

ガーナの初等教育における地域間格差の要因 教育予算分析及び歴史的検討を中心に

宮川 めぐみ

広島大学大学院 国際協力研究科

〒739-8529 東広島市鏡山1-5-1

Email: megumimiyakawa@hotmail.com

1. はじめに

1990年に開かれたジョムティエン会議において、最貧の人々に焦点を絞って、質の高い基礎教育の完全実施（ユニセフ1999）の実現が約束された。その目標が達成され得ぬまま2000年を迎えた現在は、2015年までに初等教育の完全普及にむけて、当事国のみならず、援助拠出国も支援を約束している¹。

このような世界の合意のもと、教育に対する「権利」としての認識を背景に、世界の基礎教育が解決すべき課題として、教育を受けられない人々への視点、言いかえれば享受できる者と出来ない者の「格差」への視点は、60年代の開発楽観論への反省以後、Basic Human Needs アプローチの中にも既に見られたとも言えるが、本格的な取り組みは、いわゆるワシントン・コンセンサス下の開発政策への反省がされるようになった、90年代半ば以降ではないだろうか。さらに、格差のなかでも、少数民族やジェンダーの課題については、公・民間の各分野において、世界規模の具体的な研究・実践が横断的に展開されている一方、地域間格差に関しては、先行研究を渉猟した結果²、教育分野において、前者の2課題ほど世界的な取り組みとして展開されていないと考えられる。その理由として、以下のように考える。ジェンダーや民族といった課題は、それ自体としての問題意識に立脚し、当事者や当該地域の外側からの働きかけや、国際的な連携によって、活発な研究や動きがなされ、さらに、現在の教育課題の潮流とが

互いに共鳴しあい、隆盛した。一方、地域間格差の課題は、これまで、主として経済分野で扱われる傾向が強かった以前、「開発」という概念は、経済開発とほぼ同義として、考えられる傾向が強かったが、この議論の範疇で語られる場合、教育も、投資効率の良いところへ投資の分配を大きくしようという理論に傾き、万人の教育よりも、まずは投資効果の高い層、地域へ、との発想になる。また、一国の中の課題である場合が多いために、国家や地域の枠組みを越えた共通課題としての動きが高揚することが、難しかったからではないだろうか。たとえ国際会議で「教育は権利である」とのコンセンサスが形成されようとも、基礎教育すら受けることが困難な地域の人々自身が、声をあげることが、極めて難しいことである。

現在、少なくない低開発国の教育分野では、地方分権化と受益者負担への流れの影響で、義務教育分野における就学の課題は、ますます複合的なものとなっているといえる。初等教育の就学を困難にする理由は、各国・地域・コミュニティによって異なり、他国や他の地域の例を、単純に置き換えることはできないため、改善方法を考える際には、国家レベル、課題のある地域、それぞれにおいて、個別具体的に要因を明らかにする必要がある。

本稿では、現在、世界の中で、最も初等教育への配慮の必要が残されている地域であるサブ・サハラ・アフリカの中でも、日本の重点援助国であるガーナをとりあげ、現在の初等教育予算の、地域間配分の分析と、現在に至る近代教育普及の経

緯、及び社会環境の検討から、初等教育における地域間格差の要因を明らかにしたい。

2. 研究の目的

教育分野、なかでも最も基礎になる初等教育の改善が、教育分野のみならず、社会全体の地域間格差是正の基礎ともなることについては、論を待たないであろう。そして、近年は、世界銀行が貧困克服戦略の柱として、公平な分配を伴った成長を必要とし、ガーナに対する最大のドナー国である日本も、DAC 新開発戦略援助研究会報告書において、日本の重点援助国であるガーナへの援助方針に関して、「地域格差の是正を目指す援助を重視する」と明確に述べている。このように、地域間格差の課題は、理念としてだけでなく、戦略として注目されるようになってきている（国際協力事業団 1998）。

ガーナでは、1992年のガーナ共和国憲法によって、6歳以上の全ての子どもは学校へ行くことが義務とされ、同憲法によって、小学校6年間の授業料は無料であり、基本的な教材や文房具も政府が支給することになっている。そして、1996年に始まり2005年を最終年として、基礎教育の無償化義務化プログラム（Free Compulsory Universal Basic Education：FCUBE）を実施中である。ガーナ政府は、社会発展の鍵は人材育成であるとの認識から、教育を国家開発計画の重点分野として位置付け、そのなかの1つとして「公平性及びアクセスの改善」を挙げている。また、教育分野に国家経常支出の、約35 - 40%を配分している（GES 1999）。それに加え、構造調整の優等生と称され、安定した民主主義政権を維持しているガーナに対しては、先進諸国や国際機関は、サブ・サハラ・アフリカの近隣諸国と比較しても、多くの支援を行っている。また、近年は、社会開発への時代の要請を背景に、教育分野に多様な援助プロジェクトで支援してきた。しかし、政府・各援助機関双方の努力にも関わらず、ガーナの初等教育分野が抱える課題は、いまだ多い。例えば、ガーナの初等教育総就学率は、国全体で76%³（ユニセフ 1999）に過ぎず、1992/3年から1996/7年の5年間で、公立学校における就学率の1年間の伸び率

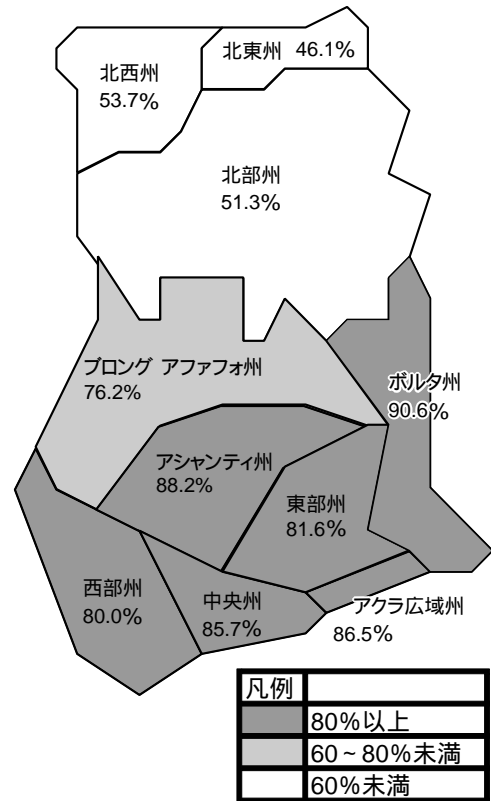


図1 地域別初等教育の総就学率

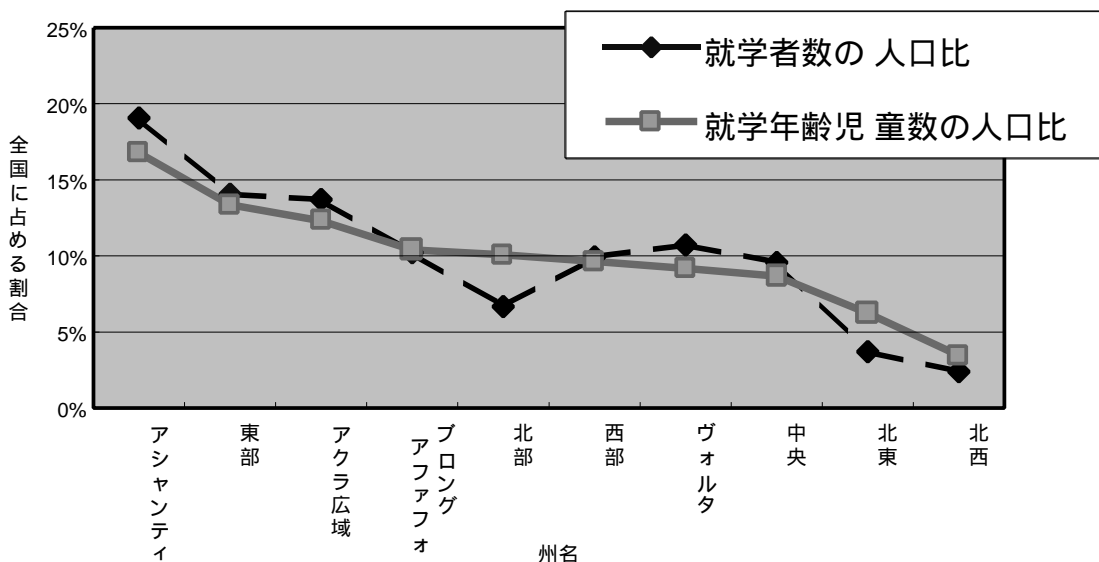
出典：国際協力事業団，（1997），より筆者作成

は、初等教育で1.9%、中等教育で2.1%であり、人口増加率の、国全体平均2.6%には追いついていない。なかでも、ガーナの基礎教育について考える場合、特に留意せねばならないのは、図1に見られる低い就学率を筆頭に出席率・学習到達度・高いドロップアウト率等、ほとんどの指標において北部を底辺とする、南北格差の存在である⁴。また、就学者数の人口比が、就学年齢児童数を下回るのも、北部3州だけである（表1）。

ガーナ政府、ドナー各機関双方は、この格差を「解決すべき課題」として挙げているにも関わらず、依然として解決には程遠い。また、格差の要因についての調査や研究は、散発的には見られるけれども、指摘にとどまることが殆どである。

政府・各ドナーのこのような認識とインプット

表1 州別人口比



出典：国際協力事業団（1997），より作成

にも関わらず、何故、ガーナの初等教育における地域間格差は依然として存在し、北部の教育状況は低いのであろうか。本稿の目的は、ガーナ北部の初等教育における、地域間格差の複合的な要因のなかから、政策要因、即ち提供者側の要因について、現在の教育予算分析と、近代教育普及の歴史的経緯、及び社会環境から検討することである。

3. 研究の方法

ガーナの初等教育における、地域間格差の教育提供側の要因を、本稿において、以下の方法から検討する。

教育政策における要因分析に関しては、(1) GES⁵ (Ghana Education Service) にて入手した、99年度州別教育予算資料 (GES 1999) を用いて
 予算額 初等教育就学者 1人当たりの予算額
 初等教育該当年齢児童 1人当たりの予算額、を算出し、ランキング、人口構成比との比較などを用いて、州を単位地域とする教育予算分析を行い、予算配分の検討を行う。(2) 歴史的・社会的要因に関しては、ガーナ及び北部地域の教育の歴史

に関する文献資料から、北部地域に西洋近代教育が入り始める1900年前後以降を中心とした、教育と学校普及の歴史及び社会環境を、主に文献を用いて整理し、これらのなかには、現在の大きな格差を説明する人為的な要因 (即ち解決し得る要因) がなかったかを検討する。

4. 初等教育予算配分の検討

(1) 国家予算から見た教育予算の位置

1983年に経済復興計画を開始して以来、ガーナは急激に、教育、特に基礎教育分野への政府予算の分配を大きくした。1983年には、GDPの1.3%であった教育予算が、1992年には、3.8%となった。政府の経常予算に占める教育予算の割合は、1980/81年の17%から大きく上昇し、1991年以降、データのある1996年までの平均は、37.4%である。このうち、基礎教育に配分される予算は、62-65%である。その中で、教育経常費に占める給与の割合は、1993年以降、実に90%を超えている。予算の構成は、1997年で教育省が84.3%、主に開発予算として、教育整備費や奨学金、学校の修繕

に充当される District Assembly とドナーのコモンファンドである District Assembly Common Fund が 3.5%、そしてドナーが 12.2%であったが、1999年度の教育予算に占めるドナーの割合は、全体の 19.5%に増えている。ガーナの教育予算の特徴として、ガーナ政府がサービス分野を担い、ドナー側が投資分野を負担しているという点が挙げられる。サービス分野の中には、訓練及び会議費、コンサルタント料、資料及び消耗品費、文房具代、軽食代、制服及び保護服代、印刷・製本費、設備借用代、旅費交通費が含まれる。投資分野には、建設費、修繕費、図書館の本代、備品代、家具代、車代が含まれる。

(2) ガーナにおける初等教育予算額の地域別分析

本研究では、1999年9月にGESにて入手した1999年度の教育予算表(GES 1999)を用い、各州ごと、各支出元区分(政府/ドナー/合計)費目ごとの予算を、金額/初等教育就学者1人当たりの予算額/就学年齢児童数1人当たりの予算額によって、それぞれランキング及び構成比を算出し、人口比との比較を含めた分析を行った。各費目は以下の通りである。

1. 正職員の給与
2. 給与合計
3. 管理部門費
4. 教育分野 課題(目的)別予算
 - 教育分野の経営管理の効率化(サービス分野及び投資分野)
 - 地方分権及び教育分野の持続的経営(サービス分野及び投資分野)
 - アクセスの改善及び公平・参加(サービス分野及び投資分野)
 - 教授及び学習の質の改善(サービス分野及び投資分野)
 - 科学技術教育訓練及び教育(サービス分野及び投資分野)
 - 国家の要請に応じた人材育成への貢献(サービス分野及び投資分野)
5. サービス分野合計

6. 投資分野合計

7. 総合計

1) ガーナ政府予算額及びドナー予算額

A. 予算額

ガーナ政府の予算額については、「アクセス改善」において、北部州が3位である以外は、北部3州は、全て下位に位置し、中でも北東州は全て9位、北西州は全て10位である。ドナーの予算額でも、「アクセス改善」「教授学習向上のうち、投資分野」の2項目において、北部州が7位である以外は、北部3州は、全てにおいて、北部州が8位、北東州は9位、北西州は10位であり、当然の結果として、総合予算額は、この2項目が7位である以外は、北部州が8位、北東州は9位、北西州は10位である。

B. 1人当たりのガーナ政府予算

初等教育就学者1人当たりの予算額

就学者1人当たり予算では、3州の間にばらつきが見られる。給与については、北部州が5位、北西州が8位、北東州が9位である一方、管理部門の合計に関しては、この3州が北部州・北西州・北東州の順で1位から3位を占めている。目的別予算については、の効率化において、北東州・北部州が1位2位、北西州が10位である。

のアクセス改善では、北部州、北西州、北東州の順で1・2・4位である。の教授学習向上では、北西州が1位、北部州、北東州は2、4位である。総合計になると、北部州が5位、北西州が7位、北東州が9位となる。正職員の人件費は、北部州が5位、北西州が8位、北東州が9位、首都のあるアクラ広域州が最下位である。

就学年齢児童数1人当たりの予算額

目的別 効率化において北東州が5位、北部州・北西州は9位・10位である。アクセス改善においては、北部州が2位、北西州・北東州が5位・7位、教授学習向上においては北西州が7位、北部州・北東州が9位・10位である。管理

費・サービス部門，総合計で見ると，いずれも3州が7位・8位・10位を占め，アクラ広域州が9位である．正職員の人件費は，北部州・北西州・アクラ広域州，北東州の順に7位から10位を占める．即ち，アクセス改善以外では，北部3州は，アクラ広域州と共に最下位を占めるということになる．

C. 1人あたりのドナー予算額

初等教育就学者1人当たりのドナー予算

ガーナ政府予算が，サービス分野のみに充当されるのに対して，ドナー側は，投資分野を主に（サービス分野に関しては，アクセス改善のみ）負担していると言える．総合計で見ると，北部州・北東州が1位・2位，北西州が8位である．内訳は，目的別 効率化には，アクラ広域州のみに予算があり，アクセス改善は，1位・2位が北部州・北西州で，8位が北東州である．教授学習向上については，北部州が1位，北西州が3位，北東州は4位である．科学技術分野は，アクラ広域州にのみ予算がある．予算のある全項目について，アクラ広域州は最下位である．

就学年齢児童数1人当たりのドナー予算

この観点で見ると，北部3州の順位は落ちる．総合計では，アクラ広域州のみに予算のついている目的別予算 効率化，及び の教授学習向上のサービス分野，以外は，予算のある全項目について，7位が北部州，8位が北東州，9位が北西州である．以外の全項目について，アクラ広域州が最下位である．なお，も，入れ替わりがあるに過ぎず，7位北西州，8位北部州，9位アクラ広域州，10位北東州という順になっている．

D. ガーナ政府及びドナー予算額合計

初等教育就学者1人当たりの予算額

各州及び予算項目によるばらつきが見られる．目的別 の効率化の合計においては1位が北東州，2位が北部州，北西州は最下位である．（アクラ広域州は8位）のアクセス改善については，北部州は1位，北西州が2位，北東州が7位であ

る．教授学習向上では，北部州は1位，北西州は2位，北東州は4位である．の科学技術については，アクラ広域州のみに予算配分がある．サービス部門・管理部門の合計では，1位から3位を北部3州が占め（北部州・北西州・北東州の順）アクラ広域州は最下位である．給与は，北部州が7位，北西州が8位，北東州が9位であるので，総合計になると，北部州は2位，北西州・北東州はそれぞれ7位・9位である．総合計でアクラ広域州は最下位である．正職員の人件費は，5位が北部州，8位が北西州，9位がアクラ広域州，10位が北東州である．

就学年齢児童数1人当たりの予算額

これまでの当然の結果として，初等教育就学者1人当たりの予算額の分析と比べて，北部3州の予算額の順位は落ちる．まず，総合計では，7位が北部州，8位に北西州，10位が北東州となる．アクラ広域州は9位である．目的別に見ると，の効率化では，北東州が6位，北部州と北西州は9位・10位である．アクセス改善，教授学習向上については全く同様で，7位北部州，8位北西州，9位北東州，10位アクラ広域州の順となっている．給与部門の合計は，7位北部州，8位北西州，9位アクラ広域州，10位北東州であり，サービス部門の合計は，7位北西州，8位北部州，9位アクラ広域州，10位北東州，投資部門の合計は，即ちドナー予算と同一である．正職員の人件費は，北部州が7位，北西州が8位，アクラ広域州が9位，北東州が10位となっている．

2) 人口比と北部3州の予算比の比較による分析

A. 予算額

ガーナ政府予算額

目的別のなかのアクセス改善については，人口比と比べると，北部州で2%，北東州・北西州では，同位及び1%上回っている．他は，北西州に関しては人口比と同値，他2州に関しては，人口比よりも予算比が低い．正職員の給与は，北部3州・アクラ広域州ともに，人口比を下回っている．

ドナー予算額

目的別の効率化及び科学技術は、アクラ広域州が100%を占めているが、それ以外は、アクラ広域州、北部3州ともに人口比を下回っている。

合計額

総合計で見ると、北部3州及びアクラ広域州は、すべて人口比を下回っている

B. 1人当たりのガーナ政府予算額

初等教育就学者1人当たりの予算額

この見地では、北部3州の全ての項目が、人口比を上回る。アクラ広域州は、全てAで下回っている。

就学年齢児童数1人当たりの予算額

本項目については、ばらつきが見られる。北部州に関しては、予算比が上回るのみである。北東州に関しては、目的別 効率化、アクセス改善、教授学習向上、サービス部門合計、管理費合計、総合額の各項目において、人口比を上回る。北西州に関しては、目的別 効率化、アクセス改善、教授学習向上、管理費合計、サービス部門合計、総合計の各項目に関して、人口比を上回った。アクラ広域州は全て下回る。合計額では、北部州が2%下回り、北西州は1%下回り、北東州は2%上回っている。

C. 1人当たりのドナー予算額

初等教育就学者1人当たりの予算額

この見地で見ると、全ての項目が、人口比を上回る。アクラ広域州は、10州中で唯一予算の配分を受けているの効率化と、の科学技術、以外は全て下回る。

就学年齢児童数1人当たりの予算額

北部州は、投資分野合計が、人口比と同値であ

る以外は、全ての予算額比が、人口比を下回っている。北東州・北西州に関しては、全項目について上回っている。アクラ広域州は、全て下回っている。ドナー全体額では、北部州が2%人口比よりも下回り、北東州が1%、北西州が5%上回っている。

D. ガーナ政府及びドナー予算額合計

初等教育就学者1人当たりの予算額

当然の結果として、北部3州の予算額比は、人口比を上回る。アクラ広域州は、全項目について下回る。

就学年齢児童数1人当たりの予算額

州及び項目によって、ばらつきが見られる。北部州に関しては、投資分野合計で人口比と同値である以外は、全て下回る。北東州に関しては、人件費の合計が下回り、投資部門合計が同値であることを除いて、全て人口比を上回る。北西州は、全項目について上回る。

正職員の人件費に関しては、北東州が上回る他は、北部州・北東州・アクラ広域州ともに下回る。これは、教員不足を示していると言えよう。全体予算額は、北部州が人口比を2%下回り、北東州が同値、北西州が4%上回っている。

(3) 教育予算配分についての検討

教育予算額を検討すると、ガーナ政府・ドナー両方の配分において、北部3州は、ほぼ最下位に名を連ねている。即ち予算額の配分は少ない。人口比との比較で見ると、就学年齢児童1人当たりの予算の配分で、唯一、北部地域への傾斜配分が見られるのは、ガーナ政府分のアクセス改善への支出であるが、それでも一番多くて人口比を2%上回っているに過ぎない。その他の項目に関しては、全て、同値、もしくは下回っている。予算総額の比率は、全ての項目で、人口比を下回っている。

1人当たりの予算配分では、ほとんどの項目において、人口が集中している、首都のあるアクラ広域州と、人口が最も少ない北部3州で、最下位

の4位を占めている。1人当たりの教育予算配分の検討については、過疎地と人口密集地によって条件が著しく異なるため、価値判断は難しいという見方が、一般的であろうが、一方、ガーナの場合、就学率に大きな差があるという状況を考慮する必要があるのではないだろうか。教育予算は、通常、前年度の実績を参考に、次年度の予算を策定する。従来、その方法は純就学率が100%を維持しつづけている場合には、ほとんど問題はないかもしれない。しかし、ガーナのように、就学率が（総就学率でさえ）100%を大きく割り込み、さらに大きな格差が存在する場合、前年度の就学者数に沿った（多くても、人口比を2%しか上回っていない）配分では、この、大きな格差を是正するほどの改善は非常に難しいのではないか。また、教育予算は「潜在的なものへの先行投資」、そして初等教育は、政府にとって全ての子どもに普及すべき義務教育、という位置付けから考えると、例え現時点で就学率が低くても、予算は、就学すべき潜在的な数を含めた、就学年齢の該当児童に提供し得るキャパシティを持つ配分をもって、対策とするほうが望ましいのではないだろうか。提供される教育の質が向上することによって、就学者もまた増えるという関連性もある。以上の点と、北部3州の就学者数の人口比だけが、就学年齢児童数を下回っている現状を考慮すると、1人当たりの予算に換算する際の分母は、「現在の就学人数」ではなく、「就学年齢の児童数」を用いる方が、公平性を測るには、現実的であり、「現在の就学人数」は、実際の受益者、すなわち現状の実態把握のために用いるのに、有効であるのではないか。

そのように考えた場合、人口比との比較で、他地域と同様の比率の配分という点からみても、現状維持以上の改善を望むことは難しいことが懸念される。北部地域の格差を縮めるには、現在、明らかに梃入れが必要であり、大幅な予算配分が必要ではないだろうか。

教育補助金に関しては、その配分が高等教育に偏っており、最貧困家庭が受け取れる金額は、裕福な家庭よりも、26%も低く、それは、首都にすむ人の61%しか、地方の人が受け取れないことを意味する（UNDP 1997）。UNDPは、ガーナ政府

は教育セクターに少なくない予算を配分しているにも関わらず、公平性に不足があると指摘している（UNDP 1998）。公的予算配分の配慮は、機会の平等を促す、重要な1要素と言える。現在既にある「地域間格差」を是正するならば、現段階において、特に支援が必要な分野・場所に対しては、人口比を大きく上回る程度の、梃入れを行う必要もあるのではないだろうか。

就学率と教育予算の間には高い相関が見られることは既に言われており、サブ・サハラ・アフリカが100%の就学率を達成するには、教育の公的予算には、GDPの11.5%以上を費やす必要があると言われている（AfDB 1998）。ガーナは、初等教育に対して、教育予算の半分以上を費やしているとはいえ、受益者1人あたりの予算で計算すると、初等教育の予算は、中等教育以上と比べて非常に少なく、初等教育のユニットコストは、中等教育の3分の1、高等教育の20分の1である。現在のガーナでは、高等教育まで進める子どもは、経済的に豊かな少数の子どもであり、教育予算が今以上に基礎教育重視にならなければ、この格差は、再生産されてしまうのではないだろうか。

しかし、その方法には、十分な配慮が必要であろう。世界銀行は、西アフリカの初等教育の内部収益率が11%と、中・高等教育の内部収益率が3%であるのに対して高いという見地から、初等教育の教育予算を、初等教育以上の教育での個人負担を増やしてでも、より多く配分すべきであると提案している（WB 1992）しかし、中等教育の個人負担が増えることは、経済的に余裕のない家庭の子どもが、将来中等教育へ進学することを断念させ、初等教育段階のドロップアウトや、未就学につながる可能性があることに、留意が必要であろう。

また、Enmanuel（1989）は、教育財政の革新的な戦略の選択肢として、家庭を含む民間セクターにコスト負担を求める。初等教育に重点的に歳入を当てる。初等教育の民営化。高等教育の支出割合の削減、の4つを挙げている。しかし、単に家庭の負担が増える方法には賛成しかねる。教育政策立案に関わる、ガーナ政府やドナーは、量及び質の改善を狙いとして、政策転換をはかりながら、住民を学校建設や運営に積極的に

取りくむ方針で推進中であるが、筆者が1999年に現地調査に赴いた結果、未だ、行政及び学校側の体制は未整備のまま、結果的には、住民負担だけが形式上、進められようとしていると言わざるを得ない状況が散見された。これらの一連の教育改革は、多くの低開発国と同様、ガーナでも推し進められている。地方分権化によるところが大きい。地方分権化は裕福な地域と、貧困地域との格差をますます広げる可能性がある。地方財政が厳しい中で地方分権化は、日本でも見られるように、教育費の大幅な削減を引き起こし、地域間の格差を拡大させる危険性が高い。世界各地で行われてきた地方分権化の結果は、その国の政府が、どれだけ、困難を背負っている地域に注意を払っているかで、正負どちらに進むかが決まるようである。ガーナ政府は、例えば、サポートが必要な学校に対しての、特別な財源を用意するなどの対応策を用意する必要がある。しかし、ガーナでは、政府による公平性改善のためのプログラムが実施はされているものの、計画から実施・評価の全過程において、コミットメントが低く、プロジェクトの妥当性や効果が非常に低いものとなっている、という指摘もある（USAID 1995）。

教育支出と生徒の学習との関係については、90年代の、教育分野における中心課題のひとつともいえる程、これまで様々な議論が成されてきた。Glewwe（1997）は、ガーナにおいて、費用対効果の面から見ると、教室内の黒板を、最も効果的な投資としている。このような統計調査は、他の要因の制御が完全であることはあり得ず、また、非常に多様な文化・社会・教育環境の背景を持つガーナにおいて、マクロな結果を鵜呑みにすることは危険である。しかし、この結果は、小さな投資が大きな効果を生む可能性を持っていることを、示唆しているといえよう。

6. 歴史的経緯・社会環境からの検討

次に、ガーナで現在見られる、大きな初等教育の地域間格差の要因、即ち何故、北部地域の初等教育の普及が、南部に比べて著しく遅れているのかを、近代教育普及の歴史的経緯及び北部地域の社会環境から探ることを試みる。以下、(1)ガ

ーナに近代教育が入り始める時まで遡り、近代教育普及の歴史を検討し、(2)教育は社会を構成する一要素である一方、教育をめぐる諸課題は、社会環境に依拠する性格を持つことから、北部地域の社会環境と政策について検討する。以下、注記のないものについては、(Bagulo 1990)を参照している。

(1) 独立以前までの近代教育普及の歴史的経緯

西洋型近代教育が、ミッシヨナリーの白人によって最初にガーナに持ち込まれたのは、南部の海岸部であった。近代教育は、16世紀には既に南部地域に存在し、19世紀終わりまでにガーナ南部海岸部の人々の間で確立し、同時に南部は経済的に繁栄した（Foster 1965）。現在、大きな格差が見られる北部地域の教育状況は、その歴史的経緯にも、要因の重要な1部を見ることができると言われている。

海岸部、即ち南部地域は、ミッシヨナリーの白人にとって住み易く、貿易や商業が盛んで興味を持つ地域だったので、白人は長く南部地域にのみ留まり、インフォーマル教育が南部全域に広まった。それがのちの公教育の基礎となり、学校が建設され、教師によって、組織的に教育が行われるようになった。北部地域は、白人にとって気候や環境が厳しく好まれず、また、北部地域には、輸

表2 ガーナ政府の教育予算の推移（£）

年	Northern Territories (現在の北部地域)	Gold Coast Colony & Ashanti
1927 - 28	12,738	158,869
1928 - 29	13,171	186,187
1929 - 30	14,614	223,338
1930 - 31	14,464	216,691
1931 - 32	10,252	179,616
1932 - 33	6,955	168,130
1933 - 34	6,280	155,704
1934 - 35	5,851	231,431
1935 - 36	5,575	245,506
1936 - 37	6,706	250,067
1937 - 38	9,959	79,594
1938 - 39	10,014	293,222

出典：R.Bagulo Bening, (1990)

出するような天然資源や森林資源、農業資源がないことから、ガーナ国内の大都市の人々も、北部地域を、商業的または経済的に消極的に認識しており、その結果、支配者は、開発のスキームから北部地域を度外視し、予算及び公的支出の配分を著しく限定してきた。

北部地域にも、独自のインフォーマル教育は、植民地化される以前から存在しており、女性は、子ども達に対して、伝統的な生活様式や文化的社会的価値観を教え、行動規範を示したが、それは主に「女性は何を期待されているか」という、女性を受容的なものとみなす価値観に基づいたものだった。ガーナに存在した伝統的慣習は、他の地域同様、女性に差別的なものであった（Roselin 1998）。

北部地域で初めて公教育が始まったのは、ムスリムが多く居住している地域においてであり、学校では、アラビア語の読み書きが教えられ、コーランの読誦が繰り返された。そのような学校のうちのいくつかは、交易の盛んな商業都市にあったが、イスラムの影響はそれほど広がらず、北部地域に西洋式の教育をいれたのは、白人の神父であった。

1896年にアシャンティが英国に支配されると、バゼル教会を初めとするミッションナリーたちは、政府に呼ばれ、教育や布教活動を北部地域で開始している。ミッションの人々は、北部の人々に必要なことは南部とは大きく違い、生活もしくは生業に必要な技術を教えることが必要であると、考えていた。一方、「市民」という意識を普及させようとしたが、それには長い時間と忍耐が必要であったとの記述が残っている。地域の言葉を文字で記したものがなかったため、ミッションの人々は、それを自ら実践的に修得していった。

公立学校の生徒が、英語と読み・書き・基本的な算術しか教わらなかったのに対し、ミッションの学校では、大工や石工技術、地元の帽子や縄、マット製作といった産業的技術に加え、地理や歴史も教えていた。しかし、知識がほとんど身につかぬままに公立学校を卒業しても、一方、技術を身につけてミッションの学校を卒業しても、地域には十分な仕事はなかったことは大きな問題であった。「近い将来には生業をもてない、中途半端

に教養のある人達が溢れるだろう」という危惧は、この当時からあったと記されている。

ミッションの学校の中には、その内容が宗教に偏っていること、英語のみが教授言語として使われていることなどを批判された学校もあり、いくつかのミッションの学校は、建設を認められなかった一方、伝道者の質に配慮をしたミッションは歓迎されていた。

1908年の初めに、政府の任命により、4人の男子が北部の保護領から南部海岸部のケープコーストへ送られた。少年達の学習内容は、朝に1時間の軍事訓練と、英語と算術であった。1909年に北部地域の首都だったタマレに生徒14名の学校が開校した。北部の教育長官は、教育を受ける意義を説明するキャンペーンも行い、熱心に北部地域での教育普及に努めた。地域の住民はキリスト教的イスラム教を非難し、初めにイスラム教育を修了した後に政府の学校に進学するか、もしくは併せて通学することを、(養)親が好むように決めるべきであると主張している。

一方、中央政府は、1920年代初めには、北部地域において飛躍的に学校開校の要求が高まったのに対し「北部にはこれ以上学校を開設すべきではない」と述べている。その後、教育改革が行われ、学校の設備の充実や学校教育の拡大が提案されたときも、海岸部の植民地とアシャンティが中心で、北部地域は対象とならなかった。しかし、教育の充実のために、行政の体制を充実させることが緊急課題として認識されていたことは、この当時の記述からも見られる。1925年ごろまでに、教育目標自体は、南部が既に獲得していたものに追いついた。しかし、カリキュラムが同じで、精神的なキャパシティや熱意が充分にあっても、学習成果は、南部よりも低かった。その理由は主に、教師の質の低さ、監督不十分、設備の不足によるものと考えられている。一方、北部地域では伝統的な徒弟制度が機能しており、子ども達が学校には行きたがらないことも多々あった。当時宗主国であった英国は、1925年まで、熱帯アフリカの教育政策を確立しておらず、1907年から1922年までの北部地域の学校運営を管轄していたのはアクラであったが、その間、視学官は1度も訪れず、次第に訓練を受けていない行政官に管轄が委任された。

その後、1922年3月に教育区域がアシャンティと北部で統合され、管轄がクマシにうつった。しかし、その区域は余りに広く、スタッフの支援も、通信手段も、交通手段も不足していたので、連絡を取り合うことは困難であり、教育部門の行政官たちは、北部地域に関して全く知識がなかった。

1948年に、6年間以上の教育を受けた人口は、南部で5.8%、アシャンティや中部では3.9%であったのに対し、北部州では、0.21%だった。中北部の学校数は少なく、設備は何もなかった。これらの州では、経済や公的機会に接するチャンスが極端に不足していたため、教育の要求は、南部よりも低かった。加えて、英国は間接統治であったため、伝統的な習慣や政治制度は維持され、植民地期間もほとんど影響を受けなかった。現在から、約半世紀前の1949年には教育次官が、北部地域の教育が、海岸地域やアシャンティ地域に比べて大きく遅れをとっていることを指摘している。

表3 1950年時点の小学校及び中学校の数と就学者

地域	学校数	就学者数	就学率
植民地及びAshanti地域	2,601	249,376	8.1%
南部地域	315	26,525	9.6%
北部地域	83	5,059	0.5%

出典：Philip Foster, (1965)

(2) 独立前後以降の近代教育普及の経緯

1951年には、エンクルマ大統領の下、教育拡大政策が採られた。しかし、教育分野の進展においても、北部諸州と南部諸州には、きわめて大きな格差があり、かつそれは拡大していった(国際協力事業団 1998)。

1957年の独立後のガーナ政府は、民族ごとの意識を弱め、地域的民族的起源に関係なく平等な機会を創出しようとした。例えば、就職における最初の条件は、初等教育修了であった。1951年から1960年にかけて、ガーナ政府は教育システムの強化に努めた。1951年に教育促進プランが取られて以来、ガーナ政府は、全ての人に基礎教育を、と

いう政策をとってきた。学校の拡大率は北部で高かったが、学校教育の絶対量は南部で増えていった。

表4 小学校普及経緯

年	The Colony		Ashanti		Northern Region (現在の北部地域)	
	学校数	生徒数	学校数	生徒数	学校数	生徒数
1952-53	1,575	183	901	90	96	7
1954	1,610	216	960	105	123	10
1955	1,655	228	988	112	138	13
1956	1,717	237	997	114	162	18
1957	1,775	250	1,000	120	191	20
1958	1,805	250	1,008	121	215	24
1959	1,800	253	1,023	128	246	27

出典：Philip Foster, (1965)

独立当時から1970年代半ばにかけて、ガーナの教育水準は、他の第3世界諸国と比較しても高い水準を保っていたが、経済低迷の影響を受け、1979年から1985年にかけて、教育予算は実質66%も削減された(国際協力事業団 1997)。これにより、施設・設備の不足や、教員の実質賃金の低下による、優秀な人材の海外流出、士気の低下等を招き、教育水準が著しく低下した。このような状況に際し、1980年代中盤から、ガーナ政府は、再び教育の拡大と改善に取り組み、その結果、教育分野の公的支出額は、1987年から1997年の10年間で倍増し、対GDP比では1983年の1.4%から1997年の4.0%に上昇した。しかし、USAIDは、このときの政策目標には、公平性に対する配慮がなかったと指摘している。89-90年の初等教育就学率は、アクラ広域州で77%であったのに対し、北部州と北西州では49%、北東州では33%に過ぎなかった。教育省の調査によると、この年の初等教育女子就学率をランキングすると、最も低い10の郡は、全て北部3州であり、北部3州の女子継続率はわずかに9%であった(USAID 1995)。

(3) 北部地域の社会環境

本稿の最後に、北部地域をめぐる社会環境状況から、教育格差の要因を検討する。

ガーナを地理環境で大きく分けると、首都のある海岸部、内陸部中央までの森林部、北部のサバンナ地域と分けられる⁸。ガーナを地域別に概観すると、経済的・社会的・教育的、いずれの指標からみても、南部地域が、いわゆる開発の度合いが高く、それらの指標で測ると、南北の地域間格差が顕著である。

北部3州は、国内の他地域と違い、典型的なサバンナ気候であるという点で共通である。寒暖の差が国内で最も激しく、暑い時期は国内で最も暑く、寒い時期は最も寒い。11月に始まり6月に終わる長い乾季があり、生産できる農作物は限られている。ガーナでは、農家を輸出換金作物農家と食料作物農家に分けるが、前者は、主にココア生産農家を指し、南部に位置する。後者は北部に多い(Moses 1992)。ココア栽培農家は、北部のサバンナ地域からの季節的移動労働者を雇用し、ココア生産と食料生産を平行して行っている。北部の気候では、換金作物の栽培が極めて難しいので、自給的な食料生産に従事している。北部では、旱魃の頻度と強度が増し、北部からの出稼ぎ農民の流出が加速的に増大した結果、北部農村での労働力が不足し、食料生産が減退し、北部の貧困が悪化している。一方、ココアの輸出不振・林産資源保護の強化、金鉱山における合理化の促進などが労働需要の伸びを抑える傾向にあり、その分北部に与える経済的影響も深刻になっている(国際協力事業団 1998)。

ガーナでは、1987/88年からガーナ生活標準調査を実施している。1人当たりの家計支出によって貧困を定義しており、全国では3分の1が貧困に入る。地域別に見ると、1992年の北部サバンナ農村地域の貧困率は38.3%、国全体の28.1%であり、北部地域の人口が19%であることに比べると、大分高いことが判る。北部3州の乳幼児死亡率は、全国の中で、飛び抜けて高く、アクラ広域州を初めとする都市の倍か、それ以上となっており、その理由は、栄養と衛生状態の悪さによるところが大きいとされている。このような社会状況は、子供の就学状況に直接的に悪影響を及ぼしているといえよう。

一方、公的サービスであるインフラストラクチャーの普及状況を、水道設備の新しい設置状況を、

1999年の資料でみると、ドナー支給分も含め、最も多く設置された中央州では、2,004であるのに対し、北部州に248のみという状況である(UNDP 1999)。北部州が、国内で最もインフラが整備された地域ではないことは、言うまでもなく、他地域と比べても、北部地域に対する政府の行政サービスの不足が指摘できる。

職業選択を広げる機会を提供する行政サービスである職業訓練校の設置状況も、アクラ広域州が最高の79校、以下7番目に多いブロング・アファフォ州が22校であるのに比べ、下位3州は、北部3州であり、8位の北東州が11校、北西州が9校、北部州は8校に過ぎない。職業訓練校1校あたりの15歳以上の人口は、最も少ないアクラ広域州が15,523人、7番目に少ないアシャンティ州が27,501名であるのに対し、北東州51,731名、北西州33,305名、北部州109,276名(UNDP 1998)と群を抜いて多く、北部地域への行政サービスの不足、もしくは国全体における偏りが指摘されよう。

(4) 歴史的経緯・社会環境からの要因の検討

ガーナにおける教育が、この約100年に辿った経緯を、北部地域を中心に概観した結果から、現在のガーナにおける教育格差について、大別して2点の要因を指摘したい。

第1点目は政策的要因である。北部地域は、輸出するような天然資源や農業資源等に恵まれていなかったため、植民地時代前から、外部からは重要視されず、国内においても国家開発のスキームから度外視されていた。政策立案者たちから無視され、もしくは意図的に資源の配分が厳しく限定され、行政サービスが不足し続けたことが、北部地域の近代教育を、南部に比べて質的・量的に不足の多いものにし続け、格差を生み、広げる要因となったと言える。

第2点目は、提供された教育と「地域の人々の必要」との間のミスマッチである。これは、政策的要因、及び社会的要因に関連するもので、2つに分けることが出来る。第1は、住民の精神文化・意識との不適合であり、第2は、経済活動とのミスマッチである。北部地域の人々は、地域の視点にたった、質のいい教師、地域の文脈に沿っ

た内容、「現地の言葉の読み方学習」には肯定的な態度を示しているとの記述があり、そこからは、学習活動に対する主体的、自律的な意志も受け取ることが出来る一方、突然やってきたミッションリーの英語教育と宗教活動に「参加させられること」に拒否を示している。そして、公立学校で知識を身につけても、教会の学校で技術を身につけても、地域はそれを活かす場に発展していない。この1因としては、社会的要因に挙げた、インフラストラクチャーの著しい不足、職業訓練校の不足等に見られる、行政や政策の欠乏が指摘できよう。また、インフラストラクチャーが教育のアクセスと直接結びつく関係であることは、言うまでもないと同時に、私的収益率と機会費用の問題である。「学校を出ても仕事もしくは収入に結びつかない」という事実と人々の認識は、致命的なモチベーションの欠陥を引き起こしている。しかし、物理的・人的インフラ整備がされていないところに産業は育たないし、可能性の見えないものに、現在の生活維持が大変な人が、わざわざ困難を払いのけて投資（通学）をしようとはしないであろう。例えば、職業訓練校は、具体的な上級の教育機関であり、そのような上級機関が門戸を広げて待っていれば、初等教育を完遂する、強い動機となるし、雇用機会の創出に繋がることは言うまでもない。

さらに、このような学習機会の喪失が、自然環境の厳しい北部地域における、貧困のサイクルの悪循環を断ち切ることを困難にする一要因でありうる可能性は否定しがたい。

多様性というよりも、ある意味で人間が生活するには、不平等と言えるような地理的条件が、発展に大きな差異をもたらした一端であることが、ガーナの特徴であると言われる。しかし、以上のように、歴史的経緯や現在の行政サービスを検討すると、そのような背景の上に、人為的な理由によって、差異がますます広がられてきたと考えることが適切であろう。

7. おわりに

教育を構成する立場として、提供者、受益者、そして、それらを取り巻く社会環境がある。ガー

ナにおける地域間格差の要因の検討を行った本稿においては、まず、このうち、特に義務教育である初等教育を提供する、主たる担い手の要因、すなわち政策要因について、教育予算に焦点を当てて検討し、その後、教育をとりまく社会環境について、歴史的経緯を含めて検討した。

教育予算の公平性は、各地域のもつ多様性が大きい以上、一面的に判断することはできないが、ガーナにおける近代教育普及の歴史的経緯からは、格差を拡大させてきたプロセスが指摘できると言えよう。そして、現在の教育予算の分析から、考察を加えるならば、最も就学率が高い州と比較し、30%程度も低い就学率で計上した「就学生徒の1人当たりの教育予算」は、それだけを見ると、数値は妥当に見えるが、現在50%強にすぎない就学者が増加した場合、現時点で予算に余裕がないばかりか、現場では既に不足していることを考えると、たちまち深刻な事態を招くことになろう。また、歴史的経緯や社会環境から考察される、現時点での北部地域の学校施設やインフラストラクチャーの著しい不足から見ても、改善のための予算の計上は必須であり、現行の予算配分では、格差を「縮める」ことは非常に困難と言えよう。同時に、北部地域の予算を有効なものとするには、予算が結果的に脱漏することのないような対策、例えば、北部地域の入り口まで配布された教科書を、滞ることなく確実に届けたり、行政官や教師への情報伝達を徹底する必要があるし、そのためにも、インフラストラクチャーの整備は必要である。また、教育活動に対する、地域毎のきめ細かなモニタリングのためには、行政官のキャパシティビルディングと、地域住民への支援との2方向の対策を平行して実施することが不可欠である。その際、地方分権化によって、一方的な住民の負担増が起こらないよう、また一層の「地域間格差」への視点が重要になろう。

一方、現地調査の際にインタビューをした、首都及び都市部の教育省や教育関係機関のスタッフたちは、ほぼ例外なく、歴史的にガーナに存在する、教育の地域間格差の問題に対し、「先天的な理由なので仕方がない」という答えを返した。しかし、現地調査で訪れた北部地域の様相は、それとは異なるものであり、今回の、ガーナ北部地域

における、近代教育の始まりから現在までの検討からも、ガーナにおける北部を底辺とする南北格差の要因は、歴史的に、現在まで続けられてきた、北部への行政サービスの不足が、1要因として挙げられることが分かった。それは、言い換えれば、北部地域が抱える困難は、改善できる課題として積極的に捉えなおすことができることを意味するものである。

また、北部地域における、近代教育普及の経緯を追うと、よそ者である「西洋」「近代」が地域と接触する際の双方の齟齬が、北部地域における教育普及を妨げる要因として指摘できよう。同じ国内とはいえ、物理的にも精神的にも遠い、首都の南部からの政策でつくられた公立学校では、地域の文脈に対する配慮が少なく、外国人の建てた学校以上に、地域の住民を惹きつけるものになり得なかった。この事実からは、教育の普及を図る際に、「地域の言語」「生活技術」「地域の文脈に即したカリキュラム」「地域の生活に順応すること」が教育の素地として重要であることが読み取れる。このことは、現在も教育の普及を図る際に、同様に配慮せねばならない共通点であると言える。

本稿は、2000年7月に国際協力研究科に提出した修士論文の1部を再構成したものであり、修士論文では、受益者側の要因も扱い、ガーナの教育を構成する要素から網羅的に要因を探り、それをもとに改善の方策を提案することを試みた。

本研究を通して、地域の文脈と個々人の多様性への深い配慮に根ざした教育が、住民の強い当事者意識によって成立することが必要条件であることが指摘できる。教育は、地域の文脈と切り離しては成立しない。その意味で、本研究を深めるには、さらに地域に特化した、長期の調査による実証研究が必要であると考えられる。

注記

¹ DACは、1996年5月に開催された上級会合において、教育分野について2015年までに全ての国で初等教育を普及する2005年までに初等・中等教育での男女格差を解消する、という目標を掲げている。

2000年4月に行われた世界教育フォーラムで採択された「行動の枠組み」(The Dakar Framework for Action)の中では、2015年までに全ての子どもの無償初等教育へのアクセス確保が約束された。

² 先行研究を検討するにあたり、以下の方法で資料収集を行った。

(1) 情報検索システム (ERIC, NACSIS, 広島大学蔵書目録, 国際機関, 国際協力事業団国際総合研修所, 各外国援助機関・国会図書館の各情報検索システム, 及び Amazon.com のキーワード検索)

(2) 以下の学術雑誌の、1985年以降の目次 (Comparative Education Review・Comparative Education・International Journal of Educational Development・Prospects) (3) 1999年8月 - 9月のガーナでの現地調査及び英国における資料収集

³ 1990年から96年までの平均値である。

⁴ 格差のある教育とは、本研究では、ガーナの公教育の、近代教育のみを対象とする。

⁵ Ghana Education Service. 教育省の機能のなかで、政策実施を担当する。

⁶ 教授及び学習の質の改善に関しては、ドナーはサービス分野も負担している。

⁷ 世界銀行の主張であるが、この意見には、強い反対と懐疑が寄せられている。

⁸ 細分すると、南部から Coastal Savannah, High Rain Forest, High Semi Deciduous, Semi Deciduous Rainforest, Forest Savannah Transition, Interior Savannah と分けられる

参考文献

- African Development Bank (AfDB) (1998), *African Development report , HumanCapital Development* , Great Britain, Oxford University Press.
- Enmanuel Tuijnman (1989), *Regional Variations in the Financing of Primary Education in Zambia* , Educational Development , Vol.9.
- Philip Foster (1965), *Education and social change in Ghana* , The University of Chicago Press , USA.
- Ghana Education Service (GES) (1999), *The Medium Term Expenditure Framework , 1999-2001: Annual Estimates For 1999 , The Consolidated Fund , Central Government Budget vol.x , Education , vi-x vii* , GES.

- Glewwe , Paul (1997) , *The Economics of Student Achievement and Fertility in Developing Countries: an Empirical study of Ghana* , World Bank.
- Moses K. Antwi (1992) , *Education , Society and Development in Ghana* , Unimax Published Limited.
- R. Bagulo Bening (1990) , *A History of Education in Northern Ghana 1907-1976* , Ghana University Press. Ghana.
- Roselin Shiata (1998) , *Case Study of Girls Education in the Northern Region , Women and Development : the Cultural Perspective* , TICCS , Ghana.
- USAID (1995) *An Analysis of USAID Programs to improve equity in Malawi and Ghana's Education System*. USAID
- UNDP Ghana (1997) , *Ghana Human Development Report* , UNDP.
- UNDP Ghana (1998) , *Ghana Human Development Report* , UNDP.
- UNDP Ghana (1999) , *Ghana Human Development Report* , UNDP.
- World Bank (WB)(1992) , *Investment in Human Capital , Living standards Measurement Study Working Paper No.93* , World Bank
- 国際協力事業団 (1997) , 『サブ・サハラ・アフリカ諸国における基礎教育の現状と日本の教育援助の可能性』
- 国際協力事業団 (1998) , 『DAC 新開発戦略 援助研究会報告書 第3巻<国別検討>』
- ユニセフ (1999) , 『世界子供白書』 , 財団法人日本ユニセフ協会 (ユニセフ日本委員会)

Abstract

**The Factors of the Gaps in Primary Education
Between the South and the North in Ghana.**

Megumi MIYAKAWA

Graduate Student, Graduate school for International Development and Cooperation.

Hiroshima University

Higashi-Hiroshima 739-8529, Japan

E-mail: megumimiyakawa@hotmail.com

The aim of this research is to clarify factors which realize educational gaps between the South and the North in Ghana

The author, in particular focuses on the situation of the primary education.

The author made an analysis of primary education in the North of Ghana in terms of (1) the educational budget allocation, (2) the historical background of its education, and (3) its social context.

It is clear from the analysis that there is a difference between *what is prescribed in the educational policy* and *what is actually implementing* with respect to the primary education of the North in Ghana. The analysis, moreover, shows the trend of the limitation of the budget allocation for primary education in the North of Ghana during these 100 years. Finally, the author pointed out mismatches between modern education and social contexts of the communities in the North of Ghana.