

ユニバーサル化直前の初等教育の直面する諸問題(3)

潮木守一 (桜美林大学)

金子元久 (東京大学)

大塚 豊 (広島大学)

○浜野 隆 (お茶の水女子大学)

○野田真里 (中部大学)

○中井俊樹 (名古屋大学)

はじめに

国連のミレニアム開発目標 (MDGs) にも見られるように、初等教育の普遍化は国際社会にとってきわめて緊急かつ重要な課題となっている。一般に、初等教育の普及は、制度創設、量的拡大、そして普遍化といった段階があるが、現在、多くの途上国が「普遍化」段階で足踏みをしている。初等教育の普及過程においては、「最後の 5～10%」を上昇させることが最も困難である。それは、「最後の 5～10%」の中には、貧困層、僻地住民、山岳地帯居住者、少数民族、身障者などが含まれており、これらの層に初等教育を普及させるには特別な配慮を要するためである。また、普遍化段階においては、就学の普遍化と並んで、卒業の普遍化、教育の質的向上、義務教育年限の延長も重要な課題となる。本研究は、まさにこの「普遍化」段階にある国として、ベトナムの事例を取り上げ、昨年、一昨年とベトナムの初等教育の現状および政策課題について検討してきた。

今回の報告においては、ベトナムにおいて現在進行中である「教育の社会化」の実態と課題をとりあげる。報告は3部に分かれている。第1部では、教育の社会化の諸形態について概観した上で、下級行政単位における地域間格差について報告し (浜野)、第2部では、省別データに基づく地域間格差の問題が報告される (中井)。そして、第3部では、ベトナム北部及び中部における聞き取り調査をもとに大衆組織・住民組織等や企業の具体的な実践について報告する (野田)。

【第1部】

1. ベトナムにおける「教育の社会化」

(1) 教育の社会化とは何か

現在、ベトナムにおいては「教育の社会化 (Socialization)」がすすめられている。これは、社会全体で教育を支えるという意味で、財源を中

央政府以外の様々なアクターに負担させることも含んでいる。教育の社会化は 1998 年教育法にも明記されている。ベトナム教育法の第 11 条には「教育活動の社会化」として「あらゆる組織、家庭、公民は、教育活動に配慮し、学習を重んじる風潮と健全な教育環境を作り、教育目標を達成するために学校と連携する責任を有する。国は教育事業の発展に重要な役割を果たし、学校の形態と教育の方式を多様化させ、公民の動員・組織化、および個人が教育活動の発展に参加することを奨励する」としている。

(2) 「教育の社会化」の3形態

教育の社会化の具体的な形態としては、①教育財源の多様化、②学校設置形態の多様化、③大衆組織・住民組織・企業等の非政府アクターによる教育活動奨励事業、などがあげられる。

①教育財源の多様化

教育財源の多様化とは、政府以外の組織、個人による教育費負担を意味する。具体的には、保護者や地域社会、企業による教育費負担、国際援助機関などによる教育援助などがそれにあたる。保護者の側から見れば「教育の社会化」により負担が重くなる傾向にある。保護者は、学校建設積立金のみならず、保護者会費なども負担せねばならない。

②学校設置形態の多様化

ベトナムには、「公立 (public)」「準公立 (semi-public)」「民立 (people-founded)」「私立 (private)」の4つの学校設置形態が存在する。「準公立」とは、学校の校舎や設備は政府 (state) によってまかなわれ、その他の費用は住民組織や企業等によってまかなわれる学校運営形態であり、「民立」は、住民のグループが組織・機関からの支援を受けて設立されるものである。また、「私立」は個人によって設立される学校を指す。現在、ベトナム政府は、これらの「非公立 (non-public)」学

校の設置を奨励し、その数も増加しつつある。

③大衆組織・住民組織・企業等による教育奨励

「教育の社会化」は、必ずしも保護者のみの自己負担を拡大していくという制度ではないという見方もある。ベトナム各地には地域社会から教育資金を集めるために「学習奨励会 (Study Encouragement Association)」とよばれる住民組織が設置されていて、そこに地元住民、保護者ばかりでなく、地元企業等からも教育資金が集められる仕組みとなっている。すなわち、保護者以外にも幅広く財源を求めようという試みであり、単なる「自己負担化」とは一線を画すと説明されている。学校奨励会は集めた資金をもとに村や郡、省の各レベルにおいて様々な教育振興活動 (就学奨励、教育施設整備、地域教育センター設立などの支援) を行っている。「教育の社会化」の奏功には、こういった住民組織の活動が重要な役割を果たすものと思われる。

(3) 「教育の社会化」の指標

ベトナム政府は、初等教育の国家基準を作成し、その基準達成を地方の教育訓練局に対して強く求めている。その基準の中には「教育の社会化」という項目もあり、初等教育においてはどのような指標をもって社会化の進行を評価するかが示されている。それは、次のような内容である。

①地域社会との連携：「地域社会がコミュニティと適宜教育に関する集会を持っているかどうか」「保護者会と学校が協力して、教育活動をしているか」。

②良好な教育環境をつくるための活動：「小学校教育のめざすところ (教育内容、方法、児童のランキング、初等教育の計画等) について、地域社会の理解を高める広報活動を組織的にすすめているか」「保護者と協力して、子どもの教育や学習環境の整備をしているか」「道徳の向上、生活向上、法律、文化・芸術・スポーツなどの具体的な教育活動を組織化しているか」。

③学校施設整備のための家庭や地域社会からの貢献：「学校建設、教材購入、教師や児童の表彰、貧困家庭の子どもの支援などのために、組織、個人、保護者等から、労働力または金銭による貢献を得ているか」。

2. 社会化の進行と地域間格差

(1) 下級行政単位における格差の拡大

これまでも見てきたように、社会化は幅広い内容を含むが、その中心は何といっても、地域住民の教育への参加・貢献にある。ここで言う参加・貢献には財政面のみならず様々な活動を含むが、ここで注意しておかねばならないのは、地域によって参加の度合いや、貢献能力に大きな格差が存在するという点である。地域によっては、住民が多くの負担をし、学校環境を改善したり、学習奨励事業を推し進めることができるが、必ずしもそのような地域ばかりではない。社会化の進行により、豊かな地域と貧しい地域との地域間格差が拡大する可能性もある。地域間格差にも、省間格差、郡間格差、コミュン間格差など、様々なレベルがある。ベトナムの中央政府は、これまで省間の格差を縮小させるため、様々な配慮を行ってきた。1990年代に実施された、省の総人口に基づく配分方式も、省間格差を縮小させるための方策である。その結果、省間の格差についてはかなり改善されていると見る向きもある。しかし、むしろ大きな問題として残されているのは、省よりも下級の行政単位、すなわち、郡や社 (コミュン) レベルでの地域間格差である。

2005年12月の現地調査では北部クエンニン省における全日制への移行状況を郡別にしらべた。クエンニン省は13の郡からなるが、最も全日制への移行率が高い郡では74.0%もの児童が全日制に在学しているのに対し、最も少ない郡では、わずか1.3%である。郡間格差が極めて大きいことが明らかになった。郡よりもさらに下がった社間格差のデータは入手できていないが、社間の格差はさらに大きいものと推測される。このような「省内格差」にどう対処するかが今後の重要な課題であると思われる。

(2) 格差緩和のための政策

省教育訓練局 (DOET) への聞き取り調査によれば、「省内において、できることから全日制に移行していく」としているところもあるが、いくつかの省では、省内の格差縮小として以下のような活動が実施されている。

①貧困対策プログラム：貧困層には寄付金支払いを免除するなどの措置がとられている。1998

年の家計調査によれば、約10%の家庭が支払いに関しては一部免除を受け、約5%の家庭が全額免除を受けている。近年は、「プログラム135」とよばれる貧困対策プログラムの一環として、学校への支払いの減免が制度化されている。すでに述べたように、プログラム135の対象コミュニティには、そのコミュニティの1-18歳人口数に応じた補助金が支払われている。

②寄付金のプール方式：建設積立金など学校で集めた寄付金の扱いは地域によって異なる。建設費の扱いは、各学校が集めたものはその学校が使うというケースがほとんどだが、プール方式をとっているところもある。これは、数年に一度の大規模補修に備えるためにとられた制度であるが、省内の格差縮小を狙ったものである。

③格差是正を目的とした省からの補助金：全日制移行のための校舎建設については、省によっては補助金を出しているところもある。例えば、あるでは、校舎増築に要する費用の10%を省が負担し、僻地や低所得地域の場合には、その比率が40%になるよう、省内の地域間格差を生まないような配慮がされている。

④教科書等無料配布：クアンニン省では、最も貧しい39のコミュニティに対しては教科書や教材を無料で配布したり、教員が追加手当を受けられるように配慮している。

これらの活動は、省によってその内容は異なる。現在は活動の実態も十分には把握されていないし、情報の共有もされていないように思われる。今後は、貧困対策プログラム等の効果分析を踏まえ、省内での格差解消にむけた施策が中央レベルでも、地方行政レベルでも重要になってくるものと思われる。EFA行動計画など各種政策文書においても、この点については現状では具体策に乏しく、今後の重要な課題になってくるであろう。

【第2部】

3. 初等教育のユニバーサル化と地域間格差

(1) ユニバーサル化と地域間格差

「教育の社会化」政策によって、ベトナムは初等教育をユニバーサル化することはできるのだろうか。教育の社会化の形態としては、住民参加型の教育の社会化や、地元企業の協力を伴う民活型

の教育の社会化などがある。どのような形をとるにせよ、教育の社会化は地域の資源が動員されるため、地域の特性や潜在能力と深く関わっていると言える。たとえば極度の貧困地域であったら、地元の組織や個人などが費用負担することは困難であるし、頼れるような地元企業自体も存在しないかもしれない。地域の経済・社会・文化的状況を理解せずに「教育の社会化」政策の有効性を議論することはできないと言えよう。

本節では、ベトナム国内の各地域のおかれた経済社会状況と初等教育の普及状況の間にはどのような関連があるのかに着目することで、初等教育のユニバーサル化の課題を検討することを目的とする。具体的には、省市レベルの指標を用いて、教育指標と経済社会指標との関係を明らかにし、教育の普及の遅れている地域の特徴を明らかにする。さらに、経済的に発展が遅れているが教育の普及に成功している地域の特徴も明らかにすることで、ユニバーサル化への課題と「教育の社会化」政策の有効性を検討する。

(2) ベトナムにおける教育指標と経済社会指標との関係

ベトナムにおいて教育指標と経済社会指標の間にはどのような関係があるのだろうか。本研究のテーマは初等教育のユニバーサル化であるため、教育指標としては、就学の状況を表す純就学率、就学の継続を表すリテンション率、修学年限での卒業を表す5年間卒業率を取りあげる。リテンション率は進級率と留年率を合計したもの、5年間卒業率は1年次から5年次までの進級率を掛けたものを使用する。一方、経済社会指標としては、一人あたり地域内総生産、人口密度、貧困人口比率、農村人口比率、少数民族比率、識字率を取りあげる。データソースはPADECO(2002)を用いる。省・市別のそれらのデータの相関係数をまとめたのが表1である。

このような単純な相関からもいくつかのことがわかる。第一に、省市の地域内総生産と教育指標の間にはほとんど相関がないということである。教育の普及の遅れている地域は、経済水準が低いという単純な図式はベトナムの省市レベルでは成

り立たない。省市内の格差を表す貧困人口比率と教育指標の間には相関があるため、経済指標が教育指標に影響を与えないと短絡的に判断すべきではない。むしろ、初等教育の普及に遅れている省市は経済水準が一樣ではないと解釈すべきであろう。

第二に、人口密度、貧困人口比率、少数民族比率、識字率の教育指標との相関は、純就学率、リテンション率、5年間卒業率の順に大きくなっていることがわかる。つまり、単なる就学よりも、就学の継続、修学年限での卒業になればなるほど、経済社会指標の影響が大きくなる傾向が見られる。

(3) 教育の普及の遅れている地域の特徴

初等教育の普及に遅れている省市は経済水準が多様である可能性が示された。では、具体的に教育の普及の遅れている地域にはどのような特徴があるのかを明らかにする。ここでは、純就学率、リテンション率、5年間卒業率においてそれぞれ下位10省市を選び、結果として17省の教育の普及の遅れている地域を特定した。それは、ハーザン、カオバン、ラオカイ、バックカン、ライチャウ、ソンラー、コントウム、ニントウアン、ドンタップ、アンザン、ベンチャー、キエンザン、カントー、チャーヴィン、ソクチャン、バックリエウ、カーマウの各省である。それらを地図上に示したのが図1である。地図を見てわかることは、北部山岳地域とメコンデルタ地域に集まっていることがわかる。同じ教育の普及の遅れている地域であるが、北部山岳地域の対象省とメコンデルタ地域の対象省の経済・社会状況は全く異なっていることがわかる(表2)。

(4) 経済水準が低い教育の普及に成功している地域の特徴

省・市の経済水準と教育指標の間にはほとんど相関がないということは、経済的に発展が遅れているが教育の普及に成功している地域があることを示唆している。ここでは、一人あたり地域内総生産が全国平均を大きく下回る300万ドン以下であるが、純就学率が97%以上、リテンション率が97%以上、5年間卒業率が80%以上と教育の普及に成功しつつあると考えられる省・市をその対象

とした。結果として、ハータイ、ハーナム、ナムディン、ニンビン、ターイグエン、フート、ヴィンフック、バックザン、タインホア、ゲアン、ハーティン、クアンビン、クアンチ、フーイエンの省が対象地域となった。それらを地図上に示したのが図2である。紅河デルタ地域、紅河デルタ地域に近い北東部山岳地域、北部中央海岸地域に集まっていることがわかる。それらの省は、経済・社会指標から農村人口比率、キン族の比率、識字率が高いという特徴がある。

(5) ユニバーサル化と教育の社会化

以上に見たように、ベトナムにおいて初等教育の普及に遅れている省・市は経済水準が一樣に低いということはないということが明らかにされた。このことは、初等教育のユニバーサル化に向けての「教育の社会化」政策の有効性に関して示唆を与える。教育の普及の遅れた地域は経済水準も低いため、地元の資源を動員するような「教育の社会化」政策は有効性が低いと考える者もいるかもしれない。しかし、ベトナムの省・市レベルの分析で明らかにされたことは、初等教育の普及に遅れた地域が必ずしも地域の潜在能力が不足しているわけではないということである。特に教育の普及が遅れている地域の半数以上を占めるメコンデルタ地域は経済・社会指標から見ると、地域の潜在能力は十分に備わっているとも見なせる。また、教育の社会化の最も成功していると言われるハーナム省は、経済水準が低い教育の普及に成功している地域の一つであり、十分な経済水準がなくとも地元の資源の動員に成功している例と見なせるであろう。このようにベトナムの初等教育のユニバーサル化に向けた「教育の社会化」政策は、地域の潜在能力との関連で理解する必要がある。

【第3部】

4. ベトナム北部・中部における「教育の社会化」の実践

(1) 多様な「教育の社会化」

以上みてきたように、「教育の社会化」は政府の方針として全国で実施されているものの、その実践はや現状は地域によって多様である。ここでは昨年12月および本年5月に筆者らがフィール

表1 教育指標と経済社会指標との相関関係

	純就学率	リテンション率	5年間卒業率
一人あたり地域内総生産	0.20	0.06	0.04
人口密度	0.03	0.28	0.44
貧困人口比率	-0.14	-0.39	-0.55
農村人口比率	-0.05	-0.07	-0.05
少数民族比率	-0.14	-0.39	-0.55
識字率	0.37	0.62	0.67

表2 教育の普及の遅れている省の経済社会指標

	北部山岳6省	メコンデルタ9省	全国平均
一人あたり地域内総生産(千ドン)	1,903	4,147	4,173
人口密度(人/平方メートル)	64.6	427.8	458.9
貧困人口比率(%)	23.9	16.0	14.8
農村人口比率(%)	86.9	81.8	78.9
少数民族比率(%)	83.8	11.5	20.3
識字率(%)	70.1	87.2	88.2

図1 教育の普及の遅れている地域

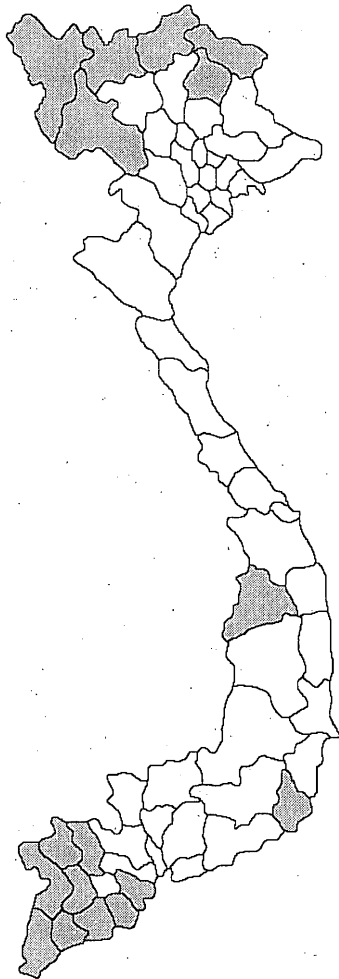
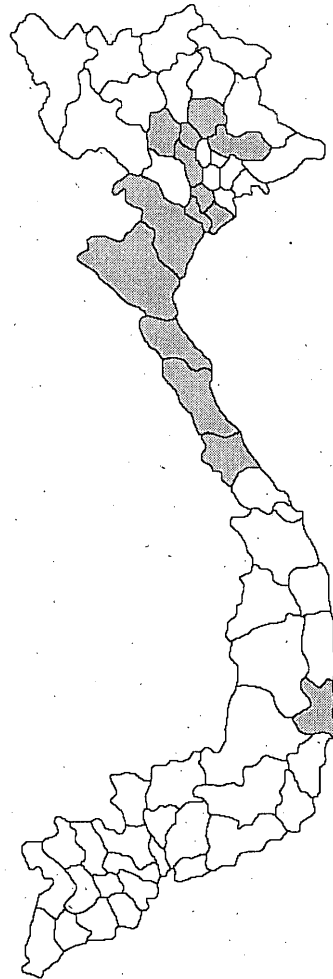


図2 経済水準が低い教育普及の成功地域



ド調査を行った、北東山岳地域(クアンニン省)、紅河デルタ地域(ハーナム省)、北部中央海岸地域(トゥアティエンフエ省)および中央海岸地域(ダナン市)の事例に検討していきたい。なお、本要旨では紙面の都合により、北東山岳地域(クアンニン省)のみ検討し、他の事例については口頭発表にゆずることとする。

(2)北東山岳地域(クアンニン省)における「教育の社会化」の実践

北東山岳地域(9省)は、第2部でもみたとおり、他の地域と比べて教育普及が遅れている地域である。世界遺産のハロン湾を有するクアンニン省には山岳地帯だけではなく離島もあり、僻地が多い。

クアンニン省では「教育の社会化」に積極的に取り組んでおり、紅河デルタ地域に近いこともあって比較的教育水準は高い。すでに80%の小学校で新カリキュラムによる全日制教育が取り入れられているが、実際に全日制で就学している児童は35%にとどまり、学校間・学年間で格差がある。クアンニン省における初等教育の主な課題は、①僻地への初等教育の普遍化、②全日制の普及であり、そのために「教育の社会化」を通じて社会全体として教室や人材の不足を補い、教育資源がいきわたらない地域に支援をしていく必要がある。

第1部でみたとおり、「教育の社会化」は、3形態があるが、ここでは特に③大衆組織・住民組織等の非政府アクターによる教育活動奨励事業に焦点をしばって検討していく。

第1に、ベトナムの「教育の社会化」においては、学習奨励会がコーディネーションの役割を果たしている。クアンニン省の学習奨励会は2000年に設立され、省のみならず、省内の各郡・コミュニティのレベルにおいても設置されている。政府からは独立しており、「民間非営利組織」と見ることができ、そのメンバーの大半は退職した政府の役人や企業人など社会的地位の高い人々であり、こうした地域の有力者たちが、「民間」の立場から、教育に必要な資源を動員している。

学習奨励会の目的は、①学校内および学校外(地域・家庭)における教育の奨励、②教員の社会的地位及び労働条件の向上、③民衆の教育ニーズと政府の教育政策とのコーディネーションが挙げられ

る。具体的活動としては、①テレビ、ラジオ、雑誌等をつうじた教育普及のための宣伝(プロパガンダ)、②教育開発のための企業等スポンサーの獲得及び資金調達、③政府に対するコンサルテーション等を行っている。

第2に、社会主義体制のベトナムでは大衆組織が民衆の資源の動因にきわめて大きな役割を果たしている。大衆組織は、政府機関ではないし営利を目的としていないが、党の直属機関として政府の政策を各レベルで遂行するうえ重要である。

大衆組織の中でも祖国戦線はコーディネーションの役割を果たしており、女性同盟、農民同盟、ホーチミン青年同盟、労働組合等他の大衆組織は全て加盟している。クアンニン省の祖国戦線は教育開発に力を入れており、特に1990年以降、「教育の社会化」を通じて、全ての学齢期の子どもが就学できるようにするとともに非識字者をなくす「万人のための教育」の運動を行ってきた。例えば、既に見たようにクアンニン省には離島があり、ここでの教育の普及は非常に困難であるが、祖国戦線では他の大衆組織と協力して海の上に船上学級を開設し、離島の漁民や船上生活者に教育の機会を提供している。政府だけではなかなか対応できない、民衆の細かいニーズに即したプロジェクトであるといえる。

5.まとめ

以上みてきたように、ベトナムにおいて「教育の社会化」は初等教育の普遍化において重要な政策である。途上国のベトナムにあって初等教育の普遍化をすべて政府の財源でまかなうことは困難であり、様々な社会の資源やイニシアティブを活用することは重要なことといえる。こうした社会諸アクターの教育への参画は、教育に対するオーナーシップを高める役割を果たすという見方もできるが、他方、政府が「無償で質の高い初等教育」(ダカール宣言)を提供するべきであるという声も根強い。将来的に見た場合、ベトナムは好調な経済を背景に財政が豊かになりつつある一方、児童の数は減る傾向にあり、「教育の社会化」政策が初等教育の普遍化に果たす役割や課題について引き続き検討していく必要がある。

以上