

援助、政策変動と大衆

－ エチオピア初等教育政策と村の学校 －

山田 肖子

はじめに

「教育」は、大衆の目に見えやすい行政サービスで、かつ文化的アイデンティティの称揚や政治的イデオロギー伝達のチャンネルになりやすいことなどから、その政策も政策形成者の意図を強く反映する傾向がある。すなわち、国内の政治、社会的要因の影響が明確に現れるということである。エチオピアでは、教育政策の振れ幅が大きく、教育行政のある分野(初等教育、成人識字教育など)に重点を置くことが決まると、急激に予算や人員をその重点分野に再配分するという状況がしばしば見られ、その意味では政策形成者の意図が見えやすい。また、形式上は多党制に移行した現在でも、一党独裁の体質が根強く、政府が強力に推進する政策については、財政的裏付けや地方レベルの行政的キャパシティの有無にかかわらず、数値目標だけはしやむに達成する、といったところもある。

1990年代から、発展途上国に対する教育援助

および被支援国の政策は、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)の一つである「2015年までの基礎教育(初等+前期中等)完全普及」という共通の目標に向かって足並みを揃えることが期待されてきた。エチオピアは、こうした世界的潮流を如実に反映し、初等教育総就学率が、1993年の20.5%から2006年には91.7%へ、劇的な増大を遂げた(エチオピア教育省統計)。特に2000年代中盤からの伸びが大きいのが、これは、援助の増額(援助依存率の増大)だけでなく、政府の大規模な初等教育普遍化(Universal Primary Education: UPE)キャンペーンの結果でもあった。

政策は、中央政府のレベルで決定され、必ずしも行政システムの末端まで行きわたらない場合も少なくないが、エチオピアで過去十数年行われてきたUPE政策は、地域格差が非常に大きいとはいえ、かつてない規模で、全国の村々に学校教育を浸透させた。これが一時的な現象で終わるか、エチオピア農村社会の根本的な変容をもたらすのかは未だ不明である。同時に、エチオピアの限ら

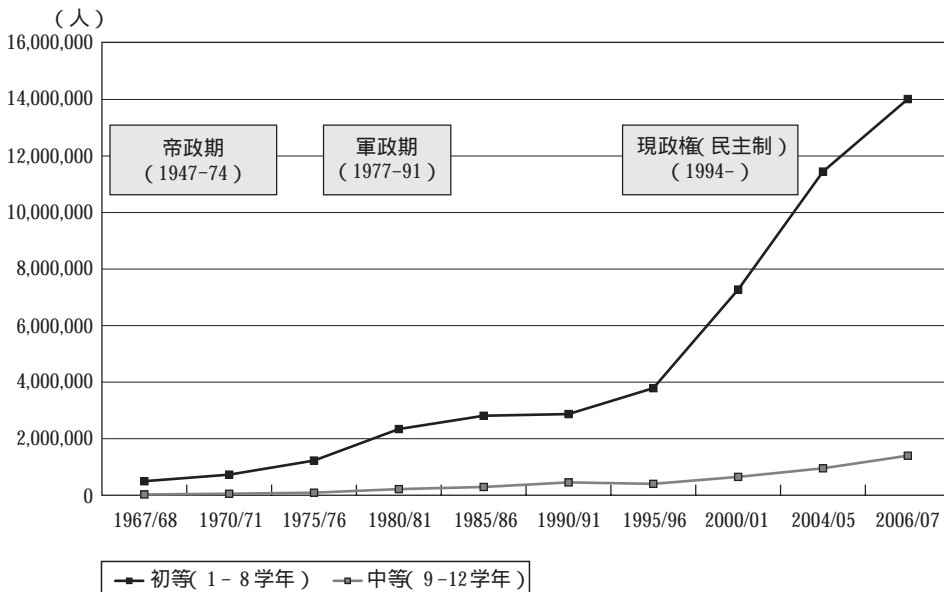
れた行財政キャパシティを見るに、この急激な就学増加は、単に国際的に合意された目標達成に向けた政府の努力、といった表面的な解釈では説明がつかない。そこで本稿では、国際的動向とは別に、エチオピアで初等教育政策が政策形成者の意図を反映してきた経緯を概観し、さらに、大衆レベルで、学校教育の拡大がどのように経験されているかをオロミア州での家計調査・学校調査の結果に基づき検証する。それによって、エチオピアでの就学拡大を支えている国内のステークホルダーが「教育」に期待するさまざまな役割について考察する。

1. エチオピア教育政策の政治性

エチオピアでは、政権の交代を契機として初等教育の就学率の急激な増加が起きることが

繰り返されてきた(図1)。1994年に最初の民主選挙を経て現政権に移行した後、エチオピアでは貧困削減戦略に基づき、UPE達成を中心とする教育セクター開発計画を策定した。それを期に、軍事政権下ではほとんど入ってきていなかった海外からの援助が増えたこともあり¹⁾、初等教育の就学数はかつてないペースで増加してきた。しかし、現政権の前に軍事政権が帝政に取って代わったときにも、初等教育就学数増加の傾斜が急になっている。援助という外的要因が大きな影響を持つことは言うまでもないが、初等教育の拡大には、新しい政権がその支配の正当性を大衆に認知させるという、国内の政治的意味もあるのである。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

図1 エチオピアにおける就学数の変遷(1967/68~2006/07)



(出所) World Bank[2005: 22]

ことは、アフリカの国々ではしばしば見られる。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。エチオピアでは2005年5月に国政選挙が行われ、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・統一と民主連合(Coalition for Unity and Democracy)が、それぞれ公約の中で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、教育省が主導するUPEキャンペーンと相まって、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。

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(1975～90年)にも触れておきたい。帝政時代の社会不平等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、識字キャンペーンに関わったのは延べ150万人に上る。2200万部の入門用教材と900万部の識字者用教材が配布され、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。

† 1 エチオピアの援助依存度は、GNI(国民総所得)に占める援助割合で、2000年から2005年の間に8.8%から17.4%、総資本形成に占める割合は、42.7%から66%まで増大している(世界銀行、World Development Indicators)。

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。現在も、与党とその政府の中央集権的支配によって、短期的に農村住民を動員し、目標数値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。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、村人が学校に子供を通わせる意義も薄れ、そのことが就学率の低下の原因の一つにもなり得るのである。

2. 村から見た初等教育普遍化(UPE)政策

1990年代半ばからUPEの目標達成に邁進したエチオピアであるが、援助の増大にも関わらず、就学年齢人口から算定したUPEに必要な公共支出は、教育省が当該教育分野に実際に割り当てている予算ではカバーしきれない。実際、政策文書にも、当初から、全事業費の10%以上をコミュニティの負担として計上している。援助も含む政府予算では事業費の75%しかカバーできておらず(Ministry of Education[2005: 72])、資金が郡や学校レベルまで円滑に到達しない現状も鑑みると、実際の運用では、数値に見えるよりかなり多くの教育行政コストがコミュニティ負担によって成り立っていることが想定される。

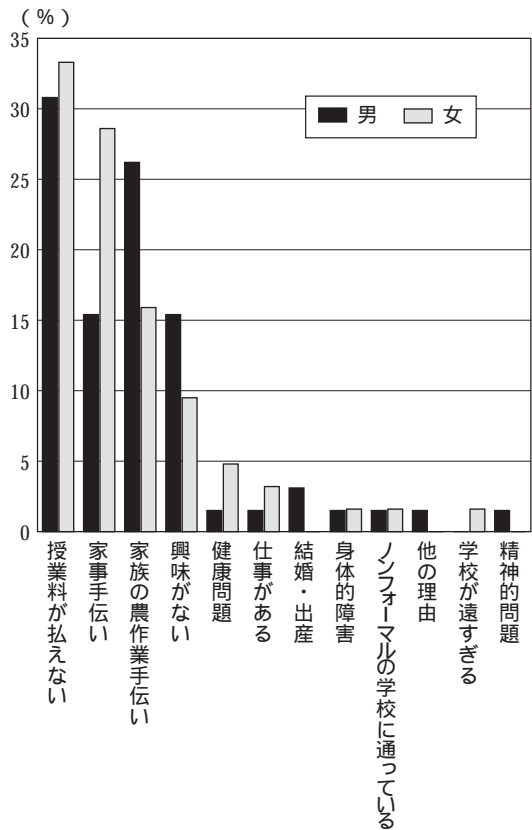
エチオピアでは、中央集権的な支配体制により、中央政府の政策変更はかなりの強制力を持って行政システムの末端まで浸透する。他方、その実践においては、郡レベルの行政官のキャパシティや資金に限界があり、教育行政を下支えしてきたのは、地域住民の協働による自助努力であった。エチオピアに限らず、ケニアのハランベール学校に象

徴されるように，東アフリカには，地域住民が主体的に学校を建設し，教員を雇って運営する「コミュニティ・スクール」が学校教育の拡大の基盤になってきた歴史がある。政府の政治的意図や，MDGs，UPEといった国際目標は，大衆の教育への欲求とうまくマッチし，そこに政治的強制力も加わって，たまたま成果を得ていると言えなくもない。

このように，村から見ると，教育システムの発展は，政府や国際レベルで議論されているのとは，全く違った意味を持っている可能性がある。国際的には，「教育は全ての人に平等に与えられるべき」という人権アプローチや，「教育は貧困削減の基本条件である」という貧困削減アプローチが，基礎教育拡大の理念的裏付けとされてきた。しかし，村人たちは，教育の意義を国際的認識と同じようにとらえているのだろうか。

全ての子どもが朝から夕方まで学校に行くことになれば，村の生活は一変するだろう。まず，教育の直接費用が馬鹿にならない。2006年に行った家計調査^{†2}からは，就学年齢にもかかわらず就学していない理由として，「授業料が払えない」という経済的理由が最も多かった(図2)。近年は，基礎教育の無償化が世界的潮流なので，授業料を徴収することが政府によって厳しく規制されている。従って「授業料」という形での教育支出は減っているが，教科書や制服代などはかかる。これ

図2 小学校に行けない理由



(出所) 2006年REPEATデータ(注2参照)より筆者作成。

らの費用は，一つの家から学校に行く子どもの数に応じて倍増することになる。また，前述のとおり，政府は財政的裏付けなく，1カ村(Kebele)1小学校を建設する政策を打ち出しており，実際は，親や地域住民が施設建設・補修費，補助教員や用務員の人件費などをまかっているため，教育支出は家計に大きな負担となっている。

経済的理由の次に多い不就学の理由は，家事手伝い(特に女子)，農作業(特に男子)である。しばしば言われることだが，アフリカの農村社会では，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

†2 この調査は，政策研究大学院大学がケニア，ウガンダ，エチオピアで数年ごとに行っている貧困，環境，農業技術に関する調査(Research on Poverty, Environment, and Agricultural Technologies: REPEAT)の一貫として2006年にエチオピアで配布した50カ村，500世帯での質問票に，著者が教育に関する項目を付加したものである。本調査グループの山野峰教授，松本朋哉助教授に感謝の意を表す。

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。すなわち、学校に行かず、家事や農作業を手伝う子どもがいるということが、これらの子どもの教育を受ける権利を阻害している、という発想には馴染まない農村社会の論理があり得る。また、2006年の調査では、就学者が農繁期に学校で過ごした時間数も調べている。それによれば、7割の生徒が4時間と答えており、このことは、学校は2部制で、事実上半日であり、そのため、就学している生徒でも、就学と労働が共存可能な状態だということを示す。

おわりに

ここまで述べてきたように、初等教育拡大は、政府、援助機関の一大プロジェクトだったわけだが、この1～2年、国際的な言説も、「基礎教育の普及は一段落した」あるいは「基礎教育だけでは貧困削減に貢献しない」といった方向に転換してきており、エチオピアにおいても、政策の中心は初等教育であったのが、高等教育の理系・エンジニア系や、職業技術教育(Technical and Vocational Education and Training: TVET)が一躍脚光を浴びるようになっている。このような短期間での政策重点の変更は、詳細なニーズ分析や教育サービスの総合的向上のための配慮とは別の次元で行われているという感が否めない。他方、政府や援助機関の関心が基礎教育から高等教育、TVETに移行していく中で、この一時的に達成された90%を超える初等総就学率が、いつまで維持できるかはまだ分からない。

全ての子どもを学校に行かせるというUPEは、本来の意図である全日制の教育を提供するキャパシティが政府にないことによって、伝統的な家族

の労働分配の在り方を根本的に覆さずに成立している。他方、1カ村1小学校の原則は、学校建設をほぼコミュニティに丸投げしている教育システムの現状から、かなりの金銭的、時間的、物的負担を家計に及ぼしている。そのような困難のなか、村人たちがエチオピアのUPEを下支えしている理由は、援助の動向、政策、郡行政官の強制といったことだけでは説明できず、彼ら自身が教育にそれだけの価値を見出ししているということであろう。親の多くは、基礎的な識字能力もなく、学校で行われる教育の中身を具体的に理解している者は少ない。教育の中身や人権といったことよりも、学校に行ったことで所得や生活が向上するという、投資価値で見ているケースが多い。その意味では、「基礎教育が貧困削減に貢献する」という国際的認識と大衆の期待はマッチしていたとも言えるが、それは期待であって、結果では必ずしもない。そうした期待に学校が応えなければ、一時的に向上した就学率も定着しないかもしれない。教育が雇用や所得向上につながるためには、教育の質が向上し、学校に行ったことが知識の習得につながることで、さらにその知識が活かされる職が労働市場にあるという経済環境が重要であろう。

【参考文献】

- Ministry of Education [2005] *Education Sector Development Program III 2005/06-2010/11: Program Action Plan*, Ministry of Education, Addis Ababa: Government of Ethiopia.
- [2008] *Ethiopia Education Sector Development Program III Joint Review Mission Final Report*, Addis Ababa: Government of Ethiopia.
- World Bank [2005] *Education in Ethiopia: Strengthening the Foundation for Sustainable Progress*, Washington, D.C.: World Bank.

(やまだ・しょうこ / 名古屋大学大学院国際開発研究科)