

## 初等教育の無償化導入が教育現場に与える影響

### —ザンビアにおける PTA 費廃止がコミュニティ参加に与える影響を中心に—

松原 憲治

広島大学大学院 国際協力研究科 院生  
〒739-8529 広島県東広島市鏡山1-5-1

#### 1. はじめに

初等教育の完全普及 (Universal Primary Education: UPE<sup>1</sup>) には、特にサブサハラ・アフリカ地域の就学率向上が鍵である (UNESCO 2002, 16)。近年、同地域のいくつかの国々では就学率の大幅な伸びを経験しているが、これは初等教育の無償化 (Free Primary Education: FPE) 政策の効果と考えられる (World Bank 2004a, 8; 山田 2006, 1)。FPE 政策の中身は、授業料等のユーザー費 (Users Fees: 保護者負担の学校教育にかかる費用) の無償化にあり、保護者の経済的負担を減らすことで、子どもの就学に対するインセンティブを高めようとするものである。

ユーザー費は授業料のほかに、PTA<sup>2</sup>費、教科書購入費、制服購入費、テスト費、通学費や授業参加時間によって失われる家事労働等の機会費などを含む (World Bank 2004a, 6)。アフリカにおいては、最も一般的なユーザー費は PTA 費である<sup>3</sup>。また、ユーザー費は直接的な費用と間接的な費用とに分類されるが、通学費や昼食代といった間接的な費用も、貧しい家庭の子どもにとっては学業を中止し、ドロップアウトする理由となりうる (Riddell 2003, 1)。しかしながら、FPE 政策で廃止されるユーザー費は、主に PTA 費の廃止と授業料である。これらが現在の FPE 政策の核を成している (Riddell 2003, 17-18; Murphy 2003, 2)。

#### 2. 問題の所在

サブサハラ・アフリカ地域のザンビアでは、1965年の独立後にカウダ大統領によって授業料が廃止され、中央政府の制度上、初等教育の授業料は無償であった (Carmody 2004, 27)。しかし、PTA 費については、2002年に FPE 政策が導入されるまで、保護者からの徴収を正式に認めていた。この背景には、教育費の受益者負担策 (Cost Sharing) があった。受益者負担策が実施された要因として、1970年代半ばから始まった、経済の停滞及び学齢児童の増加による教育の量及び質の低下<sup>4</sup>が指摘される (大津 1999, 57; JICA 2002)。同時に受益者負担政策はザンビアの教育システムの中に既存の、いわゆるパートナーシップ<sup>5</sup>の理念を具現化するものでもあった。ここでのパートナーシップの意味は、政府だけではなくコミュニティや NGO 等が、共に教育に対して責任を担うというものである (Lungwangwa 1998)。政府は受益者負担策について、単に経済的な問題を解決するための選択肢ではなく、アカウンタビリティと効率性を向上させるためのより良い選択肢であると説明した (Carmody 2004, 59)。そして、教育費の負担だけではなく、教育政策の立案・決定やカリキュラム開発においてもコミュニティ参加を期待していた (MOE 1977)。1996年には、教育省の政策文書「Educating Our Future」<sup>6</sup>でその受益者負担策に関する見解を確認し、政府は学校<sup>7</sup>の主な運営費に責任を持つ一方、コミュニティは教育費全般について適度な責任を政府と共有するとした<sup>8</sup> (MoE 1996, 25)。

このように、PTA 費徴収を中心に据える教育費の受益者負担策は、コミュニティの学校教育への経済的支援を促しながら、理念としてはコミュニティの学校運営への参加を推奨していたのである。ここで、コミュニティ参加という理念については、実際の PTA 費徴収の影響をみながら、教育現場への適合性を議論しなければならない。

ザンビアには多くの貧困家庭が存在するが、ここでは PTA 費の支払いが容易ではなく、教育よりも食物などの基本的欲求が優先されていたとされる（大津 1999, 56）。また 1990 年代には、PTA 費は緩やかながらも増加を続け、2000 年に児童一人当たり年平均 10,544 クワチャ（2000 年のレートで約 3.7 ドル）に達し（Jishnu et al. 2004）、精度は低いが多くの研究から、90 年代の高い PTA 費と低い就学者数の間に関係があるという結果が示されていた（World Bank 2004b）。PTA 費の増額と直接的な因果関係が認められたわけではないが、1991 年に 93% であった総就学率は、1999 年には 75% に落ち込んだ<sup>9</sup>。大津（1999, 58）は、教育費の受益者負担策は就学率低下を招いた原因の一つである可能性が高いと指摘している。

2002 年にザンビアは FPE 政策を実行に移し、初等教育レベル（第 1-7 学年）の PTA 費は廃止された<sup>10</sup>。PTA 費廃止による就学率の伸びは、FPE 政策を実施した他のアフリカ諸国<sup>11</sup> に比べ緩やかであったが、次第に増加し、2005 年には純就学率で 89% に達した<sup>12</sup>。このように FPE 導入後に就学率は上昇したが、その理由が PTA 費の廃止に起因した家庭の教育関係の出費減によるものかは、明確ではない。2000 年に PTA 費の年平均が約 3.7 ドルであったことはすでに示したが、この頃保護者が子どもの初等教育に使った費用は、1 人あたり平均 17 ドルであった<sup>13</sup>（World Bank 1999）。また、DFID が実施した別の調査では、家庭の初等教育への出費は、男子に 24,427 クワチャ（当時のレートで約 6.0 ドル）、女子に 27,190 クワチャ（同様に約 6.7 ドル）であったが、PTA 費の廃止によって抑えられた出費は 7,200 クワチャ（同様に約 1.8 ドル）であったという（Siobhan et al. 2002）。このデータは、家庭の初等教育への出費の中で PTA 費はそれほど大きくない割合であることを示す。ただし、この保護者の負担額のデータは平均値であるから、例えば家庭の経済状況が異なれば、PTA 費の負荷も各家庭で異なると推測できる。ゆえに、経済的基盤

の異なる地域における、PTA 費廃止の影響の分析が必要である。その結果をもとに、前述のコミュニティ参加について議論がなされるべきである。

そこで本研究は、ザンビアの農村部と都市部において PTA 費廃止の現状を教育現場レベルで分析し、さらにそれらが学校運営に関するコミュニティ参加に与えた影響を明らかにすることを目的とする。

### 3. 研究方法

まず、教育現場における PTA 費の意味を再確認するため、事例校において学校予算の詳細を調査する。次に農村部と都市部において、PTA 費の徴収額を FPE 導入の前後において比較する。最後に、PTA 費廃止に伴う学校とコミュニティとの関係の変化を、校長の視点から明らかにする。

研究の事例としては、ザンビア南部州のチョマ県を対象とし、チョマ県教育事務所及び県内のチョマ B ゾーン<sup>14</sup>内の学校 5 校（A,B,C,D 及び E 校）について資料分析及び校長インタビュー調査を実施した。適宜、校長以外の教員にもインタビューを行った。5 校のうち 2 校は都市部、3 校は農村部の学校である。この農村部の学校のうち 2 校は、チョマ中心部から無舗装路で 30km 以上離れており、僻地の学校といえる。現地予備調査を 2005 年の 9 月、本調査を 2006 年の 7 月に実施した<sup>15</sup>。校長インタビューは 2006 年 7 月 24 日から 27 日の間に行い、一人あたり 40 分程度のインタビュー時間を使った。インタビュー形式は質的な調査内容であることを踏まえ、半構造的インタビューを用いた。

### 4. 調査結果

#### 4.1 事例校の収入の詳細

まず、学校 A を事例に 2006 年第一学期の学校予算を示す。調査対象の学校 A は、地方都市チョマの中心部から約 2km に位置し、第 1 学年から 9 学年で約 1,700 名（正規のみ）の児童を有する。比較的優秀なスタッフに恵まれ、識字教育や通信教育プログラムのパイロット校の指定を受けており、チョマにおけるモデル校である。ザンビアの教育システムは初等教育において 9 年制<sup>16</sup>をとっており、基礎学校（Basic

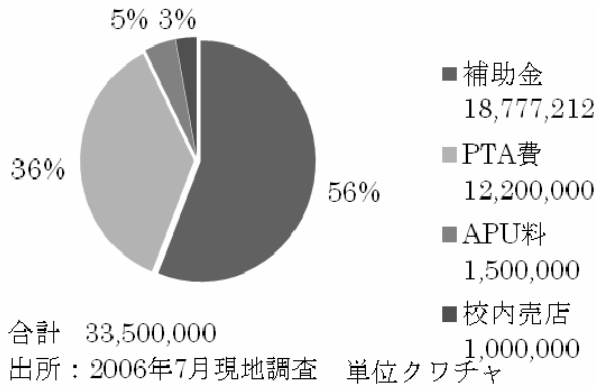


図1 A校の収入の内訳

School) と呼ばれている。

収入の主な内訳は、中央政府からの補助金、PTA費（第8、9学年から徴収）、課外授業料、及び校内売店の売り上げであった。

### 総収入

収入の内訳は図1の通りである。A校において、調査時期の2006年第一学期の総収入は約33,500,000クワチャであった。FPE導入に伴う中央政府からの補助金と第8,9学年の保護者・児童から徴収しているA校のPTA費が、それぞれ総収入の56%、36%を占めており、これら2つが基礎学校において主要な財源であった<sup>17</sup>。

### 補助金

ザンビアでは、FPE導入以前の1999年から基礎教育投資計画(BESSIP<sup>18</sup>)で設置された補助金(BESSIP Grant<sup>19</sup>)が基礎学校に支給されていた。2003年2月の教育省セクタープラン(Ministry of Education Sector Plan: MoESP<sup>20</sup>)開始後、新しい補助金(Sector Pool Fund若しくはPool Fundと呼ばれることもある)が導入された。この補助金の支給額は、各基礎学校の初等教育レベル(第1-7学年)の就学者数を基に計算される。2006年第一学期は児童一人当たり12,817クワチャ、A校としては18,777,212クワチャの支給を受けた<sup>21</sup>。

### PTA費

第8、9学年から徴収するPTA費の額は、各学校のPTA会議が通常決定する。A校でのPTA費は1人一学期につき50,000クワチャであった。2006年第一学期におけるA校の第8、9学年の就学者数は269名であったので、PTA費収入の総額は13,450,000(269×50,000)クワチャとなる。しかしながら、すべての子どもがPTA費を要求されたとおり支払うわけではなく、2006年の第一学期には53名が未払いであった。そのうち約半数は、未納のまま第一学期を終了した。そこで、この未納児童数を考慮すれば、PTA費収入の総額は12,200,000クワチャ程度と概算される<sup>22</sup>。これはA校の総予算の約36%である。また、PTA費が学校予算全体に占める割合は、実際の額は特別な変更がない限り一定であり、PTA費は比較的安定した財源として機能している。

現時点における無償化の対象は、初等教育レベルの第7学年までであり、第8、9学年は無償化の対象外である。第1-7学年の児童はPTA費を徴収されないが、同じ学校に通う第8、9学年の児童は、PTA費を納める。ここで本来なら第7学年までの教育活動にかかる諸費用について、補助金がカバーするところであるが、実際には第8、9学年の保護者・児童から徴収されたPTA費が、PTA費を払った児童たちだけではなく、第1-7学年の児童を含めた学校全体の教育活動に使われていた。つまり、PTA費を払う第8、9学年の保護者が、その他の学年の児童の教育活動にかかる費用(授業用教材の購入など)まで負担するという歪んだ構造をもっている。

## 課外授業(Academic Production Units : APU<sup>2,3</sup>)の収入

旧イギリス宗主国の国々では、初等教育修了時に試験（ザンビアの場合には第7学年の終了時）を行うことが多く、この試験は進学のために重要であることから、試験対策の課外授業が行われている。また、教室数の絶対的不足から、多くの学校で二部制、三部制が取られており<sup>2,4</sup>、午前中から始まる最初の部を除けば課外授業として実施されている。これら課外授業は一般に、Academic Production Units（以下APU）と呼ばれるが、正規の授業ではないとの理由で、授業料の徴収は禁止されていない。APU参加児童は受講授業数に応じた授業料を学校に支払うが、APU料の額は各学校の裁量で決定される。A校では、1人一学期につき55,000クワチャをAPU料として徴収していた。調査時においてAPU参加児童数は306人であるが、その不払いの児童数<sup>2,5</sup>（約10%）を考慮すると、APU料の実際の収入は約15,000,000と計算できる<sup>2,6</sup>。ここで、徴収したAPU料は授業実施教員に配分される一方、その一部は教室等の設備使用料<sup>2,7</sup>として基礎学校の収入となる。A校は設備使用料としてAPU料の10%を規定していることから、収入は1,500,000クワチャ程度と概算される。

## 校内売店の売り上げ

A校は学校敷地内に校内売店を有し、児童向けに低額の文房具及び駄菓子類の販売を行っている。運営は、数人の教員が自主的に行い、休み時間には児童も業務を手伝う。一学期間に平均1,000,000クワチャの利益があり、これはすべて学校の収入として扱われる。

## 4.2 FPE導入前後におけるPTA費

次に都市部の大規模校と農村部の小規模校において、PTA費の徴収額をFPE導入前と導入後について比較した。

調査結果としてチョマ県チョマBゾーン内の5校について、FPE導入前と導入後におけるPTA費徴収額を表1に示す。数値は学期毎の一人当たりの徴収額である。ここで、インフレによる物価の変化を実質化する際のデフレーターとして、消費者物価指数（Consumer Price Index: 以下CPI）を用いた。ザンビア中央統計局（Central Statistical Office）によると、1994年を基準(100)としたCPIは2001年では589.6、2005年12月で1305.0であった。したがって、2001年を基準(100)に取ると、2005年12月のCPIは、

表1 FPE前後における1人当たりのPTA費徴収額（学期毎）の比較（単位はクワチャ）

基礎学校の種類		学年	PTA費（一人当たり）		
			FPE導入前 (2001年)		FPE導入後 (2005年)
都市部 大規模校	A校	第1-7学年	16,000	35,408	0
		第8,9学年	30,000	66,390	50,000
	B校	第1-7学年	9,000	19,917	0
		第8,9学年	21,000	46,473	40,000
農村部 小規模校	C校	第1-7学年	1,000	2,213	0
		第8,9学年	22,000	48,686	20,600
	D校	第1-7学年	1,000	2,213	0
		第8,9学年	10,000	22,130	20,000
	E校	第1-7学年	2,000	4,426	0
		第8,9学年		記録なし	20,000

（出所）2006年7月現地調査 1米ドル3,600クワチャ（2001）として計算。表のグレーの部分は、消費者物価指数（CPI）によって補正した値。

221.3 となる。表 1 においてグレーの影が入った数値は 2001 年の値を 2005 年 12 月の物価に補正したものである。この補正した 2001 年の PTA 費の数値は物価の上昇を加味しており、FPE 導入後における 2005 年の PTA 費の数値との比較が容易になる。

表 1 のように、調査を実施したすべての学校で、FPE 導入後、第 1-7 学年の PTA 費徴収は実施されていなかった。一方、第 8, 9 学年については依然として PTA 費の徴収が行われており、FPE 導入後は導入前よりも徴収額が高い。ただし、CPI の上昇を加味すると PTA 費の徴収額はほとんど同じかむしろ低くなっている。

農村部の小規模校では、第 1-7 学年の PTA 費負担は学期毎に 1,000 クワチャ、年間で 3,000 クワチャと、前述の世銀、DFID の調査結果（平均値）より保護者の負担は少ない。また農村部では伝統的な相互扶助の精神が残っており、PTA 費未納の児童も授業に参加できる場合があるという。ここで FPE 導入前の PTA 費と、FPE 導入後の補助金を比較すると、中央政府からの補助金額は一人当たり約 12,000 クワチャ（前述の A 校の値を用いた）であるから、第 1-7 学年の児童への予算は FPE 導入後に拡大している。

一方、都市部の大規模校で第 1-7 学年への児童一人当たりの予算は、物価の上昇を加味すると減じている。

第 8, 9 学年の PTA 費については、農村部小規模校の C 校以外は、ほぼ同様かわずかに減額している。

### 3.3 PTA 費廃止によるコミュニティの学校運営参加への影響

最後に 5 校の校長に行った半構造的インタビュー調査結果を示す。質問内容は、FPE 導入（PTA 費廃止）の前後における学校予算についてその利点と課題に関する一般的なものとした。PTA 費廃止について直接的な質問はしていないが、インタビューの回答には、校長達が PTA 費廃止の影響を自ら述べたものが多く含まれていた。以下に PTA 費廃止の影響について保護者との協力関係に関わる部分をまとめた。

#### ガイドラインによる保護者との関係悪化

初等レベルの PTA 費廃止に伴い、中央政府から補助金の配布が開始されたことはすでに述べた。多く

の校長は、その補助金の使用に関して保護者との関係が悪化したことを指摘した。この補助金は、教育関係者の間ではその使用に関して透明性が高いと評価されるが、保護者の理解を得るには至っていない。かつては PTA 費の使用について、学校と PTA の協議により決定していたため、保護者の意見を比較的反映できていた。現在、補助金の用途については、学校による補助金の不正使用を防ぐ目的もあり、統一されたガイドラインが中央から配布され、それに従わなければならない。ガイドラインには使用に関する詳細な規則が設けてあり、そこに保護者の意見を反映する余地は非常に少ない。結果として、保護者の学校運営への参加は大変困難になった。

#### 経済的支援の減少

保護者との関係悪化は、学校への経済的支援を減少させた。FPE 導入以前は PTA を含む地域のコミュニティが、学校と共同して学校設備の改善プロジェクトをしばしば実施していた。この財源は地域住民からの募金であったが、教育の無償化を拡大解釈した多くの保護者は、上記プロジェクト等への募金を渋るようになってきているという。結果的に学校設備の大規模な整備・修復は停滞してしまった。また、授業料や PTA 費以外のユーザー費、制服や靴の購入についても、政府の負担と考える保護者が増加した。

## 4. まとめと考察

調査結果では、第 8, 9 学年から徴収する PTA 費は、補助金と並んで学校予算の中で大きな割合を占めている。また、PTA 費の収入は比較的安定した財源として機能している。

次に農村部と都市部に分けて PTA 費廃止の意味について考察したい。農村部では、第 1-7 学年の PTA 費の徴収額は一人当たり年間 3000 クワチャ（2001 年のレートで約 0.8 ドル）であった。これは前述の世銀や DFID の調査による値よりも大幅に少ない。農村部の家庭では現金収入に乏しいという根本的な問題は確かにある。しかし、一セットで数万クワチャの制服の購入<sup>28</sup>は依然として保護者の負担であることを考えると、PTA 費廃止による年間 3000 クワチャ（約 0.8 ドル）の負担減が就学へのインセンティブとして機能するとは考えにくい。仮に、保護者にとって少

額の PTA 費がそれほど負担ではないとすると<sup>29</sup>、1人あたりは少額でも、児童数に比例する PTA 費は学校にとって貴重な財源となる。安価な教材の購入などは十分可能になり、教育の質の改善に一部ではあるが寄与できよう。

一方、都市部の第 1-7 学年の PTA 費の徴収額は年間数万クワチャとなり、その負担を除かれたことは、保護者にとって大きなインセンティブであった可能性は高い。都市部では農村部に比べ PTA 費の負担がまだまだ大きい。現在 FPE の対象から外れている第 8, 9 学年には、中央政府から補助金が支給されないが、徴収した PTA 費は他の学年に流用される。ここから、学校内で第 8, 9 学年のために使われる予算は低下していると推測できる。事実、多くの教員たちは教材教具の購入が以前より難しくなると主張し、授業の質の低下を危ぶむ声もある<sup>30</sup>。都市部では裕福な家庭の子どもは質の高い私立校に進学し、教育の質で格差が拡大しているなか、公立校においても質を確保するための措置が必要なことは確かである。

次に、コミュニティ参加への影響について考察したい。いち早く 1994 年に FPE を導入したマラウイでは、就学率の大幅な増加を経験したが、教育現場レベルでの影響の一つとして、児童、教員、保護者間の関係の悪化が報告されていた<sup>31</sup>。ザンビアにおいては、PTA 費廃止に伴い導入された補助金のガイドラインが、その使用方法に関して規制が細かく、結果として学校とコミュニティの相互理解を浅くした。保護者からの経済的支援は縮小され、学校設備の改善・拡大などを目的とした地域住民の主体的な学校運営参加は少なくなり、コミュニティ参加は衰退した。

都市部の学校では増加を続ける児童数に教室数が追いつかず、また農村部では天井や机の無い学校がまだ多く存在するのがザンビアの教育現場の実状である。新しい教室建設や教室の大規模な整備・修復は教育現場において最大の関心事の一つであるがゆえに、これに関してコミュニティとの協力関係が希薄になったことは大きな痛手である。学校運営について、中央の資金と意見だけに従うのではなく、地域リソースの活用を継続・促進する仕組みの再構築がぜひとも必要である。なお、PTA 費廃止に関し、保護者を含むコミュニティの人々からの視点につい

ては、次の研究への課題としたい。

最後にコミュニティ参加を活性化するための提案を挙げてみたい。コミュニティ参加が後退した理由は、前述のように補助金の支給によって学校運営の責任は中央政府が負うイメージが濃くなったことにある。これは、学校運営の資金自体を中央に依存するだけでなく、補助金のガイドラインのため、使用用途についても中央の意向が強く反映される構図を作った。補助金については、教育の無償化という国際的な動向に沿ったものであり、海外からの援助に依存するという課題は一部含みつつも、現時点では教育現場にとって有益であり、支給の存続が望まれよう。しかし、ガイドラインについては、地域住民の意見を吸収し易くするために、使用用途の制限を弱める等の措置を行うことを提案したい。地域住民の声が学校運営の意思決定の場へ届けば、彼らは学校運営への関心を再燃させ、主体的に学校運営へ参加するのではないか。また、地域住民の主体性<sup>32</sup>の向上は、経済的支援の再開へと繋がる可能性があるだろう。地域のリソースを活かすコミュニティ参加を促進するには、まず学校運営について開かれた学校へと変革し、地域住民の意見を受け入れ、地域住民の主体性を育む体制作りが必要と考える。

## 5. おわりに

タンザニアの財務大臣ムランバは、開発パートナーの貢献は政府にとって非常に貴重であるとしながらも、安定し持続的な経済発展を目指す際、海外からの援助が最も適した方策ではないと 2004 年のタンザニア国会<sup>33</sup>において説明した。教育開発についても、最終的なゴールとして海外援助からの脱却を目指すのは当然である。しかし同時に、牟田 (2001) が述べるように、自立発展は被援助国の意識の問題であるとともに、それを可能にする経済的体力の問題でもある。すべての子どもたちに教育の機会を与えるには、現在のザンビアにはドナーからの資金協力は必要不可欠であろう。一方、地方でも経済的に余裕があり、教育に投資できる住民は確実に増えてきている。開発援助金により貧困層への支援を行いながらも、上記のような人々の理解を得て、学校とコミュニティとの連携協力を強化していくことは、長期的な自立発展性の観点からも有益と考える。す

なわち、資金不足を補うための教育の受益者負担政策ではなく、学校運営への参加をより明確な目的とした受益者負担政策を推進する必要がある。山田(2006, 9-10)は、人々が本当に教育の価値を内部化し、自らの意思で子どもを学校に行かせない限り、現在の就学率の向上は一時的現象で終わる可能性がある」と指摘している。人々が学校教育に意味を見出すには、まず地域住民が学校運営に参加し、主体的な関わりを持つ体制作りが必要となる。

## 注記

<sup>1</sup>UPE は 1960 年代以降から国際的重要性を増していたが、1990 年タイ、ジョムティエンでの、「万人のための教育世界会議」において、国際社会の達成目標として認められた。UPE は、教育分野のみならず、他分野を含めた開発課題の中でも重要度が高い。この理由として、北村(2004)は初等教育が教育の入り口として重要であること、中等以上の教育段階と比較して受益者となる子どもの数が圧倒的に多いこと、大規模な資金の投入の成果が就学率や修了率の向上として確認しやすい点を挙げている。

<sup>2</sup>Parent-Teacher Association の略。学校ごとに組織された保護者と教職員の教育団体。

<sup>3</sup>世界銀行が 2000 年に行った調査では、調査国 79 カ国のうち 56 カ国(71%)で PTA 費がユーザー費として徴収されていた結果が出ている(World Bank 2004a, 10)。

<sup>4</sup>この質の低下について大津は、都市部の教室、机、教科書の絶対的不足、授業の二部制、三部制の実施、教師の子どもへの接触時間と指導の減少を挙げている(1999, 57)。

<sup>5</sup>ザンビアにおいてパートナーシップの理念は決して新しいものではなく、1924 年から存在していた(Sikwibele 2000/2001)。

<sup>6</sup>また、第 9 年生までの教育において、授業料の徴収禁止が確認されている。

<sup>7</sup>ここでは、基礎学校(Basic School)のこと。基礎学校については、本文を参照。

<sup>8</sup>政府の主な経済的責任は、教員給料、一部の教材・教具費、学校運営費、大規模な設備投資、教員等の研修とし、コミュニティには PTA 費、教材費、制服購入費、

通学費、昼食費、設備改善への寄付を期待した(MoE 1996, 21)。

<sup>9</sup>UNESCO Institute of statistics 参照。アドレスは [http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF\\_Language=eng&BR\\_Country=8940](http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF_Language=eng&BR_Country=8940)

<sup>10</sup>サブサハラ周辺国における FPE 導入の動きの中、2002 年に選挙公約で FPE 政策を掲げていたムナワナサが新大統領に就任すると、ザンビアは同年 2 月に初等教育レベル(第 1-7 学年)を対象に FPE を導入し、ユーザー費を廃止した。ザンビアにおけるユーザー費は制服購入費や授業料は含まれておらず PTA 費のみであったので(World Bank 2004b, 39)、ユーザー費の廃止は実質的には PTA 費の廃止を意味した。

<sup>11</sup>マラウイ、タンザニア、ケニア、ウガンダ。

<sup>12</sup>1999 年に 75%(GER)、63%(NER)、2002 年に 78%(GER)、65%(NER)、そして 2005 年に 111%(GER)、89%(NER)と推移している。上記 10 の UNESCO Institute of Statistics 参照。

<sup>13</sup>政府は初等教育に対して一人当たり 22 ドルを使っていた。

<sup>14</sup>ゾーン(Zone)は県(District)の下部にある教育行政単位で、通常 1 ゾーンに数校から十数校の基礎学校及びコミュニティスクールが属する。なお、コミュニティスクールは、地域住民が学校その他の設備を建設するものである。教室等ある程度の設備を整えば、政府が給与を負担する教員を配置できる。

<sup>15</sup>調査者は、2002 年 12 月から 2004 年 12 月まで、国際協力機構の青年海外協力隊として現地に滞在し、教育現状の把握に努めた。

<sup>16</sup>基礎学校が 9 年制を取っているのは、ザンビアの義務教育制度の特徴が反映されている。義務教育制度は、教育の無償化と深い関係にあるが、義務教育を行う期間について、教育省はその政策文書「Educational Reforms」で 9 年間と定めている(MoE, 1977)。ここで義務教育期間を 9 年間とするのは、一概に周辺諸国のそれより長く、ザンビア教育界独特のものである。義務教育期間を長くする理由としてザンビア教育省は、子どもたちが社会へ適応する時間を十分に確保することにあるとした(1996)。

<sup>17</sup>ただし、補助金の収入は学期により変動がある。

<sup>18</sup>BESSIP とは、1999 年から 4 年間実施された基礎教育サブセクター投資計画(Basic Education Sub-sector Investment Programme)のことで、ドナー資金のプール

化を行ったコモン・バスケット方式にその特徴があった。学校補助金 BESSIP Grant は、BESSIP のプール資金を財源としていた。公式には 2002 年に BESSIP は終了した。

<sup>19</sup>BESSIP からの補助金として、学校の規模や就学者数によらず一律 650 米ドル(2001 年のレートで 2,340,000 クワチャ)が支給されていた (World Bank 2004b)。

<sup>20</sup>MoESP は、教育政策を一本化し、支出計画については包括的なセクターワイドアプローチ (Sector Wide Approach: SWAP) を用いる (MoE 2003 b)。BESSIP は基礎教育セクターへの投資プログラムであったが、MoESP は教育全セクターを包括しながら、BESSIP でのプロジェクト及びサブセクター投資計画からの脱却を図っており、政府のマクロ経済枠組みと中期支出枠組み (MTEF) にも同調している。2005 年の総教育予算は、1,405,237,991,560 クワチャであり、そのうち 37.1% はプール資金等の外部財源からであった。ザンビア政府は教育予算の 62.9% (872,272,352 クワチャ) を支出したが、そのうちの 70.1% (教育予算に対して 44.0%) は人件費に消費された (MoE 2005)。

<sup>21</sup>補助金の対象である初等教育レベル (第 1-7 学年) の就学者数は調査時で 1,465 人であった。

<sup>22</sup>PTA 費未納の児童数を 25 名とした場合。244 × 50,000 = 12,200,000。

<sup>23</sup>APU は教室不足等で、正規のクラスに入れない子どもたちに就学の機会を与えている。2003 年には、ザンビア全体で第 8, 9 学年生、15,511 人が APU の授業を受けた。APU のクラスは正規のそれと違い、学校は授業料を徴収することが出来る。1998 年にザンビア教育省は各学校における APU クラスの総入学者数について正規クラスの総入学者数の 3 分の 1 以下とするように定め (MoE 2002, 22)、あくまで APU は正規授業の補佐的なものである事を確認している。教員にとって、APU による収入は現金収入となり、貴重なインセンティブとなる。また、教員への副収入となるだけではなく、APU は学校の追加財源となり、学校設備の改善や、教具の購入に使用される (Carmody 2004, 67-68)。

<sup>24</sup>大津 (1999) も同様に指摘している。

<sup>25</sup>PTA 費の場合と同様に、すべての APU 参加児童が授業料を払っているのではない。PTA 費に比べ、APU 参加児童の支払い状況はさらに悪い。例えば、学期の始めは支払いが良いが、学期を追うごとに支払いが悪くなり、学年末の三学期には授業料を実際に支払うのは

全体の約半数であるという。

<sup>26</sup>PTA 費を払った児童数を 275 人で計算。

<sup>27</sup>学校が受け取るこの教室等の設備使用料は、トナー、テスト作成・印刷代、学校補修代等に使用される。ほかには、APU 参加児童一人当たり、3,000 クワチャを県教育事務所に納める。残りは教員へ配当されるが、そのうち 30% はザンビア国税庁へ上納される。A 校の場合、教員への配当は、APU 授業の受け持ち時間 (1 period) ごとに 4,500 クワチャである。また、校長、教頭及び担任教員はその役職に応じた額、500,000 クワチャ、500,000 クワチャ、100,000 クワチャを受け取る。平均的な教員が APU から得る収入は学期あたり 300,000 クワチャ程度である。教員によっては、APU から得る収入が正規の給料の 5 割以上になる。

<sup>28</sup>制服の購入費は保護者の負担であるが、制服の着用は義務化されていない。しかし、現実には学校の規律を保つ等の理由で、制服の着用は一般的である。

<sup>29</sup>ただし、PTA 費の滞納によりしばしば児童は教室から退出を命じられ、就学率には表れない形で教育の機会を逃しているケースもある。

<sup>30</sup>別に、教員に対して行ったインタビューにおいて、このような意見が大勢を占めた。

<sup>31</sup>Riddell(2003)に詳しい。Riddell は、上記については他の国々も経験していることであり、外部から資金援助を受けた教育開発に一因があると述べている。

<sup>32</sup>森ら (2004) は、ザンビアのコミュニティにおいて、社会的な規範・共同責任をもとめるには、地域のリーダーを育成することの重要性を述べている。

<sup>33</sup>2004 年 6 月 10 日、2005 年予算審議において。

## 参考・引用文献

- Carmody, B. (2004), *The evolution of education in Zambia*, Lusaka, Bookworld Publishers.
- Jishnu, D. et al., (2004), *Public and private funding of basic education in Zambia: Implications of budgetary allocation for service delivery*, World Bank, 51.
- Kendall, N. (2003), *Comparative approaches to understanding educational change: A case study of educational democratization in Malawi*, Paper presented at the 2003 annual conference of the Comparative and International Education Society, New Orleans.



- Lungwangwa, G. et al.(1998), Basic education for some: Factors affecting primary school attendance in Zambia-A draft report-, Lusaka, 32.
- Murphy, L. (2003), Does increased access mean decreasing quality? -An assessment of Uganda's progress towards reaching EFA goals-, Background papers for the EFA Global Monitoring Report 2003, Paris, UNESCO.
- Riddell, A. (2003), The introduction of Free Primary Education in Sub-Saharan Africa, Background paper for the EFA Global Monitoring Report 2003/4, Paris, UNESCO.
- Sikwibele, A. (2000/2001), Diversification of educational provision in Zambia: The development of private schools, Zango 23(13), 25.
- Siobhan, B., et al.,(2002), Reaching the poor: The 'costs' of sending children to school, DFID, 81.
- UNESCO (2000), World Education Forum, Final Report, Paris, UNESCO.
- UNESCO (2002), EFA Global Monitoring Report 2002: Education for All, Is the world on track? Summary report, Paris, UNESCO Publishing.
- World Bank (1999), Basic Education Sub-Sector Investment Programme, Project Information Document, World Bank, 1.
- World Bank (2004a), User fees in primary education, education sector, human development network, World Bank.
- World Bank (2004b), Public and private funding of basic education in Zambia, human development sector, African region, World Bank.
- World Bank (2005), Global Monitoring Report 2005, Washington, D. C., World Bank.
- World Bank Independent Evaluation Group (2006), From schooling access to learning outcomes: An unfinished agenda. An evaluation of world bank support to primary education, Washington, D. C., World Bank.
- Zambia, Republic of, Ministry of Education (1977), Educational Reform, Lusaka.
- Zambia, Republic of, Ministry of Education (1996), Educating our Future, National policy on education, Lusaka.
- Zambia, Republic of, Ministry of Education (2002), Education in Zambia, Situational analysis, Lusaka.
- Zambia, Republic of, Ministry of Education (2003a), Strategic Plan 2003-2007, Lusaka.
- Zambia, Republic of, Ministry of Education (2003b), Memorandum of understanding concerning the Ministry of Education sector plan 2003-2007, Lusaka.
- Zambia, Republic of, Ministry of Education (2005), Annual work plan and budget 2005, Lusaka.
- Zambia, Republic of, Central Statistical Office (2006), Press release, Consumer Price Index (CPI) May 2006, Lusaka.
- 栄永唯利 (2002), ザンビアにおける基礎教育開発の現状と課題—現職教員研修システム SPRINT の検証一, 『国際開発学会報告論文集』.
- 江原裕美編 (2001), 『開発と教育 国際協力とこどもたちの未来』, 新評論。
- 大津和子 (1999), ザンビアにおける女子教育の阻害要因, 『国際教育協力論集 (広島大学教育開発国際協力研究センター)』 2 (2), 55-68.
- 北村友人 (2004), 基礎教育への国際的な資金援助の試み—EFA ファスト・トラック・イニシアティブ導入の背景と課題—, 『国際協力研究』 20 (1)。
- 国際協力機構 (2002), 『南部アフリカ援助研究会報告書 第4巻別冊ザンビア・現状分析資料編』, 132。
- 松原憲治 (2005), ザンビア国における授業の特徴とその改善への取り組み, 『日本科学教育学会年會論文集』 29, 295-296。
- 牟田博光 (2001), 総合的国際教育協力の可能性と問題点 —マラウイ国前期初等学校プログラムを例として—, 『国際教育協力論集 (広島大学教育開発国際協力研究センター)』 4 (2), 71-85。
- 森直己他 (2004), わが国無償資金協力における住民参加運動の試み—ルサカ市周辺地区給水計画の事例—, 『国際協力研究』 16. (1). 45-57。
- 山田昌子 (2006), 「万人のための教育 (Education for All: EFA)」国際開発目標が登場国内で持つ意味—エチオピア国における政府と家計へのインパクト—, 政策研究大学院大学 (National Graduate Institute for Policy Studies: GRIPS) Development Forum Discussion Paper, No.15, GRIPS.

## Abstract

### **A study on the impact of the introduction of Free Primary Education**

-With a focus on the abolition of PTA fees influencing the partnership  
between local communities and schools in Zambia-

Kenji Matsubara

Graduate Student,

Graduate School for International Development and Cooperation, Hiroshima University

1-5-1, Kagamiyama Higashihiroshima, 739-8529

Along with the world movement towards achieving Universal Primary Education, Zambia introduced Free Primary Education in 2002, covering grades 1 to 7. This new policy had put the abolition of PTA fees, which used to play a role in the cost-sharing of education, into effect. It has been contributing to the rapid increase of the enrollment at the primary level. In order to compensate decreased income of the basic schools, the Ministry of Education, Zambia, began to disburse a newly introduced school grant, called Sector Pool Fund, to the basic schools.

The purpose of the paper is primarily to examine the impact of the abolition of the PTA fees in relation to existing partnership between local communities and basic schools in the rural and urban areas. In order to obtain qualitative data, interviews were conducted with headteachers and teachers at five basic schools in the rural and urban areas of Choma district in the southern province, Zambia.

The results seemingly indicate that the abolition of the PTA fees has reduced the parents' burden of cost-sharing of education more in the urban areas than in the rural areas. It is reasonably presumed that the results also show that the tight guidelines on the use of Sector Pool Fund have made the partnership between the local communities and the basic schools less cooperative. As a result, some basic schools, especially in the rural areas, nowadays find it difficult to conduct major rehabilitation, which was once often assisted by the local communities. To regain active support from local communities, it would be suggested that they might be allowed to participate in school management when deciding the use of Sector Pool Fund.