

「万人のための教育(Education for All: EFA)」
国際開発目標が途上国内で持つ意味

- エチオピア国における政府と家計へのインパクト -

山田 肖子

2006年12月
No.15

©GRIPS Development Forum

Contact:

GRIPS Development Forum
National Graduate Institute for Policy Studies
7-22-1 Roppongi, Minatoku, Tokyo 106-8677, Japan
Phone: +81-3-6439-6337
Fax: +81-3-6439-6010
Email: forum@grips.ac.jp
URL: <http://www.grips.ac.jp/forum/>

略語対照表

EFA	Education for All	「万人のための教育」開発目標
ESDP	Education Sector Development Program	教育セクター開発計画(エチオピア)
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front	エチオピア人民革命民主前線
FTI	First Track Initiative	ファースト・トラック・イニシアチブ
GER	Gross Enrolment Rate	総就学率
GNI	Gross National Income	国民総所得
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
PTR	Pupil-Teacher Ratio	教師一人当たりの生徒数
UPE	Universal Primary Education	初等教育の完全普及

目次

略語対照表

はじめに.....	1
第1章 国家教育政策への国際的影響.....	4
(1) EFA 開発目標と援助機関の国際的議論.....	4
(2) 国際的な合意のエチオピア国への適用.....	5
第2章 教育機会拡大への国内的動機 - エチオピアの教育史からの示唆.....	8
第3章 1994年民主化以降のエチオピアの教育セクター概況.....	11
(1) 政策枠組みと財務.....	11
(2) 教育統計からみるエチオピアの教育事情.....	13
第4章 草の根から見た UPE 政策 - オロミア州東シェワ県でのフィールド調査から.....	16
(1) UPE キャンペーンの制度的、社会的要因.....	18
(2) 子どもの就学の家計への影響と保護者の認識.....	19
おわりに.....	24
参考文献.....	25

<表>

表 1：エチオピア国の援助依存度の変遷.....	6
表 2：エチオピア国の教育支出の変遷.....	6
表 3：サンプル分布表(生徒).....	17

<図>

図 1：1967年から2002年までの初等教育(1～12学年)の就学率の変遷.....	8
図 2：教育指標の変遷(1993～2005年).....	13
図 3：主な教育指数の州比較.....	14
図 4：親の教育レベル.....	19

「万人のための教育(Education for All: EFA)」国際開発目標が途上国内で持つ意味 - エチオピア国における政府と家計へのインパクト -

はじめに

「万人のための教育(Education for All: EFA)」とは、1990年にタイのジョムティエンで行われた「万人のための教育世界会議」で採択され、次いで2000年に「世界教育フォーラム」(セネガルのダカールで開催)で再合意された6つの目標からなる教育分野の国際的開発アジェンダである。この6つの目標群は、初等教育の質・アクセスの向上から、就学前教育、インクルーシブ教育、ライフスキル教育、成人識字教育を含む多岐にわたるものである。一方、「世界教育フォーラム」が開催された2000年に、ミレニアム開発目標も採択された(Millennium Development Goals: MDGs)。MDGsは貧困削減のための社会経済活動を広くカバーする8つの目標群だが、教育に関しては、EFA目標の中から「初等教育の完全普及(UPE)」と「教育における男女間格差の解消」の2つが取り入れられた。そして、MDGsに含まれたことにより、この2つの教育関連MDGsはより大きな政策枠組みの中で指標化され、他の4つのEFA目標に比べ、国際的にも途上国内においても高い優先度を置かれることとなった。

本稿で取り上げるエチオピア国も、ジョムティエンやダカール会議の参加国であり、EFA目標にも合意・署名している。また、エチオピアのような援助依存度の高い国においては、援助機関の意向や国際的潮流が政策に反映される度合いが高いといえる。したがって、この国では、UPEと教育における男女間格差の解消は、教育セクターの最優先目標に含まれており、実際、エチオピア国の初等総就学率は、1994/05年度の30%から2004/05年度までの10年間に79.8%まで伸びている(Ministry of Education 2005a)。EFA目標が合意されて以来、多くの途上国で就学率が伸びてはいるが、これほど短期間に急増したのはエチオピアを含む一部のサブサハラ・アフリカの貧困国に顕著な傾向である¹。

他方、程度の差はあれ、教育機会を拡大しようという努力は、決してEFA後に始まったものではなく、エチオピアは、「全ての人に教育を与える」ための国際的宣言や合意には繰り返し署名してきている。その最も古いものは、万人に教育を受ける権利を認めた1948年の国連世界人権宣言であろう。それ以来、「全ての人に教育を」というスローガンは、国際会議や議定書などで繰り返し確認されてきており、それに署名し続けてきたエチオピアを含む多くの国々において、「教育機会の拡大」は常に教育政策目標の中に存在した。また、教育を受ける権利は、エチオピアの憲法にも明記されている。エチオピアでは、帝政、軍政を経て、1994年に現在の政府になったときも、政権交代のたびに、新政府は教育機会拡大を宣言し、初等教育の就学率は一時的であれ向上するということを繰り返してきた。こうした歴史を見ると、国際的な会議や宣言などが途上国の教育政策を教育機会拡大の方向に外生的に導いたという

¹ 例えば、エリトリアは22.5%(1990) 63.4%(2002/03)、マラウィは66.9%(1990) 140.1%(2002/03)、ウガンダ68.9%(1990) 140.7%(2002/03)(UNESCO 2003, 2006)。総就学率が100%を超えるのは、就学年齢人口を母数としつつ、就学者には基準就学年齢以外の人口が含まれることによる。

側面がある一方で、エチオピア政府自身にとって、教育サービスを提供することが人心掌握のための手段であったり、教育を通じて政治思想を浸透させるという政治的意図があったことも否めない。

要するに、エチオピアにおける EFA 政策を考える場合、グローバル・アジェンダとして国際比較の視点から評価することは重要であると同時に、エチオピア国内の政治、社会的現実を照らして、EFA の実施がどのような意味を持つのかも考える必要がある。また、EFA という 6 つの目標群が、ともすれば初等教育の完全普及(UPE)とほぼ同義に用いられる理由も当該国の事情に照らして考察する必要がある。上述のとおり、EFA のなかでも、MDGs に取り込まれ、貧困削減戦略やファースト・トラック・イニシアチブ(FTI)によって複合的に優先付けされた UPE と「男女間格差の解消」の 2 つの目標は、国際的にも注目度の高さが他を凌駕している。同時に、エチオピア国の状況を観察すると、UPE の優先度が高まるについては、中央政府の政治的、外交的動機は言うまでもなく、地方行政レベルの実務的戦略もその方向付けに影響していることが分かる。このように、EFA が内部化される過程での途上国内のダイナミズムは非常に重要であるにもかかわらず、EFA に関する研究の多くは、グローバル・アジェンダに関する議論や、国際的に合意された指標や基準に従って途上国の EFA 達成度を国際比較するといったことに焦点を当てており、それぞれの途上国内でその政策がどのような意味を持つかについては、あまり注意を払っていないことが多い。「何のための就学か」という価値観は、国際合意が何であれ、それぞれの社会の状況に応じて形成されるものである。行政的、政治的、あるいは社会的な様々な条件によって、国際的に合意した政策が、当初意図した方向に進まないということはしばしば発生する。親は、子供を就学させるにあたって、自分なりの判断基準を用いるが、それは必ずしも純粋に教育的な動機ではなくて、経済的あるいは社会的な動機である場合もある。学校は、虚空に存在するのではなく、社会の中にあり、社会の諸側面と相互に影響し合っている。

そこで、本稿では、EFA 政策がエチオピアという特定の途上国のコンテキストでどのように実施され、それにはどのような要素が影響しているのか、について考察することとする。また、教育サービスの最終的な受け手である親やコミュニティが、後述するような多くの犠牲にも関わらず子どもの教育に注力する理由についても、フィールド調査の結果に基づいて分析を試みる。まず、マクロ・レベルでの国際目標合意、政府と援助機関の交渉の持つ意味を考察し(第 1 章)、そのうえで、エチオピア国中央政府の政策形成について歴史的な始点から論じる(第 2 章)。そこから、教育統計や既存文献、筆者自身が実施したフィールド調査結果などに基づき、政府組織を順に地方レベルに降りて行き(第 3 章)、最後に家計への影響について言及することとする(第 4 章)。エチオピア国の就学率の拡大は、学校建設費をはじめ、多くのコストを家計に依存することによって下支えされている²。圧倒的なリソース・ギャップ(EFA 目標を達成するのに必要な人的、財政的、物的資源と実際に用意できる資源の差)のなかで EFA 政策を推進するにあたっては、国際的援助への依存が高まるだけでなく、それでもまだ

² 2005 年合同評価ミッションの報告書によれば、アムハラ州の調査対象郡の中には、学校建設費の 85% はコミュニティが負担しているところもあったという(Joint Review Mission 2006, 23)。

補いきれないギャップを家計に依存することになる。近隣諸国が近年、初等教育の授業料を撤廃していくなか、エチオピア国は、制度上は、そもそも授業料は何十年も課していないことになっている。しかし、学校がそれを「授業料」と呼ぶか否かにかかわらず、保護者は教育費を負担してきた。更に、近年の UPE 政策により、家事労働や経済活動のため、一部の子どもを家に残すという選択的就学の余地が少なくなり、より多くの子どもが学校に行くようになってきている。このことは、直接、間接に家族の生産・経済活動、ひいては社会生活にまで影響を及ぼしている可能性がある。犠牲をいとわず子どもの教育にかける保護者の意欲はどこから来るのか - 社会的、政治的理由か、将来の経済的リターンへの期待か？現在の UPE への動きは持続可能なのか、一時的な熱に過ぎないのか？こうした疑問に対して、第 4 章では、2005 年と 2006 年にオロミア州の東シェワ県で行った小規模調査(6 つの小学校における教師、生徒へのアンケート、インタビューと学校周辺コミュニティでのインタビュー)をもとに、学校現場や保護者、生徒の考え方が変化する過程をスナップショットで紹介する。これまでのところ、さまざまな問題はあれ、エチオピアの初等教育は量的には拡大を遂げている。それを物的、経済的に下支えしているコミュニティや保護者にとって、UPE が何を意味しているのかを知ることは、国際的に合意された開発目標を教育現場や個人の生活との関連で理解するきっかけになるのではないかと。

第1章 国家教育政策への国際的影響

(1) EFA 開発目標と援助機関の国際的議論

エチオピアを含む途上国に導入される前に、EFA 目標の採択までには、国際舞台での議論、交渉が様々な形で行われ、合意が形成されていった。その過程で、中心的役割を果たした世界銀行やユネスコ、ユニセフなどは、それぞれの組織理念や関心を議論の場に持ち込んだため、組織間の力学によって、教育の様々なニーズの中でも、特に関心が払われる分野とあまり注目されない分野が出てきた。

ユネスコが教育への人権アプローチやノンフォーマル教育や成人識字教育なども含む生涯学習をその組織理念として掲げているのに対し、世界銀行は、学校ベースの基礎教育の拡充を掲げていた。また、ユニセフにとっては、「子ども」がキーワードであり、就学前教育も含めた未成年者の教育を重視し、そのチャンネルは公的学校もノンフォーマルな場も含むべきと考えていた。一面では、こうした組織間の理念のずれを反映したために、EFA の 6 つの目標群は多岐にわたる内容になっているとも言える。他方、一部の研究者が分析するように、1990 年代以降、EFA の重点が初等教育に集中したのは、他の援助機関に対して世界銀行が財政力や調査力に勝っていたからだという見方がある。例えば、ハイネマンの推計では、ジヨムティエンでの EFA 会議前後の時期に、ユネスコの教育専門職スタッフの 75% はユネスコに籍を置いてはいるが、給与は世界銀行が負担していたという(Heyneman 2003, 329)。資源的自立性がないゆえに、ユネスコは、かつては教育分野で多国間、二国間援助機関の方針決定に最も影響力がある組織だったにもかかわらず、EFA 議論の中では、妥協的立場を取らざるを得ないことが多くなった。途上国への援助機関の支援が初等教育の完全普及に集中していった過程には、世界銀行への資源的依存だけでなく、規範的要素も働いたと見られている。学校ベースの基礎教育は国の産業発展の屋台骨であり、近代化の前提であるという考え方は、広く共有されている(Astiz, Wiseman, & Baker 2002, 69; Carnoy & Rhoten 2002, 1-2; Mundy 1999, 33-34)。さらに、基礎教育の拡大の重要性は、1948 年の世界人権宣言に始まり、多くの国際会議や宣言で繰り返し確認されている。そのため、チャボットの主張によれば、基礎教育の普及は、その達成に貢献しなければ人権を軽視していると見られかねないような規範的圧力を途上国政府や援助機関に与えているという(Chabbott 1998, 212-214)。また、当該目標の達成度が常に観察され、国際的に比較される中で、より高い成果を上げようという競争原理も働くと考えられる。こうした経済的、道義的、政治的要因が相互に関係し合っ、国際舞台における EFA 議論は、初等教育を中心として展開していくようになったと思われる。では、そうした国際的言説が、特定の途上国に持ち込まれるときにどのような経過をたどるのだろうか。その一例として、次節では、エチオピアへの EFA 目標の適用プロセスを概観することとする。

(2) 国際的な合意のエチオピア国への適用

1990年代以降、途上国政府と援助機関、援助機関相互、あるいは途上国政府と市民社会団体(NGO など)といった開発アクター間での「パートナーシップ」を促進し、且つ、当該国政府の政策の主体的決定・実施を尊重する(「オーナーシップ」という考え方が、国際的援助コミュニティの中で広く共有されるようになった。それに伴い、途上国内では、援助機関グループと政府の協議・調整のための様々なメカニズムが導入されるようになった。セクター(サブ・セクター)ワーキンググループ、定期的な援助機関と政府のコーディネーション会議、教育セクター年次評価会議、合同評価ミッションなどである。当該国政府の「オーナーシップ」を尊重するという合意のもと、援助機関は、「なるべく政府の行財政手続きや組織に沿って支援を行うべきで、教育省の通常業務のライン外に運営委員会を設けて援助機関独自のプロジェクトを行うのは慎むべきだ」という相互プレッシャーをかけるようになった。こうした考え方に基づき、国庫(財務省管理)か教育省の予算に援助資金を振り入れる財政支援型援助が最もオーナーシップへの干渉が少ない支援方法として、一部援助機関(イギリスをはじめとする欧州援助機関、世界銀行など)によって奨励されるようになった。財政支援では、当該国政府の政策を承認した後は、細部にわたって政府の実施に干渉しない前提に立ち、援助機関は、具体的な教育分野での事業実施からは手を引く傾向にある。そうすると、援助機関は、援助資金が期待するような方向で適切に使われることを確認するためには、高次の政策プロセスでの対話・交渉によって影響力を行使するようになる。こうして、セクター政策への支援、財政支援などの新しい援助方法の導入とともに、従来以上に組織だった対話メカニズムが作られ、また、政策で掲げた目標の達成度を明示的に測定できる指標の設定と評価が重視されるようになった。

エチオピアは、世界銀行/IMF から重債務貧困国(HIPC)という認定を受けている。HIPC は、援助機関からの債務の利払い負担が過重で、元本の返済ができないまま債務を負い続ける悪循環にある国々で、一定の条件を満たせば債務免除を受けられることになっている。その債務免除の重要な要件の一つに、貧困削減戦略書(Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP)を作成し、世界銀行/IMF からの承認を得るというものがある。この PRSP は、貧困削減を究極目標とする国家開発戦略で、ミレニアム開発目標(MDGs)と同じ論旨に沿っている。従って、HIPC が債務免除を受けようとするれば、政策の「オーナーシップ」は政府にあるとは言え、MDGs に示された目標を当該国のコンテキストで達成するよう、PRSP とその達成度を測定する指標を設定するという共通の過程を経なければならないことになる。

PRSP や MDGs は国家全体の開発方針に関わるものであるが、教育セクターに目を移しても、政策と MDGs の関係は密接である。例えば、UPE 達成のためのファースト・トラック・イニシアチブ(FTI)³の承認を受けるためには PRSP と教育セクター開発戦略があることが前提となる。教育セクター開発戦略も PRSP も、MDGs の達成を共通の目標としてつながってい

³ FTI とは世界銀行と UNESCO の主導で 2002 年に開始された、2015 年までの UPE 達成という特定目的のための共同支援枠組みである。これまでのところ、45 の途上国の教育セクター計画が FTI によって承認され、20 カ国は承認されたプログラムに対して FTI 触媒基金の拠出を受けている。

るのであり、ここでも MDGs に採用された 2 つの EFA 目標 (UPE と男女間の格差解消) が教育の優先分野として幾重にも結びつけられていることが分かる。これらは、政府に対して国外から働く影響であるだけでなく、近年強化されている国内での「パートナーシップ」のチャンネルを通じて、援助機関の現地事務所によって国際的なスタンダードに沿っているかどうかを確認されている⁴。

FTI 事務局によって教育セクター戦略を承認され、FTI 触媒基金を受けた 20 の途上国のうち、13 は HIPC で、更にそのうちの 10 カ国はアフリカに集中している。エチオピアもそうした、FTI 触媒基金を受けているアフリカの HIPC の一つであるが、このように多重的に重点的援助対象になっている国々は、国外からの影響を強く受け、その教育政策において MDGs 達成が占める優先度が高くなる傾向がある。表 1 にエチオピア政府の援助依存度を示したが、複数の算定法によっても、援助依存度が年々高まっていることが分かる。エチオピアは国民総所得自体が低いいため、援助の絶対額はサブサハラ・アフリカの平均(2003 年の一人当たり援助額:34 ドル)を下回るが、GNI に締める援助の割合の平均ではサブサハラ・アフリカ平均(6% (2003))を大きく上回る。尚、同時期の教育セクターへの公的支出の割合(対公共支出および対 GDP 比)の変遷を示したのが表 2 である。援助依存度が高まるのと同時に、教育支出の割合も増えている。そのうち、初等教育支出は、54.4%(2001/02 年度)を占めている。援助依存が高まるのと軌を一にして、教育セクターへの予算配分、その中でも初等教育への配分が増えているという実態は、援助機関の方針が、エチオピア国の政策・資源配分に影響を及ぼしている可能性を示唆している。

表 1：エチオピア国の援助依存度の変遷

一人当たり国民総所得 (GNI)(US\$)	一人当たり援助額 (US\$)				GNIに閉める援助割合 (%)				政府支出に占める援助の割合		
	2001年	2002年	2003年	2004年	2001年	2002年	2003年	2004年	1996年	1997年	1998年
110	16	19	22	26	17.5	21.7	22.8	23.0	39.3	38.7	54.6

出典：World Development Indicators, 2003-2006, World Bank.

表 2：エチオピア国の教育支出の変遷

	公共支出に占める教育支出の割合 (%)	GDP に占める教育支出の割合 (%)
1998 年	11.50	3.5
1999 年	9.60	3.2
2000 年	13.90	4.0
2001 年	17.00	5.0

出典：Ethiopia: Focusing public expenditures on poverty reduction, World Bank, 2001.

⁴ UNDP の 2005 年の報告によれば、エチオピアは、援助機関と政府のパートナーシップによって、PRSP と MDGs の有機的な結合に成功したケースである (UNDP 2005)。

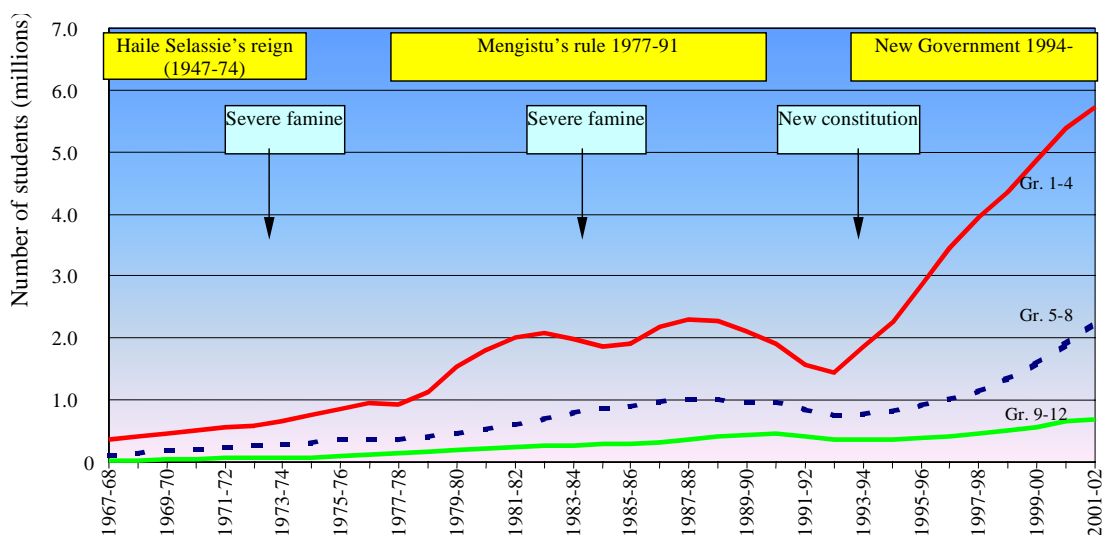
多くの研究者が、EFA に関する国際的議論と、それに伴う途上国への資金及び技術援助は、多くの途上国の教育政策を基準化させる効果があると述べている(例えば、Benavot et al. 1991; Chabbott 1998; Samoff 1999)。他方、こうした基準化は国際的場面や中央政府の政策形成の場面では起きているかもしれないが、現場レベルには何ら実質的な変化はもたらしていないという報告(Astiz et al. 2002, 86; McGinn 1997, 44-45)や、政策形成の段階では意図しなかった結果に終わったという報告(Mayer, Nagel, & Conrad W. Snyder 1993; Nagel & Conrad W. Snyder 1989)も少なくない。エチオピアは間違いなく UPE を推進する国際的援助コミュニティの影響を受けているが、人的、財政的資源の不足や対象人口の言語的、地域的、文化的多様さなどによって、かなりの現実的妥協を強いられており、そのことが、この国の実際の教育サービスと国際目標の想定との乖離を生んでいる可能性がある。行政機構の末端では、しばしば個々の行政官の判断で、現実への対症療法的対応が行われている。草の根レベルでは、EFA や MDGs といった言葉は具体的意味を持たず、人々の教育に関する意思決定を左右しているのは、むしろローカルな政治的、文化的、経済的なダイナミズムであったりする。こうしたローカルなダイナミズムには、国家の政治思想、政党力学、経済など、さまざまな要素が影響している。

第2章 教育機会拡大への国内的動機 - エチオピアの教育史からの示唆

帝政時代の1961年、エチオピアは戦後最初の教育に関する国際会議を、UNESCO、国連アフリカ経済委員会と共に主催した。後にアジスアベバ会議として知られるこの会議では、世界の教育開発の共通目標を設定することを目的としていた。しかし、主催国でありながら、エチオピアの教育事情はアフリカの国々の中で最下グループに属しており、会議ではエチオピアの教育問題も議題に挙げられた。それに対応し、この会議の直後にエチオピア政府が宣言した教育政策のなかで初めてUPEが長期目標に掲げられた。1961年から1971年の間に、政府は公立学校制度を4倍に拡大した。しかし、この拡大によってすら、初中等教育の就学者数は60万人、学校数は1,300校に過ぎなかった(Library of Congress 2006)。2004/05年度のエチオピアの1~10学年の就学者数が12,309,375人、学校数が17,219であることを考えると、当時の就学機会がいかに限られていたかがうかがえよう(Ministry of Education 2005a)。政府支出に占める教育の割合は1968年の10%から70年代前半には20%台に伸びたが、それは資金不足を補うには不十分で、教育へのアクセスや質の地域間ギャップは大きかった。

1974年に帝政が転覆され、1977年に軍事政権が発足した。就学率は一時伸び悩んでいたが、政権交代とともに、年率20%で上昇しだした(図1)(World Bank 2004, 22)。飢饉による人口減を経験しつつも、就学数は1974/75年の957,300人から1985/86年の2,450,000人、学校数は3,196校から7,900校にまで増加した。エチオピアの教育発展の歴史を見ると、学校建設へのコミュニティの貢献は常に大きい。この当時の学校数の増加もコミュニティに拠るところが

図1：1967年から2002年までの初等教育(1~12学年)の就学率の変遷



Note: data include only students in regular programs in government and non government schools.

Source: Govt. of Ethiopia (1994) for data for 1967/68-1992/93; Govt. of Ethiopia (1995) for data for 1993/94; Govt. of Ethiopia (1996) for data for 1994/5; Govt. of Ethiopia (1997) for data for 1995/96; Govt. of Ethiopia (1998) for data for 1996/97; Govt. of Ethiopia (January 1999) for data for 1997/98; Govt. of Ethiopia (August 1999) for data for 1998/99; Govt. of Ethiopia (2000) for data for 1999/2000; Govt. of Ethiopia (2001) for data for 2000-01; and Govt. of Ethiopia (2002) for data for 2001-02.

出典：Education in Ethiopia: strengthening the foundation for sustainable progress, World Bank 2004: 22.

大きいとの報告がある(Library of Congress 2006)。80年代末から、政情が不安定になり、教育制度も荒廃し、またもや就学者数が激減した。就学者数が持ち直したのは、1994年に現政権が国政を掌握した後である。しかし、現政権発足時の初等総就学率は30%に過ぎなかった。

図1に明らかなように、UPEへの試みは、政権が変わるたびに再導入され、それによって就学率が上向くのだが、政権末期の混乱でまた落ち込むということを繰り返している。このことは、新しい政権がその支配の正当性を大衆に認知させるために、教育が政治的重要性を持つことを暗示している。学校や保健所といった社会サービスの出先機関は、大衆の目に見える最も分かりやすい政府からの恩恵である。従って、エチオピアのみならず、教育機会の拡大を政党や政治家が公約するということは、アフリカの国々ではしばしば見られることである。そして、一度コミットしてしまうと、大衆の期待を裏切って政治基盤を弱めることを恐れて、手を引きにくくなるという性格のものである⁵。エチオピアでは2005年5月に国会の総選挙が行われ、与党・エチオピア人民革命民主前線(Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF)と野党・統一と民主化連合(Coalition for Unity and Democracy)が、それぞれ公約の中で現状より教育と保健サービスを充実することを宣言した。選挙キャンペーンはメディアを通じた発信や個別訪問など、さまざまな方法で全国的に行われ、そのことが、保護者の教育への関心を高める重要な契機となったと思われる(後述)。

教育の政治性に関連して、軍事政権時代にエチオピアで行われた全国識字キャンペーン(1975~1990年)にも触れておきたい。帝政時代の社会不公平を糾弾した軍事政権は、所得の再分配、知識人のエリート意識の糾弾、農村大衆のエンパワメントを唱え、その思想を広めるため、学生や教師を全国各地に「下放」し、識字教育を行った。政府統計によれば、公務員、学生、教師、軍人、宗教的リーダーなど、識字キャンペーンに関わったのは延べ150万人に上る。2,200万部の入門用教材と900万部の識字者用教材が配布され、政府統計によれば、帝政時代に10%以下だった識字率は1984年に63%まで上昇した。但し、識字キャンペーンによって跳ね上がった識字率は長続きせず、UNESCO統計では、1990年のエチオピアの成人識字率は28.6%、2000年は39.1%である(UNESCO 2005)。この識字キャンペーンの記憶が、エチオピアの一部の知識人を、現在の急激な初等総就学率の上昇に対して懐疑的にしている(筆者との非公式な会話から)。現在も、与党とその政府の中央集権的な支配力は強く、短期的に農村住民を動員し、数値目標に達することは不可能ではない。村では、行政官を通じて伝えられる政府の命令に従う暗黙のプレッシャーが村人相互にある。ある非公式の情報によれば、全国識字キャンペーンが行われていた当時、多くの村では、識字学級に参加しないことは村の社会活動全てから排除されることを意味しており、多くの者はそうまでして識字学級を避けることはしなかったという。しかし、キャンペーンが終わって社会的プレッシャーがなくなれば、彼らにとって識字学級に通う意義も薄れ、そのことが識字率の低下の原因の一つになったとも考えられる。このエチオピアの過去の経験から、人々が本当に教育の価値を

⁵ ムウィリアは、1980年代にケニア政府が、コミュニティが作った学校への政府補助金を増やすと公約したことでコミュニティ(Harambee)学校が爆発的に増え、教育費削減のための方策として奨励したコミュニティ学校の補助金支出が政府の財政を圧迫するまでになった例を紹介している。しかし、政府は、大衆の支持を失うことを恐れて政策の撤回ができなかった(Mwiria 1990, 355)。

内部化し、自らの意思で子どもを学校に生かせない限り、現在の就学率の向上は一時的現象で終わる可能性があると言える。エチオピアの政策決定者は教育機会の量的拡大を優先し、質の側面は後回しになりがちである。しかし、学校での教育の質や卒業後の進路の見通しは、保護者が子どもの教育に投資するかどうかの意思決定に大きな影響を及ぼすのである。

第3章 1994年民主化以降のエチオピアの教育セクター概況

(1) 政策枠組みと財務

1994年に最初の民主的選挙による政権が生まれてすぐ、政府は「教育訓練政策及び戦略(Education and Training Policy and Strategy)」を発表した。そして、この政策枠組みに基づいて、セクター開発の中期実施プランとして作成されたのが「教育セクター開発計画(Education Sector Development Program: ESDP)」である。ESDPは、援助機関がFTI認定の条件としている「セクタープログラム」であり、同時に国家開発戦略であるPRSP(貧困削減戦略書)と方向を一にし、MDGsの達成に貢献することが期待されている。ESDPの中にも「エチオピア政府はEFAとMDGsの達成に向けて努力することを公約しており、ESDPはそれを完全に支持する」と明示されている(Joint Review Mission 2003, 7)。そのため、ESDPの初等教育分野の最終目標は、2015年までのUPE達成と質、公平性、効率性の向上である。

ESDP開始後、1998～2000年にエリトリアとの国境紛争があり、多くの援助機関が援助を停止した。それらが再開するのに伴い、2002年にESDP IIが開始したが、それも2005年に終わり、現在は第三フェーズにある。ESDP開始以来、教育予算の55～65%は初等教育に配分されており(Ministry of Education, 2004)、ESDP III(2005/06～2010/11)においても、教育の総予算(経常、事業予算含む)の54.76%は初等教育に割り当てることになっている。初等教育に次いで予算配分が多いのが高等教育(25.28%)、中等教育(9.36%)である(Ministry of Education 2005b, 68)。ここで示した予算には、国庫に繰り込まれた援助(財政支援)も含まれるが、エチオピアの場合、国庫を通さないセクターレベルでの援助や予算外援助(オブバジェット支援)がかなりあると見込まれ、教育財政の全体像を正確に把握することが難しい。また、教育セクターでは多くの国内外のNGOが草の根レベルで活動しているが、それらの実態は、州の教育事務所ですら把握しきれていない。更に、教育省は、予算算定の段階からコミュニティの貢献を計上している。ESDPの財務計画によると、コミュニティは、全事業費の10%以上を負担することになっており⁶、政府予算(財務省で把握している援助も含む)では事業費の75%しかカバーできていない(Ministry of Education 2005b, 72)。コミュニティの負担と合わせてもESDP実施のために必要な資金の85%しか調達の見通しがなく、15%の資金ギャップについては、NGOか援助機関、もしくはコミュニティに更なる負担を期待するようになる。

このような状態では、教育費の多くの部分が、中央政府の計画や指示とは関係なく、現場レベルの優先度に応じて流用、省略されたり、不定期にコミュニティや保護者から集金されたりする結果にもならざるを得ないのが実情である。教育省の政策としては、学校ごとに生徒数に応じた補助金を配分することになっているが、その資金は、中央から郡政府に届いたときには、他の資金と一緒にされ、郡予算全体の中で教育予算の割合を決めているようであ

⁶ 費目ごとのコミュニティ負担額は示されていないが、恐らく、学校建設費はほとんどコミュニティが負担するというおおまかな想定があると思われる。

る⁷。費目間の流用という感覚は、郡政府の財務部にはあるかもしれないが、教育事務所では、受け取った額の中でやりくりしているに過ぎない。郡教育事務所が受け取った時点で、政府の初等教育予算は、UPE をまかなうには不十分な金額である。これは、一つには中央政府の積算の時点から資金ギャップがあるから当然ではあるが、同時に、資金の流れの途中で漏洩（着服、流用）があつてさらに不足した可能性はある⁸。

このように資金が不足し、郡レベルで優先度を判断して出来ることからやるという状態であると、ESDP の政策文書に記載されている活動の中でも更なる絞り込みが起きざるを得ない。UPE が最優先であるのは中央の教育省においても同じだが、地方に行くと、その中でも、教育の質や内部効率よりもまずは就学年齢の子どもを全て学校に来させる、まずは教師を確保する、という量的側面に焦点が絞られていく。これは、中央から来る指標達成のプレッシャーが強く、かつ現場レベルで切迫性が高い分野だからである。2004/05 年度の合同評価ミッションの報告からも、筆者自身が郡教育事務所で行ったインタビューからも、郡の教育予算のほとんどは教員給与に使われることが分かっている。筆者が訪ねたオロミア州では、教育予算は郡が中央政府から受ける交付金の 45～48% と最も大きな部分を占めるが⁹、そのうち 81.5～92.7% は教員給与に消える。合同評価ミッションも、訪問したオロミア州の郡の教育予算の 82～99% は教員給与に使われていたと報告している(Joint Review Mission 2006, 38-9)。教員給与以外の経常予算の残りは教科書を買うのに回せることもあるが、新しい教室を建設したり、郡教育行政官が学校視察などの活動を行う事業経費はないに等しい。合同評価ミッションが調査した多くの郡では、開発予算は教育予算の 0～2% に過ぎない。

EFA についての国際的な議論のなかでは、特に初等レベルでは、公的教育の主な提供者は政府とみなし、中央政府の政策形成プロセスでの協議と政策・財務の一体的管理を重視する傾向が強い。しかし、エチオピア国のような貧困国は、年々増加する援助を加えても尚、政府が初等教育を全ての就学年齢人口に無償で提供するだけの財政的、人的資源は確保できない。このような場合、政府を通して集まる情報や報告だけでは、初等教育の実態を包括的に把握することは困難であろう。また、リソースの不足は、コスト負担の問題だけでなく、政策の現場レベルでの再解釈、妥協の原因にもなっているのである。

⁷ 地方交付金(block grant)をセクター間で割り振るのは郡政府の裁量に任されている。教育省は政策決定や教材開発などを行うが、初等教育の実施・運営は郡教育事務所が行い、教育省は直接的な行政的監督権限はない。

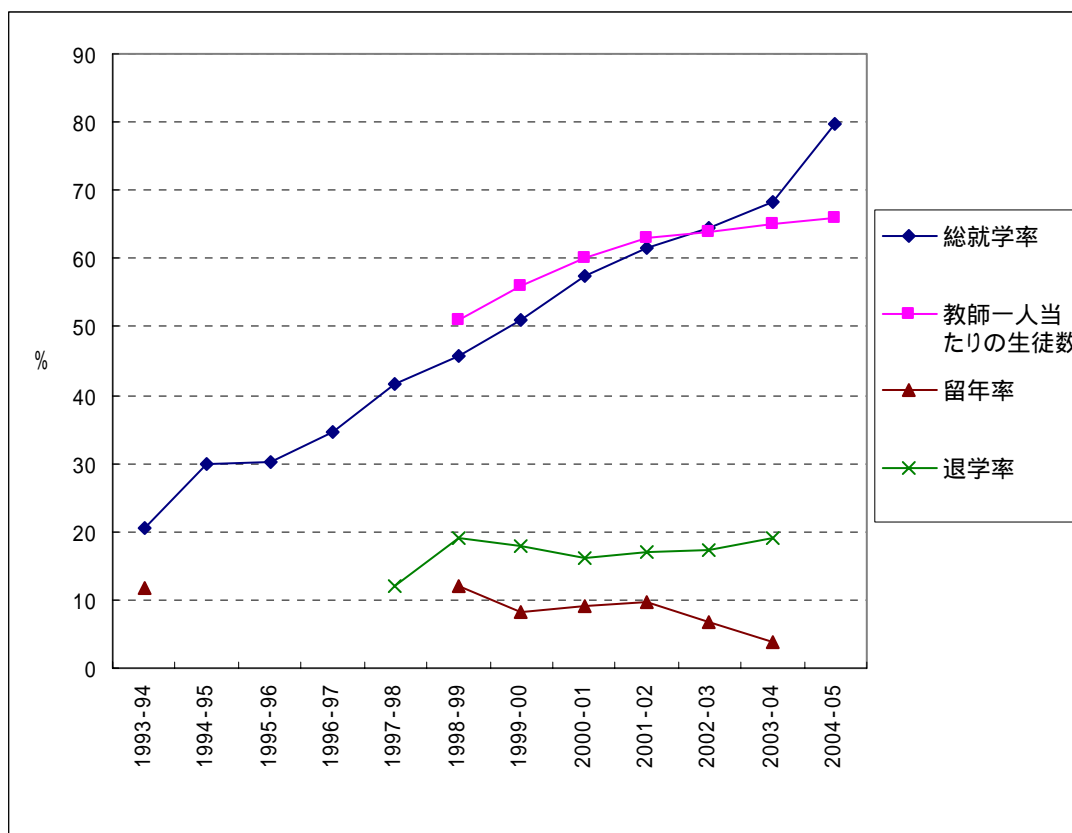
⁸ 近年では、中央政府から送られた公共支出が、地方の教育事務所や学校までどれだけ漏洩なく到達するかを調べる公共支出追跡調査(Public Expenditure Tracking Survey)を行う国も増えているが(Reinikka & Smith 2004)、エチオピアの教育セクターではまだ行われていない。元来、エチオピアは汚職の少ない国と言われてきたが(World Bank 2004, 25)、トランスパランシー・インターナショナル(汚職調査の国際組織)の近年の報告では、エチオピアの評価は落ちている(Transparency International 2004)。

⁹ 合同評価ミッションの調査対象郡では、教育予算の割合は 30～57%。

(2) 教育統計からみるエチオピアの教育事情

初等教育を普及させようという政府の強い意思と援助機関の支援によって、エチオピアの初等総就学率は1994年の30%から2003/04年の68.4%、2004/05年の79.8%へと急激な成長を示した(図2)。政府統計によれば、2003/04年の初等就学年齢人口は1400万人弱で、そのうち9,542,638人は昼間か夜の初等教育プログラムに通っている(Ministry of Education 2004b)。

図2：教育指標の変遷(1993～2005年)



出典：“Education Management Information System (EMIS), Education Statistics Annual Abstract” 2002/3 and 2004/5 by the Ministry of Education, Ethiopia, 2004b and 2005a.

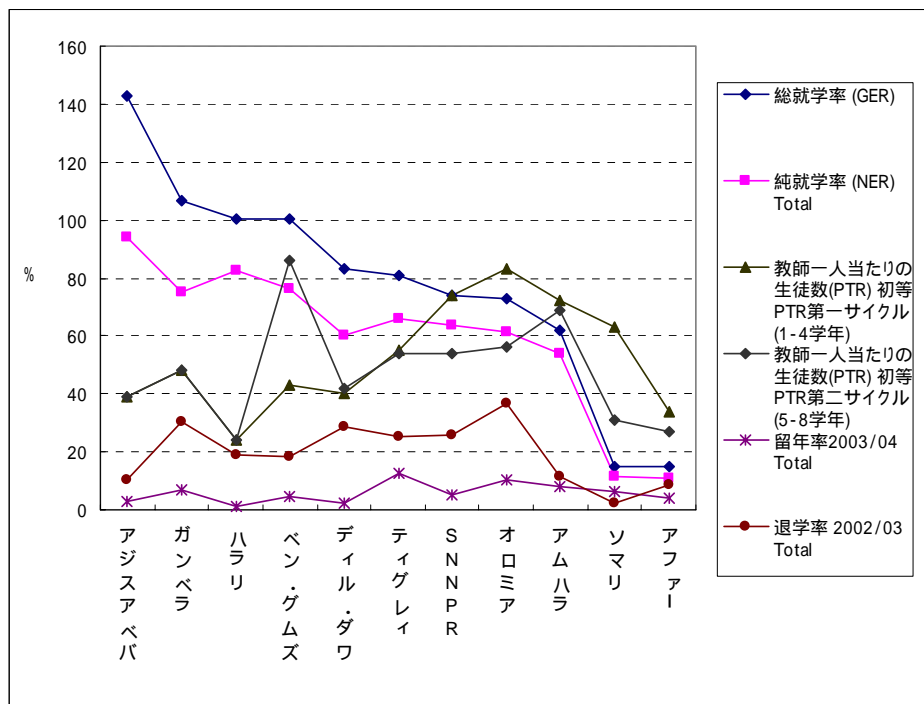
しかし、就学率の上昇は、教育の質や内部効率に関する指標の低下を伴うことがある。図2は、エチオピアにおいて、総就学率が右肩上がりに上昇するにつれて、教師一人当たりの生徒数(Pupil-Teacher Ratio: PTR)も増えたことを示している。エチオピアでは、PTRは初等教育で50人、前期中等教育で40人が基準とされているが、ESDP開始以来、初等教育のPTRの全国平均は37人(1995/96)から65人(2003/04)に、中等レベルでは45人から48人に増えている。留年率はここ数年減少傾向にあるが、退学率は17～20%前後で横ばい状態である。教育指標の明確な変化が出るには時間がかかることもあり、エチオピアの教育セクタープログ

ラム(ESDP)の成否を判断するには時期尚早かもしれない。しかし、明らかな上昇傾向を示している総就学率も、継続的介入がなければ、すぐに下降する可能性がある指標であることも事実であり、質・量のバランスの取れた発展が望まれる。

地域及び男女間格差

図 2 で示した指標は全て全国平均であるが、地域間、男女間の格差が非常に大きいのがエチオピアの課題の一つである。国土は日本の 3 倍の面積があるが、人口は 7,070 万人で、人口密度は低いというえ、耕作に馴染まない土地が多く、遊牧生活を送る人々が多い。民族的にも多様で、89 の異なる言語が存在するといわれている(駐日エチオピア大使館 2006, Ethnologue 2006)。このような文化、言語や居住形態の多様性は、この国の個性であると同時に、教育を含む社会サービスの公平・均質な提供を困難にしている。内務省(Ministry of Federal Affairs)がソマリやアファーなど遊牧民が多い遠隔州など、社会経済レベルの低い州に特定補助金を配分するといった措置を行っているが、地域間格差はなかなか埋まらないのが現状である。図 3 は、各種教育指標の州ごとの比較を示しているが、ソマリ、アファーは圧倒的に教育指標が他より低い。例えば、ソマリの総就学率は 15.1%、アファーは 14.8%で、140%を超えている首都アジスアベバや 100%超のガンベラ、ハラリなどと大きく差が開いている。図 3 には含まれていないが、有資格教員の割合や教材の普及の程度にも地域間格差が多く出ている。

図 3：主な教育指数の州比較



出典：“Education Management Information System (EMIS), Education Statistics Annual Abstract” 2004/5 by the Ministry of Education, Ethiopia, 2005a.

女子の総就学率(Gross Enrolment Rate: GER)は、過去 10 年間に全国平均で 20%以下(1994/95)から 71.5%(2004/05)にまで上昇しており、特に過去 5 年間の年間成長率は 16.4%と高率になっている。その中でも初等第一サイクル(1～4 学年)での伸びが著しく、20%(1994/95)から 95.5%(2004/05)にまで上昇している。都市と農村に分けて比較してみると、農村部の女子 GER の成長率は 24.8%と、都市部の 7.7%を大きく上回っている。但し、農村部での成長率が高いのは、都市よりも既就学の女子が少なかったため、行政の介入の効果がはっきりと現れたとも考えられる。男女間格差は、州によって大きなばらつきがあり、アジスアベバなどの都市部では既にほぼ 100%を達成しているのに対し、ソマリやアフアーは 7.8%、9.0%にとどまっている。「教育における男女間格差の解消」という EFA 及び MDG 目標は 2005 年を達成年としてきたが、エチオピアがその目標を達成するには、まだ長い道のりがある。

第4章 草の根から見た UPE 政策 - オロミア州東シェワ県でのフィールド調査から

政府の教育統計からは、教育の質や地域、性別、その他社会経済的要因による教育機会の格差の問題がまだまだ深刻であり、教育分野の MDGs(UPE と男女間の格差是正)の達成に向けて多くの課題があることが分かる。同時に、あまり議論されていないが、急速な就学拡大は、農村や家族に決して小さくない影響を及ぼしている。教育開発の専門家や研究者は、学校教育が農村の社会活動の一つであることをあまり見ずに、教育の意義や効果のみを社会と切り離して考えがちである。当然、教育には教育としての意義や人間成育への役割があるが、家族は社会の中であって、学校に子どもを就学させるかどうかは、将来や家庭のニーズに応じて判断してきたのである。「全ての子どもを学校へ」という UPE 政策は、家族の選択の問題であった児童の就学を、「子どもは学校に行くべき、親や社会は子どもを学校へ行かせるべき」という権利・義務の発想に置き換える、思考転換の政策でもある。そこで、本章ではまず、UPE 政策の思想的基盤である「個人の権利としての教育」という考え方が広まったと思われる経緯と、就学率の急激な上昇を可能ならしめた制度的、社会的条件を考察する。

明らかな就学率拡大の陰で、コミュニティや保護者は大きな負担を強いられている。これまで述べてきたとおり、政府には完全に UPE を実施するキャパシティがなく、財政的には援助機関やコミュニティ、保護者への依存が高くならざるを得ない。施設建設や教材のコストだけでなく、政府統計に表れないが、コミュニティが給与を払っている無資格教員も少なくない¹⁰。また、後述するとおり、子どもを就学させるための支出は、授業料以外にも多く、家計への負担は決して軽い。

子どもが家にいないことによって失われる労働力というのも、経済的インパクトの一つであろう。筆者が調査を行った農村部では、就学キャンペーンのおかげで、ここ数年、家事や農作業、その他の仕事を手伝うために家にとどまっている子どもは減った。しかし、幸か不幸か、施設不足のため、ほとんどの学校は 2 部制、3 部制を取っていて個々の生徒が学校にいる時間は半日以下となる。そのため、現状では、子どもは一日の何時間かは家族の手伝いができ、労働力の問題は、なんとなく対処できている部分もある。エチオピアでは、土地の所有や農業の形態が多様である。筆者が訪れた地域のなかでも、アワサやナズレなどは、土地が貧しい上、家族当たりの耕作面積が狭い。そのため、家族は、子どもの労働力を必要とするほどの仕事がないだけでなく、将来、家にとどまられても養えないので、学校へ行って、現金収入の得られる仕事について出て行ったほうがいいと考える傾向がある。他方、土地の規模が大きい地域では、労働力不足で、特に収穫期には、子どもが学校に行っていれば、代わりの人を雇うか、その費用が出せなければ、一時的に学校を休ませることになる。このように、子どもの就学は家庭に直接、間接の経済的インパクトを及ぼしている。そこで、本章の第二の論点として、教育機会の拡大が家計に及ぼしている影響と、それに対する保護者の認識について考察する。

¹⁰ 筆者の調査時には、個々の教師の給与の支出元について確認しなかったため詳細は不明だが、なんらかの形でコミュニティが教師の給与を払っているという報告はほとんどのサンプル校で聞かれた。

教育の重要性が喧伝され、教育へのアクセスが拡大したことで、保護者や子どもの中に、教育によって将来の生活が向上することへの期待感も高まってきている。「将来の生活向上」といっても、具体的にそれが意味するところは多様で、インタビューを受けた人々自身も明確な認識があるわけではない。しかし、学校の先に、現金収入のある職を漠然と想定しているケースが多く、そのような職業に教育が必要かどうかという人材開発の視点とは別に、村レベルでは、学校を出たら出稼ぎをする、というパターンが形成されつつある。就学機会の拡大により、学校を通過儀礼として、労働移動が加速される可能性もある。様々な価値変容、社会変容をもたらしつつある UPE 政策の草の根レベルでの影響について、本章では、筆者が 2005 年 2 月と 2006 年 2 月にオロミア州東シェワ県の 6 つの学校とその周辺のコミュニティで行った調査をもとに概観する。調査対象の東シェワは、自給自足農業を中心とする地域、大都市に比較的近く、換金作物栽培や季節ごとの出稼ぎ労働が多い地域など多様な生産形態が混在しており、サンプル校は、こうした異なる生産活動パターンの地域から、都市部、農村部、及び都市に近い農村(半都市部)の 3 つのグループから選定した。2005 年の調査では、生徒及び教師との個別インタビューと周辺コミュニティでのグループ・ディスカッションを行った。2006 年には、同じサンプル校にて生徒及び教師に質問票を配布したほか、周辺コミュニティで保護者の個別インタビューを行った。質問票は全てその場で回答してもらい、教師 69 人、生徒 243 人の回答を得た(表 3 参照)。生徒への質問票は、幼い生徒には答えられない質問もあることを考慮し、4 年生以上に配布した。農村部の学校は第一サイクル(1~4 学年)のみという場合も多く、規模も小さいものが多かった。従って、サンプル校の学校規模は、生徒数 300 人の学校から 5,200 人の学校までばらつきがある。尚、本調査は、農村での教育事情の変化を定点観測する目的で行っているケーススタディであり、統計的代表性を示すものではないことをあらかじめ断っておく。

表 3：サンプル分布表(生徒)

		性別		合計
		男子	女子	
学校の 所在地	都市	46	40	86
	農村	52	35	87
	半都市	40	29	69
合計		138	104	242

出典：調査結果より筆者作成

(1) UPE キャンペーンの制度的、社会的要因

帝政、軍政を経て、現在の EPRDF 政権においても、エチオピアは中央集権的一党支配の歴史が長く、政府の行政機構と政治の関係が密接である。教育行政の「政治化」も末端に行くほど強く、中央政府からの行政上の指令が、郡や村での政治的権威とあいまって、強い社会的拘束力を持つ。それゆえに、一度政府が強い意志で実行に移した政策は、70～80年代の識字キャンペーンに見られるように、大変な社会動員力を持つことがある。過去2年ほどの UPE キャンペーンにおいては、村の行政官や教師が村の就学年齢の子どもの人数を調べ、学校に行っていない子どもがいる家庭には個別訪問して説得している。中央集権的な行政機構では、村の行政官は郡に、郡は県に強い実施・説明義務(アカウンタピリティ)を負うので、行政官は未就学児童の発見と親の説得に熱心になる。そして、行政官の説得は、村人にとって、強い社会的プレッシャーになると考えられる。筆者が調査した一部の地域では、子どもを就学させない場合には学校の登録料より高い罰金を科すという、多少強引な方法を使って就学者を増やそうとしているケースもあった。

他方、教師へのインタビューからは、彼らがかかり熱心に保護者に教育の意義を説き、休みがちな生徒の家庭訪問を繰り返し、場合によっては教育費を肩代わりするなど、純粋に教育的観点から就学促進に関わっていた様子も伝わってくる。ほとんど全ての教師が、村の行政官とともに、村内の未就学児童の発見、説得に当たったと述べているし、何人もの教師が貧しい家庭の子どもの教育費を一部負担するなどして、就学を助けている。訪問した学校のうち何校かは、NGO から物資の提供や生徒の授業料補助を受けている。急速に拡大している生徒数は、学校間で平均的に分配されているわけではない。政府の方針では、すべての村に最低1校小学校を設置することになっており、これに従って多くの学校が新設されている。しかし、新しい学校の多くは第一サイクル(1～4学年)の生徒しか受け入れておらず、従って、全学年(1～8学年)揃っている学校では、第一サイクルで生徒数があまり変わらないか、新設校に生徒が移ったりしてむしろ減少しているのに、第二サイクルでは生徒が増えて教師や教室が足りないという状況が見られる。

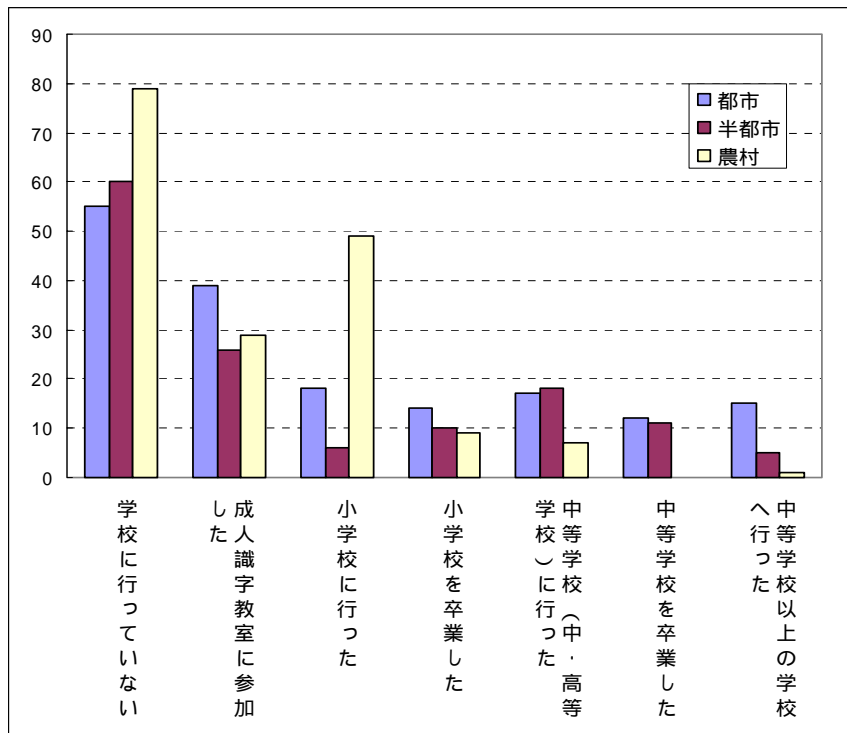
いずれにしても、罰金などの強制的な手段についての不満が、2005年2月の調査時には耳に入ったが、1年後に同じ東シェワ県を訪れたときには、保護者の教育への意識にかなりの変化が見られ、子どもの教育への主体的責任感が示されるようになっていた。この短期間の変化を説明する要因の一つとして考えられるのが、先にも述べた2005年5月の総選挙である。与党 EPRDF と野党連合が共に教育の充実を公約として掲げたことにより、教育問題は、ラジオ、テレビなどメディアで頻繁に取り上げられたほか、政党の村レベルの集会や個別訪問といった生活の身近な場でも、何ヶ月にもわたってその重要性が説かれることとなった。このように総選挙と UPE のキャンペーンがあいまって、保護者の教育認識に変化をもたらしたのではないかと思われる。従来、村レベルでは、教育は将来のための投資の一形態で、家庭内のリスク分散のためにも全ての子どもを学校に行かさない場合が多かった(Hashim 2005, 7; Kabeer 2000, 477; Liddell et al. 2003, 62)。それは、家族を単位とした発想であったとも言える。しかし、2005年と2006年の筆者の調査で明らかに変化したのは、保護者のなかに、子ども

は教育を受ける権利があり、親は学校に行かせる人道的義務があるという認識が生まれてきていることであった。こうした認識が、本当に保護者の心に根付いているのか、本心はともかく、そう言うべきだと思っているだけなのかは判断できない。しかし、そういう価値観が知識として短期間に広まったということは、キャンペーンの大きな影響であろう。

(2) 子どもの就学の家計への影響と保護者の認識

生徒の質問票の回答者の 64%は都市か半都市部の学校に通っているが、回答者の親の 81.5%は何らかの形で農業に従事している。父親の 35%、母親の 45.8%は全く学校に行っていないが、成人識字教室の参加経験者の割合は比較的高い(父親の 17.5%、母親の 21.7%)。女性は、男性より公的な学校に通った割合は低いが、成人識字教育に参加した割合は高い。両親のうち一人でも中等以上の教育を受けている生徒は、全体の 18%に過ぎなかった。図 4 は、回答者の親の教育レベルを学校の所在地別に示したものである。農村部の親の方が都市部よりも教育レベルが全体として低く、この図には示していないが、母親だけを見ると、都市と農村の差がより大きい。多くの研究で、親の教育レベルは子どもが教育を得る機会を決定付ける大きな要因だと言われている(e.g., Hashim 2005, 8)。居住地や親の教育は関連しあって、子どもの就学機会に影響している。農村部では親は教育水準が低い場合が多く、子どもの就学機会も少なくとも最近までは非常に限られていた。

図 4：親の教育レベル（父または母、または両親）



出典：調査結果より筆者作成

先述のとおり、政策上は、エチオピア政府は初等教育レベルで保護者に授業料負担は求めていないことになっている。しかし、生徒や保護者と話せば、彼らが学校から決まった額のお金を要求されており、それを彼らは「授業料(school fee)」だと認識していることはすぐ分かる¹¹。このほか、半強制的に徴収される費目には、PTA 会費や学校建設・補修費、ときに教員給与などがある。これら学校納付金の額は、周辺コミュニティの経済水準や親の負担能力に合わせて設定されるため、学校によってまちまちであるが、世界銀行の 1999/2000 年の調査では、生徒一人当たりの教育支出のうち家計負担されているのは 19.2%¹²、202 プルだという(World Bank 2004, 80-82)¹³。筆者のオロミア州東シエワ県での調査では、生徒一人当たりの家計支出¹⁴の平均は 264 プル(約 30.2 ドル)(農村 125 プル、半都市 289 プル、都市 384 プル)である。世界銀行の調査対象者の平均年間消費支出 1,676 プルを基準とすると、生徒一人当たりの教育支出は、消費支出の 8~16%を占めると想像される。この費用は、家族の中で就学している子どもの数に応じて増えるため、就学率拡大に伴って教育に関する家計負担は大きくなっていると思われる。1995 年と 2000 年に行われたエチオピアの福祉状況調査(Welfare Monitoring Survey)によると、農村家庭の 20%は、最貧層に属するため(Schaffner 2004, 11)、彼らが子どもを学校に行かせることにはかなりの犠牲が伴うと言えるだろう。

また、多くの農村の学校には、第一サイクル(1~4 学年)しかなく、都市部や半都市部の学校には、教育を続けるために農村部から編入してきている者も多い。筆者が質問票調査を行った生徒の 16.7%は家賃のための支出があり、これは、家が学校に毎日通うには遠いために学校の近くに住居を借りていることを示している。家賃を払っている生徒を除いて教育費を算出してみると、平均家計支出は 264 から 136 プル(約 16 ドル)に減る。また、家賃支出を除いた半都市部の学校の生徒の教育支出(108 プル)は、農村の学校のそれ(115 プル)より安くなるなど、家賃支出が教育費の中で大きな負担になっていることが分かる。家賃が発生しない場合でも、農村から来て都市の親戚や親の友人と同居しているケースも多い。多くの研究者が指摘しているとおり、アフリカでは子どもを他家に預けることは珍しくないが、教育のための移転は、子どもが肉親から離れて里親と暮らす主要な理由の一つである(Hashim 2005; Pilon 2003)。

筆者が行った生徒への質問票の回答によれば、保護者が生徒のきょうだいを学校に就学させていない / 中退させた理由のトップは家事・家業の手伝いで 30.4%、続いて、教育費を払う経済力がない(19.6%)、結婚(女子)(17.5%)となっている。教育セクター合同評価ミッション

¹¹ 校長や教員は、こうした納付金を「登録料(registration fee)」とか「活動費(activity fee)」と呼び、授業料ではないと言う。

¹² この割合自体は、ケニアの 60%(World Bank 2002)、ザンビアの 80%(World Bank 2006)などと比べて多くはないが、家計支出や公共支出に何を含めて計上するかで割合はかなり変わるため、実態をどれだけ反映しているかは差し引いて考える必要がある。

¹³ この調査は、大人一人当たりの平均年間消費支出が 1,676 プルである 8,112 家庭をサンプルに行っている。

¹⁴ 本調査では、(1)学校納付金、(2)制服、(3)文房具、(4)ノート、(5)交通費、(6)就学のために発生している家賃、(7)その他、についてそれぞれ金額をきいて合計したものを教育への家計支出として算定している。エチオピアの小学校では教科書は無償。

も、オロミア州における中退理由の調査を行っているが、筆者の調査結果と同様、一番は家族の労働需要(23.4%)で、生徒の病気(23%)、経済力の不足(19%)と続いている(Joint Review Mission 2006, 12)。リデルらは、南アフリカの農村部で行った調査に基づき、家族の労働需要と経済的な問題がアフリカの農村の二大就学阻害要因だと述べている(Liddell, Barrett, & Henzi 2003, 55-57)。

筆者の調査において、「家事/家業を手伝っているか」という質問に対して、農村の生徒は100%家事/家業に参加しており、都市部では90%、半都市部の学校では65%の生徒がなんらかの形で家事/家業に関わっていると回答した。彼らのほとんどは、家事/家業の手伝いが学業への集中を妨げると考えている。さらに、農村部では、他の地域よりも生徒自身が収入獲得のための仕事に直接関わっている割合が高い。質問票に回答した243人の生徒のうち、61人が収入を得るための仕事をしてしたが、そのうち35人(57%)は農村部の生徒である。彼らのなかで最も一般的な所得を得る手段は、他人の畑を手伝うことである。農村の生徒の雇用率の高さはシャフナーの分析でも確認されている。エチオピア政府が行った1999年の労働力調査(Labor Force Survey)に基づき、シャフナーは、農村の少年の半分以上、少女の3分の1近くはなんらかの所得獲得活動をしているが、そのほとんどは農場での仕事だと述べている(Schaffner 2004, 36)。このことから想像されるが、教育費の負担者は親とは限らず、筆者の調査では、親戚やきょうだいはもちろん、生徒自身がなんらかの形で教育費を稼いでいると回答したものは31.3%にのぼる。UPEキャンペーンは、若者の教育への欲求を高めているが、実は、学校へ行くためにお金を稼がなければならないケースも多いことはあまり論じられていない。これは、学校教育が普及すれば、児童労働の防止になるといった考え方が、現実には当てはまらないことも多いことを示している。児童労働と初等教育の完全普及は、少なくともエチオピアの農村においては、相互排他的ではなく、両立してしまう。また、前述のとおり、アフリカの農村では、家族を単位として経済的安定性を確保しようとする傾向があるため、就学は将来への投資の一つの選択肢ではあるが、家庭内の全ての子どもを学校へ行かせるよりも、いろいろな方向に投資することでリスク分散しようとする、というのは、多くの研究者が報告している。

早婚は、筆者の調査でも女子の中退・未就学の理由の3つ目に挙がっていたが、エチオピア農村部の女子就学阻害要因としてしばしば指摘されている。ある農村部の学校の教師は、保護者が「女子を学校に行かせて何の意味があるんだ、どうせ学校を出たら家を出て行って家族の助けにはならない。女の子は早く結婚させたほうがいい。学校へ行っていたら婚期を逃す」と考えていると説明している(2006年2月のインタビュー)。他方、この数年、農民の間でも、子ども(特に女子)を学校へ行かすことは近代化の象徴のように受け取られ始めている。複数の保護者が、筆者とのインタビューで、女子も含めて全ての子どもを就学させる努力をしていると言い、その理由として、そうしないと「時代遅れ」と思われるからだと答えた。エチオピアの農村には略奪婚の慣習があり、特に、結納品が買えない貧しい農民は略奪婚の手段に訴えることがいまだに少なくない。これは、数年前に法的に禁止され、今では、公の場で教師や村人は、略奪婚のような「時代遅れ」な行為はなくなったと述べる。しかし、実際に女子生徒からの聞き取りでは、通学途中での誘拐の恐怖は、特に10代前半の女子には強

く認識されており、インタビューした生徒の身近に、誘拐が理由で学校に来なくなった者がいるという話はたびたび聞いた。農村部の女子の就学率は男子と比べても急速に増加し続けているが、大衆の認識や社会慣習との間にあるずれが、今後解消されていくのか、あるいは逆に、熱が冷めたら就学率が減少する方向に向かうかは、現段階では予見できない。

就学が急速に拡大していると言っても、全ての子どもが学校に行っているわけではなく、保護者は何らかの選別を行っている。筆者の調査では、質問票に回答した生徒のきょうだいで、就学していない者の人数は、都市部では0~4人であるのに対し、農村部では0~10人と、家庭内での不就学児童数が多い傾向があり、また、家庭ごとのばらつきも大きい。ただし、性別や年齢での選別に一定のパターンは見出せなかった。UPE キャンペーンのおかげで、今日では、文字の読めない村人でも、子どもの就学機会に差別を与えることが社会的に受け入れられないことは認識している。当初、筆者の質問票には、「性別と年齢による優先付けをするか」という項目があったのだが、選別はしない、という回答があまりに多かったため、分析から外さざるを得なくなった。しかし、実際には、保護者は、全部の子どもを学校には行かせられないので、何らかの選別をしている。ある親は、「教育が重要だと思うので、どんなに貧しくても、いろいろな困難があっても、子どもたちを学校に行かせている。しかし、学校に行かすお金がなかったり、仕事を手伝わせなければならないときがあるので、そういう時は家にいさせる」(2006年2月のインタビュー)と答えた。では、どの子どもを家にいさせるかといえば、状況次第で判断しているといったところであろう。

村での状況は多様である。ある村の学校では、全ての教師が、「この地域では最近の早魃のせいで食料が不足しており、生存自体が困難なときに、子どもを学校にいさせるのは難しい」と述べた。ある教師は筆者に、

親は子どもが学校で勉強するより家族を助けてほしいと思っている。…もし教師が親を呼んで子どもに教育を続けさせてやるように説得しようとしたら、彼らは「食べるものがなければ学んで何になるのだ？食べられなければ誰が勉強なんてできるのだ？」とたずね返すだろう。

(2006年2月のインタビューから)

と述べた。しかし、他の学校では、親は是非子どもに学校に行ってほしいと言う。その理由は、教育が子どもの人権だからとか就学が近代化の象徴だからといったことよりもむしろ、コミュニティには若い世代を引き止められるだけの経済的基盤がないからである。ある父親は言う。

土地が少なくて作物もあまり育たない。子どもが将来自分で生きていくために私がしてやれる唯一のことは、教育を受けさせることだ。

(2006年2月のインタビューから)

保護者が子どもに教育を受けさせる理由や程度は様々で、また環境に大きく影響される。しかし、2005年と2006年の調査の間に、保護者の教育に関する認識は総じて大きな変化を遂げたと言える。2005年には、保護者からは教育費負担が大きいことや村の行政官が子どもの就学を強制することへの不満が聞かれた。当時、子どもを就学させないことが時代遅れであったり、子どもの人権無視だと非難されたり、村八分に遭う原因と考えられるようなことはなかった。1年間で、村人の心の中にこれらのことは暗黙の共通認識となっていた。最近では、子ども自身が親に学校に行かせてほしいと要求する。かれらは、それが自分の権利であり、他の子どもはその権利を行使していることを見ているからだ。UPEキャンペーンと総選挙のキャンペーンがこうした認識の変化に大きな役割を果たしたであろうことは既に述べた。近年の急速な就学率拡大が持続するのか、保護者が抱き始めた教育の価値認識が、本当に定着したのかを現段階で判断することは時期尚早である。

おわりに

本稿では、国際的に合意された EFA 目標を、エチオピアという特定の途上国の政策形成、さらには実際に学校に生徒を送り出している家族やコミュニティの視点から再構築することを試みた。EFA は国際的に合意された目標群であり、それに関する議論は、個々の国の取り組みを抽象化、一般化し、全ての途上国が、段階の差はあれ、共通の国際目標に向かって努力している / すべきだと考えがちである。しかし、個々の国が政策を形成するにあたり、「国際的に合意しているから」という理由だけで EFA を政策の中心に置くということはありません、そこには国内の様々な事情が働いている。本稿では、エチオピアの教育史の中で、常に初等教育の普遍化(UPE)が推進されてきたこと、特に、政権が変わるたびに政府は UPE への関与を強めてきたことを示した。エチオピアにおいて、初等教育の拡大は、人心掌握のための重要な政治的ツールなのである。

しかし、政策上の重点がいくら UPE にあつたとしても、エチオピア政府の圧倒的な予算不足は、海外からの援助の増大をもっても補いきれていない。そして、中央政府から UPE を実施するのに十分な費用を給付されない地方教育事務所は、手元の公的資金を現場レベルの優先度で場当たり的に支出するようになる。そのことで、中央政府の政策には記載されている教育の質や公平性を担保するといった目標は、実施の俎上にのぼらなくなってしまう。まずは教員給与を払うこと、それで 9 割以上の予算が使われてしまう。

資源ギャップを埋めるために、政府のコミュニティや保護者への経済的依存は、増えることはあっても減ってはいない。学校建設はもちろんのこと、教員給与を含む多くの教育支出が家計に依存している。こうした中で、UPE キャンペーンは、保護者や生徒の教育意欲を高めることに多大な貢献をした。そこで提供される教育の質が低くても、様々な問題があっても、子どもを学校へ行かせようとする保護者の意思は強い。しかし、基盤の弱いエチオピアの教育制度を、自らの経済力が低い農村の保護者がどこまで下支えできるか、それだけの社会的、経済的、人道的動機が保護者にありつづけるのかは未知数である。

UPE キャンペーンは、農民に教育の道義的価値を認めさせ、社会的、制度的拘束力とあいまって、就学拡大に貢献している。そのことが、エチオピア政府が、EFA 目標の一つである UPE の数値目標については、それなりの成果を示すことにつながっている。しかし、それは、中央政府の政策や行財政のコントロールを超えたところで起こっている部分が多く、いろいろな要因が、たまたま UPE の達成に集約されたとも言えるのである。国際的な合意を形成し、その実施を相互に確認するメカニズムの重要性は高いが、エチオピアの事例は、こうした国際目標が国内に持ち込まれると、その意味合いはその国の事情によって変容することを示している。特に、農村の多様な価値観と現実のなかで、UPE が紆余曲折して、結果的には功を奏している有様は、国際目標と末端の受益者の間の長くて複雑な論理のつながりを思わせる。どういう理由にしる、誰がコストを負担しているにしる、就学率は上がっているのである。

参考文献

駐日エチオピア大使館、(2006) 『エチオピアの概要』
http://www.ethiopia-emb.or.jp/profile_j/index.html

Astiz, M. Fernanda, Wiseman, Alexander W., & Baker, David P. (2002). Slouching towards Decentralization: Consequences of Globalization for Curricular Control in National Education System. *Comparative Education Review*, 46(1), 66-88.

Benavot, Aaron, Cha, Yun-Kyung, Kamens, David, Meyer, John W., & Wong, Suk-Ying. (1991). Knowledge for the masses: world models and national curricula, 1920-1986. *American sociological review*, 56(February), 85-100.

Carnoy, Martin, & Rhoten, Diana. (2002). What does globalization mean for educational change? A comparative approach. *Comparative Education Review*, 46(1), 1-9.

Chabbott, Colette. (1998). Constructing educational consensus: international development professionals and the world conference on Education for All. *International journal of educational development*, 18(3), 207-218.

Ethnologue. (April 2006). *Languages of Ethiopia*. Retrieved in April 2006, from http://www.ethnologue.com/show_country.asp?name=ET

Hashim, Iman. (2005). *Exploring the inter-linkages between children's independent migration and education in Ghana*. Unpublished manuscript. Brighton, UK.

Heyneman, S.P. (2003). The History and problems in the making of education policy at the World Bank 1960-2000. *International journal of educational development*, 23, 315-337.

Joint Review Mission. (2003). *Ethiopia Education Sector Development Programme II: joint review mission report*. Unpublished manuscript. Addis Ababa.

----- (2006) *Ethiopia Education Sector Development Programme II 2002/03 – 2004/05: joint review mission final report*, Unpublished manuscript. Addis Ababa.

Kabeer, Naila. (2000). Inter-generational contracts, demographic transitions and the 'quantity-quality' tradeoff: parents, children and investing in the future. *Journal of international development*, 12, 463-482.

Library of Congress, the United States. (July 2006) *Country Studies: Ethiopia*. Retrieved in July 2006, from <http://countrystudies.us/ethiopia>

Liddell, Christine, Barrett, Louise, & Henzi, Peter. (2003). Parental investment in schooling: evidence from a subsistence farming community in South Africa. *International journal of psychology*, 38(1), 54-63.

Ministry of Education, the Federal Democratic Republic of Ethiopia. (2004). *Education sector development programme (ESDP): Consolidated national performance report 2002/3*. Addis Ababa: Government of Ethiopia.

----- (2004b). *Education statistics annual abstract 2002/3*, Education Management Information Systems, Ministry of Education. Addis Ababa: Government of Ethiopia.

----- (2005a) *Education statistics annual abstract 2004/5*, Education Management Information Systems, Ministry of Education. Addis Ababa: Government of Ethiopia.

----- (2005b). *Education Sector Development Program III 2005/06 – 2010/11: Program action plan*. Ministry of Education. Addis Ababa: Government of Ethiopia.

- Mundy, Karen. (1999). Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of the possible. *International journal of educational development*, 19, 27-52.
- Mwiria, Kilemi. (1990). Kenya's Harambee secondary school movement: the contradictions of public policy. *Comparative education review*, 34(3), 350-368.
- Pilon, Marc. (2003). Foster care and schooling in West Africa: the state of knowledge. In UNESCO (Ed.), *EFA Monitoring Report 2003*. Paris: UNESCO.
- Reinikka, R., & Smith, N. (2004) *Public expenditure tracking surveys in education*. Paris: International Institute for Educational Planning, UNESCO.
- Samoff, Joel. (1999). Institutionalizing international influence. In R. F. Arnove, and Carlos Alberto Torres (Ed.), *Comparative education: the dialectic of the global and the local* (pp. 51-89). Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Schaffner, Julie Anderson. (2004). *The determinants of schooling investments among primary school aged children in Ethiopia: background paper for the 2004 Ethiopia education country status report* (Working paper series 32798). Washington, D.C.: The World Bank.
- Transparency International. (2004). *Global corruption report 2004*. Ann Arbor: Pluto Press.
- United Nations Development Programme. (2005) *Linking the national poverty reduction strategy to the MDGs: a case study of Ethiopia*. Addis Ababa: UNDP Ethiopia.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. (2003) *EFA global monitoring report 2003/04*. Paris: UNESCO Publishing.
- (2006) *EFA global monitoring report 2006*. Paris: UNESCO Publishing.
- World Bank. (2001) *Ethiopia Focusing Public Expenditures on Poverty Reduction (Public Expenditure Review)* (Report No. 23351-ET). Washington, D.C.: Author.
- (2002). *Kenya: strengthening the foundation of education and training in Kenya*. Washington, D.C.: Author.
- (2004) *Education in Ethiopia: strengthening the foundation for sustainable progress*, Washington, D.C.: Author.
- (2003-2006) *World Development Indicators*. Washington, D.C.: Author.
- (April 2006). EdStats. Retrieved in April 2006, from <http://devdata.worldbank.org/edstats>.