

ケニアにおける初等教育完全普及への取り組み

——無償化政策の現状と問題点——

澤村 信英

(広島大学)

はじめに

初等教育の完全普及 (Universal Primary Education: UPE) は、国際社会全体の目標である。この UPE は、1960年代に開催されたユネスコ地域会議において、1980年を目標年として設定されたこともある⁽¹⁾。したがって、UPE の実現へ向けた動き自体は、決して新しいものではない。1990年に開かれた「万人のための教育 (Education for All: EFA) 世界会議」(タイ開催) が今日的な意義を持つのは、EFA が理念から政策目標になったことである⁽²⁾。この会議において採択された行動計画には、2000年までに UPE を達成する目標が盛り込まれたものの、1996年の OECD 開発援助委員会で採択された「新開発戦略」において UPE の目標達成年は2015年に延期された。2000年の「世界教育フォーラム」(セネガル開催) で採択された「ダカール行動枠組み」、さらにそれらを統合した国連による「ミレニアム開発目標」にも、2015年までに UPE を達成することが謳われている。

このように国際社会において時限付の教育開発目標が設定されるなか、世界の未就学児童 (1億1,500万人) の3分の1以上をサハラ以南アフリカ (以下、アフリカ) 地域が占めている⁽³⁾。初等教育純就学率においても圧倒的に低い国々はアフリカに位置しており、その平均は60%にも満たない⁽⁴⁾。ユネスコによれば、前述の2015年までに UPE を達成することが困難であろうと予想されている国々の大半はアフリカ諸国である⁽⁵⁾。そのような国々の国家開発計画には、2015年までに UPE を達成する目標が必ず含まれている。本稿で取り上げるケニアも、その例外ではない。

ケニアにおいては、2003年初頭から初等教育無償化政策 (Free Primary Education :

FPE)を導入し実施している。これは、現キバキ大統領の選挙公約であった。無償化を突破口として UPE を達成しようとする国は少なくないが、教育が政治的に利用され、精緻な計画のもとに無償化を推進するわけでもない。明らかに不足する教育財政は、援助機関に依存せざるを得ない。同国で FPE を導入したのは今回が初めてではなく、独立 (1963年) 当初の与党 KANU (Kenya African National Union) のマニフェストにも含まれており⁽⁶⁾、1974年には4年生までを無償化している⁽⁷⁾。国家開発計画においても常に UPE の達成が目標になっている⁽⁸⁾。問題は、政府の教育計画が政治的に利用され、調査に基づいて計画が練られているわけではない点である⁽⁹⁾。

1990年代にアフリカ諸国において FPE を新たに導入したのは、マラウイ (1994年) およびウガンダ (1997年) である。マラウイにおいて、この1994年は複数政党制に移行する最初の選挙の年であり、FPE は現ムルジ大統領の公約であった。経済的には、年間25%のインフレ、マイナス10%の GDP 成長率を記録するなど、財政的な後押しがあったわけではまったくない⁽¹⁰⁾。一方のウガンダにおいても、1996年に現ムセベニ大統領自らが FPE 政策を発表したが、それ以前に無償化を進めるだけの具体的計画があったわけではない⁽¹¹⁾。ただ、両国ともに世界銀行や英国援助機関 (DFID) の支援を取り付け、現在も FPE を推進中である。これらの国々では就学率が劇的に向上しているが、教育の質については数多くの問題が残っている。

本研究の目的は、ケニアにおける FPE 実施の現状から問題点を掘り起こし、UPE 達成のための方策を批判的に検討し、UPE 達成に向けてのインプリケーションを探ることである。特に、これまで、この無償化について学校現場がどのように反応するのか、ミクロレベルの調査はほとんどされてこなかった。教育問題を国の政策としてだけでなく、子どもたちにとって UPE にどのような価値があるのか、ナロック県にある初等学校2校 (A校およびB校) の事例を交えながら、議論を進めていきたい。本稿ではまず、国際社会全体の問題でもある UPE について、アフリカ諸国でどのような取り組みがなされているか整理し、より具体的にケニア政府がどのような過去の経験を踏まえて無償化を進めているのか、最後に同国の現状から UPE 実現に向けての問題点を探ることとしたい。

1. アフリカ諸国の教育発展

アフリカ諸国48カ国の大半は、1960年代初頭に英国、フランスなどの旧宗主国から独立した国々である⁽¹²⁾。独立後、急速に就学率も改善されつつあったが、1970年代の石油危機および一次産品の国際価格の下落から経済成長が停滞し、その影響から1980年代に入るとGDPがマイナス成長となるまでに経済活動が落ち込む国も少なくなかった。1980年代が「失われた10年」と評される所以でもある。

このような経済状況は、教育の普及にも影響を及ぼし、急速な人口増加とも相まって、就学率は改善されることなく、教育の質は低下した。1980年に80%あったアフリカ地域の初等教育粗就学率は、1990年には74%までに低落した⁽¹³⁾。そのような時代を経験し、1990年代にアフリカ諸国で例外的に極端に就学率が改善した国がウガンダとマラウイである(表1)。いずれも初等教育の無償化政策が導入されたためである。児童数は、マラウイの場合、その前後で190万人(1993年)から286万人(1994年)へ、ウガンダの場合、274万人(1996年)から530万人(1997年)へと、それぞれ急増している⁽¹⁴⁾。

このようにFPE導入は、就学者数を増加させ、就学率をいとも簡単に向上させる。しかし、予算的な措置はもちろんのこと、教室数、教員数も不足し、都市部の低学年クラスでは、教室に子どもが入りきれない状況である。教育の質は低下し、マラウイなどでは小学校6年生の78.4%が最低限の読解力も習得していないと報告されている⁽¹⁵⁾。また、本来のFPEの目的は、貧困層のニーズに合わせることであったが、クラスサイズが大きくなり、さらに適切な教育を受けていない教師を雇用することにもなり、最低限の教育の質が確保されていない。このような状況では、初等教育へのアクセスを改善し、貧困削減に寄与しようとする方策は機能していない⁽¹⁶⁾。

表1 初等教育粗就学率の推移と無償化のインパクト

国名	1980年	1990年	1998/99年
ケニア	115%	95%	91%
ウガンダ	50%	71%	141%
マラウイ	60%	68%	158%
サハラ以南アフリカ平均	80%	74%	79%

(出典) World Bank, *African Development Indicators*, 2003, p.323.

この教育の質に関しては、先の「ダカール行動枠組み」において、5つの目標を総括するように、第6の目標として教育の質的改善が挙げられている。1990年の「万人のための教育世界宣言」では、学習 (learning) という用語により、教育の質の確保を言及しているものの、このように明示的に教育の質を掲げた背景には、この10年で教育へのアクセスについては一定の改善も見られたが、その質が犠牲になり低下している現状がある。

2. ケニアの教育概観

(1) 初等教育の現状

ケニアの教育制度は、8年間の初等教育、4年間の中等教育、および4年間の大学教育が柱であり、いわゆる8-4-4制と呼ばれており、1985年の教育改革で導入された。この改革前は、初等教育が7年間であり、この教育内容も理論中心であったが、初等学校終了後に就職する大部分の子どもたちにとっては適切ではないとの理由から、スワヒリ語と職業訓練的な実用科目（農業、ビジネス、クラフト、家庭科）などをカリキュラムに加え、生産技術を身に付けられるようにした。現在、大半の初等学校にはナーサリー（就学前教育）が併設されており、大部分の子どもは小学校入学前にここで教育を受けている。また、初等および中等教育修了時には国レベルの統一試験があり、その結果に従って次の教育段階で進学する学校に選抜される。

アフリカの中でケニアの就学率を比較すると、かなり高いレベルにあるものの、1990年以降、初等教育粗就学率は漸減の傾向にある(表2)⁽¹⁷⁾。女子の就学率が男子よりわずかに低いのが、近年、その格差はそれほど顕著ではない。ただし、地域間の就学率の格差は著しく、ソマリア国境の半乾燥地であるイースタン州では20~30%であるのに対し、肥沃な農地が多いウェスト州では100%を超えている⁽¹⁸⁾。

表2 初等教育粗就学率(%)の推移

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
男	104.0	93.4	92.0	88.9	89.1	87.4	87.3	88.7	89.3	88.2
女	99.6	89.5	90.0	86.7	87.8	86.3	85.5	86.6	88.2	85.6
合計	101.8	91.4	91.5	87.8	88.5	86.8	86.4	87.6	88.8	87.1

出典) Ministry of Education, Science and Technology, *Education Sector Issues, Challenges, Policies and Strategies*, 2001.

初等学校8年間の修了率は40%台であり、中途退学者が多いことも問題である⁽¹⁹⁾。ユネスコ統計研究所の推定値によれば、2000年の粗就学率は94%（男95%、女93%）、純就学率は69%（男68%、女69%）である⁽²⁰⁾。

ケニアにとって大きな問題は、1980年以降、ほとんど初等教育就学率の改善が見られず、さらに教育の質も悪化していることである。周辺国に比べ絶対的な就学率では優位にあるが、ここ20年間に就学率の停滞、低下に歯止めをかけられなかったのは、内戦のあった国々を除くとケニアなど例外的に数カ国あるだけである。

(2) 教育改革の動き

初等教育の無償化は、何かの計画に基づいて実施されたものでないことは前にも述べた。FPE実施数年前に、ケニア政府は教育制度諮問委員会（The Commission of Inquiry into the Education System of Kenya）を、『教育訓練マスタープラン（1997-2010）』の完成に連動させ、1998年5月に発足させている。そこでは、教育システム全体の効率的な運営、そして教育における民間の活動をどのように支援していくことが重要か述べられている⁽²¹⁾。その前提には、国家財政がUPEを達成するには十分でないことがある。現在の無償化政策はそのような現実的な議論から出てきたものではない。

この委員会の特徴は、一般国民およびあらゆる機関から意見を集約し提言を作成したことである。その委員長に指名されたのがD.K. コエチ(Koech)であり、その名前から2000年に刊行された報告書(*Total Integrated Quality Education and Training: TIQET*)は、コエチ・レポートと通称されている。このレポートには現在の危機的状態から教育を救うための558の提言が盛り込まれ、題名が示すとおり教育の質的改善に焦点が当てられている。このうちの約100項目は財政的裏づけが必要であり、その実施にはケニア政府だけでなく、保護者、コミュニティー、援助機関からの追加的資金援助が必要である⁽²²⁾。このような国民の声を集め、具体的な提言をまとめた報告書がモイ大統領（当時）に提出されながら、受験科目数の削減などを除けば、ほとんど実行されてこなかった。

ケニアの教育は、先のTIQETでも分析されているように、留年者および中途退学者数が多く、かつ児童対教員比率が低いこと、すなわち教員の効率的な活用

が行われていないことである⁽²³⁾。そして、教育予算を増加させてきたにもかかわらず、就学率と卒業率は低下し続けてきた。したがって、教育システム全体の抜本的改革が必要であることは、誰しもが認めるところである。

このように教員の有効活用がケニアの教育を危機的状況から脱するために重要な点である。現状ではケニアの教育支出は投資ではなく消費されているだけであり、子どもたちの学習のために、限られた財政を効果的に使っているとは言えない。しかし、校長を含めほとんどの教員が所属している KNUT (Kenya National Union of Teachers) の影響は絶大であり、教員の待遇改善は政治問題でもある。たとえば、1997年は大統領選挙の年であったが、教員はストライキを決行し、5年間にわたって最終的には150~200%給与を上げる公約を獲得した⁽²⁴⁾。

3. 1990年代の問題分析と初等教育の無償化

ケニアの1990年代は、1980年代に引き続き、教育にとって失われた10年であった。1980年代の停滞は、それまで建前上、無償としていた教育に、世界銀行などの構造調整により受益者に負担を求める政策転換を行ったためであると一般に認識されている⁽²⁵⁾。この影響は少なくないが、それだけが就学の停滞を招いた要因ではないだろう。正確に言えば、このような家庭の経済的負担にこの停滞の原因を求めるあまり、その他の要因の改善が十分行われてこなかったのではないだろうか。FPE 政策の導入自体が、経済的負担を軽減すれば就学が促進されるという前提に立っているが、UPE達成がFPEの目的であるのならば、このような支援策だけでは十分ではない。

ケニアの初等教育就学率と修了率は、教育予算を増加させてきたにもかかわらず、低下し続けてきた⁽²⁶⁾。財政的な保証もなく教員給与を急速に上げ、かつ教員数を増加し1人当たり教員の負担を軽減した。1990年に無資格教員の割合は30%だったが、1998年には3%まで改善されている⁽²⁷⁾。しかし、無資格教員数を減らすことにより教育の質を改善し、就学率を高めようとする方策は、うまく機能しなかった。資格は取得しても教育学的技能や子ども中心の教授法といった、直接的に授業改善が行えるような教育・訓練内容ではなかった⁽²⁸⁾。教員の高学歴化は、教育の質を高めると評価される一方、教育財政に大変な負担を強いる結果となり、ますます教員給与以外の教材などに振り向けられる予算は減ることに

表3 1990年代の教育発展の阻害要因と無償化による改善レベルの評価

①伝統的文化的価値観と風習
<ul style="list-style-type: none"> × 女子教育に対する固定観念がコミュニティーおよび保護者にある。 × 小学校の必修科目である宗教教育に関する誤った先入観がある。 × 乾燥・半乾燥地域での遊牧などの伝統的経済活動様式が学校教育に合わない。 × 伝統文化のある面と近代教育の間に葛藤がある。
②費用と財政
<ul style="list-style-type: none"> ○政府と家庭のパートナーシップ関係がユーザー・フィーの急増で崩れた。 △教員給与以外の教育予算が不足し、学校施設や教科書・教材が不適切である。
③カリキュラム
<ul style="list-style-type: none"> × 現行の8-4-4制では教科数とその内容があまりに多すぎる。 × カリキュラムが子どもの学習ニーズに十分合致していない。
④学校運営
<ul style="list-style-type: none"> × PTA など自治組織は弱く、学校運営はほとんどが校長に委ねられている。
⑤マクロ・ミクロ政策と計画
<ul style="list-style-type: none"> △社会システムが全民衆に対して公平かつ効果的に十分に行き届いていない。 △政策決定が効果的に社会経済開発を促進するように実施されない。
⑥教員の問題
<ul style="list-style-type: none"> △児童数増に比べ教員数を2倍の割合で増やし教育予算の大半を給与に使った。 × 教員の配置にかなりの地域格差があるため、ある地域では余剰教員がいる。 × 教員の給与および社会的地位が低く、モラルとやる気の低下を招いている。
⑦援助資金の効果
<ul style="list-style-type: none"> △被援助国の開発ニーズに対し、援助機関側の関心と目的に合わせられている。 ○援助機関の計画や実施方法は、被援助国の全体計画に結びついていない。 × 援助資金は故意か無意識か、コミュニティーと官僚の援助依存性を高めてきた。

FPE 導入後のインパクト評価：

- かなり改善される事項、△ある程度改善される事項、×ほとんど関係ない事項

注) Makau, B.M. with Kariuki, M.W., Obondoh, A., & Syong'oh, G.A., *Harnessing Policy and Planning for Attainment of Education for All in Kenya*. Research Report Prepared for ACTIONAID, Nairobi, 2000, pp.89-92 による要因分析に筆者が無償化による改善レベルを評価した。

なった。

マカウらは、1990年代のこのような教育の停滞要因を次の7つの視点から分析している⁽²⁹⁾。それぞれの事項がFPE実施により、どの程度改善されたかを大枠で評価したところ、その結果は表3のとおりである。

これからわかることは、FPEの導入だけでは彼らが分析した初等教育普及の停滞要因のごく一部しか改善されないことである。一見かなりの改善が期待される②の費用と財政についても、視点を変えれば逆効果にもなる可能性がある。政府と家庭のパートナーシップであるが、FPEを導入したことにより、逆に家庭の学校への参加が衰退している場合も多い。そして、教員給与以外の教育予算は確か

に増えているが、これは従来保護者が負担してきたものとほぼ同額であり、国の財政を圧迫することになっている。⑥の教員の問題については、教員をどれだけ効率的に活用できるか今後の計画次第である。⑦の援助の効果は、FPE 導入はケニア側の主導であることからすれば改善となるが、援助としての効果の有無を判断するのは難しい。

4. 初等教育無償化政策の妥当性とインパクト

(1) 国家レベル

教育省発表の最新の資料によれば、初等学校の児童数が590万人(2002年)から720万人(2003年)へ130万人(22%)増加したことになっている⁽³⁰⁾。近年、毎年2%程度の児童の増加があるところ、無償化政策自体のインパクトを計測するのは難しいが、20%程度の児童は、無償化が契機となり初等学校へ登録されたことが想定される。2005年までに UPE を達成することを国家の目標としているケニアにとっては、粗就学率とはいえ、国家全体で100%を超えたことは政治的な意味合いを持ってくるであろう⁽³¹⁾。就学率のもともと低いコースト、ナイロビおよびノースイースタンの各州においては、大幅に改善されている。これにより統計上で、ケニアはアフリカ諸国のなかでも教育の普及の度合いが最上位のレベルに分類されることになるのは間違いない。

しかし、表4のとおり、教員が新たに雇用されるわけでもないため、教員1人

表4 州別初等教育粗就学率と増加率(2003年)

州	粗就学率(%) (2003年)	対前年比 増加率(%)	児童対教員比率(人)
コースト	82	20	43
セントラル	102	7	36
イースタン	110	9	35
ナイロビ	62	42	48
リフトバレー	103	8	38
ウェスタン	119	13	46
ニャンザ	120	16	44
ノースイースタン	25	22	53
平均	104	15	40

出典) Saitoti, G, "Lecture Delivered at the Workshop to Review Progress on Implementation of Free Primary Education", Nairobi, 28-30 July 2003 より作成。

当たりの児童数は増加することになる。全国平均で児童対教員比率が40になったこと自体は、教員の非効率性が問題になっていたことからすると悪いことではない。ここでの問題は、低学年のクラスである。国レベルの学年別児童数を1年と8年で比較すると、8年に在籍する児童数は1年のおよそ半数である。言い換えれば、平均では40人であっても、低学年では60人ぐらいのクラスサイズになっていることである。特に、FPE 実施に伴い、2003年の1年生のクラスは教室に入りきれないぐらいの児童が集まっている学校が多い。

このように就学者数が急増し、就学率が上昇することの教育の質への負のインパクトについては、政策文書に質を犠牲にすべきでないことは明言されているものの、計画的に就学者数を増加させたわけでないだけに、これからさらに大きな問題が表出してくる可能性がある。たとえば、中途退学者は今まで以上に増加するであろうし、留年者も増えるであろう。教育システム全体としては、非効率な方向へ向かっていると考えざるを得ない。本来であれば効率的な教育システムを構築した上で量的な拡充を図るほうが、限られた予算の有効活用からすれば好ましい。根源的な就学を妨げてきた伝統的価値観、教育内容、学校運営などを取り巻く諸問題の解決を行わずに、金銭的なインセンティブだけを付け、名目上の就学率を向上させても、その結果は社会的に混乱こそあれ、長続きはしないであろう。

(2) 学校レベル

学校レベルでは、国レベルの統計資料からは理解しにくいさまざまな問題が起こっている。特に問題なのは、貧困度の高い地域での1年生の急増である。今回のケース・スタディにおいて調査対象としたナロック県のB校では、2003年10月時点の8年生がわずか5人、2年生も30人しか在籍していないが、1年生の数は77人である。特に学校に慣れるまで時間のかかる1年生のクラスサイズがこの規模であれば、効果的に学習ができるとは考えられない。2クラスに分けて授業をするだけの教員もいないし、教室もない。学校へ登録はされているが、適切な学習ができるような環境にはない。

教育費用については、これまで各学校において、学期ごとに一定額を保護者から集金し、学校運営のために活用するのが普通であった。このような自助努力は

伝統的にケニアに存在し、「ハランベ」と呼ばれている。同県のA校では、200シリング（約2.6ドル）を毎学期、年3回集めてきた。FPEの導入により、このハランベ活動は禁止され、児童1人当たり年間1,020シリング（約13ドル）を政府が負担することを表明し、そのうち633シリング（約8ドル）が2003年5月に学校に支払われている⁽³²⁾。これに加え、学校1校当たり28,871シリング（約370ドル）が手当てされ、これらの資金をもとに教科書などの教材を購入することが決められている⁽³³⁾。A校の例では、金額面ではこれまで保護者から集めていた総額とほぼ同等の金額がすでに政府から支払われ、それに基づき教科書などの教材も購入されている。

ところが、学校側で起こりつつある問題として、次のような3つの事柄がある。まず、これまで学校運営委員会の合議により、学校で必要となる物品は学校側の判断で自由に購入することができたが、今回は、その用途が制限され、地域の事情に合わない場合が出てきている。たとえば、教科書を最低3人に1冊購入することが決められているところ、A校では真新しい教科書が厳重に管理された棚に並んでいるだけで、頻繁に使われた形跡がない。多くの教師は、教科書を使って効果的に授業を進めた経験がないため、有効な使い方がわからないのである。

次に、保護者の学校運営への参加の問題である。これまで保護者の側が教育費用を負担する分、自然と学校の運営に参加する機会があった。それが、FPEにより教育は国が無償で行ってくれるものだという理解から、学校教育への関心が逆に低くなってきていると言う。したがって、これまでハランベにより対応していた教室建設などの施設拡充に対して、保護者の協力が得られなくなっている。これらの2点は、表3の②にある費用と財政の面でFPE導入の結果、国レベルでは改善されていると判断される事項である。しかし、学校レベルのインパクトでは、このような意外な結果を示している。

最後に、児童の学習到達度が全般に低下することへの危惧である。これまで経済的な理由で就学できなかった子どもが学習機会を新たに得たとしても、学校の環境に慣れるにはかなりの時間が必要である。たとえば、A校では、2003年の2、3年生は3～4%（各3人）だけがナーサリー（就学前教育）の経験がないだけなのに対して、新1年生115人の10%（12人）はナーサリーへ通った経験がない。就学前教育を受けた子どもは、初等学校において中途退学する率が低いことが言わ

れており⁽³⁴⁾、今後中途退学や留年が増加することが心配される。

この他に、都市部を中心にアカデミーと呼ばれる地域の貧困層を対象とした私立初等学校が数多く存在し、公教育を補完し、教育の底辺を支えてきた。ところが、今般の公立校の無償化により、そこで学習していたかなりの子どもたちが公立校へ転校し、このような私立校は経営が成り立たなくなる例もある。初等教育は国が責任を持ち無償で行うべきであるとの理想もあるが、このような私立校を支援するのがこれまでの政府の方針であったことからすると、このことはUPE達成に向けてマイナスであったと考えざるを得ない。

5. 無償化政策の自立的持続発展性

(1) 財政面からの検討

現在のケニアの経済状況からすると、今後著しく国家歳入が増えるとは考えにくい。ケニア政府の経常予算に占める教育予算の割合は、35～40%にも及んでいる⁽³⁵⁾。初等教育予算の98%が教員給与であるが、この教育予算および教員給与割合の高さは、アフリカ諸国のなかでも突出している。教員も含め公務員の給与は、GDP比において周辺諸国より著しく高い⁽³⁶⁾。それにもかかわらず、政府はKANUとの交渉により、教員給与を改善することを約束している。

FPEを実施するだけの財源は確保されておらず、その追加資金は、自然と援助機関に依存することになる。ケニア政府はそのために前年の4倍以上の25億シリングを2003年の補正予算に組み、FPE実施のために合計36億シリング(約4,600万ドル)を計上している⁽³⁷⁾。それに対し、英国(12億シリング)、世界銀行(38億シリング)、OPEC(11.7億シリング)がそれぞれ支援を表明している⁽³⁸⁾。このように、大半のFPE実施のために必要となる予算は、世界銀行と英国からの支援を得ることになっている。

ここで明らかなのは、海外からの援助がなければFPEの継続は困難であることで、自立的な持続発展性は期待できないことである。1988年から実施された受益者の負担を求めるユーザーチャージの考えがようやく浸透し、伝統的なハランベーの意識も高まってきたところで、再び初等教育は国が面倒を見ることを宣言してしまったわけである。国が本来の責任を全うするようになったと考えられなくもないが、教育システム自体が効率的に機能してないのであるから、政治的に

は意味があっても、限られた国家財政の有効な使用になっているかは疑問である。

(2) 教育面からの検討

急激に児童数が増加したことにより、低学年において学習環境が悪化することになる。クラスサイズが大きくなり、教室などの学校施設もその数に見合っていない。教員の数が増えたとしても、無資格あるいは経験の少ない教師が教えることになる。児童の年齢差はこれまで以上に大きくなり、授業を行うのも難しくなる。学習効率も悪くなり、最低限の識字のレベルに達するまでの年数もこれまで以上に必要になる。つまり、家庭に教育費用の負担がなくとも、教育の質が低く、子どもが勉強できないのであれば、学校に送る意味はない。誰もが学校へ行くようになれば、学歴インフレが起こり、社会的には初等教育を受ける利点が見えにくくなる。また、中途退学と留年する子どもの数が増え、その影響を最も受けるのはFPEの導入による最大の裨益者であるはずの貧困家庭の子ども、特に女子児童である。

中途退学に関しては、個人的な要素、たとえば年齢、母親の教育レベル、宗教などが、男子より女子児童の中途退学に影響があることがわかっており、逆に言えば、女子の中途退学の抑止には、学校側だけの努力では限界がある⁽³⁹⁾。学校側からだけの視点では、仮に教育費用の負担はなくとも、児童の就学を継続させることは容易ではない。

表5はA校およびB校の最近3年間の新入生数を比較したものである。FPEが導入された2003年に新入生が増加していることは当然のように考えられるが、精査してみると、これらの入学者の8～9割は2002年に学校と同じ敷地内にあるナーサリーに通っている。したがって、無償化が決定される前からすでに就学前の教育を受けていたのである。B校校長の説明によれば、この理由は2002年、

表5 ナロック県A、B校の年別新入学者数の比較

	A校			B校		
	男	女	計	男	女	計
2001年	23(50%)	23(50%)	46	13(52%)	12(48%)	25
2002年	36(55%)	30(45%)	66	12(46%)	14(54%)	26
2003年	55(55%)	45(45%)	100	51(69%)	23(31%)	74

注)留年者を除く純入学者数を比較している。

2003年はその前年に比べて降雨量が豊富にあり、子どもが家事労働で必要でなくなり、経済的に多少のゆとりができたことを挙げていた。2003年の入学者で女子の割合が少ないのは、保護者が男子を優先して学校に送る傾向、および貧困家庭では家畜が少なく、男子の労力を必要としないため、家事労働に不要な男子を通学させることもあるとのことであった。

個々の子どもにとって学校へ通うことが有意義であるには、最低限の教育の質が確保されていればこそである。しかしそうでない場合は、無償化の裨益を受けるはずの子どもが、ただ学校で無為な時間を過ごすだけになる可能性があることを忘れてはならないであろう。

おわりに

無償初等教育は、長期的にはすべての国で実現されるべきであろう。しかし、ケニアのように教育システム全体がさまざまな非効率性と問題点を包含し、それが正確に認識されているにもかかわらず、その改善を行わないまま無償化を進めることは、政治的な意義を除けば、子どもたちが裨益するものではない。そして、家計のなかで教育費用の負担を軽減することは就学を促進する要因の1つではあるが、伝統や価値観、カリキュラムなど複合的な要因があり、それらは無償化することによって改善されることではないことを述べた。無償化政策実施から1年足らずの時点で総合的に評価することは困難であるが、この初期の時点でケース・スタディから得られた問題点を指摘することが本論の意義の1つでもある。

教育を受けることが基本的人権の1つであることからすれば、財政的なことや経済的な理由から初等教育の是非を論じることは正しくないかもしれないが、子どもたちを無理に学校へ囲み込むことで教育の効果があると考えするのも間違いである。教育へのアクセスと同時に教育の質が問われるべきであり、学習の成果がない限り貧困家庭では子どもを継続的に学校へ送ることもないであろう。

最低限の質をともなった初等教育の完全普及は、現在のケニアの経済状況からすると、保護者やコミュニティの負担なくして実現不可能である。伝統的に自助（ハランベ）の精神が根付いているケニアの社会において、この民衆の力を教育の現場で生かしてきたのがケニアの教育文化であった。そのような学校文化を支援するような国の方策が求められている。また、初等教育の無償化が学校レ

ベルでどのような影響を及ぼし、個々の児童がどのように進級、あるいはどのような理由で中途退学・留年するのか引き続き注視し、家庭の視点から学校の意義をそれぞれの社会の文脈において問い直す必要がある。

〔注〕

- (1) この一連の会議は、カラチ(1960年)、アジスアベバ(1961年)、サンチャゴ(1962年)、トリポリ(1966年)で開催されている。これ以前には、国連総会において「世界人権宣言」(1948年)、「児童の権利に関する宣言」(1959年)を採択し、教育は万人(特に子ども)の権利であると宣言している。
- (2) 内海成治「教育と開発」『地球規模の課題(国際協力概論)』国際協力事業団、1996年、52-91頁。
- (3) UNESCO, *EFA Monitoring Report*, 2002, p.52.
- (4) 学齢児童の10人に4人は初等学校に行っていないことに加え、教育の質が著しく低いのが普通である。
- (5) UNESCO, *op.cit.*, p.97.
- (6) Republic of Kenya, *Kenya Education Commission Report (Part I)*, Nairobi: Government Printer, 1964, p.66.
- (7) Sifuna, D.N., *Short Essays on Education in Kenya*, Nairobi: Kenya Literature Bureau, 1980, p.159.
- (8) Otiende, J.E., Wamahiu, S.P., & Karugu, A.M., *Education and Development in Kenya: A Historical Perspective*, Nairobi: Oxford University Press, 1992.
- (9) Amutabi, M.N., "Political Interference in the Running of Education in Post-independence Kenya: A Critical Retrospection", *International Journal of Educational Development*, 23, 2002, pp.127-144.
- (10) World Bank, *African Development Indicators*, 2003.
- (11) 前田美子「セクターワイドアプローチにおけるオーナーシップ形成—ウガンダの教育セクターを事例として—」『アフリカ研究』第61号、2002年、61-71頁。
- (12) 日本の外務省の分類では、スーダンを中近東地域に含めるため47カ国になる。
- (13) World Bank, *op.cit.*, p.323 (比較的人口が多く、就学率の良好な南アフリカ共和国とナイジェリアを除くと、それらの数値は72%(1980年)と66%(1990年)になる)。
- (14) マラウイは、Ministry of Education, *Education Basic Statistics 1997*, 1998による。ウガンダは、Uganda Bureau of Statistics, *Statistical Abstract 2000*, p.27による。
- (15) Milner, G., Chimombo, J., Banda, T., & Mchikoma, C., *The Quality of Education: Some Policy Suggestions Based on a Survey of Schools, Malawi*, Paris: UNESCO, 2001, p.60.
- (16) Kazamira, E., & Rose, P., "Can Free Primary Education Meet the Needs of the Poor? : Evidence from Malawi", *International Journal of Educational Development*, 23, 2003, pp.501-516.

- (17) この数値は政府発表のもので、表1の世界銀行のデータに比べると数%高めである。
- (18) Ministry of Education, Science and Technology, *Education Sector Issues, Challenges, Policies and Strategies*, Working Document for the National Forum on Education, 2001.
- (19) *Ibid.*
- (20) <http://portal.unesco.org/uis/>
- (21) Republic of Kenya, *Totally Integrated Quality Education and Training (TIQET)*, Nairobi: Government Printer, 2000.
- (22) Abagi, O., *Public and Private Investment in Primary Education in Kenya: An Agenda for Action*, Nairobi: Institute of Policy Analysis and Research, 1997.
- (23) Abagi, O., & Odipo, G., *Efficiency of Primary Education in Kenya: Situational Analysis and Implications for Educational Reform*, Nairobi: Institute of Policy Analysis and Research, 1997.
- (24) *Ibid.*, p.20.
- (25) Makau, B.M. with Kariuki, M.W., Obondoh, A., & Syong'oh, G.A., *Harnessing Policy and Planning for Attainment of Education for All in Kenya*, Research Report Prepared for ACTIONAID, Nairobi, 2000, p.17.
- (26) Abagi & Odipo, *op.cit.*
- (27) Republic of Kenya, *Economic Survey 2001*, Prepared by Central Bureau of Statistics, Nairobi: Ministry of Finance and Planning, 2001, p.36.
- (28) Makau, *et al.*, *op.cit.*
- (29) *Ibid.* (この研究はNGOにより実施されたものであるが、公正にケニアの教育を論考したものとして、その成果は高く評価されている。)
- (30) サイトティ教育大臣によるFPEのワークショップ配布資料(Saitoti, G., "Lecture Delivered at the Workshop to Review Progress on Implementation of Free Primary Education", Nairobi, 28-30 July 2003)による。政府発表の年報(*Economic Survey 2003*)では、2002年の児童数は、637万人となっている。
- (31) 粗就学率が100%を超えたのは今回が初めてではない。これまでの最高値は1980年に115%を記録している。
- (32) A校およびB校で確認したところ、実際の児童数の7割程度を乗じた金額が学校に支払われていた。
- (33) Saitoti, *op.cit.*
- (34) Lockheed, M.E., & Verspoor, A.M., *Improving Primary Education in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1991.
- (35) Republic of Kenya, *Economic Survey 2003*, 2003, p.97.
- (36) Republic of Kenya, 2000, *op.cit.*, p.250.
- (37) Republic of Kenya, 2003, *op.cit.*, p.37.
- (38) 英国、世界銀行の金額は、Republic of Kenya, 2003, *op.cit.*, p.45による。OPECの金額は、

Daily Nation, 24 January 2003, p.3を引用した。

- ③⑨ Lloyd, C.B., Mensch, B.S., & Clark, W.H., "The Effects of Primary School Quality on School Dropout among Kenyan Girls and Boys", *Comparative Education Review*, 44(2), 2000, pp.113-147.

Efforts towards Universal Primary Education in Kenya :
The Current Situation and Issues in Free Primary Education

Nobuhide SAWAMURA
(Hiroshima University)

Achieving universal primary education (UPE) is one of international development goals. In the light of this goal, the Kenyan Government introduced a policy of free primary education (FPE) effective in 2003, when the new government came to power. Although some other countries have introduced FPE, its introduction has not been based on careful planning and preparation. It is often introduced as a political decision. This has marginalized the role of research and professionals. The article is a report on a case study of critical analysis of implementing FPE policy in Kenya, and implications for the achievement of UPE are explored.

Many sub-Saharan African countries gained independence from colonial rule in the early 1960s. School enrolment ratios have since then steadily increased. However, African economies stagnated, particularly in the late 1970s and 1980s. Enrolment ratios did not improve, and at the same time there was a decline in the quality of education. One third of out-of-school children are in sub-Saharan African countries; hence achieving UPE is always a priority in their national plans. Malawi and Uganda attempted to attain UPE by implementing an FPE policy, but this resulted in further lowering education quality. Class-sizes became larger, particularly in the lower grades. There was a shortage of classrooms and teachers to accommodate the dramatic increase in the number of pupils.

The Kenyan Government spends almost 40 per cent of its current national expenditure on education. Education indices such as primary school enrolment ratios of the country are good in comparison to those of other developing countries. However, the Kenyan education system is characterized by inefficiency in terms of the utilization of teachers and high grade repetition and dropout rates. The Kenya National Union of Teachers (NUT) has strong power in the political arena, and teachers in Kenya are relatively well paid in comparison with those in neighboring countries. However, the enrolment and completion rates in primary education have been declining in spite of an increase in educational budgets. Drastic measures need to be taken to reform the education system as a whole.

The impact of FPE in this country has been huge. The number of pupils in 2003 increased by 15-20 per cent, compared to that of 2002. The gross enrolment ratio is now 104 per cent. Kenya is therefore now categorized as one of the few well-performing countries in achieving the UPE goal. Quality, however, is still problematic. At the school level, FPE has had a negative impact, as the money received is supposed to be used for purchasing learning materials as per the government's instruction. This conditionality sometimes hampers effective school management, as needs are different from school to school. Second, the participation of parents and their contribution to schools have understandably decreased, as they do not pay any fees or levies. Third, the average academic performance of pupils is likely to become worse, as the new admissions are primarily from poor families.

FPE is highly dependent upon international donor assistance; hence its sustainability is questionable. This is counter to the current idea of self-help and recovering from aid-dependency syndrome. It is right for the government to take responsibility for primary education; however, in a situation where the education system is not functioning efficiently, limited national budgets cannot be utilized effectively. The beneficiaries should be pupils, but high quality of education in an era of rapid expansion of enrolments cannot be attained and sustained when motivation for learning is low. The provision of low quality education may only make children in primary schools victims of mis-education.

Many countries have laws which state FPE as a long-term development goal. In Kenya, various inefficiencies and problems in the education system need to be overcome before children are able to benefit from FPE. The decline of enrolment ratios in the 1980s and 1990s often resulted from introduction of cost-sharing policy in education. Also, reducing the families' monetary burden for their children's schooling is supposed to be one important factor to encourage schooling. For FPE to have an impact, many other factors, including traditional values and the curriculum content, need reviewing in order to remove obstacles to learning. Schools need to have viable learning activities. What is critical for them is to have access to quality education. Quantitative expansion alone is inadequate and qualitative improvement is a prerequisite for FPE.

Kenya may find it difficult to achieve universal quality primary education unless there is continuous involvement of and contribution from the community and from parents. Kenyan society traditionally has a spirit of 'harambee' (self-help), which forms the core of education culture there. Arguably, it is now important to find ways to strengthen such spirit and also to re-examine the role

and value of schooling from the viewpoint of families, rather than that of schools and teachers. To do this, it is necessary to pay particular attention to the impact of FPE on individual pupils rather than on the nation as a whole.