

論説

経済開発と教育格差 —ネパールでの MDGs 及び EFA 支援の功罪—

石田 洋子
一般財団法人国際開発センター
理事（調査研究・評価担当）

1. はじめに

教育格差とは、生まれ育った環境によって、受けることのできる教育に生じてしまう格差のことで、所得、ジェンダー、地域、民族、言語、障がい、紛争等の様々な要因により、子どもたちが初等教育を受ける機会や、学習達成度に格差が生まれると考えられる。

2000 年以降、世界の大半の国々は、こうした教育格差をなくすために尽力してきた。2015 年を目標年として、「万人のための教育（EFA = Education for All）」枠組みのゴール 2「初等教育の完全普及」及びゴール 5「初等教育におけるジェンダー格差是正」、並びに「ミレニアム開発目標（MDGs = Millennium Development Goals）」ゴール 2「初等教育の完全普及」及びゴール 3「ジェンダー平等推進と女性の地位向上」（以下、MDGs 及び EFA 目標）を達成することに合意し、目標達成へ向けて多大な努力がなされてきた。

MDGs 及び EFA の目標年とした 2015 年を迎えた今、残念ながらこれらの目標が世界全体で達成されることは非常に難しいことは誰の目にも明らかとなった。依然として国家間及び各国国内にある教育格差は解消されないまま、こうした目標未達成の国はサブサハラ・アフリカ及び南西アジア地域に多いことが、UNESCO EFA モニタリングレポート 2013/14 で指摘されている。

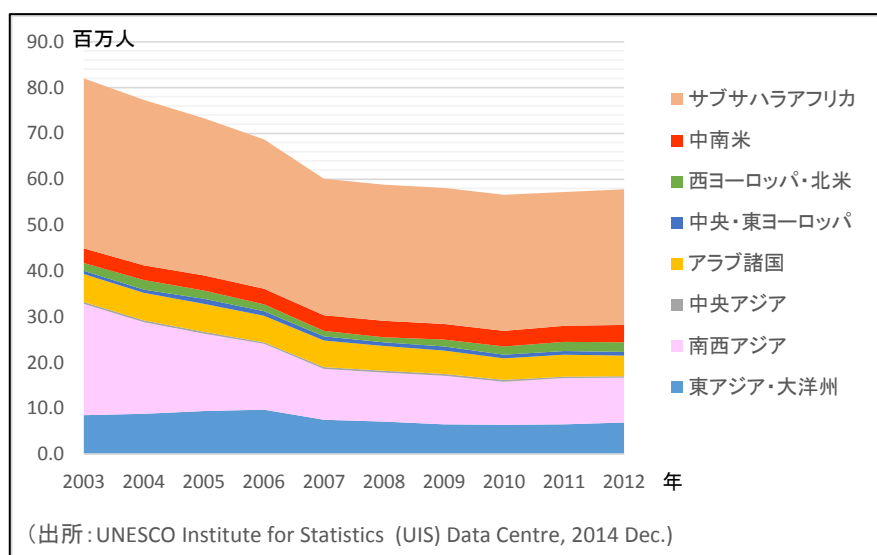
本稿では、世界的な MDGs 及び EFA 目標の達成状況と課題を概観した上で、南西アジアの低所得国ネパールにおける教育開発を事例として取り上げ、国際的目標の功罪について考察する。

2. MDGs 及び EFA 目標の達成状況

2000 年以降、国家間及び国内に存在する教育格差を解消し、初等教育の完全普及を実現するために、世界中の途上国政府、国際機関、先進国政府、市民社会等が協力して様々な努力と多大な投入を行ってきた。その結果、目標を達成した国の割合は、1999 年には 122 か国中 10%であったが、2011 年には同 50%まで改善した。2015 年には同 56%の国々が目標を達成し、同 7%の国々も達成間近となると予測されている。しかし、2015 年までに目標達成が困難と思われる国は 25%、非常に困難とされる国は 12%で、併せて 37%の国々は「目標達成は不可能」として取り残されてしまった（UNESCO EFA モニタリングレポート 2013/14）。

全世界の初等教育の不就学児童数は、1999年から2011年の間におよそ半分に減少した。1999年から2004年にかけては大きな改善がみられ、当時はこのまま初等教育の完全普及が達成できるのではないかと期待された。しかし、2008年以降、改善のペースは遅くなり（図1）、2012年でも全世界の不就学児童数は5,780万人存在している。地域別にみると、サブサハラ・アフリカが最も遅れており、南西アジアが続く。2012年のサブサハラ・アフリカの不就学児童数は2,960万人と全世界の51.2%を占め、南西アジアは980万人で17.0%を占める。

図1：全世界の初等教育不就学児童数の推移（地域別、2003年～2012年）



世界各地で発生する紛争は、不就学児童数の減少に大きなマイナスの影響を与えている。2012年には世界の不就学児童の約半数が紛争影響国に住み、その割合は2008年の42%から増加傾向にある。紛争影響国に住む不就学児童2,850万人のうち、95%が低所得国及び低中所得国に住み、女子はその55%を占め紛争の影響を最も強く受けているとされる（UNESCO EFA モニタリングレポート2013/14）。

サブサハラ・アフリカ、南西アジアの多くの国々では、引き続き人口増加率が高く、学齢人口も増加している。こうした人口増加も不就学児童数を減少させる上での制約要因であるとともに、初等教育の完全普及を目指す各国政府にとって大きな財政負担となる。

3. 所得・地域・ジェンダー格差と教育格差

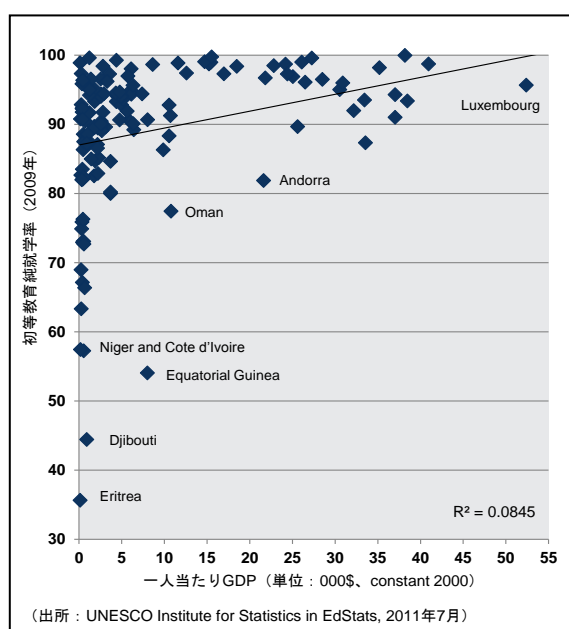
MDGs 及び EFA 目標は、初等教育の重要性に対する国際的な関心を高め、教育格差解消へ向けての連携を強化したことには大きな意義があったと考えられる。一方で、途上国ごとの教育開発レベル、政治・社会経済的背景、ポテンシャルや制約等をほとんど斟酌しないまま、ドナー支援を受けながら、各国政府は自らの行財政能力を上回る規模と速度で、世界共通の目標である初等教育へのアクセス改善を推し進めてきた。2015年の目標年に当たって、「就学率」という指標には各国とも改善がみられたものの、教育行

政や教育現場には様々なひずみが生じてしまい、豊かな国と貧しい国との間の教育格差はむしろ拡大傾向にあるのではないかと危惧される。

UNESCO EFA モニタリングレポート 2009 によると、経済協力開発機構（OECD）諸国ではほとんどの子どもが7歳までに小学校に就学しているのに対し、サブサハラ・アフリカでは40%に留まる。OECD 諸国では20歳の30%が中等教育以上に進学しているのに対し、サブサハラ・アフリカでは2%である。マリやモザンビークのような国の子どもたちが小学校を修了する割合は、フランスや英国の子どもたちが高等教育に進む割合よりも低い状況にあるとされる。

図2に、世界銀行ウェブの教育統計 edstats に掲載された資料「Access to Education, A Global Report」から、世界各国の一人当たりGDPと初等教育純就学率の散布図を示す。

図2：一人当たりGDPと純就学率の散布図



同図に示すように、エリトリア、ジブチ、ニジェール、コートジボワール等は、一人当たりGDPが500ドル未満で、初等教育純就学率も60%以下に留まる。しかし、一人当たりGDPが500ドルに満たない国々の中でも高い就学率をあげている国もあり、低所得国の初等教育純就学率は、37%（エリトリア）から98.9%（ブルンジ）と幅広い値となっており、一人当たりGDPが低い国であるからといって、必ずしも初等教育純就学率が低いとは限らない。一方、初等教育純就学率が75%未満の国は、赤道ギニアを除いて、全て一人当たりGDPが1,000ドル以下の低所得国である。

経済成長が遅れている国であっても、初等教育の純就学率が大幅に改善されたのはなぜなのか。その理由は国によってさまざまと考えられるが、純就学率に大きな改善がみられた国では、政府による教育開発へのコミットメントが高く、適切な教育予算が割り当てられ、初等教育の無償化政策や奨学金制度等の開発事業が有効に機能したことなどが考えられよう。

さらに、ここで、「初等教育純就学率」という指標は、初等教育へのアクセスという一面しか示しておらず、教育の質を示すものでないことに注意する必要がある。MDGs及びEFA目標では「初等教育の完全普及」の数値目標には、純就学率100%ではなく、修了率100%が設定されている。

JICA が 2012 年に実施したサブサハラ・アフリカ 11 国に対する「基礎教育セクター情報収集・確認調査 総合分析報告書」によると、各国の 1990 年から 2010 年までの初等教育総就学率の年平均増加率と 2010 年時点の初等教育修了率には比較的強い負の相関関係がみられる。つまり、初等教育の年平均増加率が高い国ほど、初等教育の修了率は低い値を示す結果となっている。これは、急速に就学者数を増加させた国々では、教員の配置や教科書・教室の整備が追いついておらず、学習環境が整備されていないために教育の質が低下してしまったと考えられる。

また、各国の教育統計が未整備であり、依然として信頼性が低いことも斟酌に入れなくてはならない。2000 年以降、MDGs や EFA の目標達成へのプロセスをモニタリングするために、各国において学校レベルから児童や教員に関するデータを収集し、教育統計を整備するドナー支援が行われてきた。しかし、児童数や教員数は、各学校へ配布される補助金額と連動させている国が多いため、必ずしも各学校や地方教育行政から正しい数値が中央政府に報告されているとは限らないことも懸念される。また、途中での入力ミスも多いと推測される。

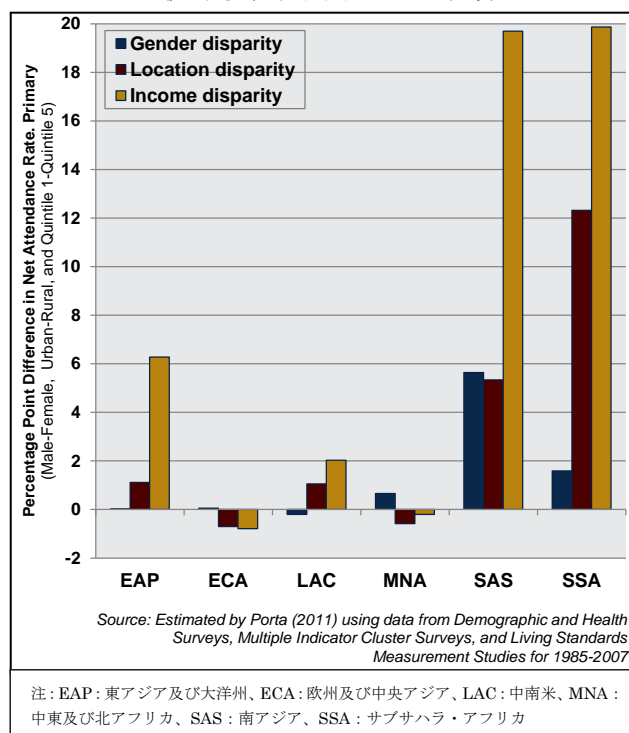
図 2 と同様に、世界銀行 edstats 資料「Access to Education, A Global Report」から、「ジェンダー（男女）・地域（都市部－農村部）・所得（経済階層上位 20%－経済階層下位 20%）格差が初等教育の純出席率にもたらす影響」のデータを図 3 に示す。

同グラフから、欧州及び中央アジア（ECA）では、ジェンダー・地域・所得の違いは、初等教育の純出席率に大きな影響をもたらしておらず、中東及び北アフリカは、3つの格差のうちジェンダーが若干ではあるが純出席率にマイナスの影響を及ぼしていることが理解される。中南米（LAC）及び東アジア及び大洋州

（EAP）は、ジェンダー格差と地域格差では同じ傾向をみせているが、所得格差による影響は大きく異なる。中南米では所得格差による影響は 2%ポイントに留まるものの、東アジア及び大洋州ではその 3 倍の 6%ポイントの影響を所得格差から受けている。

所得格差の初等教育純出席率に対するマイナスの影響は、南アジア（SAS）、サブサハラ・アフリカ諸国（SSA）において特に大きく、両地域とも 20%ポイント近くの差異となっている。南アジアでは、ジェンダー及び地域格差ともに 5%から 6%ポイント程度の影

図 3：ジェンダー・地域・所得格差の初等教育純出席率への影響



響をもたらしているのに対し、サブサハラ・アフリカでは、地域格差が 12%ポイントと所得格差に次いで高い値を示している。

上記の世界銀行教育統計資料では、初等教育、中等教育、高等教育のいずれの段階においても、所得の差が教育格差に最も大きな影響をもたらす要因であると指摘しており、次いで地域格差（都市部・農村部）、ジェンダーの順となっている。

一人当たり GDP が低い国の中で、2000 年以降に初等教育純就学率に大幅に増加させた国としては、ブルンジ、タンザニア、エチオピア、ザンビア等があげられるが、これらの国々の教育格差が解消されつつあるかどうかについては、初等教育へのアクセスと質の両面から確認する必要がある。実際、これらの国々では教育の質には課題が多いとされる。教育統計の信頼性の問題もある。前述の通り、国内での教育格差をもたらす最も大きな要因は所得とされている。従って、各国によって背景や現状は異なるであろうが、現時点では、経済開発が遅れている国ほど、教育格差の解消は難しい、と考えられる。

ここまで、UNESCO EFA モニタリングレポート及び世界銀行の教育統計等に基づいて、初等教育分野の格差解消へ向けて 2000 年以降国際的な努力が続けられてきたが、2015 年までに初等教育完全普及の目標が達成される見込みはないこと、そこでは紛争や人口増加、所得・地域・ジェンダー格差等が阻害要因となっていることを確認した。

次に、筆者が 2008 年以降、教育分野の技術協力プロジェクトに携わってきたネパール連邦民主共和国（以下、ネパール）の教育開発に注目する。

4. ネパールにおける初等教育完全普及の取り組み

ネパールの初等教育純就学率は 95.3%（2012/13 年度、ネパール教育局）と、比較的高い値が報告されており、UNESCO EFA モニタリングレポート 2009 は、「ネパールでは、2006 年まで続いた内戦にもかかわらず、2000 年以降、初等教育完全普及への取り組みがたゆみなく進捗している」として、ネパールの教育開発を成功事例の一つとして紹介した。

ネパールにおいて教育格差は本当に解消されつつあるのか。同国の教育開発のプロセスや教育行政及び教育現場の現状、ポテンシャルや課題等を整理し、MDGs 及び EFA 目標が同国教育分野にもたらした功罪を考察する。

4-1 ネパールの社会経済情勢

ネパールは、中国とインドという 2 つの大国に挟まれた南アジアの内陸国で、人口は 2,649 万人（2011 年、人口センサス）、一人当たり GDP は 703 ドル（2013/14 年度、ネパール中央統計局）の低所得国である。

同国の地形は、ヒマラヤ山脈に代表される北部の山岳地域から南部は海拔 100m のタラ

イ平原まで多彩である。多民族・多言語国家であり、インド・アール系民族とチベット・ミャンマー系民族からなる民族構成に、未だ社会に根強く残るカーストの影響もあって、複雑なエスニック・グループが構成されている。公用語はネパール語であるが、国内では約 80 の言語が使われていると言われる。これらネパールの地勢・人口構成・言語の特性は、ネパールの多彩で魅力的な伝統や文化を生み出している原動力であると同時に、経済開発や教育開発にとっては様々な足かせとなっていることは想像するに容易い。

さらに、ネパールでは、1996 年から 11 年間に亘って、ネパール政府と王制廃止を目指すマオイスト（ネパール共産党毛沢東主義派）との間で紛争が繰り広げられ、13,000 人が犠牲となった。2006 年 11 月に政府とマオイストの間で包括和平合意が成立し、平和構築プロセスが開始された。2008 年 4 月には総選挙が行われ、マオイストが第 1 党となり、同年 5 月に王制を廃止して連邦民主共和国となることを宣言した。

以後、新しい国造りが進められているものの、和平合意から 8 年経った現在も連邦制のあり方をめぐって政権争いは続き、政情が安定していないことも、教育開発を進める上で大きな制約要因となっている。

4-2 教育政策の変遷

ネパールの教育制度は、初等教育（Primary）・前期中等教育（Lower Secondary）・中等教育（Secondary）・後期中等教育（Higher Secondary）・高等教育（Higher Education）の 5 段階で 5・3・2・2・2（または 4）制である。初等教育入学前の 3 歳から 4 歳の 2 年間は就学前教育が提供され、子どもたちは 5 歳で初等教育に入学することとなっている。義務教育制度は未だ導入されていない。

ネパールでは王制時代の 1977 年に既に初等教育は無償化されていた。しかし、制服や履物、文具など子どもを学校に通わせるにはお金がかかり、学校施設も十分に整備されていなかったことから純就学率は低いままであった。

同国政府は 1990 年の EFA 世界宣言を全面的に支持し、2000 年末までに EFA 目標を達成すべく、第 8 次国家 5 年計画（1992 年～1997 年）で初等教育純就学率 90% を目標値に掲げた。1992 年 7 月から、基礎教育セクター開発計画「基礎・初等教育プロジェクト（BPEP、1991 年～1998 年）」を、続いて 1999 年 2 月から「基礎・初等教育プログラム（BPEP II、1999 年～2004 年）」を実施し、主に学校施設の整備、教員の養成、障がい者教育の拡充、女子や少数民族、低カースト・グループへの奨学金提供を重点戦略に掲げた。学校建設と奨学金制度が功を奏して、各地で初等教育へのアクセスが拡大し、初等教育の純就学率は、1999 年の 69.3% から、2004 年には 84.9% に改善した（UIS Data Center）。

2004 年 7 月からは新たに基礎教育セクター開発計画「万人のための教育（EFA）プログ

ラム（2004年～2009年）」を実施し、2009/10年度の初等教育純就学率は94.5%となった（ネパール教育統計）。

2009年7月には、「学校セクター改革計画（SSRP）（2009/10年度～2014/15年年度）」が、プールファンド・ドナーの支援を得て開始された。平和構築プロセスの下で政権争いが続き未だ政情が不安定であったこともあり、当初の5年間では多くの目標が達成されなかったことから、2014/15年度から2016/17年度まで2年間、SSRPの期間が延長された。2013/14年度までの5年間でSSRPに割り当てられた予算（リカレント予算及び開発予算）は2,536億ルピー（約2.6十億ドル）で、このうちドナー支援は年によって異なるが毎年の予算全体の20%～24%を占めた。

2012/13年度の初等教育1年生の純入学率は91.2%、初等教育の純就学率は95.3%、前期中等教育では72.2%、中等教育は54.3%、後期中等教育の総就学率は10.4%であった。各教育レベルでのジェンダーパリティ指数はいずれも0.99で、ネパール政府は「初等教育のアクセスに関するジェンダー格差はほぼ解消された」としている（ネパール教育局）。

4-3 ネパールの教育格差

上記の通り、ネパールでは、1990年代から、EFA目標を達成するべくBPEP、BPEP II、EFA、そして現在実施中のSSRPと4つの大規模教育開発プログラムを実施してきた。これらの教育開発プログラムでは、MDGs及びEFAの目標を達成すべく、初等教育の就学者数を増加させることが最優先され、前述の通り初等教育純就学率は95.3%となった。

この数字は、初等教育の1年生から5年生までに就学している子どもの総数が学齢人口の95.3%であることを示すのであって、必ずしも適切な学年に適切な年齢の子どもが就学していることを示すものではない。2012/13年度の初等教育1年生が2年生に進級する割合（進級率）は72.5%で、留年率は19.9%、中退率は7.6%であった。また、1年生に入学した子どもが5年生まで到達する残存率は84.1%であった。これら初等教育の質の変化を示す指標は前年度に比較してほとんど改善はみられないか、むしろ悪化している（ネパール教育統計）

急激な教育サービスの規模の拡大は教育の質の悪化をもたらしてしまった。教室の不足や老朽化、教員不足、教科書不足等の課題が深刻化し、学校へ行っても教室はボロボロで机や椅子は皆に十分な数はなく、教科書や教材は不足している。先生は授業に来ないか、授業があっても一方的に話をするだけで、子どもたちの名前を呼んで出席をとらないことも多い。実生活で役に立つ知識が身につくわけではない。子どもも保護者も学校から離れてしまったと考えられる。

ネパール教育局によると、2011年人口センサス調査のデータから、5歳から16歳の学齢人口のうち約656万人（全体の85%）は就学しているが、約119万人（同15%）（男

子 56 万人、女子 63 万人) は、不就学の状態にあることが判明した。不就学にある者のうち、9 割以上の約 109 万人は農村部、残りの 10 万人は都市部に居住し、地域別では南部インド国境沿いのタライ地域の郡に多いことも明らかになった。これらの不就学児童の中には、一度も学校に行ったことが無いものもいれば、一旦は学校に入学したものの途中で通うことをやめてしまった子どももいる。

4 期にわたる大規模な教育開発プログラムを進め、初等教育へのアクセス改善を進め、純就学率の指標は比較的高い数値を達成したものの、未だに 120 万人近くの子どもたちが学校に就学していないという現実があるのは、社会経済面やガバナンス面に制約要因があるためと考えられる。

前述の通りネパールの地勢・人口構成・言語等が多彩であることは、同国の社会経済開発を様々な形で阻んできた。さらに紛争の影響もあって、教育格差の解消を阻む社会的な要因は単純には理解できない。物理的な要因や心理的な要因（不信感、嫉妬、恐怖、諦め等）が複雑に絡み合っている。例えば、ネパールの子どもたちに公平な教育を提供することを阻んでいる主な社会経済面での要因としては以下が考えられる。

- ・ 所得格差：初等教育が無償であるとはいっても、制服や履物、文具代などにはお金がかかる。家族が貧しい場合、家業や幼い弟や妹の世話をすることも必要となる。比較的裕福な世帯は子どもを私立学校に送ることが多いが、貧困層の世帯は公立学校へ送ることすら難しい。
- ・ 地域格差：都市部は交通の便がよく、大規模で施設も整備された公立学校、私立学校が存在し選択肢は多く、学校同士の競争もあるため教育の質も高まる。教員も都市部の学校に勤務することを好む。農村部では、学校まで山道を 1 時間、2 時間かけて通い、学校に行っても先生が来ていないということもある。また教科書の配布や学校の予算配賦なども遅れがちである。
- ・ 地理的格差（山岳地域、丘陵地域、タライ平野）：ネパールでは都市部・農村部の格差に加えて、北部・中部・南部の地形の違いも格差をうみだしている。北部に広がる山岳地域の農村部には、小規模な学校が各集落に存在するものの、校舎は老朽化し、初等教育低学年しかカバーしていないケースが多い。丘陵地域の都市部は公立学校、私立学校ともに比較的整備された環境にあるが、農村部は山岳地域の状況とあまり変わらない。タライ平野は、インドとの国境にあって産業化が進んでいるため山岳地域や丘陵地域から人口が流入し、各学校の教室は過密状態にある。
- ・ ジェンダー格差：前述の通り、初等教育の機会格差は男女の間ではほぼ解消されたと言えよう。しかし、長男や男子は都市部の学校へ送るが、女子は居住区そばの学校へ送る、あるいは女子は公立学校へ送るが、男子は私立学校へ送るなど、受けることのできる教育の質には依然としてジェンダー格差は存在する。
- ・ 言語による格差：ネパールでは約 80 の言語が使われているが、一般的にネパールの

公立学校ではネパール語が教授言語である。多くの子どもたちは、家庭で話している言葉とは違う言葉で授業を受けている。現地語を教授言語とすることも取り入れられているが、多くの教材はネパール語か英語で、進級試験や修了試験もネパール語や英語で受けなければならない。

- ・ カーストによる格差：ネパールの憲法ではカーストは禁止されたが、都市部でも農村部でもその影響は根強く残っている。ダリットと呼ばれるグループをはじめとする低カーストのグループは、社会経済活動において不利益な立場に置かれることも多く、結果として貧困家庭が多い。低カースト出身の教員から教わることを嫌がる傾向もまだ残っている。
- ・ 障がいによる格差：障がいを持つ子どもたちが通えるような学校の施設、教材等は十分に整備されておらず、また特別支援教育の訓練を受けた教員はごく限られている。
- ・ 公立学校間の格差：ネパールの公立学校は教育段階によって学校が分れているわけではなく、1年生から12年生まで一つの学校でカバーする。しかし、農村部には低学年しかカバーしていない小規模な学校が多い。10年生、12年生までカバーしている大規模校は校舎や教員が整備されていることが多い。
- ・ 公立学校と私立学校間の格差ネパールでは初等教育レベルでも約15%の子どもが私立学校に通っており（2012年、ネパール教育局）、その割合は年々増加傾向にある（日本では1%（2012年、文部科学省）。これは公立学校の教育の質に問題があること、私立学校では英語を教授言語としており、将来就職をする上で役立つと思われることなどが主な原因と言われる。また、2013/14年度の10年生国家修了試験（School Leaving Certificate）の合格率は、公立学校はわずか28.19%であったのに対し、私立学校は93.26%であった。貧困家庭にも、費用をねん出して長男だけは私立学校に通わせるケースも出ている。

4-4 ネパールの教育行財政

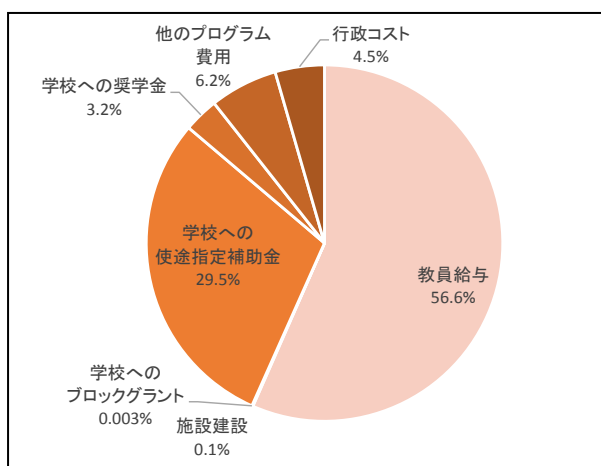
上記の社会経済的な要因に加えて、中央・地方教育行政の組織制度や人材が十分に整備されていないにもかかわらず、ドナー支援を受けて、自らの行財政能力を超える大規模な投入をし、急速に教育サービスの拡大を進めて、MDGs及びEFA目標達成を性急に求めたことも、初等教育の質を低下させ、教育格差を悪化させている要因と考えられる。

地方行政や学校は、ドナーや中央政府から押し付けられた開発事業を行って予算を消化することで手いっぱい、子どもがどのような教育を受けているかを顧みる余裕はなくなってしまった。多くの教育関係者が自らの役割や責務を見失ってしまい、結果として現在の初等教育の質の低下や教育行政官の不正を引き起こし、国民の不信感を高めてしまったというのが、ネパール教育行政が直面する現実と考えられる。

ネパールの現行の国家3か年暫定計画（2013/14年度～2015/16年度）では、教育分野の目標値として初等教育の純就学率を100%、基礎教育の純就学率を90%に設定している。これらの目標値を達成するための主要戦略として、1) 無償・義務教育として基礎教育（1年生から8年生まで）を提供、2) 貧困層、少数民族、障がい者等の教育へのアクセス改善、3) 教育の質の改善、4) 説明責任の強化、5) 教員能力の強化、7) 多言語教育の提供などを掲げ、教育格差の解消を目指すとしている。

2013/14年度までに、SSRPには2,440億ルピーの資金が投入され（実績ベース）、うち教員給与には56.6%、施設建設は0.1%、学校へ流れる各種資金は32.7%、他のプログラム費用6.2%、行政費用は4.5%とされる。学校へ流れる資金32.7%のうち、29.5%は教科書購入等、用途が初めから指定された補助金であり、次いで奨学金は3.5%であり、各学校が教育環境を改善するために自由に使えるブロックグラントはわずか0.003%であった（ネパール教育省）。

図4：2013/14年度までのSSRP 用途別資金の割合



（出所：ネパール教育省）

2014/15年度のネパール国家予算は6,180億ルピー（約6.4十億ドル）であった。うち教育予算は860億ルピー（約891百万ドル）で、国家予算の13.9%を占める。2014/15年度の教育予算のうち、教育セクター・プログラムSSRPのプールファンド予算は694億ルピー（約719百万ドル）で、教育予算の81%を占める。同プールファンド予算の86.6%はネパール政府負担（612億ルピー（約623百万ドル））で、残り13.4%は援助機関からの財政支援承諾額92億ルピー（約96.2百万ドル）であった（ネパール教育省）。

プールファンド支援によって、援助手続きの共有化や簡略化が実現するはずであったが、現実には必ずしもそうはなっていない。教育省は、毎年2月にはSSRPの進捗に関するJoint Quarterly Meeting (JQM)、5月にはJoint Annual Review (JAR)、8月は再度JQM、12月にはJoint Consultative Meeting (JCM)という4つのドナー会合の準備と対応に追われ、その合間の6月～7月には会計年度末の予算案作成・折衝に追われる。教育省の人的資源は限られており、ドナーと本国政府に対する予算対策に多くの時間を費やさなくてはならず、教育現場を顧みる時間はほとんど無いと考えられる。

ネパール政府によって地方分権化が進められているものの、地方教育行政のトップ（郡教育事務所長）には教育省行政官が配置されており、未だ中央集権色は強い。地方教育行政のガバナンス強化や学校運営改善のために各種制度が整備され、たくさんのガイド

ラインやマニュアルがつくられてきた。しかし、制度やガイドラインはたくさんできて、地方行政官や学校マネジメントの権限や役割、責務は明確にされておらず、人材もそだっていないため、これらの制度や仕組みは機能していないのが実情である。

SSRP の下で、教育行政官や学校校長、教員に対して、こうした制度や仕組みを動かすための様々な研修が行われている。しかし、中央から地方へは、簡単な研修目的が伝えられ、研修資金が配賦されるのみである。研修の意義や対象グループ、研修プログラム、研修方法、教材等について説明されず、実施状況や資金の用途についてのモニタリングは行われていない。研修資金は中央から地方へ流されるのみで、中央教育行政も地方教育行政も投入に対して実施プロセスや研修成果の質を担保し、説明責任を果たす努力は行われておらず、その必要性も認識されていないのが現状と考えられる。

学校では、地方教育行政から様々な指示を受け、情報や書類の提出、研修等への参加を頻繁に求められるため、子どもたちのいる教育現場ではなく、上位レベルの行政機関の方を向いて学校運営を行っていることが多いと判断される。学校は、補助金の使途や児童や教員の出席状況等学校データを保護者と共有することはほとんどない。保護者や地域住民による学校運営改善への貢献が期待されているにもかかわらず、1970 年代に教育が中央集権化され、かつ初等教育が無償化されてから、地域社会は学校に無関心となり、学校と地域社会は乖離したままとなっているところが多い。ネパール政府では、2000 年以降、各公立学校に学校運営委員会を設置し、様々な制度や仕組みを策定して住民参加による学校運営改善のための試みを進めているが、ここでも、それぞれの役割や責任は理解されず、制度や仕組みは適切に機能しておらず、十分な成果は上がっていない。

中央から地方、そして学校に至るまで、教育行政が適切に機能していない状況において、ネパールの地方では、紛争終結後の政権争いが主な要因となって、政治家による教育行政への介入や地方教育行政官や視学官による汚職問題が深刻化している。地域によっては、SSRP による様々な開発事業が、学校の教育ニーズに沿うのではなく、政治家の意向を優先して行われるケースが多いと言われている。また、学校へ配賦される補助金は、地方では貴重な現金収入であり、政党活動の資金として使われてしまうケースが増加していることも指摘されている。

2014/15 年度には、一度に 20 名を超える郡教育事務所長が、これまで実際に存在しない学校（幽霊学校）と児童数を学校センサスに含めて報告し、補助金を不正に受け取ってきたとして「幽霊学校に係る汚職容疑」のために停職となった。こうした事件は、新聞などのメディアで大きく取り上げられ、公立学校が提供する教育の質の低下と重なって、国民の間の教育行政の不信感を高めてしまうとともに、教育改善に真摯に取り組んできた多くの教育行政官の自信をも失わせてしまったと考えられる。

5. MDGs 及び EFA 支援の功罪

国際的な数値目標を設定・合意して、世界の国々が協力して目指したことによって、初

等教育改善への関心は高まり、より多くの子どもたちが初等教育を受ける機会が得られるようになったことは、MDGs 及び EFA 目標を設定したことによる大きな成果である。

しかし、MDGs 及び EFA 目標を達成するために、ドナーからの支援を受けて、初等教育に多大な投入をし、大幅に就学率をあげることに成功したものの、急速な教育サービスの拡大が様々なひずみを生み出し、「すべての子どもたちが初等教育を修了する」という目標達成の前に多くの難問に直面してしまったのはネパールだけではないはずだ。

教育開発の難しい点は、たくさんの学校を建てて、一時的にはより多くの子どもたちが学校に来るようになっても、それだけでは子どもたちの教育格差の解消につながらないところにある。子どもたちが通うようになった学校で提供される教育の質や公正さ、妥当性も改善し、保護者や地域社会の教育への理解、学校運営や教育行財政の能力が強化されていかなければ、教育機会が拡大できたとしても、教育の質や公正さ、妥当性の面ではかえって複雑な格差を生み出してしまう可能性がある。社会経済成長が遅れた低所得国ほど、拡大させた教育サービスを維持していくための行財政の負担は大きい。そして、自国の行財政能力を超えて就学率を拡大しながらも、新たな教育格差に直面しているこれらの国々が、これから初等教育修了率 100%を達成していくことは、さらに多大な資金が必要となるであろう。

目標年 2015 年を迎え、ポスト 2015 アジェンダに関する議論は大詰めを迎える。そこでは、新たな数値目標の設定が議論されるだろうが、途上国ごとの特性、ポテンシャルや課題に合わせた開発プロセスが議論される機会は設けられているのだろうか。

今一度、MDGs 及び EFA 目標の達成できたことに加えて、達成できなかったこと、各途上国に新たに生まれた課題やそれらへの対応を明らかにし、途上国や先進国の経験を踏まえながら、ドナーと途上国の双方が学びあう姿勢を持つこと必要と考える。さらに、国際機関や先進国から成るドナー主導で決める国際的目標ではなく、途上国主導で議論し、決定していくことが重要ではないか。そこには、途上国の政府だけでなく、多くの途上国において教育開発に携わっている学校関係者や市民社会などの声を反映させることも望まれよう。国際的な教育開発アジェンダを設定の上で、各途上国が自国の教育開発の主体となってオーナーシップを持てるよう、それぞれの優先課題や目標年、目標値、そして目標達成への道のりを自ら設定する機会を設けることが重要と考える。

参考文献

- JICA (2012) 「基礎教育セクター情報収集・確認調査 総合分析報告書」
JICA (2009) 「JICA/JNNE/ACCU 共済シンポジウム 教育における格差とガバナンス ～EFA グローバルモニタリングレポート 2009～報告書」
笹岡雄一、西村幹子 (2008) 「教育の地方分権化と初等教育無償政策の矛盾 —低所得国における住民参加をめぐる政策対立—」、澤村信英編著『教育開発国際協力研究の展開 EFA (万人のための教育) 達成に向けた実践と課題』、第 5 章、明石書店

- 小川啓一 (2008) 「ミレニアム開発目標達成に向けての問題点 ―教育財政支出と財政管理の視点から」、小川啓一、西村幹子、北村友人編著『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』、第3章、東信堂
- 西村幹子 (2008) 「EFAをめぐるパートナーシップの課題 ―組織間・アクター間の政治的力学」、小川啓一、西村幹子、北村友人編著『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』、第2章、東信堂
- 廣里恭史 (2008) 「地方分権化における EFA 目標達成と能力開発 ―インドシナ諸国における教育「セクター・プログラム支援」を事例として―」、小川啓一、西村幹子、北村友人編著『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』、第4章、東信堂
- 山田肖子 (2008) 「EFA 推進の国際的、国内的動機と学校、家庭へのインパクト ―エチオピアの事例」、小川啓一、西村幹子、北村友人編著『国際教育開発の再検討 途上国の基礎教育普及に向けて』、第5章、東信堂
- UNESCO EFA グローバルモニタリングレポート 2013/14
- UNESCO EFA グローバルモニタリングレポート 2009
- Department of Education, Ministry of Education, Nepal (2013) “Flash I Report 2069 (2012/13)”
- Department of Education, Ministry of Education, Nepal (2012) “Status Report 2012”
- Ministry of Education, Nepal (2014) “School Sector Reform Programme Annual Strategies Implementation Plan and Annual Work Plan & Budget 2014-15 (2071/72)”
- Ministry of Education, Nepal (2009) “School Sector Reform Plan 2009-2015)
- NORAD (2009) “Joint Evaluation of Nepal’s Education for 2004-2009 Sector Programme, Evaluation Report 1/2009”
- UNESCO (2012) “Shaping the Education of Tomorrow 2012 Report on the UN Decade of Education for Sustainable Development, Abridged”
- UNESCO (2000) “The EFA 2000 Assessment: Country Reports Nepal”
- World Bank (2011) “The State of Education Series: Access to Education - A Global Report”

インターネット検索資料

- World Bank (2014) “World DataBank/Education Statistics” (<http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=education-statistics~-all-indicators#>) (2014年12月13日閲覧)
- UNESCO Institute for Statistics (2014) <http://www.uis.unesco.org/datacentre/pages/default.aspx> (2014年12月13日閲覧)