

【地域編・サブサハラアフリカ】

不就学と学習危機を 乗り越える

西村 幹子

●過去二〇年間の目覚ましい
基礎教育普及

サブサハラアフリカ（以下、アフリカ）において多くの国々が独立を果たした一九六〇年代以降、教育普及は常に重要なアジェンダとして各国に支持されてきた。図1に示すとおり、初等教育と中等教育の総就学率（就学人口全体における就学者数の割合）は、過去四〇年にわたり上昇傾向にある。この間、貧困率は五〇%前後で推移しているのに比べると、男女ともに初等教育で四〇%、中等教育で三〇%という伸び幅は驚異的ともいえよう。

時代ごとに見てみると、一九七〇年代は、各国において貧困や失業といった格差の問題に焦点があたり、基礎教育がベーシック・ヒューマンニーズとして認識された時代である。この間には特に初等教育の普及が男女ともに進んだ。一九八〇年代に入ると、債務危機に直面した発展途上国に対する世界銀行・国際通貨基金が採った構造調整政策によって教育予算が大幅に削減され、多くの国々で受益者負担として一度撤廃された授業料が再導入されたり、上昇したりした。このため、初等教育においては男女ともに一〇%程度も就学率が下降した。開発の失われた一〇年といわれる所以である。

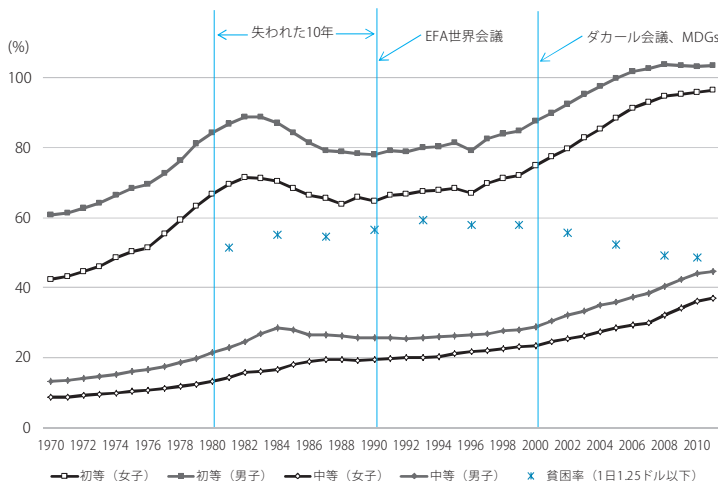
一九九〇年は、教育開発にとつて非常に重要な年である。タイのジョムティエンにおいて、万人のための教育（EFA）世界会議が開催され、基礎教育がすべての子ども、青年、成人に提供されねばならないことが確認されただけでなく、世界で初めて期限付きの包括的な国際目標が示されたからである。これを受けて一九九〇年の半ば以降、多くのアフリカ諸国において初等教育が無償化されたことにより、一九九六〜二〇〇七年の期間に初等教育就学率は大幅に上昇し、男女間格差も縮小傾向を示した。また、二〇〇〇年に貧困削減を開発の最重要課題とする国連ミレニアム開発目標が一八九カ国により採択され、アフリカにおいても貧困削減に関する政策が重視されるようになった。さらに、ダカールにおいて世界教育フォーラムが開催され、EFA目標の延長とともに基礎教育普及に関する実施体制やモニタリングの重要性が強調されるように

●ポスト二〇一五の残された課題—減らない不就学児童と学習危機—

既述のとおり、国連ミレニアム開発目標は、基礎教育の拡大をめぐりに達成したが、残された課題

なった。その結果、アフリカにおける貧困率は減少し、二〇〇〇年代からは無償化政策が前期中等教育にまで拡大される国も現れ、中等教育の普及も進んできた。

図1 サブサハラアフリカ地域における初中等教育の総就学率と貧困率の推移



(出所) World Bank (various years), World Development Indicator.

は多い。まず、二〇〇七年以降、

不就学児童数の減少が停滞していることである。二〇一二年現在、世界の初等教育不就学人口五八〇〇万人のうちアフリカ地域は五一％（二九六〇万人）を占め、この数値は二〇〇七年から殆ど変化

していない（ユネスコ統計局データ）。つまり、残された不就学児童は非常に困難な環境にあり、これまでのアプローチではカバーできない子どもたちであることが示唆されている。不就学児童が多い方からナイジェリア（八七〇万人）、ニジェール（一〇〇万人）、南スーダン（一〇〇万人）、ブルキナファソ（九〇万人）と続くが、

学齢人口に占める割合でみると、中西部アフリカと東のアフリカの角と呼ばれる地域において、二〇％以上の不就学児童を抱える国が一六も存在する。シエラレオネ、

コンゴ民主共和国など、紛争後の国々では数値を算出するだけの正確なデータが不足している。残る不就学児童に対しては、初等教育無償化政策のようなビックバンアプローチではなく、各々の環境に応じたきめ細かいアプローチが必要であることはいまでもないが、子どもたちを取り巻くより広い意

味での環境整備が急がれる。特に、平和構築、就業や進学機会の拡大、安定した生計、早婚などの慣習の回避などの対策なしに、教育への介入だけを行っていたのではこうした困難な環境にある子どもたちに教育機会を開くことは難しい。

もうひとつの深刻な課題は学習の質である。学校へ行けたとしても、そこで学習が行われていなければ意味がない。実際、世界の初等教育就学人口のおよそ二億五〇〇〇万人が学んでおらず、アフリカでは六割の学齢児童が基礎的な学習レベルに達していないといわれる（参考文献①）。ニジェール、

マダガスカル、チャド、ベナン、マリ、コートジボアールでは、第四学年まで到達し、基礎的な読解力を身に付けている児童は、学齢児童全体の二割を下回っているというデータもある（同右）。

学習達成度合いの低さの背景には、紛争・貧困と関連した教育システム全体の未整備、教員の不足や訓練の質の低さ、教員のインセンティブの低さや欠勤、学校教育全体のモニタリングの不足などの供給側の問題と、教育を受ける側の社会的状況や健康／栄養状態、児童労働や病気による頻繁な

欠席、早婚・妊娠などの問題がある。学習達成度における格差の問題は政策のなかでも特に重視すべき課題である。例えば、アフリカ域内の国際学力調査の結果をみると、ベナン、セネガル、ウガンダ、ケニアにおいて、算数の最低限の学習レベルを達成して初等教育を修了する割合は、豊かな家庭の男子が最も高く、以下、豊かな家庭の女子、貧しい家庭の男子、貧しい

家庭の女子、という順になっている。（同右）。また、ケニアにおける調査では、子どもの出席率に最も影響を及ぼすのは、教科書配布などの学校への働きかけよりも、生徒に配布された虫下し薬であったという報告がある（参考文献②）。

貧困家庭の児童の教育機会を拡大し、質の良い学習を保障するためには、初等教育無償化政策のようにすべての人に平等に施行される政策と同時に、社会的背景に配慮した公正な政策が採られる必要がある。

● **学校教育のアカウントビリ**
ティの低下と私立校の台頭
 学校へのアクセスだけでなく、学習の質をどのように保証するかを考えるうえで重要なのがガバ

ナンスの問題である。教育の質向上に向けた取り組みとしては、一般に教員訓練やカリキュラム改革など、教育内容や教授法に目が向けられがちだが、学校教育全体がどのような学習を行っているのか、その説明責任を果たすための情報共有や学習に関する幅広い市民参加は、アフリカ社会においては重要な意味をもつ。学校のための土地提供、学校建設、給食提供などが住民によって行われてきた歴史をもつ国は少なくないからである。

脆弱な国家に代わって、コミュニティが学校をつくり、そこに教師を雇用することもある。現在でも、公立小学校の教師のほとんどがコミュニティによって雇用され、最低限の給与を支払われていることは珍しくない。しかし、一九九〇年代半ば以降、多くのアフリカ諸国において、初等教育無償化政策

が一方で地域住民の政府任せの態度に繋がり、他方で頼みの政府の財源不足により学校のモニタリングが疎かになるという事態が生じた。学校がブラックボックス化したのである。また、授業料に代わって国から学校に支給された学校教育費は、かつての授業料収入を下回ることも珍しくなく、無償

な

化政策によって急増した生徒を抱え、学校運営は困難を極めている。

このような状況の下、新たに台頭しているのが私立校である。公立校の授業料を廃止したのであれば、授業料を徴収する私立校は痛手をこうむるのが通常であろうが、アフリカ諸国では逆の現象が生まれている。しかも、貧困層を対象にした低額の授業料を徴収する私立校が増えているのである。そして、東南部アフリカ地域を対象とした国際学力調査であるSACMEQを使用した分析によると、無償化前後の読解と算数のテストスコアは全体的に低下しており、私立校よりも公立校においてこの傾向が著しいことが分かっている(参考文献③)。

筆者らがケニアの中西部の七一八世帯のパネルデータを使って学校選択の状況を分析したところ、二〇〇四年に男子五・五%、女子四・四%であった私立校を選択する割合は、二〇〇七年にはそれぞれ一二%、一二・二%に及んでいた(参考文献④)。最富裕層(上位二〇%)で私立校に通っている児童は二〇〇四年には一〇%程度であったが、二〇〇七年には二五%に、最貧困層でも同期間に一・

六%から六・二%に増加していた。無償化政策下において最も裨益していると考えられた最貧困層でも、授業料を支払ってでも私立校を選択する親が増えているのである。また、同データを使って分析したところ、男子については、学力や進学の可能性などによって進路を決める、いわゆるメリットを

基盤とした学校選択行動が取られているのに対し、女子は家庭の事情のみによって進路を規定されていることが分かった。このように、初等教育無償化後に公立校のアカウンタビリティが低下したことで、その質の低下を懸念する親たちが私立校を選択しており、公立校と私立校の間での質の格差拡大が起きている。ケニアでは、人々は貧しくても教育の質に敏感に反応し、授業料を捻出しているのである。

他方、隣国のウガンダを見ると、状況は異なっている。初等教育無償化政策以降、私立校が急増している点は共通しているが、国際学力調査のテストスコアにみる学習の質は、私立校においてより悪化している(参考文献⑤)。無償化政策後に授業料を徴収する私立校の学習の質が低いのであれば、人々はなぜ私立校を選択する

のか。この点は追究しなければならぬ喫緊の課題である。ただ、この背景には、多様な質の教育を提供する私立校に対して、行政のモニタリングが行き届いていないことがある。私立校がより良い教育の質を提供することで市場が成り立っているケニアとは対照的に、私立校自体のアカウンタビリティの低下が深刻化している。

●教育の質をめぐるボトムアップな取り組み

学校教育のアカウンタビリティと学習の質の低下という危機的な状況に対し、現在アフリカ諸国では、いくつかの興味深い取り組みが行われている。ひとつは、国際協力機構が二〇〇四年からアフリカ西部にあるニジェールで支援を展開し、周辺国にもその影響が及んでいる「みんなの学校」プロジェクトに代表されるような住民参加型学校運営、もうひとつは、アフリカ東部および西部で展開されている非政府組織(NGO)による教育の質のモニタリングと啓蒙普及活動である。

「みんなの学校」プロジェクトは二〇〇四年にニジェールで実施され、隣国のセネガル(二〇〇七

年)、ブルキナファソ(二〇〇九年)に拡大した。各国の小学校では、政府の支援不足による学校・教室の不足や貧困などによる親の理解・協力不足により、就学率は低迷していた。また、学校に行くことができて教員の欠勤により、実際の授業が行われていない、教員の能力不足により子ども達が十分に学習できないなど学習危機が続いていた。教室は住民が茅で建てるのが一般的であり住民の協力が不可欠だが、学校運営の透明性が低く、学校は住民にとって身近な存在ではなく、学校運営委員会もほとんど機能していなかった。そのため、「みんなの学校」では、「機能する学校運営委員会」を掲げ、民主的選挙による委員の選出、住民参加による学校改善計画の策定・実施、住民集会による活動の進捗・経費や会計の共有を「ミニマム・パッケージ」とし、行政官や学校・コミュニティ関係者に研修を実施した。

学校運営を住民参加型に変え、情報の透明性を確保したことにより、ニジェールでは、六〇%程度であった初等教育入学率はほぼ一〇〇%になり、六割に満たなかった就学率はほぼ八割を達成した。

さらに、四割程度であった初等教育修了率も徐々に上昇し、半数を超えるようになった。住民が自ら資金や労働を提供して、教室建設、補習・夜間授業の実施、教科書・教具の購入などを行っている。

UWESO（スワヒリ語でケイパビリティの意）は、基礎教育の質に関して行動を起こす市民社会の形成を目的として、二〇〇九年に東アフリカの研究者たちによって設立された東アフリカ地域NGOである。二〇〇九年から毎年、ケニア、ウガンダ、タンザニアの三カ国において、六〜一六歳の子どもに対して、就学の有無、学年を問わず、小学二年レベルの大規模な学習調査を実施している。そして、親、子ども、コミュニティ、政治家などに調査結果をフィードバックし、議論する機会を提供している。二〇一一年には、約七割の子どもが小学二年生のレベルの学習を達成していないという、衝撃的な結果を発表した。また、「教育の友」というイニシアティブの下で、世帯調査の際に、世帯主に教育の質を改善する運動に参加する意思を尋ね、携帯電話の情報を記入してもらい、携帯電話のショート・メッセージ・サービス

やラジオを通じて情報を送り、基礎教育の質について議論する場としている。

UWESOは、従来は教師の職業的な課題とされてきた教育の質に対して、市民社会側から声を上げていくところを新しさがある。教育省による学力調査が教育政策へのフィードバックを目的とし、就学児童を対象としているのに対し、UWESOによる調査は市民とのコミュニケーションを重視し、調査単位を世帯にすることで退学者や不就学児童も対象としているという点において対照的である。

みんなの学校プロジェクトもUWESOの取り組みも、前述した初等教育無償化政策によって低下したアカウンタビリティと教育の質の課題に対応している。両者ともに、住民が学校に対して抱いていた不信任や距離感を、学校と住民が情報を共有することによって改善し、住民の参加意欲を高め、学校教育の質の改善にも取り組もうとするものである。そして、教育の質を測る全国統一試験や国際学力調査の結果が、学校現場において必ずしもフィードバックされ、生かされることがなかった反

省を踏まえ、教育の質に関する政府、学校関係者、親、コミュニティ、生徒など関係者間の情報共有、意識の醸成、対話、行動へとつなげ、アカウンタビリティを向上させる可能性を秘めている。教育機会の拡大が質の良い学習機会につながるよう、ボトムアップに展開される取り組みは、行政機構の脆弱なアフリカ諸国においては重要な鍵になるだろう。

●アクターの多様化と変容するガバナンス

こうした、いわば「下からの動き」は、アフリカ域内の地域的な組織との連携を呼び起こしている。例えば、東アフリカ共同体（EAC）やアフリカ教育開発機構（ADEA）は、UWESOの調査結果を地域的な会合における議論の参考にしていく。広域の市民組織がEACやADEAのようなアフリカ域内の地域統合組織や地域的なフォーラムに情報を発信・共有することにより、国を超えて教育の質に対する意識を高め、その結果として国に教育の質改善を求める動きを作り出す可能性が出てきた。これからのアフリカの教育開発は、国内の教育行政だけに留ま

らず、市民社会、民間セクター、アフリカ地域組織を巻き込みつつ、ダイナミックな展開をみせるだろう。国際教育協力にも、急速に変化する教育のガバナンスに柔軟に対応できる姿勢が求められる。

（にしむら みきこ）国際基督教大学教養学部上級准教授

《参考文献》

- ①ユネスコ『EFAグローバルモニタリングレポート二〇一三／四』二〇一三年。
- ②Miguel, E. and M. Kremer. "Warms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometrica* 72 (1): 2004. pp. 159-217.
- ③Atuhurra, J. F., and T. Matsumoto. "Does community involvement improve pupils' learning achievements? Assessing the Impacts of Free Primary Education in Kenya." GRIPS working paper, mimeo, 2014.
- ④Nishimura, M., and T. Yamano. "Emerging Private Education in Africa: Determinants of School Choice in Rural Kenya." *World Development* 43: 2013. pp. 266-275.
- ⑤Atuhurra, J. F., and T. Matsumoto. "Primary education quality in Sub-Saharan Africa: what we learned from the Quality Enhancement Initiatives in Uganda." GRIPS working paper, mimeo, 2013.