

ウガンダにおける 初等教育の就学状況と 私的教育支出

西村 幹子
山野 峰
笹岡 雄一

はじめに

1990年にタイのジョムティエンで、ユネスコ、ユニセフ、UNDP(国連開発計画)、世界銀行の各国際機関の共同主催により、165カ国の政府代表、137のNGO代表などが参加して、「万人のための教育」が国際目標に掲げられてから15年の月日が経過した。この間、基礎教育の普及に向けてさまざまな国際的な取り組みが行われてきたものの、ウガンダを含むサブサハラアフリカ地域では、学齢児童の47.8%が小学校に通っておらず、小学校に行ったとしても、約半数の生徒が卒業できないという状況である。国連の報告によれば、サブサハラアフリカ地域は、南アジア、オセアニアと並んで、2015年までに万人に教育を受ける機会を与えられないだろう、と予測されている(UN[2004])。

「万人のための教育」を達成するため、1990年代中ごろから、サブサハラアフリカの複数の国々で、初等教育を無償化する政策(Universal Primary

Education : UPE)が主流となってきた。アフリカの多くの国では、政府の逼迫した財政状況から、初等教育の授業料が課せられてきた。このため、貧困層の就学率は低く抑えられてきた。こうした状況を改善するため、援助国も教育支援を強化し、授業料の無償化を支援するようになったのである。

ウガンダでは、他の国々に先駆けて、1997年より初等教育無償化政策が施行され、就学人口が急増した。これまでのウガンダに関する先行研究は、これを貧困層に裨益する政策として評価するものと、現実には未だに授業料が徴収されている学校もあり、貧困層の未就学を招いていることを指摘するものがある(Appleton[2001]; Deininger[2003]; Suzuki[2002])。ただし、どれも2000年前後における移行期の実証調査であり、数年が経過した現在の状況を分析する文献は存在していない。

本研究報告は、以上の認識の下、2003年8月に国際開発高等教育機構(FASID)とマケレレ大学が共同で収集したウガンダ農村部(中部、東部、西

部)の940世帯のデータ(6~18歳の人口3121人を含む)をもとに、2003年時点の就学状況、留年や退学等の教育の内部効率性、および家計の教育費支出状況を分析し、UPE政策の効果を測ることを目的とした研究結果に基づくものである。

1. ウガンダにおけるUPE政策

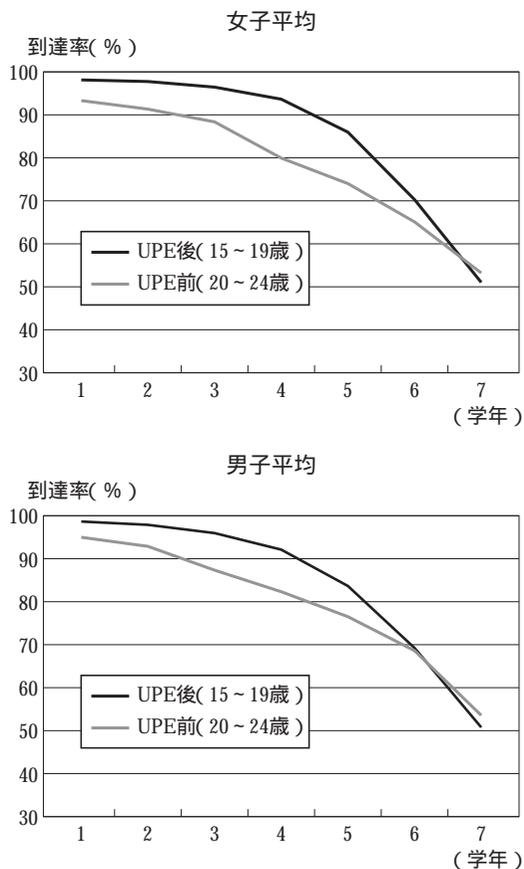
ウガンダは1997年より、UPE政策を実施している。これは、世帯当たり4人の子どもの初等教育の授業料を無料としたが、2003年にはすべての子どもの授業料が免除された。これにより、政府の公的教育費支出はGDPの1.6%から3.8%となり、公的教育費支出総額のうち初等教育が40%から65~70%となった。教員数は10万人から14万人に、学校数も1万校から1万4000校に、それぞれ増加した。また、教育行財政における地方分権化と、女子教育の推進を目的とした啓蒙普及活動が全国的に実施された。教育費は生徒数に基づき算出され、各学校に直接供与されている。用途については、ガイドラインはあるものの、各学校の判断に委ねられている。

1997年以前には、公立の初等教育にかかる費用の約8割が家計負担となっており、このうち、授業料等、学校で徴収される費用は約半分に及んでいた。したがって、ウガンダにおいては、この初等教育無償化政策が家計の教育費負担の軽減につながり、その結果として、1997年から2004年に、初等教育就学人口は280万人から760万人に増加した(Mehrotra and Delamonica[1998]; MOES[2005])。一方、制服、昼食、学習帳、学校建設資材などは家計負担として残っており、未だ授業料を徴収する学校もあるため、教育省の調査によれば、55%の初等教育退学者がこれらの直接費用のために退学したことも報告されている(MOES[2003])。

2. 就学状況の変化

就学状況は、UPE政策の導入前後で一般的に大きな改善が見られる。2003年時点で15~19歳をUPE以後(1997年時点で9~13歳)、20~24歳をUPE以前(1997年時点で14~18歳)のグループと仮定すると、初等教育の就学状況は、男女ともに大きく改善されているが、女子の方により大きな改善が見られる。5学年に到達する児童の割合は、女子で74%から86%と12%、男子で76.5%から86%に9.5%上昇した(図1)。また、1人当たり世

図1 UPE政策前後の男女別就学状況



(出所) Nishimura, Yamano and Sasaoka[2005]

帯支出を階層別に見て、全体平均と比較すると、図2に示すように、低所得者層(下層40%)の女子の間で、就学状況に目覚ましい改善が見られる。これは、UPE政策が貧困層の就学状況に少なからず影響を及ぼしたためと考えられる。

他方、初等教育最終学年である7学年への到達度にはUPE政策の効果が見られない。これは、

UPE政策が初等教育の修了率に効果を及ぼしていないという可能性と、15~19歳の中には、未だ小学校に就学している生徒が含まれているという可能性が考えられる。したがって、UPE政策が就学達成度に与える完全な効果を分析するためには、UPE以後に入学した生徒が卒業を迎えた2004年のデータを待たねばならない。

図2 低所得者層の男女別就学状況

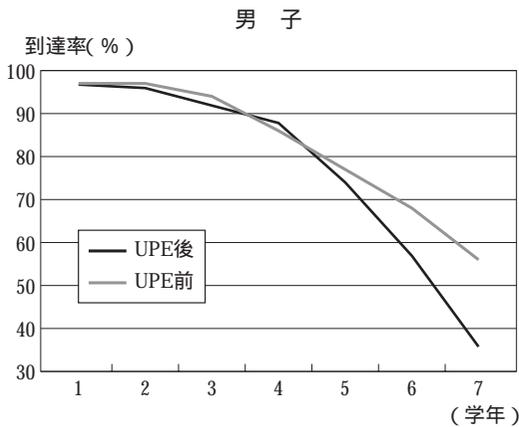
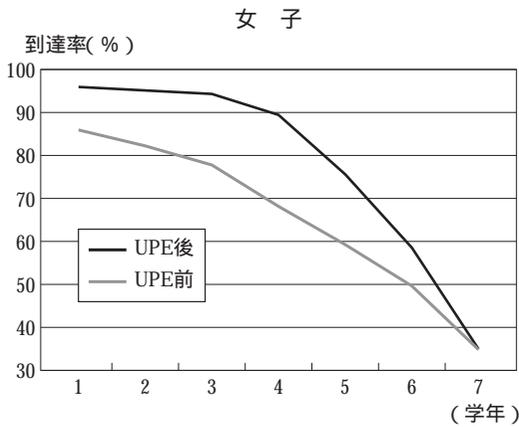
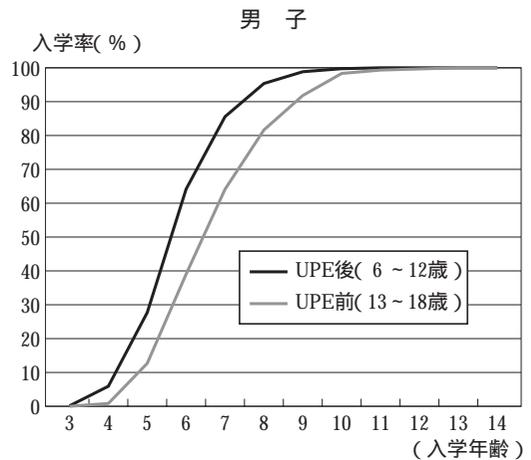
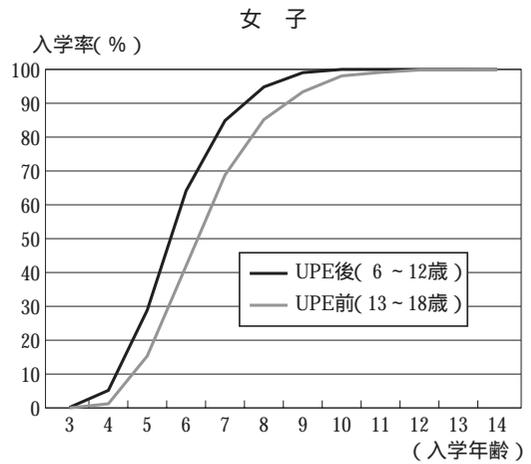


図3 UPE政策前後の男女別入学年齢の変化



(注) 低所得者層は、1人当たり世帯支出の下位40%の世帯の男女を指す。

(出所) Nishimura, Yamano and Sasaoka[2005]

(出所) Nishimura, Yamano and Sasaoka[2005]

3. 入学年齢

UPE前後の遅延入学の実態を調査するため、UPE以後を6～12歳(1997年時点で0～6歳)、UPE以前を13～18歳(1997年時点で7～12歳)と仮定すると、初等教育への入学年齢はUPE以後には、貧富の差を問わず、平均で1歳程度早まっている(図3)。入学年齢である6歳以降に遅延して小学校に入学している生徒の割合は、女子で58%から35.8%、男子で60.9%から35.8%に減少している。

一方で、6歳以前の早期入学の問題も継続しており、6～18歳の有効サンプル2767名中、6歳時点で入学したのは全生徒の30%のみである。このことから、UPE政策は就学者数の増加に正の影響を及ぼしたものの、就学年齢は未だ守られていないことがわかる。したがって、現行のUPE政策のみでは、この問題の解決は困難な状況となっている。

4. 留年問題

UPE政策は留年に負の影響を与えうる。これは、一方でUPEは経済負担を軽減したことにより退学者を減らしうるが、他方で、成績不振の生徒が以前よりも退学ではなく留年する可能性が高くなると考えられるからである。2003年時点で18歳以下の就学人口サンプルのうち、約半数以上が初等教育段階で少なくとも1度は留年経験があり、約4分の1が2回以上留年した経験をもつ。留年経験の有無に関しては、18歳までのデータしか存在しないため、UPE前後の詳細な比較は困難であるが、13～15歳と16～18歳の生徒の初等教育における留年経験を比較すると、若干の変化しか見られず、UPE政策が留年率を改善した

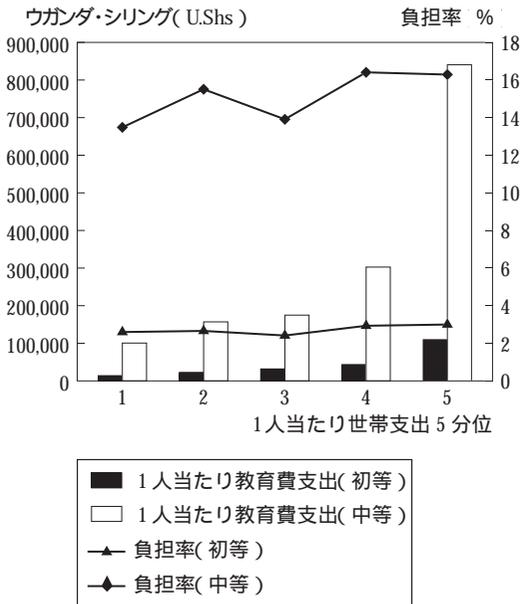
とは言い難い状況となっている。さきの就学状況と同様、留年についても、2004年のデータを用いて、変化とその要因を改めて分析する必要がある。

5. 私的教育費用

ウガンダにおいては、私的教育費は他国と比較しても高く、家計を圧迫し、非就学や退学につながる要因となっていた(Mehrotra and Delamonica [1998])。UPE政策はこの意味で、教育を需要する側への直接的な介入であり、家計負担を軽減することにより就学を促進する政策として注目されている。実際のUPE以後の家計負担をみると、データから独自に算出した生徒1人当たりの教育費は、平均で初等教育レベルで年間約4万1800ウガンダ・シリング(約21ドル)、中等レベルで約4万9800ウガンダ・シリング(約206ドル)であったが、支出レベルに大きな格差があるため、支出の分布位置の中心(中央値)はそれぞれ約1万5000ウガンダ・シリング(約7.5ドル)、20万5000ウガンダ・シリング(約103ドル)となった。家計に占める生徒1人当たりの教育費の割合(負担率)は、初等レベルで平均2.7%、中等レベルで15.5%であり、初等においてはUPE政策の効果が見られるが、中等レベルの教育費の家計負担率は依然として高い。1人当たり教育費支出レベルを1人当たり世帯支出5分位ごとに見ると、絶対額では、最下位の世帯と最上位の世帯の差は大きく、初等レベルで7.9倍、中等レベルで8.3倍となっている(図4)。一方で、家計に占める割合は、全体を通して差はわずかとなっている。

初等教育レベルの教育費支出総額は、世帯の家財、世帯支出レベルおよび子どもの数に正比例している。また、20～30代の若い世帯主の世帯で

図4 1人当たり世帯支出階層別家計における1人当たり生徒の教育費支出と家計の負担率(2003年)



(出所) Nishimura, Yamano and Sasaoka [2005]

は教育費支出が少ない。これらは、既存の文献や社会常識に合致する。一方、女子のみを有する世帯では、初等教育に割く金額がより少なく、女子教育の軽視の可能性が推測される。また、孤児については、初等教育レベルにおいてはなんら影響がないものの、中等レベルにおいては、孤児の数が多し世帯ほどより高い教育費を支払っていることがわかった。これは、先行研究でも明らかにされているように、孤児を引き取る世帯は比較的裕福であることによるものと考えられる(Yamano, et al. [2005])。

家計の教育費負担率については、イスラム教徒と国内中央部諸県において負担率が高いことがわかった。また、家具・家電や農機具、車輛等を含む家財の所有も負担率を上げる傾向となってい

る。一方、20～30代の若年あるいは60歳以上の高齢の世帯主の世帯、女子のみを有する世帯においては、教育費負担率が低い。ここにおいても、教育の質におけるジェンダー格差が示唆されている。

おわりに

本研究の主な成果として判明した点は以下の三つである。第1に、UPE政策により就学状況は全体として改善され、特に貧困層の女子の就学状況の改善が著しい。これは、初等教育費の家計負担率が支出階層すべてにおいて非常に低くなっていることによるものと思われる。第2に、UPEの効果は低学年の到達度にとどまっておらず、高学年における退学を止めるに至っていないと推測される。ただし、留年や退学等の内部効率の低さは悪化していないと思われる。第3に、私的教育費の大きさは、社会経済的背景、生徒の性別、地域によって異なる。したがって、UPEは、私的教育費用を低く抑え、貧困層の初等教育へのアクセスを改善することには成功したものの、内部効率性の低さがその効果の水準を低めており、教育の質についても、社会経済的背景や性別、地域によって差が生じていると予想される。

UPE政策はいわば、教育を需要する側の経済的負担の軽減という単純な政策介入であるが、内部効率については、より焦点を絞った政策が必要である。特に、就学年齢に関する啓蒙普及等を通して教育を受ける側の態度の変化を求めたり、学校設備の整備や質の改善等の教育サービスを充実させるなど、教育の需要側と供給側双方へのきめ細かい支援が求められる。また、UPE政策が最終学年の到達度に影響を及ぼしていないことは、10代の子どもの就学に関する機会費用の高さを示唆

するものと考えられ、総合的な農村開発戦略との連携も求められている。さらに、現行の生徒1人当たりに基づいた教育財政は、学校により多くの人数の生徒を集めるというインセンティブを与える一方、同じ数の生徒の留年を放置することにもなりかねない。内部効率を改善させた学校に報酬を与えることなど、教育財政に教育の質と直結したインセンティブ構造を導入することも一案である。

【参考文献】

- Appleton, S. [2001] “ Education, Income and Poverty in Uganda in the 1990s, ” *The Centre for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT) Paper*, 1(22) Nottingham : University of Nottingham.
- Deininger, K. [2003] “ Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Primary Education in Uganda, ” *Economics of Education Review*, 22, pp. 291-305.
- Mehrotra, S. and Delamonica, E. [1998] “ Household Costs and Public Expenditure on Primary Education in Five Low Income Countries : A Comparative Analysis, ” *International Journal of Educational Development*, 18 (1) pp. 41-61.

- Nishimura, M., Yamano, T., and Sasaoka, Y. [2005] “ Impacts of the Universal Primary Education Policy on Educational Attainment and Private Costs in Rural Uganda, ” National Graduate Research Institute for Policy Studies mimeo.
- Suzuki, I. [2002] “ Parental Participation and Accountability in Primary Schools in Uganda, ” *Compare*, 32 (2) pp. 243-259.
- Uganda, the Ministry of Education and Sports (MOES) [2003] *Technical Note on Primary Repetition, Survival, and Completion Rates before and after Universal Primary Education (UPE) in Uganda*, Kampala : Ministry of Education and Sports.
- [2005] The Education Management Information System (EMIS) data, Kampala : Ministry of Education and Sports.
- United Nations [2004] *Implementation of the United Nations Millenium Declaration, Report of the Secretary-General*, No. A/59/282, New York : United Nations.
- Yamano, T., Shimamura, Y., and Sserunkuuma, D. [2005] “ Living Arrangements and Schooling of Orphaned Children and Adolescents in Uganda, ” *Foundation for Advanced Studies on International Development (FASID) Discussion Paper Series on International Development Strategies*, No.2005-02-007.

(にしむら・みきこ / 神戸大学大学院国際協力研究科
やまの・たかし / 国際開発高等教育機構・政策研究大学院大学
ささおか・ゆういち / 政策研究大学院大学)