である。中等学校数および中等教育就学者数が1999年および2000年にそれぞれ急増しているのは、私立校の算入を始めたことによる。

(出所) Ministry of Education and Sports (2008)

率(表1)および就学者数(表2)に見られるように、初等教育を修了することにより新たな就業の機会を得られる可能性は少なく、自然と小学校卒業生は中等学校への進学を希望することになり、生徒数は増えることになる。特に、中等教育の授業料が無償になった2007年の生徒数は急増している⁽³⁾。このようなウガンダの状況は、近い将来、他のアフリカ諸国においても起こることが想定され、実際に、2003年に初等教育を無償化したケニアにおいては、2008年からウガンダを意識して中等教育無償化が開始されている。

これら統計の基礎となる、教育スポーツ省(以下、教育省)から毎年発表される『統計抄録(Statistical Abstract)』の信頼度は決して高くない。他の国に比べて特別にウガン

ダが低いというわけではなく、逆に整備されている方の国の一つであるが、それでも使い方を誤ると大変な誤解をしてしまうことになる。例えば、調査対象の全国の小学校(15,825校)および中等学校(3,730校)からの学校別教育基礎データの回収率は、それぞれ86%と53%であり(Ministry of Education and Sports 2005a, p.iii) その回収率はかなり低い。この回収率が100%になるよう機械的に処理して生徒数などを推定しており、このことは統計抄録の冒頭に明記されているが、数字が並んでいると信じてしまいがちである⁽⁴⁾。

このような教育省の就学率データは全数調査を基本としているが、学校からのデータの回収率や人口統計の信頼度の低さからする

表3 ウガンダの初等・中等教育の純就学率と総就学率(2006年)

分類項目		純就学率(%)			総就学率(%)		
		男	女	計	男	女	計
初 等 教 育							
住居	都市部	89.8	86.5	88.0	124.6	116.6	120.2
	農村部	81.6	80.6	81.1	119.5	114.3	116.9
所得階層	最下位	73.3	71.3	72.3	106.8	97.4	102.1
	下位	82.5	78.2	80.4	118.2	110.6	114.5
	中位	82.3	81.9	82.1	123.8	117.6	120.7
	上位	86.1	86.5	86.3	126.3	125.4	125.8
	最上位	88.7	88.9	88.8	126.3	121.9	124.0
計		82.3	81.2	81.8	120.0	114.6	117.3
中 等 教 育							
住居	都市部	35.8	34.8	35.3	57.4	42.9	49.4
	農村部	13.5	13.1	13.3	20.0	15.7	17.9
所得階層	最下位	3.2	2.5	2.9	6.9	3.1	5.0
	下位	6.3	6.4	6.4	11.5	9.6	10.5
	中位	9.2	9.3	9.2	14.8	10.6	12.8
	上位	16.4	13.3	14.9	24.3	15.7	20.1
	最上位	38.2	38.5	38.4	55.1	46.5	50.6
計		16.2	16.4	16.3	24.7	19.9	22.3

(注)9,864世帯に対するサンプル調査。所得階層は五分位数(quintile)。原資料にある地域別就学率は省略。
(出所) Uganda Bureau of Statistics and Macro International Inc. (2007, p.26)

と、サンプル調査ではあるが、『人口保健調査(Demographic and Health Survey)』の家計調査結果中の就学率データは役に立つ(表3)⁵⁾。ウガンダでは2006年に調査されており、農村/都市部別および所得階層別の就学率データもある。このデータから判明することは、主に次の5点である。これらの点は、教育省の集めるデータからは読み取れない。

所得階層別の就学率の差は、初等教育においても多少見られるが、中等教育においてより顕著である。

男女間の格差はさほど大きくないが、初等・中等教育ともに、所得が下位以下の階層では、女子の就学率が低くなる傾向がある。

中等教育の就学率は、所得が最上位にある階層がそれ以下の階層より格段に高い。

都市部と農村部の就学率の格差は、中等教育においてより顕著である。

特に中等教育において、女子は規定の就学年齢を超えても学習機会を与えられる可能性が男子より低い。

(2) 学校の設置形態

小学校および中等学校の設置形態は、ウガ

ンダの場合、その設立母体により細かく分類されている。全国13,576(2005年)の小学校のうち、公立校(Government)は11,313校で、全体の83.3%に相当する(Ministry of Education and Sports 2006, p.22)。しかし、その設立母体は、政府により設置された学校はわずか740校(5.5%)だけであり、宗教系の学校が多く、ウガンダ教会(Church of Uganda)4,702校(34.6%)、カトリック4,259校(31.4%)、イスラム873校(6.4%)などである(Ibid.)。ミッシヨナリーが各地で教育施設を建設しており、1900年~1920年代に設立された歴史のある学校も多い。

中等学校の設置形態を比べると、さらに興味深いことがわかる。初等教育の就学者はその91%が公立校で学んでいるのに対し、中等教育においては53%に低下し、中等教育の就学者の多くは、私立校で学んでいる(表4)。ケニアなどでは、小学校の成績優秀校はその大半が私立であるが、中等学校は圧倒的に公立が優位である。全中等学校数の60%(生徒数の46%)が私立校であることである。なかでも全学校数(2005年現在、3,730校あるが、政府の教育統計上で把握できているのは1,961校のみ)の42%が起業家(entrepreneurs)やコミュニティが創設母体になっていることは興味深い。私立校といえば教会系の学校が一般的であるが、この

表4 設置形態別の初等・中等教育就学者数及び学校数(2004年)

種別	初等教育		中等教育	
	就学者数(割合)	学校数(割合)	就学者数(割合)	学校数(割合)
公立	6,707,845 (90.9%)	10,876 (81.3%)	370,807 (53.3%)	764 (38.8%)
私立	395,418 (5.4%)	1,521 (11.4%)	317,114 (45.6%)	1,175 (59.7%)
コミュニティ	262,922 (3.6%)	937 (3.6%)	7,742 (1.1%)	30 (1.5%)
不明	11,107 (0.1%)	37 (0.1%)	—	—
合計	7,377,292(100.0%)	13,371(100.0%)	695,663(100.0%)	1,969(100.0%)

(注) この数値は教育省からの質問票に回答のあった学校を積算したもので、実数よりも過少である。同省のデータベース上の小学校数および中等学校数は、それぞれ15,339校および3,645校である。特に中等教育の就学者数と学校数には、小規模な私立校が含まれていない可能性が高い。

(出所) Ministry of Education and Sports (2005a)

起業家により設立された中等学校が 544 校 (28%) さらに保護者により設立されたものが 328 校 (17%) もある (Ministry of Education and Sports 2005a, p.70)。

このように、中等教育は民間により支えられていることがよくわかる。政府は、この現状に対し、規制を緩和した結果、官民のパートナーシップが成功している例だと評している。この起業家設立のカンバラ市郊外にある G 中等学校 (2002 年に開校) を訪問したところ、校長はマケレレ大学の卒業生であり、学校を運営しようとした背景には、1990 年代後半の政府の民営化推進とこれに伴う規制緩和がある。2007 年現在、6 学年、371 人の生徒が在籍しており、24 人の教員を雇用、授業料は 25 万シリング (150 ドル) / 学期である。10 年間は施設の建設などのために銀行から借り入れたローンの返済をしなければならぬと言う。公立中等学校の不足から、中等教育の提供はビジネスとして定着している。

(3) 教育政策とカリキュラムの変遷

現ムセベニ政権による初等教育普遍化の起源は、1992 年の「教育白書 (Government White Paper on the Education Policy Review Commission Report)」にあり、これに基づき「教育戦略投資計画 (Education Strategic Investment Plan: ESIP) 1998-2003」が策定され、UPE を最優先課題として取り組んできた (Ministry of Education and Sports 1998)。しかし、初等教育無償化が普遍化の実現に向けて計画的に実行に移されたわけではなく、ムセベニ大統領の政治的な思惑が絡んでいる (前田 2002)。ESIP は UPE の達成に加え、公正 (不平等の是正)、官民パートナーシップ、中央政府の政策策定能力強化、地方の能力構築を主眼としている。

この ESIP を引き継ぐ「教育セクター戦略計画 (Education Sector Strategic Plan:

ESSP) 2004-2015」では、初等教育だけではなく初等後の教育を含めた教育全体のバランスと質に配慮した計画になっており、優先サブセクターは初等教育から中等、高等教育へ移っている。ESSP の優先目標は、教育システムの国家開発目標への整合性 (初等、中等、高等教育への参加を高める)、生徒の教育目標達成 (基礎学力の習得と向上)、効果的・効率的な教育セクター (分権化と能力構築) の 3 つである (Ministry of Education and Sports 2005b)。例えば、の中で初等から中等の進学率を 45% (2005/6 年) から 80% (2012/13 年) に向上させる目標を立て、2007 年から中等教育の完全普及 (USE) に取り組んでいる。

カリキュラムの改訂は近年頻繁に行われ、新カリキュラムに完全移行する前に、次の新たなカリキュラムが導入されるほどである。2000 年に策定されたカリキュラムは、1992 年から 2000 年の 8 年を要してカリキュラム改訂の準備を行ったが、国立カリキュラム開発センター以外での議論がほとんどなく、教育省および関係機関のオーナーシップも欠如し、当初数年は導入の動きも見られたものの、具体的な計画もなく、実行されないままである (Ward et al. 2006, p.xiii)。このカリキュラムでは、10 科目 (英語、地域語、スワヒリ語、数学、科学、社会、宗教、生産技能、農業、芸術・体育) の週時間数が規定されているが、農業や生産技能などの実践科目に対する必要なコストの議論もなかった (Ibid.)。初等教育修了試験 (Primary Leaving Examination: PLE) は、英語、社会、科学、数学の 4 科目で行われ、そもそもそれ以外の教科の教科書は実態としてほとんど存在せず、多くの小学校では時間割表でもこれら主要 4 科目と宗教、芸術、体育などを加えているだけで、スワヒリ語や統合生産技能などは教えられていない (統計上は英語の教科書が 203 万冊ある一方で、スワヒリ語は 4 万冊しかない)。

このような2000年から移行する計画であったカリキュラム改訂は実行されず、2007年から新たな「テーマ別カリキュラム (Thematic Curriculum)」が進行中である。この特徴は、1～3年の教授言語を地域語(7言語を想定)とし、都市部などにおいて共通言語がない場合は、英語を使うことになっている。2007年に1年生から開始され、2008年に2年生、2009年に3年生に順次導入の予定である。このカリキュラムの運用にあたって、低学年では、クラス担任制とすることも定められている。現在、第2フェーズとして4～7学年のカリキュラム改訂を検討中であり、教授言語を地域語から英語に、学習内容をテーマから教科・モジュールとしていく計画である⁶⁾。

4 . UPE 補助金の配分方法

ウガンダは地方分権化が比較的進んでおり、中央の財務・計画・経済開発省から地方自治体(全国56の県⁷⁾)に対して補助金が支払われ、そこから各小学校に配分されるシステムになっている。無償化を図る UPE 補助金として、1997年から、生徒1人当たり1年間で、1～3年生が5,000シリング、4～7年が8,100シリング、中央政府から地方自治体を通じて各学校へ配分されることになった(現在、1ドル=1,600～1,700シリング程度)。2003年から生徒数によらない学校あたりの最低補償額(threshold)の制度を取り入れ、2005年の場合、各校の補助金額は(900,000シリング+生徒数×4,480シリング)の計算式から算出されている(SDU II 2006)。

このような補助金の算出方式は、何かを基礎としてコストの積算をしているのではなく、どちらかといえば、該当年度に割り当て可能な資金を生徒数で割り出していると言ったほうが適当である。この UPE 補助金は減少を続けており、2002/03年の総額が415

億シリング(単価4,657シリング)、2006/07年は328億ドル(単価3,464シリング)までに減額されており、これは年間生徒1人あたり2ドル以下になる(SDU II 2006)。政府予算の推移を調べると、教育省の初等教育予算は全体で増えており、そのなかで UPE 補助金および学校施設補助金(School facilities grant)が30%以上あったものが、2006/07年予算では教員給与の割合が87%に増え、残る13%がこの2種類の補助金に割り当てられ、特に学校施設補助金は3分の1以下に引き下げられている(DEGE Consultant 2007, p.52)。

使用内訳は、教材費(副読本、教師用指導書、筆記用具など)35%以上、副活動費(ゲーム、スポーツ、音楽など)20%以上、学校運営(出席簿、記録簿、文房具など)15%以上、管理費(予備費、交通費、光熱水料など)10%未満、臨時費(臨時的な支出のために確保しておく費用)20%以下、とするガイドラインがある(Ministry of Education and Sports 2002, p.2; Republic of Uganda 2004, p.12)。教科書は別途現物支給される。比較的柔軟なガイドラインに見えるが、関係者の半数以上はこのガイドラインがさまざまな学校の現状に合っていない、と考えている(Business Synergies 2003, p.x)。ただし、一切費用を保護者から徴収することを禁止しているわけではなく、カンパラおよびその他都市部の学校は、生徒1人、1学期当たり10,400シリング以下であれば必要経費を徴収することが認められている(教員の住居費、交通費、生活費を想定)。例えば、ワキソ県のK小学校では、昼食代、試験代、教会費(church fees)として、12,500シリング/学期を集金している。

この補助金を追跡調査した結果、中央政府から送金された金額のうち、平均して26～28%が他に流用され、各学校が送金を受領するまで4ヶ月を要した自治体もあとと報告されている(SDU II 2006)。また、本来、

年9回の送金があるはずであるが、県によっては年5回の送金しかなく、四半期ごとの送金で、余分な5回目は追加資金であると理解している場合もある (Ibid., p.42)。したがって、38%の補助金が学校現場には届いていないことになるが、この補助金は地方自治体の教育部門経費に入金されるので、他の用途 (例えば、学校施設補助金や賃金) に流用されている (盗まれたり、使途不明金が出るわけではない)。平均数すると、60～80%の自治体で26～28%の資金が転用されている (Ibid., p.52)。

さらに各学校では実際の入金の額と時期がまったくわからず、また授業料を負担しないため保護者の学校活動への関心が低下し、無償化以前より逆に学校運営に支障をきたす例が多い。無償化により確かに保護者から集金する必要がなくなりその点は助かるが、一方で保護者の学校活動への関心が低下し、すべては政府の責任であり、保護者には責任がないという風潮がある (Business Synergies 2003, p.xii)。これは、ケニアでも同じ状況が観察されている。資金の運用において不透明な校長もあり、それが保護者の学校活動への参加低下へとつながる。学校現場からは、建物の維持管理に使える資金がない、補助金はいつ配分されるかわからない、少額でもよいので定期的に欲しい、学期が終わろうとする頃によく入金される、など必ずしも歓迎されておらず、保護者から学期始めに必要な経費を集金し、学校のニーズに合わせて使うほうが効率的だと考える校長も少なくない。

5. 学力低下の問題

教育の質を定義し、測定することは難しいが、試験の得点で評価することの賛否はあるにしても、それを上回るわかりやすい指標はないのが現実である。また、小学校の高学年になると教師は試験対策を中心とした授業を行うようになり、小学校生活の中心となるの

が先に述べた PLE である。そのため、教師はカリキュラムや教科書よりも過去問題や民間のテスト業者が作成する模擬試験を重用する傾向がある。PLE は、11月上旬に試験があり、翌年1月下旬に結果が出る。

無償化後に入学する生徒の学力低下は、多くの教師が感じている。これまで訪問したすべての校長、教師は、学習到達度のかなり低い生徒が高学年でたくさんいることを認識している。T小学校はワキソ県にあり、カンバラ市街地から北西に約20km離れている町の近くにあるが、この学校の3年生と4年生の学年末試験 (2003年) の得点別の度数分布は図1のとおりである。この両者は同じコホートを追跡していない限界はあるが、3年生では高学力と低学力の2つのグループに分かれてはいるものの、それほど低得点層の生徒数が目立つわけではない。一方で、4年生では400点満点で90点に満たない生徒が半数もいる。この理由は、5年生からPLEへの試験対策が本格的に始まり、4年生から5年生への進級の可否を厳しく判断するために試験問題自体難しくなる (記述式の問題が多い) ことにも関係しているが、この頃から学習についていけない生徒が目立つようになる⁽⁶⁾。

教科別の得点分布は、表5のとおりである。英語、科学、社会の得点が4年生になると著しく低下していることに比べると、数学はまったく傾向が異なり、3年生と同じような度数分布を示している。この試験結果に対して問題を確認できなかったため分析は難しいが、数学が相対的に英語の熟達度による影響が少ないのかもしれない (他の教科では、英語で正解を記入する必要がある)。小学校を卒業しても、自分の名前を書けない子どももいる、と少なくない教師が話してくれるが、この成績からするとそれは決して誇張ではないことがわかる。

1997年の無償化に伴い新たに入学した子どもは、順調に進級すれば2003年に卒業し、

PLEを受験することになる。表6はW小学校のPLE成績別の合格者数である。この2003年以降、最高得点での合格を意味する1級(Division 1)の認定者が減少する一方、3、4級の低位の成績での合格、あるいは評価なし(不合格)の割合が増える傾向が見られる。このW小学校は、このような卒業成績の低下が典型的に確認できる例であるが、今回調査した他の3校においても同様の傾向が確認された。各小学校の校長などとの聞き取り調査の限りでは、無償化の結果、留年をさせることが難しくなり、学業成績が悪くともそのままPLEを受験することになり、受験成績は各校とも下降しているとの説明であった。

全国レベルで行った調査(2000年実施)の一つとして、教育の質評価のための南アフリカ諸国連合(SACMEQ)の調査がある。この結果によれば、ウガンダの小学6年生のうち期待される読解力があるのは10.0%であり、最低限のレベルに達しているのは35.4%である(Byamugisha & Ssenabulya 2005,

p.158)⁹⁾。同様に、国家教育発達評価機構(National Assessment of Progress in Education: NAPE)が行った学力調査(2003年)においても、67.6%の小学6年生は不十分な英語の読み書き能力しか習得していないことがわかっている(Ministry of Education and Sports 2005b, p.34)。すなわち、最低限の読み書きができるのは3人に1人程度ということになる。

ウガンダ国家試験委員会(Uganda National Examinations Board: UNEB)が行った2003年、2005年、2006年の3度にわたる小学3年生および6年生の読み書き(literacy)および算数(numeracy)の基本的能力をサンプル調査した結果によれば、詳細なデータの妥当性は別にしても、地域間の格差が非常に大きいことがわかる。例えば、首都のカンパラは読み書きにおいて76~88%の6年生が最低限の能力を有していると判定されている一方で、6~16%に留まっている県もある(UNEB資料)。

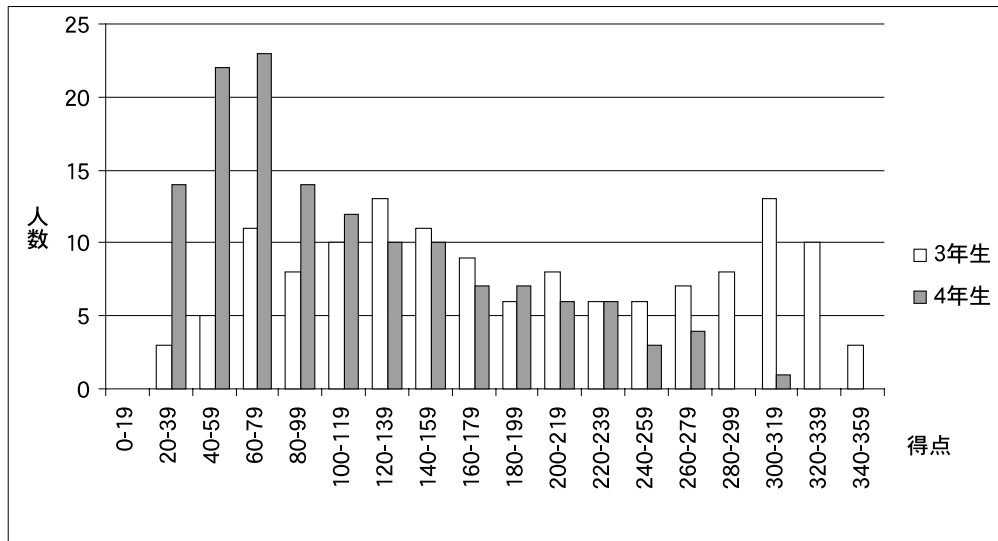


図1 T小学校学年末テストの総合得点分布(3、4年生)

(注) 4教科の合計点で、400点満点。2003年11月に試験実施。3年生受験者数137人、中央値179点、4年生受験者数139人、中央値89点。

(出所) T小学校(ワキソ県)資料

表5 T小学校学年末テストの教科別得点分布(3、4年生)

科目\得点	0～	10～	20～	30～	40～	50～	60～	70～	80～	90～	中央値
3 年 生											
英語	3	25	17	17	17	15	13	14	15	1	40
数学	1	10	16	21	23	21	25	14	6	0	46
科学	6	21	18	16	11	15	15	13	20	2	46
社会	4	11	15	18	20	13	6	15	15	20	49
4 年 生											
英語	45	26	21	14	14	7	6	4	1	0	16
数学	0	2	20	32	40	27	12	6	0	0	42
科学	60	26	21	10	8	11	2	1	0	0	11
社会	42	27	13	17	9	8	16	5	1	0	18

(注) 受験者数は3年生137人、4年生139人であるが、4年生の英語および社会には、それぞれ1名が欠席。2003年11月実施。

(出所) T小学校資料

表6 初等教育修了試験(PLE)の結果(合格グレード別人数)(2000～2006年)

年\グレード	1級	2級	3級	4級	評価なし	欠席	計
2000	37	73	9	4	2	4	129
2001	13	94	5	2	3	2	119
2002	36	73	5	0	1	9	124
2003	25	96	10	5	3	4	143
2004	16	104	24	9	11	7	171
2005	2	77	19	10	5	4	117
2006	9	96	36	12	5	9	167

(注) 「1級」はDivision 1の和訳。「評価なし」はUngradedの和訳であるが、実質的な不合格。級の分類は、明確な基準(得点)はないが、4教科の合計点を中心として評価している。

(出所) W小学校(ワキソ県)資料

5. おわりに

初等教育無償化によるUPE達成に向けた努力は、援助機関からの支援もあり、アフリカ各国で始まっている。ウガンダは比較的早期に無償化を開始したため、就学者数の増大および就学率の向上を実現しただけではなく、その副作用も早く起こっている。その最たるものが、生徒の学習到達度の低下傾向である。適切な計画もなく起こる就学者数の急

増のしわ寄せを受けるのは、常に学校現場であり、具体的には教師、生徒である。基礎学力のない小学校「卒業生」の将来はどのようなものなのだろうか。自己実現のために少しでも学校教育は役立ったのだろうか。

教育省にとってはUPEの「達成」であっても、多くの学校にとっては「危機」である。そのような危機に対する国からの支援はわずかである。中央から叱責はあっても、現場の努力を支援する方策は一切ないのが普通であ

る。本稿でそのような危機の例を整理できたとはとても考えていないが、このウガンダの事例は、UPE 達成を国(中央)から学校(周辺)という通常の方法だけではなく、常にその逆の方法、すなわち学校現場の視点から UPE のリアリティを捉えなおしてみることが重要であることを示唆している。

注

- (1) この割合は援助の方法として財政支援(全援助の 5 割近く)が主流になると正確に把握しにくい、ウガンダの国家財政の 3 割は援助資金で賄われており、特に教育セクターは依存の割合が大きい(教育省ヒヤリング結果)。
- (2) 大規模クラスの問題点を指摘したり現状を嘆くだけではなく、いかに効果的に授業を行うかを考察した研究もある(O'Sullivan 2006; Nakabugo 2007)。
- (3) 政府は 2007 年から中等教育普遍化(Universal Secondary Education: USE) 政策を実施し、学校規模に応じた最低補償額(生徒数 541 人以上の学校で 700 万シリング(約 4200 ドル))、1 年生一人当たり 4700 シリング(約 28 ドル) / 学期の補助金を出している (Ministry of Education and Sports 2007, p.8)。この補助金の対象には公立校が近隣にない私立校も含まれており、2007 年 8 月現在、794 の公立校(全 845 校のうち)および 363 の私立校(最低補償額は補助なし)が参加している (Ibid.)。これに対して、世界銀行は新たな融資を決定している。政府が推進する USE 政策は、家族の所得によらず一律供与されるものであり、特に公正 (equity) の観点から今後の動向を注視する必要がある。
- (4) その他に、100% を理論上超えるはずのない純就学率であるが、それを超えている県が 56 県中、25 県もあり (Ministry of Education and Sports 2006, p.54)、それからするとこれらを合算した全国平均の純就学率 90% という数値の信憑性は疑わしい。逆に、カンパラ市内の純就

学率がわずか 47% (いずれも 2005 年)なのは (Ministry of Education and Sports 2005a, p.55) 明らかに実態を反映していない。

- (5) 次のウェブサイトから各国の報告書をダウンロードできる。
[<http://www.measuredhs.com/aboutsurveys/dhs/start.cfm>]
- (6) 教科書を除けば、地域語で書かれた図書はほとんどないこと。地域語での授業に対する保護者の意識、高学年で教授言語のスムーズな転換、都市部の英語を教授言語とする学校の人気など、今後、政策立案者の意向どおり保護者や現場の学校関係者が受容(あるいは拒否)するのか、その過程を継続的に観察することも重要である。
- (7) 全国の県の数は一固定せず、2007 年 12 月には 80 県にまで増加している。
- (8) 1 ~ 4 年生までを低学年、5 ~ 7 年を高学年と分類しており、授業時間数も 30 分から 40 分になる。1 ~ 2 年生は、午前中だけの授業である。
- (9) 同じ SACMEQ の加盟国であるザンビアやマラウイに比べると、この割合はまだ高いほうである。

参考文献

- 西村幹子 (2006) 「ウガンダにおける初等教育政策の効果と課題 教育の公平性に注目して」『国際協力論集』14 巻 2 号, 93-117 頁。
- 前田美子 (2002) 「セクターワイドアプローチにおけるオーナーシップ形成 ウガンダの教育セクターを事例として」『アフリカ研究』61 号, 61-71 頁。
- Black, T. R., Namwadda, R., Mugambe, J., Walugembe, E. & Esanu, C. (1999). Education growth in Uganda. *International Journal of Educational Development*, 19, 111-126.
- Business Synergies (2003). *Consultancy to Review Stakeholders' Perception and Progress of the UPE Implementation Programme: Final Report*. Kampala: Ministry of Education and Sports.
- Byamugisha, A & Ssenabulya, F. (2005). *The SACMEQ*

- II Project in Uganda: A Study of the Conditions of Schooling and the Quality of Education.* Harare: SACMEQ.
- DEGE Consultant (2007). Local Level Service Delivery, Decentralisation and Governance for JICA: Uganda Case Report. [http://www.dege.biz/Final-Synthesis-February2007.pdf] (15 October 2008)
- Ministry of Education and Sports (1998). *Education Strategic Investment Plan 1998-2003*. Kampala: MOES.
- Ministry of Education and Sports (2002). *Universal Primary Education (UPE) Capitation Grant: Planning and Implementation Guidelines for District and Urban Councils*. Kampala: MOES.
- Ministry of Education and Sports (2005a). *Uganda Education Statistics Abstract 2004*. Kampala: MOES.
- Ministry of Education and Sports (2005b). *Education Sector Strategic Plan 2004-2015*. Kampala: MOES.
- Ministry of Education and Sports (2006). *Uganda Education Statistics Abstract 2005*. Kampala: MOES.
- Ministry of Education and Sports (2007). *The Education and Sports Sector Annual Performance Report (ESSAPR) 2007*. Kampala: MOES.
- Ministry of Education and Sports (2008). *Uganda Education Statistics Abstract 2007*. Kampala: MOES.
- Muwanga, N. K., Aguti, J. N., Mugisha, J. F., Ndidde, A. N. & Siminyu, S. N. (2007). *Literacy Practices in Primary Schools in Uganda: Lessons for Future Interventions*. Kampala: Fountain Publishers.
- Nakabugo, M. G. (2007). Universal Primary Education for Equal Growth? The Paradox of Large Classes in Uganda. Paper presented at the 9th UKFIET International Conference on Education and Development, 11-13 September, University of Oxford.
- National Curriculum Development Centre (1999). *Uganda Primary School Curriculum: Syllabi for Primary Schools, Volume One*. Kampala: NCDC.
- Nishimura, M., Yamano, T. & Sasaoka, Y. (2008). Impacts of the universal primary education policy on educational attainment and private costs in rural Uganda. *International Journal of Educational Development*, 28, 161-175.
- Penny, A., Ward, M., Read, T. & Bines, H. (2008). Education sector reform: The Ugandan experience. *International Journal of Educational Development*, 28, 268-285.
- Republic of Uganda (2004). *Enhancing UPE: a stakeholder's handbook*. Kampala: Government of Uganda.
- O'Sullivan, M. C. (2006). Teaching large classes: The international evidence and a discussion of some good practice in Ugandan primary schools. *International Journal of Educational Development*, 26, 24-37.
- SDU II (Strengthening Decentralisation in Uganda Phase II) (2006). UPE Capitation Grant Tracking Study FY 2005-2006, Kampala.
- Suzuki, I. (2002). Parental Participation and Accountability in Primary Schools in Uganda. *Compare*, 32(2), 243-259.
- Uganda Bureau of Statistics (UBOS) and Macro International Inc. (2007). *Uganda Demographic and Health Survey 2006*. Calverton, Maryland: UBOS and Macro International Inc.
- 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.
- UNESCO (2007). *EFA Global Monitoring Report 2008 Education for All by 2015 Will we make it?* Oxford: Oxford University Press.
- Ward, M., Penny, A. & Read, T. (2006). *Education Reform in Uganda – 1997 to 2004. Reflections on Policy, Partnership, Strategy and Implementation*. London: DFID
- World Bank (2007). *Africa Development Indicators 2007*. Washington, D. C.: The World Bank.