

人間発達科学研究部門

国際的格差領域

プロジェクト研究に関する報告

浜野 隆（お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科）

1. はじめに

国際的格差領域は、グローバリゼーション下における国際的格差の構造に着目し、国際的格差構造の解明とその是正のための教育支援のあり方を発達の各ステージに即して解明することを目的としている。研究プロジェクトとしては、以下の4つがあげられる：①幼児期における読み書き能力の獲得過程とその環境要因の影響に関する国際比較研究（代表：内田伸子）、②基礎教育における格差と住民参加に関する国際比較研究（代表：浜野隆）、③健康と発達障害に関する格差研究（代表：榊原洋一）、④発達格差是正のための国際協力に関する研究（代表：浜野隆）。このうち、ここでは、個人研究でなく、かつ、すでに報告書が刊行されている研究として、②のなかの「カンボジアの幼児教育における格差」について報告を行なう（調査時期：2007年10月～2008年4月）。これ以外の研究については、成果がまとまり次第、来年度以降順次報告することにする。

2. カンボジアの幼児教育における格差

2. 1. カンボジアの幼児教育小史

今日につながるカンボジアの幼児教育がフォーマル化されたのは、ポルポト政権崩壊後の1970年代終わりからである。1975年以前にもいくつか公立、私立の就学前教育が実施されていたが、費用が高く一部の都市や州に限られていた（MOEYS, 2000）。1975年から1979年までのポルポト政権下にはカンボジア国内の教育は皆無であった。1979年、教育が再開され、ヴェトナムおよび旧ソ連の影響を受けた政治体制により、サービス供与側の政府の努力および市民の幼児教育に対する需要は高く、学費は無料であった。当時、公立幼稚園は、96校あり、登録児童は8,229名、230クラス、264名の教員が従事していた。社会サービス従事者はすべて公務員で、教員の給与は米で支払われ、政府の指示により人々が安価な人件費で配置された。その後1980年代のピーク時には、幼児教育登録児童は61,349名、教員は3,209名

を数えていた。1990年代に入り、政治では国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の統治が始まり、市場経済が導入され、援助の増大と共に教育政策はドナーの影響を受け、初等教育が重視されるに従って、幼児教育は政府内で軽視されるようになった（国立プノンペン大学開発学修士コース、副コース長 Ms.Keng Chansopheap 氏への聞き取り調査より、2007年12月19日）。就学前教員は初等教員となったり教職を去ったりしている。1997-98年度には、登録児童は52,118名、教員は2,772名となり80年代のピーク時を下回っている。（MOEYS, 2000）。実際、1979年に設立されたプノンペン市 Wat Koh 公立幼稚園には、1980年代の登録児童数が現登録児童数を超える人数であり、その後1990年代に徐々に減っているデータが残っている。

2. 2. 幼児教育の4つの形態

現在のカンボジアの幼児教育は主に4つの形態に分けられる。第一にカンボジア教育青年スポーツ省管轄下で3歳から5歳児を対象にした公立幼稚園（State Pre-School, SPS）、第二に会社や個人により運営され、教育省に認可された私立幼稚園（Private Pre-School, PPS）、第三にカンボジア女性省管轄下、コミューン評議会によって設立、運営されている幼稚園と、NGO支援でコミュニティが運営する3歳から5歳児を対象にしたコミュニティ幼稚園（Community Pre-school, CPS）、第四に、カンボジア女性省管轄下コミューン評議会（カンボジアにおいて選挙によって選出される地方行政最小単位）の下にある6歳児未満を対象にした家庭内親教育プログラム（Home-based Education Program, HBEP）である。どの形態についても、教育省幼児教育局（ECED）がデータを統括しており、カリキュラムや教材開発は幼児教育局が、また、公立幼稚園の教員養成については、教育省教員養成局（Teacher Training Department）が関わっている。

①公立幼稚園

公立幼稚園は、9割以上が公立小学校に併設されており、小学校の施設の一部を利用している。教員はカンボジアで唯一の就学前教員養成機関である国立就学前教員養成校（Pre-School Teacher Training Center: PSTTC）卒業生あるいは幼児教育の研修を受けた小学校教員である。通常は3歳から5歳児まで各学年のクラス運営を行うことになっているが、施設や教員不足により5歳児クラスが優先され、3、4歳児は年齢混合クラスである場合もある。運営時間は、一日3時間、週5日間、年間38週間となっている。

②私立幼稚園

私立幼稚園は、ビジネスとして会社や個人が経営している場合と、宗教組織（キリスト教）などが運営している場合があり、政府に認可された（実際の手続きは各州の教育局が担当している）幼稚園である。私立幼稚園は多様で、その定義については不明確であり、ビジネスとして行われている以外には CPS と混同されていることもあり得る。例えば、プノンペン市教育局の説明では、会社など個人により設立され、運営費、教員給与が個人により支払われる幼稚園を私立幼稚園としている。設立時、市教育局に申請し、プノンペン市から認可が発行される。認可の基準は、土地、場所、教員の資格（高卒）、カリキュラム、資産などがあり、申請後、教員とカリキュラムの検査が行なわれる。しかし、同じプノンペン市でも運営費や教員給与、教員研修は NGO 支援で成り立っている幼稚園が CPS のカテゴリーに入れられている場合もある。NGO の介入によりコミュニティが運営委員会を設立したり、土地を提供したりするなどしてコミュニティと共に幼稚園を設立した後、自立性が見通しが立った場合には、NGO が運営をコミュニティに移譲する前提にたっているようである。また、必ずしも認可を受けずに運営している幼稚園のような塾もあったり、中央と地方の報告システムが完全ではなかったりするため、教育省幼児教育局が把握している私立幼稚園数が地方幼児教育担当の数値と異なる状況である。州や市の教育局が査察や監督を行うことになっているが、実際は認可時以外ほとんど行われておらず（コンポントム州、プノンペン市）、登録児童数などのデータを教育局に報告するのみの関係である。このような背景から、このように私立幼稚園といっても定義や基準は一律のものではなく、各州や市によって幼児教育担当に任されているのが実態であるし、運営形態、カリキュラム、授業時間、対象年齢が多様なものとなっている。

③コミュニティ幼稚園

コミュニティ幼稚園とは、公立幼稚園が無い地域において、主に UNICEF や SCN との連携によってコミュニティにより実施されているもの、NGO の支援などでコミュニティの運営委員会を設立して運営を行っているものがある。UNICEF は 6 つの州（コンボンスプー、コンポントム、プレイヴェン、スヴァイリエン、オドーミンチェイ、ストウン・トレン）を対象に展開している。残りの州を教育省が担当している。3 歳児から 5 歳児までが対象となっているが、年齢ごとのクラス運営を行っている場合もあれば、3 歳から 5 歳児が一つのクラスで学んでいる場合もある。教育省が推進する CPS は、地域のリソースを効率的に活用することが前提であり、コミュニティから人材を選出し、教育局による数日間の養成研修を受けて教員となり、幼児教育局作成の週ごとのカリキュラム・マニュアルに沿い、一日 2 時間、

週 5 日間、年間 24 から 36 週間運営されることとなっている。コミュニティ内の小学校の中の一時的な建物、寺院、村民や教員の家屋、木の下などを活用して行われている。UNICEF 対象地域では学費は無料で、コミューン評議会から教員のインセンティブが一月に 7.5 ドル支給されることになっている。UNICEF はこうした CPS の経常経費を支援している点について、今後、カンボジア政府の地方分権化プロセスにおいて、内務省からコミューン評議会への資金フローによって、教員給与も内務省資金によって調達できるようになると考えているが、持続性への懸念が残っている。

第四の家庭内親教育プログラムは、公立幼稚園が無い地域においてコミュニティ内の母親がグループを作って情報交換や学習をしながら、家庭内で自らの子どもへ教育的な指導を行うものである。UNICEF が CPS 支援対象州 6 州に加え、ラタナキリ、モンドルキリを、SCN がプノンペン市、コンポンチャム、プーサット、コンポンチュナン、シェムリアップ、プレアビヘア、バンテミンチェイを、残りの州を教育省が担当している。UNICEF 支援地域では、各母親グループでは研修を受けた「コア・マザー」といわれる人物が代表となって、地域をとりまとめ、保健衛生、栄養など子どもの発達や発育の促進の方法について、週一回 1 時間程度の会合を 24 週間開催しメンバーである母親たちに指導している。グループによって早朝や夕方など参加する母親の都合に沿った時間の設定が可能となっている。他に、地域の識字プログラムの参加者である親に対して、識字教員がコア・マザーのような役割で子どもの保育について研修を行っている場合もある。カリキュラムは、発達段階別の子どものために必要な母親の役割を図解した UNICEF 支援のカレンダー式のものを使っている。また SCN はライフスキル教材を開発しており、研修を受けた母親やコア・マザーに配布されている。コア・マザーに対するインセンティブはなく、州・市教育局の関与は声かけや技術指導のみである。この活動によって母親に自信が付き、トラウマを持つ親が子どもを叩いていたのをやめた例もある。良い循環を促すことを目指している。SCN は 2007 年度当初の計画では 20 カ村を対象にしていたが、実際には 40 カ村で HBEP を普及することができた。このことは HBEP に対するコミュニティのオーナーシップの高さ、持続性・モデル性の高さ、効率性を示唆していると考えており、SCN では、HBEP のインパクト評価を 2008 年度に実施する予定である。HBEP を受けた子どもとそうでない子どもの小学校 1,2 年生時における退学率、留年率の違いを測定することになっている (Save the Children Norway, Mr.Keo Sarath への聞き取り調査より、2007 年 12 月 14 日)。

第三、第四の CPS と HBEP は、現状では教育省による公立幼稚園の拡充に予算、人材とも

に限界が見られる中で、カンボジアの幼児教育の普及にとって大きな役割を占めるものとなって拡大している。

2. 3. 幼児教育のアクセス

2006-2007 年度（カンボジアの学校年度は 10 月から 7 月）終了時の MOEYS 幼児教育局データでは、全国の幼稚園数合計が 2,641 校で、うち SPS が 1,524 校、PPS が 100 校、CPS が 1,017 校である。公立幼稚園では小学校併設校約 9 割強、独立した幼稚園 129 校、何らかの寮に併設された幼稚園が 1 校である（ECED, MOEYS,2007）。また、2004-05 年における幼稚園数合計は 2,223 校、うち公立が 1,365 校、PPS が 778 校であった。現在の私立幼稚園数が大幅に減少しているが、UNICEF により支援を受けた CPS が 2004 年から開始され、近年幼稚園の形態別データが明確になっているため 2004-05 年のデータの私立幼稚園には、現在の CPS になっている幼稚園が含まれていると予想される。また、公立幼稚園のうち 90%は小学校の中に設置されており、独立した幼稚園は 129 校であったため、2006-07 年のデータにおける公立幼稚園数の増加は小学校併設校の増加であるといえる(MOEYS, 2005)。

2. 4. 幼児教育の普及の格差

(1) 所得および地域による格差

カンボジアの幼児教育における格差の問題に関わる幼稚園の就園率が低い理由として 4 点あげられる。第一に、コミュニティに幼稚園が無い。特に農村部や僻地ではアクセスが問題となる。第二に、世帯の学費負担がある。政策上は公立幼稚園の 5 歳児就園児童は無料、CPS、HBEP も学費としての負担は無いこととされているが、実際には月に数千リエル程度（1 ドル＝約 4,000 リエル）が幼稚園運営のため学費、寄付金の名目で徴収されている。数千リエルとは言え、貧困世帯にとっての負担は大きい。第三には、保護者の幼児教育に対する理解が不足している。小学校には行かせるが、幼稚園は不要であるという考えが保護者親の間に根強い。このことには保護者の教育レベルも関係している。第四に公立幼稚園の教育の質が低い。たとえば、2004 年の時点でシェムリアップ市内の 12 の公立幼稚園のうち 2 園は、実際に施設が老朽化し、狭い教室に児童が詰められている状態であり、教員の欠勤が多く機能していないという。本来 4 歳児は次年度 5 歳児クラスに進級すべきであるが、飛び級で小学校 1 学年に進学していることもあるなど運営が不適切なケースもあるという。州教育局からの視察も行なわれておらず、実態を把握することもない。都市部でこのような状態であるた

め農村部の幼稚園は更に劣悪な環境となる。(元 JOCV、元 JOCV シニアボランティアからの聞き取り)。

カンボジアの幼児教育において、ジェンダーの格差はあまりみられない。2006-07 年の公立幼稚園就園児童 77,899 名のうち女子が 38,796 名となっており、就園児童に占める女子の割合は 49.8%である。一方、格差として問題となるのは第一に地域間、第二に幼児教育形態間にあると考えられる。都市と地方には幼児教育のアクセス供給において顕著な格差がある。就学前学齢人口の 15%を占めるに過ぎない都市部が全就学児童数の 25%を占めている (MOEYS,01-02)。また、教育の質については、平均して私立幼稚園に比べ、公立幼稚園が、更に CPS、HBEP の教育の質が低いと考えられる (UNICEF, 2007)。

この格差に加え、横断的な所得格差が重要な点となる。地域内での幼児教育の格差には、所得格差の問題と密接に関わりがあると考えられる。カンボジアの一人当たりの GDP は、2005 年に 339 ドルであり、人口 1,309 万人のうち 35%が貧困ライン以下の生活をしている。なお、カンボジアの 2004 年の貧困水準は「1 日 1 人当たり 0.45 米ドル以下」としている。人口の 85%は農村人口であり、稲作と小規模農作がいまだに大多数の世帯の生産活動である (UNICEF, 2007)。

第一の点である地域間の格差について、歴史的に、カンボジアにおいて中央ベースの幼児教育である公立および私立の公的幼稚園システムは、都市部の裕福な人口にとってアクセスの面で有利なものであり、農村部、僻地および都市貧困層には、幼児教育へのアクセスが比較的限られている。この点は、SCN も、コミュニティ・ベースの幼児教育を支援する理由としてあげている (SCN, 2001)。例えば、タイ・ラオスなどとの国境地域の州、特にモンドルキリ州は、アクセスが低く、首都および首都周辺の州と大きな較差がある。未就学 6 歳児童が多く、小学校 1 学年の留年率が高い地域では、幼児教育へのアクセスが限られているという現状がある (MOEYS & EFA, 2005)。不利な環境におかれている子どもは、年齢と文化に応じた家庭内の仕事や責任には充分対応ができるとしても、幼児教育が無いままに公的な初等教育で要求されるレベルに対応することは難しく、幼児教育における格差が初等教育における格差につながる可能性を意味する。

現在教育省が推進している CPS と HBEP のシステム自体は、安価で効率的な幼児教育の普及手段であるといえるが一方で、新たな地域間格差を生む要素を含んでいる。政府は CPS や HBEP は、各コミュニティが資金を調達するという前提にあるといえる。政府は現在の富裕層に有利に働いている幼児教育予算を増額することはできないとしており、政府の政策とし

て、初等教育にはコミットメントを示しながら、結果的には幼児教育を軽視している現れといえる。多くの地域ではコミュニティは、教育省の予算を頼りにできず、自らのリソースや NGO やドナーによる支援で、国の政策である幼児教育の拡充の目標達成を担わされている状況である。同時に UNICEF などドナーからの支援対象州でない州においては CPS、HBEP ともに設立が遅れていくことになる。今後の課題は、教育省の幼児教育拡充についての政治的な意思の不足、州および郡レベルでのトレーナーの不足、CPS の対象州の不足である (UNICEF での聞き取り調査より、2007 年 12 月 19 日)。

また、依然として公立幼稚園がない地域や僻地、都市貧困層居住地域といった不利な立場にある子どもたちへの幼児教育は NGO などの支援に頼るものとなっている状態も課題である。政府には認可されていないが、より不利な立場にある子どもたちへの幼児教育の場として、保育園のような役割で機能している CPS もある。都市貧困地域での保育園のニーズは、第一に保護者が就労しながら安心して子どもを預けることができる施設 (日本における保育園の機能) と、第二に子どもの健全な発達を育む施設の二つがある。今後就労機会を求めて農村から都市への人口移動が進み、スラム地域が増加するにつれて、都市貧困層にとっては、第一のニーズは今後ますます高まるものと予測される。CYK(2007)は、「両親が働きに出た間にトラックに轢かれたしまった子どもたち、粗末な家で親戚や知人を含めてなんと 26 人で暮らす家族、廃品回収や日雇い労働で家計を支える子どもたち。私たちが目にするのはほっとけない窮状の数々です」と都市スラムでの児童のケア、教育の重要性を強調している。カンボジアの親の子育てについての態度は、家が貧しく、生活や時間にゆとりがないこと、また多産によって子どもの数が多いことから、乳児のうち、世話をするが歩き始めるようになると上の子にまかせることになる。就労機会を求めて農村から都市への移動が進展するにしたがって、保育の需要は今後高まると思われ、特に貧困層に対する保育は、子どもの発達にとっても、世帯の貧困を減らすためにも必要である。保護者の就労を支援するための保育という考えは、カンボジアではまだ弱い。一方、飯場のようなところで何のケアもないまま生活している幼児もあり、このような子どもに対して、最低限のケアを行う必要がある。

UNICEF (2007) は、幼児教育支援の対象としているコンボンスプー、コンポントム、プレヴェン、スヴァイリエン、オドーミンチェイ、ストウン・トレンの 6 州において、小学校入学 1 年前とその後入学直前の 2 回のテストで公立幼稚園、CPS、HBEP、幼児教育を受けていない子の四つのカテゴリーの児童について評価調査を行っている。CPS と HBEP の有効性および効率性を証明するための、参加児童のコーホート分析調査である。この調査から次

の結果が出ている。①幼児教育を受けている児童のほうが受けていない子どもより発達が見られたこと。②公立幼稚園就園児童が他のカテゴリーの児童より子どもの発達状況が良かったこと、③CPS と HBEP の間には子どもの発達状況に差が見られなかったこと、④全カテゴリーにおいて、1年間で発達が見られたこと、更に幼児教育を受けている子どもの方が受けていない子どもより発達が大きかったこと、⑤プリ・テストでみられた州の間の格差（国境近くの州が特に低かった）はポスト・テストではほとんど解消されていたこと。⑥母親の教育レベル、居住地、幼児教育の有無の3つのファクターにおいて、特に母親の教育レベルが低く、僻地に居住し、幼児教育を受けていない子どもの発達が特に低かったこと、としている。

（2）幼児教育の形態間・形態内の格差

第二の点である形態間・形態内の格差について、所得格差が、幼稚園の選択に顕著に現れている。概ね私立幼稚園は学費が高く、施設、教員、教材ともに質が高いとされている。私立に比較して公立、CPS は学費が無料か安く、質が悪いと考えられている。私立幼稚園は、学費が月に数ドル程度から 100 ドルかかるものまでである。公立幼稚園の学費は、無料から 10,000 リエル（2.5 ドル）程度であり所得の格差の影響をうけやすい。貧困層世帯や農村部では幼稚園が運営費を必要としても必ずしも徴収できていない状況である。したがって、富裕層は私立へ、貧困層は公立へ、またアクセスの無い地域では、CPS や HBEP を設立することで子どもに幼児教育をうけさせるという合理的な選択をとることになる。しかしながら、幼児教育就学率自体が 15.1%（MOEYS, 2007b）と低いため、貧困層は、形態がどうあれ子どもを就学させないことを選択していると考えられる。

UNICEF が行った CPS に関する調査によると、①CPS では続けて通学している児童数が登録者より少ないこと（登録者 26：通学者 16）。②欠席児童の理由には、通学させるモチベーションとして休み時間にお菓子を買うお金（100 リエル）が支払えないこと。③CPS はコミュニケーション評議会選挙などコミュニティの行事の際には休校したり、授業をするかどうかは教員にかかっていたりすること。④CPS の教員に全てがかかっておりコミュニティからの支援がほばないこと。⑤幼児教育サービスのレベルは大きく教員自身の教育レベル、受講した研修、意志など背景や性格によること。⑥CPS のスペースの多くは、不衛生だったり、狭かったり、壁が無かったりしており、教材を保管するスペースも不適切であること。⑦施設やインフラの条件は学習教材や創造的活動に影響するが、ケアや言語、ゲーム、社会的開発活動など学

習の質との関係はみられないこと。⑧CPS では、教員が子どもたちに話す機会を与え、計算の教え方の技能があり、踊りや歌を促すなど、社会的に適切な雰囲気を出す工夫をしているが、自然環境から費用のかからない教材を使うことがほぼ無いこと。⑨子どもの学習や発達を評価することが無いこと。⑩教員は仕事の内容への満足感を示しており、更なる研修を希望していること。⑪施設や通勤手段、教材の保管、児童の年齢が混合していることの難しさ、子どもの欠席を課題としていること、を結果としている (UNICEF, 2007)。

なお、この調査結果によると、母親の教育レベルについて、教育を受けていない母親の割合は、幼児教育を受けていない子どもの母親 (28%) のほうが、CPS と HBEP で幼児教育を受けている子どもの母親 (20%) より高い。そして、前者について教育を受けている母親だったとしても、その教育レベルは他の幼児教育形態の子どもの母親の教育レベルより低い。また、僻地 (オドーチンチェイ州、ストウン・トレン州) に居住する母親の教育レベルは他地域の母親の教育レベルより低く、その子どもの多くが幼児教育を受けていない傾向にある。このことは、僻地では、母親と子ども両者にとって教育の機会が限られていることを示唆するものであろう。地域間、幼稚園の形態、所得レベルによって、格差は2重3重に生まれていることがわかる。

(参考文献)

CYK(2007) 『カンボジア・プノンペン市貧困層の家庭調査』 幼い難民を考える会

ECED, MOEYS (2007), *Early Childhood Education Activities Sum-up of 2006-2007 and Plan for 2007-2008*, Phnom Penh (原文クメール語)

MOEYS (2000) *Policy on Early Childhood Education*, Phnom Penh

MOEYS (2005) *Education Sector Performance Report 2005*, Phnom Penh

MOEYS (2007a) *National Action Plan for Early Childhood Care and Development 2004-2015*, Phnom Penh

MOEYS (2007b) *Education Strategic Plan 2006-2010, First Draft Ministry Level, FTI CF Scale-Up Action Plan 2008-2011* , Phnom Penh

Save the Children Norway (2007) *Problem note- Early Childhood Care and Development in Cambodia*, Phnom Penh

UNICEF (2007) *An Evaluation of Early Childhood Care and Education Programmes in Cambodia*, Phnom Penh