

第7章

教育へのアクセスの拡大と質の保証—アフリカ地域の事例から—

JBIC 教育ネットワーク研究会
—国際教育開発連続講座第4回—

澤村 信英
(広島大学教育開発国際協力研究センター)

はじめに

万人のための教育 (Education for All: EFA) の実現は、国際社会共通の開発目標になっている。最近の EFA をめぐる議論の起点となっているのは、1990 年の「万人のための教育世界会議」(タイ・ジョムティエン開催) である。このいわゆるジョムティエン会議では「基礎教育 (basic education)」の重要性が再認識され、学校教育だけにとどまらない人々の「基礎的学習ニーズ (basic learning needs)」を満たすという目標が合意された。斉藤(2001)はその特徴について「…ジョムティエン会議は、従来もっぱら子どもを対象とした初等学校教育を中心にイメージしていた基礎教育の概念を拡大し、早期幼児教育、若者や成人を対象とした識字教育やノンフォーマル教育、国によっては前期中等教育までも含む、より包括的かつ柔軟な『より広いビジョン』(expanded vision)で基礎教育を理解することを提案したのである」(303 頁)と総括している。

しかしながら、EFA 達成状況の評価とその後の取り組みを協議する場であった「世界教育フォーラム」(2000 年開催)で採択された「ダカール行動枠組み」では、子どもを対象とする初等教育の完全普及 (Universal Primary Education: UPE) に力点が置かれることになった。そして、同年 9 月の国連ミレニアム・サミット(ニューヨーク開催)での「国連ミレニアム宣言」および 1990 年代の国際会議で合意された開発目標などを統合した「ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs)」には、初等教育の完全普及 (UPE) の達成がゴール 2 として掲げられている。ジョムティエン会議では、学習者の立場から見た教育のあり方が問われていたが、ダカール以降、「学校」教育を受けることがすべての子どもに必要であり、子どもの権利であるとする考えが前面に出されてきた。

国際社会において時限付の開発目標が設定されるなか、世界の未就学児童、7 千 7 百万人 (2004 年現在) の 50% をサハラ以南アフリカ (以下、アフリカ) 地域が占めている (UNESCO 2006, p.29)。この割合は 2 年前の資料では 40% であったことからすると、他の発展途上地域において就学機会が比較的順調に拡大し、逆にアフリカだけが UPE 達成において取り残されていることがわかる。初等教育純就学率においても圧倒的に低い国々はアフリカにあり、その平均は 65% である (Ibid. p.328)。すなわち、学齢期の子ども 3 人に 1 人は就学していないのである。EFA の達成状況をモニタリングするユネスコは、世界 28 カ国でその達成が危ぶまれている状況を分析しているが、そのなかにアフリカ 16 カ国 (全 48 カ国の 3 分の 1) が含まれている (Ibid. 2005, p.68)。

このように EFA 達成は、2000 年以降、UPE に焦点を移してきたが、マクロなアクセスの拡大が

議論の中心になり、現場の教師や生徒・保護者の視点から見た学校教育の現状や問題点については、あまり関心をもたれてこなかった。貧しい家庭の子どもたちが就学機会を得たことも確かであるが、その教育の質は低く、UPE を Universal Poor Education (質の悪い教育の完全普及) と自嘲気味に話すアフリカの研究者もいる。学校現場の苦悩とは別のところで教育政策は策定され、政策決定者は現場の声に耳を傾ける努力をあまりしない。

本稿ではアフリカ諸国、特にケニアの学校現場の事例を中心として取り上げ、UPE 達成に向けた量的拡大の取り組みにおける質の保障について考察する。特に教育の量的拡大と質的改善との間にあるテンションについて、現在進行中の地方分権化および国際援助の側面からも検討する。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りかねない。国際社会における 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。

1. アフリカの教育開発経験

途上国の開発問題を考える際に、アジアとアフリカでは随分と事情が違う。アフリカの特徴は「アフリカは成長しない経済」であり、「成長しないがゆえにアフリカ経済は沈下する一方であり、年とともにアフリカの貧困は深刻化している」(平野 2002, 6 頁)。そして、アフリカの教育開発をより複雑にするのは、農業生産性が上がり、工業が発展し、家庭に経済的な余力ができ、就学が自然な形で促進されているのではないことである。経済は発展せず、社会のニーズとは別に、国際社会から就学が求められているという一面もある。

アフリカの教育開発は、1980 年以降、20 年以上の間ほとんど進展することがなかった。教育の質は低いままなのではなく、より低くなっているのである。表 1 は、地域別の初等教育純就学率および未就学児童数を示している。初等教育就学率が圧倒的に低いのはアフリカである。東アジア/大洋州および南/西アジアにも未就学児童は多いが、これらの地域はそれぞれ中国およびインドの人数が大半であり、アフリカの特徴は地域全体として一様に未就学児童が多いことである。また、平均して、教師一人当たりの児童数が多いのもアフリカ諸国の特徴である²⁹。

就学者数を増加させ UPE を早期に達成するため、初等教育の無償化を推進する国も多い³⁰。たとえば、アフリカ諸国ではマラウイ、ウガンダ、タンザニア、ザンビア、ケニアなどで導入されているが、財政的な裏づけがあるわけでもなく、この実施には援助機関からの新たな支援が不可欠である。なかでもマラウイはいち早く無償化を 1994 年に導入した。その結果、就学率は急激に高くなったが、教育の質はさらに低くなり、児童生徒の多くは最低限の学習レベルにも達成していない。教育の質調査のための南アフリカ諸国連合(SACMEQ)の調査によれば、マラウイの 6 年生のうち読解力が期待されるレベルに達しているのはわずか 0.6%に過ぎず、78.4%が最低限の読解力も習得していないと報告されている(Grace et al. 2001, p.61; Milner et al. 2001, p.60)。

²⁹ 教師生徒比率が 45 人以上の国は 24 ヶ国あるが、そのうち 21 カ国がアフリカ諸国である(UNESCO 2004, p.113)。

³⁰ 無償化導入の背景の多くには、大統領選の公約として使われるなど、政治的な色彩が強い場合が多い。

表 1 地域別初等教育純就学率と未就学児童数(2004 年)

地域	初等教育純就学率		未就学児童数 (千人)	割合 (%)
	全体(%)	男女比		
サハラ以南アフリカ	65	0.93	38,020	49.5
アラブ諸国	81	0.92	6,585	8.6
中央アジア	92	0.98	364	0.5
東アジア／大洋州	94	0.99	9,671	12.6
南／西アジア	86	0.92	15,644	20.3
ラテンアメリカ／カリブ海	83	0.99	2,698	3.5
北アメリカ／西ヨーロッパ	96	0.98	1,845	2.4
中央・東ヨーロッパ	91	0.98	2,014	2.6
全世界	86	0.96	76,841	100.0

(注)男女比は女子児童数を男子で割った値

(出所)UNESCO (2006, p.29, p328)

アフリカ諸国の多くは、すでに国家財政の 3～4 割を教育に充当している。にもかかわらず、留年、中途退学、教師の力量不足・低いモラル、教材の不足など、途上国の教育課題の多くがアフリカ地域において顕在化している。このような問題に加え、HIV/AIDS の蔓延は教育に深刻な影を落としている。たとえば、HIV/AIDS によりザンビアの小学校教員の 815 人が 1 年間で死亡しており、この数は新規教員養成数の 45%に相当する(UNESCO 2004, p.114)。ケニアの HIV/AIDS の罹患率の高い県では毎年 5%の小学校教員が死亡しており、5 年以内に 4 分の 1 の教員を失うことになる(Ibid., p.112)。保護者の死亡により就学を断念せざるを得ない子どもたちも多い。

このようなアフリカにおける教育の諸問題を解決するため、これまで援助機関は何をしてきたのだろうか。膨大な資金が調査研究に注ぎ込まれ、アフリカ諸国の教育の現状や課題に関する情報だけは増えた³¹。しかし、このような研究成果はアフリカの子どもたちの受ける教育の現状をある程度分析していても、その改善に寄与しているという実感はもてない。誰のための、何のための EFA あるいは UPE なのか、少なくとも現実に就学する子どもたちにとっての意味が良く見えてこない。果たして、これまでの国際援助の効果や EFA 目標の設定の意義はどうだったのだろうか。

2. EFA 政策の妥当性

(1) EFA 達成と教育の質

最近の EFA 思潮は「ダカール行動枠組み」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

³¹ 本稿でも頻繁に引用しているが、毎年ユネスコから刊行される *EFA Global Monitoring Report* から、最新の情報が簡単に得られる。

いる。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。

一方で 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。初等教育の完全普及の達成(ゴール)では、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)が掲げられており、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「絶対必要な質(The Quality Imperative)」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。教育の質は、ユネスコによれば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)の 2 つの側面から定義されている(UNESCO 2004, p.2)。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、犠牲にされる傾向にある(澤村 2004a)。ユネスコは、ダカール行動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」(UNESCO 2004, p.126)と率直に認めている。

極論すれば、この目標を達成するためには、学齢期の子どもを「学校」に押し込んでおけば済むことになる。個々の子どもたちにとっての学校教育の価値や意味合いについての視点は欠落し、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配慮できていない。あるいは、そのような質のことを気にしている、目標が達成されるわけもないので、あえて目を瞑っているところもあるだろう。また、アフリカ諸国の教育界のように教育省から学校への上意下達の制度の中で、学校現場の教師の声中央に届くことはまずなく、一般に教育省の官僚は学校の実態を知らないし、知ろうとしない。

(2) 援助の効率性と評価主義

EFA 達成を途上国の自己財源だけで実現することが困難であることは明白である。さらに 1990 年代に基礎教育を重視した支援が実施さ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「ファースト・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 2004, 85 頁)。この FTI は EFA 推進のための最大規模の国際的取り組みであるが、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 の特徴のひとつとして、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、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、たとえばケニア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がない。一部の私立校を除けば、公立校では学区制度がないので、初等教育修了統一試験(KCPE: Kenya Certificate of Primary Education)の成績上位校へは自然とより多くの優秀な生徒を集まり、大規模クラスが形成される。また、留年率については教育の質とは無関係であり、政策により決められるのが普通である。KCPE の成績が下位の地域では学習内容に無関心になり、逆に留年率は低いこともある。このような批判に対して、世界銀行は「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」(World Bank 2004, p.6)と述べているが、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い。

国際協力プロジェクトを形成する過程では、必ず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見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いだろう。また、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、そうでない子どもは質の悪い教育を受け続けざるを得ないのが現状である。

(3) 初等教育無償化の功罪

無償化を突破口として UPE を達成しようとする国は少なくない。たとえば、ケニアにおいては、2003 年 1 月から初等教育無償化政策を導入しているが、これは現キバキ大統領の選挙公約であった。教育が政治的に利用され、無償化実施のための計画があったわけでもない。明らかに不足する教育財政は、援助機関に依存せざるを得ない。同国で FPE を導入したのは今回が初めてではなく、独立(1963 年)当初の与党 KANU(Kenya African National Union)のマニフェストにも含まれており(Republic of Kenya 1964, p.66)、1974 年には 4 年生までを無償化している(Sifuna 1980, p.159)。国家開発計画においても常に UPE の達成が目標になっている(Otiende et al. 1992)。問題は、政府の教育計画が政治的に利用され、調査に基づいて計画が練られているわけではない点である(Amutabi 2002)。

1990 年代にアフリカ諸国において FPE を新たに導入したのは、マラウイ(1994 年 10 月)およびウガンダ(1997 年 1 月)である。マラウイにおいて、この 1994 年は複数政党制に移行する最初の選挙の年であり、FPE はムルジ大統領(当時)の公約であった。経済的には、年間 25%のインフレ、マイナス 10%の GDP 成長率を記録するなど(World Bank 2003)、財政的な後押しがあったわけではまったくない。一方のウガンダにおいても、1996 年に現ムセベニ大統領自らが FPE 政策を発表したが、それ以前に無償化を進めるだけの具体的計画が策定されていたわけではない(前田 2002)。生徒数は、マラウイの場合、その前後で 190 万人(1993 年)から 286 万人(1994 年)へ(Malawi Ministry of Education 1998)、ウガンダの場合、274 万人(1996 年)から 530 万人(1997

年)へ(Uganda Bureau of Statistics 2000, p.27)、それぞれ急増している。この2カ国とケニアの他に、2000年以降に無償化を導入したのがタンザニア(2001年10月)およびザンビア(2002年2月)である。この無償化政策の就学率へのインパクトは劇的なものである(表2)。

表2 アフリカ5カ国初等教育粗就学率の推移(1991~2005年)と無償化のインパクト

国名\年	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
マラウイ	79	84	89	134	134	131	--	143	139	139	141	135	--	125	--
ウガンダ	75	74	74	73	74	76	128	120	126	127	130	134	134	125	118
タンザニア	70	69	69	68	67	66	66	63	64	66	72	87	95	101	106
ザンビア	99	95	93	91	89	87	--	77	75	75	75	78	--	99	--
ケニア	93	92	90	87	85	84	86	94	93	98	--	94	111	111	--

(出所)World Bank, edstats から筆者作成。

(注)アンダーライン太数字の前後で初等教育の無償化が導入されている。

このように初等教育の無償化実施は、就学者数を増加させ、就学率をいとも簡単に向上させる。しかし、予算的な措置はもちろんのこと、教室数、教員数も不足し、都市部の低学年クラスでは、教室に生徒が入りきれない状況である。本来の無償化の目的は、貧困層のニーズに合わせることであったが、クラスサイズが大きくなり、さらに適切な教育を受けていない教師を雇用することにもなり、最低限の教育の質が確保されていない。このような状況では、初等教育へのアクセスを改善し、貧困削減に寄与しようとする方策は機能していない(Kazamira & Rose 2003)。

3. アクセス拡大による教育の質への影響—ケニアの学校現場から—

(1) 大規模クラスの発生

初等教育の無償化を2003年初頭から実施したケニアでは、小学校の生徒数が無償化の前後で590万人(2002年)から720万人(2003年)へ130万人(22%)増加している³²。近年、毎年2%程度の生徒増があるので、20%程度の子どもは無償化が契機となり小学校へ新たに登録されたと推定される。2005年までにUPEを達成することを国家目標としていたケニアにとっては、粗就学率とはいえ、国家全体で100%を超えたことは政治的な意味合いを持ってくるであろう³³。就学率のもともと低いコースト、ナイロビおよびノースイースタンの各地域においては、教育へのアクセスが大きく改善されている。これにより統計上、ケニアはアフリカ諸国のなかでも教育の普及の度合いが最上位のレベルに分類されることになった。

表3はFPEを導入した時点での地域別の粗就学率と対前年増加率を示している。教員は新たに雇用されないため、教員一人当たりの生徒数は増加している。全国平均で生徒対教員比率が

³² サイトティ教育大臣(当時)によるFPEのワークショップ配布資料(Saitoti 2003)による。政府発表の年報(Republic of Kenya 2003)では、2002年の生徒数は、637万人となっている。

³³ 粗就学率が100%を超えたのは今回が初めてではない。これまでの最高値は1980年に115%を記録している。

40 になったこと自体は、教員活用の非効率性が課題になっていたことからすると悪いことではない。ここでの問題は、低学年のクラスである。国レベルの学年別生徒数を 1 年と 8 年で比較すると、8 年に在籍する生徒数は 1 年のおよそ半数である。それまでの学校の実績により、人気のある学校とそうでない学校がある。全国平均では 40 人であっても、1 年生が 100 人近いクラスサイズになっている学校も出現している。

表 3 ケニア地域別初等教育粗就学率と無償化後の増加率(2003 年)

地域	粗就学率(%) (2003 年)	対前年比 増加率(%)	生徒対教員 比率(人)
コースト	82	20	43
セントラル	102	7	36
イースタン	110	9	35
ナイロビ	62	42	48
リフトバレー	103	8	38
ウェスタン	119	13	46
ニャンザ	120	16	44
ノースイースタン	25	22	53
平均	104	15	40

(出所)Saitoti (2003) より作成。

このように就学者数が急増し、就学率が上昇することの教育の質への負のインパクトについては、政策文書に質を犠牲にすべきでないことは明言されているものの、計画的に就学者数を増加させたわけではないだけに、これからさらに大きな問題が表出してくる可能性がある。たとえば、中途退学者は今まで以上に増加するであろうし、学力不足の生徒も増えるであろう。教育システム全体としては、非効率な方向へ向かっていると考えざるを得ない。本来であれば効率的な教育システムを構築した上で量的な拡充を図るほうが、限られた予算の有効活用からすれば好ましいはずである。根源的な就学を妨げてきた構造的な問題の解決を行わずに、金銭的なインセンティブだけを付け、名目上の就学率を向上させても、その結果は社会的な混乱を招くばかりかもしれない。

(2) 学校経営上の問題点

学校レベルでは、国レベルの統計資料からは理解しにくいさまざまな問題が起こっている。特に問題なのは、貧困度の高い地域での 1 年生の急増である。ナロック県の K 校では 2003 年 10 月時点の 8 年生がわずか 5 人、2 年生も 30 人しか在籍していないが、1 年生の数は 77 人である。特に学校に慣れるまで時間のかかる 1 年生のクラスサイズがこの規模であれば、効果的な学習が可能とは考えられない。2 クラスに分けて授業をするだけの教員もいないし、教室もない。学校へ登録はされても、適切な学習ができるような環境にはない。

教育費用については、ケニアでは無償化実施以前、各学校において学期ごとに一定金額を保護者から徴収し、学校運営のために活用するのが普通であった。それが無償化の導入によりそのような学校単位での自助努力(伝統的にケニアで「ハランベ」呼ばれている)が禁止され、政府の責任で必要な経費を負担することになった。理想的な政策のように思えるが、必要な資金

は国際援助に依存することになり、何よりも悪いことは、学校に対する資金の提供が新学期から半年以上も遅れ、かつ資金の使途が細かく決められるなど、学校側のニーズに合わないことで現場では逆に不満と混乱が起こっていることである(澤村 2004b)。

学校現場でさらに起こりつつある問題として、次のような 3 つの事柄がある。まず、これまで学校運営委員会の合議により、学校で必要となる物品は学校側の判断で自由に購入することができたが、今回は、その使途が制限され、地域の事情に合わない場合が出てきている。たとえば、教科書を最低 3 人に 1 冊購入することが決められているところ、0 校では真新しい教科書が厳重に管理された棚に並んでいるだけで、頻繁に使われた形跡がない。多くの教師は、教科書を使って効果的に授業を進めた経験がないため、有効な使い方がわからないのである。

次に、保護者の学校運営への参加の問題である。これまで保護者の側が教育費用を負担する分、自然と学校の運営に参加する機会があった。それが、無償化により教育は国が無償で行ってくれるものだという理解から、学校教育への関心が逆に低くなってきている。したがって、これまでハランベーにより対応していた教室建設などの施設拡充に対して、保護者の協力が得られなくなっている。

最後に、生徒の学習到達度が全般に低下することへの危惧である。これまで経済的な理由で就学できなかった子どもが学習機会を新たに得たとしても、学校の環境に慣れるにはかなりの時間が必要である。通常、入学前に 1~3 年間、就学前教育(ナーサリーやプレスクールと呼ばれ、地方では小学校に併設されている例が多い)を受けることが普通であるが、何の準備もなく突然 1 年生に入学した子どももいる。無償化は就学を促進するために取られた政策であるが、住民のなかには義務教育になり、保護者が処罰されると思い、無理に子どもを学校へ通わす例もある。就学前教育を受けた子どもは、初等学校において中途退学する率が低いことが言われており(Lockheed & Verspoor 1991)、今後、中途退学者が急増する可能性もある。

(3) 学校間格差の拡大

初等教育の無償化実施に伴い、公立校の教育の質の低下を恐れたナイロビ市内の KCPE 成績上位公立校の生徒(保護者)が私立校および地方の寄宿制公立校へ転校するという事態が発生した³⁴。たとえば、伝統校である S 校では生徒の約 3 割が無償化導入後に転校している。また、無償化によりどの小学校へも入学可能となり(それ以前は、公立校により異なる負担金を払う必要があった)、ナイロビ市内の KCPE 最上位の公立校へは入学希望者が殺到し、登録日の前日から徹夜で並んだ保護者がいたことが新聞報道されている。このように無償化が実施されて以降、保護者の教育熱は高まる傾向が強く、ある程度裕福な家庭は子どもの受ける教育の質に非常に敏感である。別の言い方をすれば、子どもの受ける教育の質は家庭の経済力によって左右

³⁴ KCPE の成績によりケニアの小学校は序列化が暗黙のうちに行われている。過去に公表された KCPE 学校別ランキング(上位 200 校)を調べると、実にその 9 割は私立校であり、あとの 1 割の公立校は全寮制の学校である(Express Communications Ltd 2003, pp.94-95; Express Communications Ltd 2005, pp.118-119)。寄宿制の学校は寮費が必要であり、同じ公立校であっても裕福な家庭の子どもだけが通える。

され、すべての子どもに最低限の質が保たれた教育機会が与えられているわけではないのである。

表4はケニアの公立および私立小学校数の推移を表しているが、初等教育無償化が導入され就学者数が劇的に上昇した2003年に増加したのは、公立小学校の数ではなく、私立校である。驚くべきことに、2003年に私立校は前年に比べ3割近く増加している。慈善団体により新たに設立された学校もあるが、ビジネスとして小学校経営に乗り出す起業家が多いことがわかる。逆に言えば、このような小規模な私立校には公立校で豊富な経験をもった校長が配置されており、保護者にとってはかなりの授業料(毎学期100ドル程度、高いところでは300ドル:小学校教員の月給が100ドル程度であるのでかなりの出費)を払ってでも通わすだけの魅力があるのである。この背景には、公立小学校に対する不信がある。

表4 ケニアの小学校数(公立・私立別)の年次推移

種別	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
公立	17,544	17,589 (+45)	17,697 (+108)	17,804 (+107)	17,864 (+60)
私立	1,357	1,441 (+84)	1,857 (+416)	1,909 (+52)	1,985 (+76)

(出所)Central Bureau of Statistics (2006, p.39)

(注)カッコ内は対前年比増加数。

私立校のない地方では、公立校間の格差が顕著になりつつある。たとえば、ナロック県S地区で唯一寮が整備されているO校には、周辺の学校の高学年(4~8年)の生徒が転入(入寮)を希望する例が多い。2004年7月に確認したところでは、当時の生徒数732人(女子320人)のうち、110人(女子50人)が隣接校からの転入生であった。生徒が転出する側の学校から見れば、たとえば、2004年のE校6年生7人うち5人がO校に転校している。このように、地域でKCPE成績上位の学校へは周辺からの転入希望者が殺到する一方で、成績中位の学校では成績上位の生徒が転出することになり、学校間の格差はますます広がる傾向にある。新入生の数においても、O校は無償化の前後で1年生の数が75人(2002年)から151人(2003年)に倍増しているが、O校から5km程度しか離れていないL校では26人(2002年および2003年)と変化がない。

4. 量的拡大と質的改善のトレードオフ

多くの発展途上国で進行してい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、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。

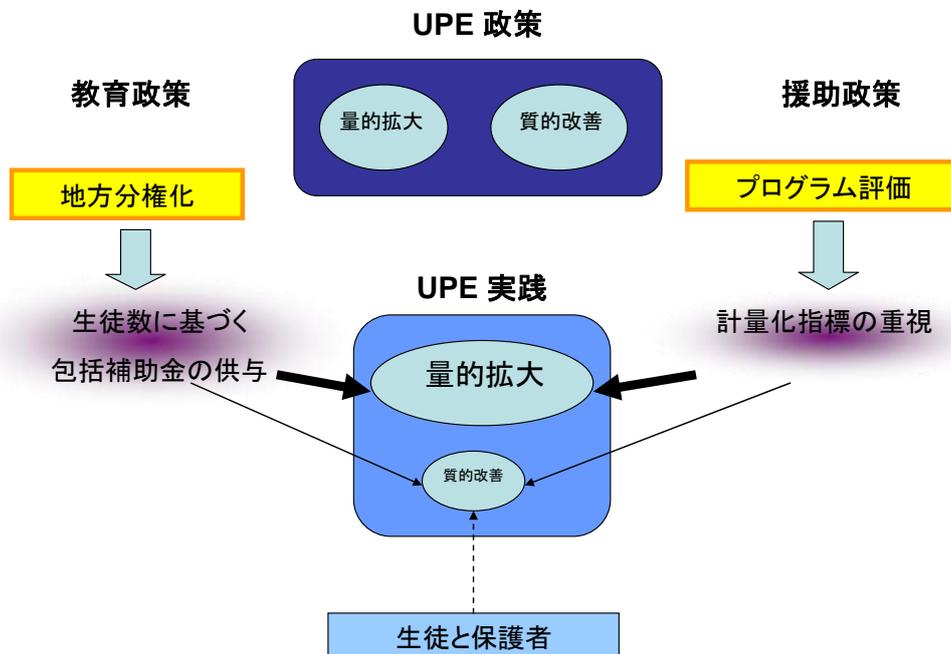


図 1 UPE 達成をめぐる量的拡大と質的改善の関連

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。

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を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。

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。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。

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。

無償初等教育は、長期的にはすべての国で実現されるべきであろう。教育を受けることが基本的人権の一つであることからすれば、財政的なことや経済的な理由から初等教育の是非を論じることが正しくないかもしれないが、子どもたちを無理に学校へ囲み込むことで教育の効果があると考えするのも間違いである。教育へのアクセスと同時に教育の質が問われるべきであり、学習の成果がない限り貧困家庭では子どもを継続的に学校へ送ることもないであろう。教育を受ける機会は平等に保障されても学校間の格差はますます拡がり、保護者の経済力により子どもの受けることのできる教育の質が規定される傾向が強い。

アフリカなど発展途上国の初等教育は受験中心の傾向が強く、中等学校進学が目標である。したがって、子どもの権利として一般にイメージされるような生活スキルを学ぶ教育とは異なる。国際社会が支援しようとしているEFAに対する期待と学校現場レベル(教師、生徒、保護者)の現実はずいぶん乖離している。国家レベルの就学率向上は無償化により容易に達成されるが、計画性のない急激な就学者数の増加が学校現場でどのような歪を生み出すかは明らかである。子どもの立場から見れば、EFA政策により新たに教育の機会を得た者もいるが、一方でそれ以上の数の在校生は教育の質の低下という危機に直面していることを忘れてはならないであろう。

参考文献

- 北村友人(2004)「基礎教育への国際的な資金援助の試み—EFA ファースト・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.
- 外務省編(2004)『政府開発援助(ODA)白書 2003 年版』国立印刷局.
- 斉藤康雄(2001)「基礎教育の開発 10 年間の成果と課題—ジヨムティエンからダカールへ—」江原裕美編『開発と教育—国際協力と子どもたちの未来』新評論、301-320 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.
- 澤村信英(2004a)「エチオピアの初等教育—アクセス改善と教育の質をめぐる—」日本比較教育学会 第 40 回大会 発表要旨集録.
- 澤村信英(2004b)「ケニアにおける初等教育完全普及への取り組み」『比較教育学研究』30 号、129-146 頁.
- 平野克己(2002)『図説アフリカ経済』日本評論社.
- 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.
- Amutabi, M. N. (2002) Political interference in the running of education in post-independence Kenya: a critical retrospection. *International Journal of Educational Development*, 23, pp.127-144.
- Central Bureau of Statistics (2006). *Economic Survey 2006*. Nairobi: Government Printer.
- Daily Nation (2003). 24 January, Nairobi.
- Express Communications Ltd (2003). *Kenya Education Directory 2003 Edition*. Nairobi: Express Communications Ltd.
- Express Communications Ltd (2005). *Kenya Education Directory 2005 Edition*. Nairobi: Express Communications Ltd.
- Grace, M., Chimombo, J., Banda, T. & Mchikoma, C. (2001). *The Quality of Primary Education in Malawi*. Paris: IIEP/UNESCO.
- Kazamira, E. & Rose, P. (2003). Can free primary education meet the needs of the poor?: evidence from Malawi. *International Journal of Educational Development*, 23, pp.501-516.
- King, K & McGrath, S.(2002). *Globalisation, Enterprise and Knowledge: Education, Training and Development in Africa*. Oxford: Symposium Books.
- Lockheed, M. E. & Verspoor, A. M. (1991). *Improving Primary Education in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Malawi Ministry of Education (1998). *Education Basic Statistics 1997*, Lilongwe.
- Milner, G., Chimombo J., Banda, T. & Mchikoma, C. (2001). *The quality of education: some policy*

- suggestions based on a survey of schools, Malawi*. Paris: UNESCO.
- Otiende, J. E., Wamahiu, S. P. & Karugu, A. M. (1992). *Education and Development in Kenya: A Historical Perspective*. Nairobi: Oxford University Press.
- Republic of Kenya (1964). *Kenya Education Commission Report (Part I)*. Nairobi: Government Printer.
- Republic of Kenya (2003). *Economic Survey 2003*. Nairobi: Government Printer.
- Saitoti, G. (2003). Lecture delivered at the workshop to review progress on implementation of free primary education, Nairobi, 28–30 July.
- Sifuna, D. N. (1980). *Short Essays on Education in Kenya*. Nairobi: Kenya Literature Bureau.
- Uganda Bureau of Statistics (2000). *Statistical Abstract 2000*. Kampala: Uganda Bureau of Statistics.
- UNESCO (2004). *EFA Global Monitoring Report 2005: The Quality Imperative*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2005). *EFA Global Monitoring Report 2006: Literacy for Life*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2006). *EFA Global Monitoring Report 2007: Strong foundations Early childhood care and education*. Paris: UNESCO.
- World Bank (2003). *African Development Indicators 2003*. Washington, D.C.: The World Bank.
- World Bank (2004). *Education for All – Fast Track Initiative: Framework*. Washington, D.C.: The World Bank.

教育へのアクセスの拡大 と質の保障

広島大学 教育開発国際協力研究センター
澤村 信英

JBIC教育ネットワーク研究会
2007年1月26日(第4回)

1

アフリカ5カ国初等教育粗就学率の推移（1991～2005年）と無償化のインパクト

国名\年	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
マラウイ	79	84	<u>89</u>	<u>134</u>	134	131	--	143	139	139	141	135	--	125	--
ウガンダ	75	74	74	73	74	<u>76</u>	<u>128</u>	120	126	127	130	134	134	125	118
タンザニア	70	69	69	68	67	66	66	63	64	66	<u>72</u>	<u>87</u>	95	101	106
ザンビア	99	95	93	91	89	87	--	77	75	75	75	<u>78</u>	--	<u>99</u>	--
ケニア	93	92	90	87	85	84	86	94	93	98	--	<u>94</u>	<u>111</u>	111	--

(出所) World Bank, edstatsから筆者作成。

(注) アンダーライン太数字の前後で初等教育の無償化が導入されている。

2

教育の「質」をめぐる

「ダカール行動枠組み」
「ミレニアム開発目標」

『EFAモニタリング・レポート』から読み解く

- ・教育へのアクセス向上と質的改善
- ・教育の質とは何なのか
- ・教育の質的側面を測る指標

3

Dakar Framework for Action

- (2) Ensuring that by 2015 all children,...have access to and complete, free and compulsory primary education of **good quality**;
- (5) Eliminating gender disparity in primary and secondary education by 2005,...with a focus on ensuring girls' full and equal access to and achievement in basic education of **good quality**;
- (6) Improving all aspects of the **quality of education**....

EFA Global Monitoring Report (UNESCO)

Challenges in measuring the quality of education

The Dakar Framework for Action provides a broad view of quality which includes attention to curriculum and teaching methods, life skills for coping with HIV/AIDS, teacher education and training, home-based early childhood care from birth, mother-tongue education, improved learning materials, local alternatives in materials production, learning standards, management and Education Management and Information Systems, links between formal and non-formal education, and integrating democratic values, all from a gender perspective. (2001, p.23)

At present the ability to monitor the quality of education is limited and there is heavy reliance on proxies as distinct from a true assessment of learning outcomes. In this context, this Report restricts itself to a very preliminary look at the quality of primary schooling. (2002, p.11)

The best proxy indicators currently available to assess quality are the number of students per teacher, teacher training, public expenditures and educational achievement. The survival rate to Grade 5 is also commonly used. (2003, p.10)

5

教育の質的側面を測る指標

生徒教師比（教師1人あたりの生徒数）

教員訓練（有資格教員割合、女子教員割合など）

公的教育支出（対GNP比、初等教育予算割合など）

学習到達度（試験成績など）

留年率／中途退学率（5年次残存率など）

6

EFA Global Monitoring Report 2005 The Quality Imperative

In the many countries that are striving to guarantee all children the right to education, the focus on access often overshadows attention to quality. Yet quality determines how much and how well children learn and the extent to which their education translates into a range of personal, social and developmental benefits. Goal 6 of the Dakar Framework for Action emphasizes the need to improve all aspects of the quality of education. Yet, as this report highlights, too many pupils are leaving school without mastering a minimum set of cognitive and non-cognitive skills.

Source: UNESCO 2004, *EFA Global Monitoring Report 2005 Summary*, p.4.

7

Defining quality:

Two principles characterize most attempt to define quality in education: **the first** identifies learners' cognitive development as the major explicit objective of all education systems. Accordingly, the success with which systems achieve this is one indicator of their quality. **The second** emphasizes education's role in promoting values and attitudes of responsible citizenship and in nurturing creative and emotional development. **The achievement of these objectives is more difficult to assess and compare across countries.**

(UNESCO 2004, *EFA Global Monitoring Report 2005 Summary*, p.2)

8

Quantitative and qualitative indicators of primary school participation

Study	Country	% ever enrolled (ages 6-14)	% that survived to grade 5	% that achieved minimum mastery	NER in primary for the period before the test
SACMEQ (1995) Grade 6 reading test	Malawi	91	31	7	69
	Mauritius	99	98	52	99
	Namibia	97	74	19	84
	Tanzania	87	70	18	54
PIRLS (2001) Grade 4 reading test	Colombia	98	60	27	87
	Morocco	99	77	59	81
PASEC (mid-1990) Grade 5 French test	Burkina Faso	35	25	21	28
	Cameroon	88	45	33	73
	Cote d'Ivoire	65	45	38	49
	Guinea	48	32	21	36
	Madagascar	78	31	20	63
	Senegal	48	42	25	51
Togo	82	49	40	66	

Source: UNESCO 2004, *EFA Global Monitoring Report 2005 Summary*, p.36.

9

Millennium Development Goals (MDGs)

Goal 2. Achieve universal primary education

Target 3: Ensure that all boys and girls complete a full course of primary schooling

Indicator 6. Net Enrolment Ratio in Primary Education

Indicator 7. Proportion of Pupils Starting Grade 1 who Reach Grade 5

Indicator 8. Literacy Rate of 15-24 year-olds

Goal 3. Promote gender equality and empower women

Target 4: Eliminate gender disparity in primary and secondary education preferably by 2005, and at all levels by 2015

Indicator 9. Ratio of Girls to Boys in Primary, Secondary, and Tertiary Education

Indicator 10. Ratio of Literate Women to Men 15-24 years old

Indicator 11. Share of Women in Wage Employment in the Non-Agriculture Sector

Indicator 12. Proportion of Seats Held by Women in National Parliaments

FTI Indicative Framework for EFA

- Resource mobilization**
 - Public domestically-generated revenues as % of GDP
 - Education share of budget (%)
 - Primary education share of education budget (%)
 - Student flows**
 - Intake into first grade
 - Primary completion rate
 - % repeaters among primary school pupils ←??
 - Service delivery**
 - Pupil-teacher ratio in publicly-financed primary schools ←??
 - Average annual salary of primary school teachers
 - Contract teachers
 - Recurrent spending on items other than teacher remuneration
 - Annual instructional hours
 - Private share of enrollments % of pupils enrolled in privately-financed primary schools
- *Indicative framework targets also need to be complemented by measurements of student learning and the quality of teaching (p.6).

Source: World Bank (2004) *Education for All – Fast Track Initiative: Accelerating progress towards quality universal primary education.*

11

エチオピア教育セクター開発プログラム (ESDP I および II) 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 アカデミ ・粗算学率 (全体) ・粗算学率 (男) ・粗算学率 (女) ・学級数	3,788千人 3,788千	12,087千人 8,144千	12,595千人 7,000千	57.4% 67.3% 47.0% 11,790千	70.8% 88.0% 71.5% 16,513千	65.0% 72.8% 57.0% 13,201千
3 質 ・有資格教員 (1-4年) の割合 ・有資格教員 (5-8年) の割合 ・生徒/教科書比率 ・学習到達度 (4年)	85% 20.9% 2,272千冊	95.6% 25.5%	95% 24.4% 51,000千冊	96.6% 23.9% 2.5A, 47.0%	97.1% 24.8% 2.0A, 48.5%	99.0% 30.0% 1.0A, 50.0%
4 効率性 ・生徒/クラス比率 ・中途退学率 (1年) ・中途退学率 (全体) ・女子平均中途退学率 ・平均退学率 (4-8年) ・女子平均退学率 (4-8年)	82人 28.5% 8.4% 12.8% 16.2%	29人 27.5% 16.2% 10.5% 13.6%	50人 14.2% 4.2% 6.4% 8.1%	70人 27.0% 17.8% 16.0% 10.3% 13.4%	69人 24.8% 14.4% 13.6% 8.3% 6.4%	69人 14.2% 8.9% 8.3% 6.4% 8.1%
5 公平性 ・粗算学率 (最貧地域2州) ・アフリカ州 ・女子割合 ・教員に占める女子の割合	16.2% 38.0%	13.0% 41.4%	25.0% 45.0% 11.5% 10.6% 40.3% 20.9% 23.3% 44.2% 20.0% 20.0% 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。
出典) Ministry of Education, *Education Statistics Annual Abstract 2001-02* 2002, p.22; Ministry of Education, *Education Statistics Annual Abstract 2004-05*, p.23; Ministry of Education, *Education Sector Development Program III (ESDP-III) 2005/06-2010/11*, 2005, p.15. を参考に作成。

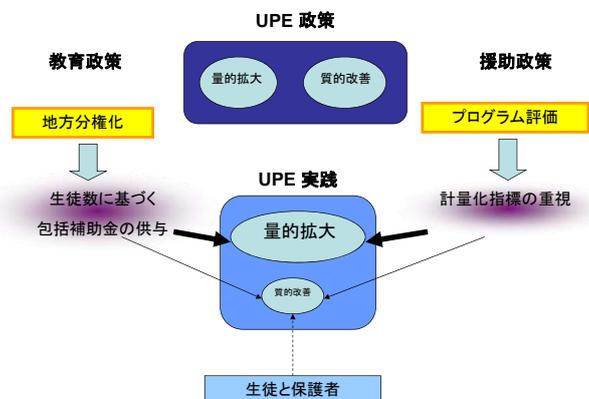
12

ケニアの小学校数（公立・私立別）の年次推移

種別	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
公立	17,544	17,589 (+45)	17,697 (+108)	17,804 (+107)	17,864 (+60)
私立	1,357	1,441 (+84)	1,857 (+416)	1,909 (+52)	1,985 (+76)

(出所) Central Bureau of Statistics (2006, p.39)
 (注) カッコ内は対前年比増加数。

13



14

あなたは「開発系」か「教育系」か？

- 曖昧なことは嫌いだ。
- 調査は効率的に行いたい。
- 数値でわかりやすく表現するのが好きだ。
- 学校の活動にはあまり関心がない。
- 規則性や法則性に興味がある。
- 援助機関の人と話が合う。

15

質的調査法とは

「社会現象の自然な状態を出来るだけ壊さないようにして、その意味を理解し説明しようとする探求の形態を包括する概念である」(8頁)。

S・B・メリアム(2004)『質的調査法入門—教育における調査法とケース・スタディ』ミネルヴァ書房。

16

質的調査法の特性

- (1) 解釈と意味づけを明らかにすることが目標。
- (2) 調査者がデータ収集と分析の主たる道具。
- (3) フィールドワークの活用。
- (4) 帰納的方向性を持った分析。
- (5) 調査結果は厚みのある記述。

メリアム(2004)

17

質的調査を行う者が有すべき特性

- (1) あいまいさに対してかなり寛容でなければならない。
- (2) 文脈とデータへの感受性が高くなければならない。
- (3) すぐれたコミュニケーション能力がなければならない。

メリアム(2004)

18

何を解明できるのか

「ローカルノレッジの探求など学校現場の人々の日常知にアプローチ」(i頁)

「小さな1つの学校からの調査であっても、学校制度の矛盾や教育実践の可能性などを描き出すことができるということ」(ii頁)。

「現実の文脈性に寄り添うことで、あるいはその学校の意味世界に寄り添うことで、マクロな社会的事実への新たな接近の視点を獲得することもできるということ」(ii頁)。

古賀正義編(2004)『学校のエスノグラフィー—事例研究から見た高校教育の内側—』嵯峨野書院。

19

まとめ

1. 教育の質を一律に定義し、評価することは難しいが、質的側面を計量化しようとしている ⇒ **国際比較の功罪①**

2. 教育の質的改善の重要性は誰もが認識しているが、量的拡大に比べれば優先順位は低い ⇒ **評価指標の功罪②**

3. 教育の質的向上を目指す支援は成果が見えにくい ⇒ **国際協力の功罪③**

20