

## 初等教育普遍化に向けての政策課題と国際教育協力 - ベトナムの事例 -

浜野 隆

(お茶の水女子大学文教育学部)

### 1. はじめに

一般に、初等教育の普及過程には、「制度創設 拡大 普遍化」といった段階があるが、多くの途上国が「普遍化」段階で足踏みをしている。ここで言う「普遍化」とは、2000年にダカールで開催された「世界教育フォーラム」で目標に掲げられた「無償で」「質の高い」初等教育の普遍化のことであり、それは、すべての子どもが無償で質の高い初等教育を受け、初等教育の修了まで至るということを意味する。

よく言われるように、就学の普遍化過程においては、「最後の5～10%」を上昇させることが最も困難である。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。本稿では、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、現状および政策課題について検討する。ベトナムは、初等教育の純就学率でみると、既に90%以上を達成しており(教育訓練省の発表では95%を超えている)普遍化に向けての最終段階にある。この段階に達した国の初等教育は、どのような課題を抱え、それにどのように取り組んでいるのであろうか。また、国際教育協力の課題は何であらうか。

本稿は、ベトナム一国を対象とするものであるが、その事例は、同じような状況にある多くの途上国にとって参考になるものと思われる。本稿では、まず第2節では、ベトナムにおける初等教育の就学状況とその特徴について概観する。そして第3節と第4節では、

ベトナムにおける現在の初等教育政策をレビューする。近年、多くの途上国においては、貧困削減戦略(PRSP)の策定が義務付けられており、初等教育も貧困削減の文脈に位置づけられることが多くなっている。ベトナムにおいては、ベトナム政府が作成した「国家開発計画」と、国際社会との協力により作成された「貧困削減戦略」、「EFA行動計画」等、初等教育をめぐる様々な開発計画が乱立している。第3節ではまず、それらの位置づけ、内容について整理しておきたい。そして第4節では、ベトナムがユネスコとの協力により作成した「EFA行動計画」の中から初等教育に関する部分を抜粋して整理する。そして第5節では、初等教育の質的な改善としてベトナムが重視している「新カリキュラムの導入」「教師教育」「全日制への移行」について、現地調査(2002年7月から2004年3月にかけて数回実施)を踏まえ、現状と課題を整理する。第6節では、初等教育の拡充のための財政的な裏づけについて検討する。そして最後に第7節では、まとめとしてベトナム初等教育に対する国際教育協力の課題について触れたい。

なお、ベトナムの教育制度は、5-4-3制であり、初等教育は5年間である。なお、学暦は9月5日始まりで、5月30日に終業、6月～8月は夏休みとなっている。

### 2. ベトナムにおける初等教育の 就学状況

ベトナムは、他の途上国に比べ初等教育の就学率が高い。純就学率でみても、2000年

現在で約95%を達成している。表1は、1990年以降のベトナムにおける初等教育就学率の推移を示したものであるが、これをみ

ると、純就学率は、ジョムティエン会議以降の1990年代に大きく上昇していることがわかる。

表1 ベトナムにおける初等教育就学率の推移

|             | 1990-91 | 1994-95 | 1997-98 | 1998-99 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|
| 粗就学率 (MOET) | 101.6   | 109.3   | 111.6   | 108.2   |
| 純就学率 (MOET) | 86.0    | 91.3    | 96.7    | 94.8    |
| 純就学率 (世銀)   |         | 86.7*   | 91.4    |         |

(注)\* 1993年のデータ

(出所) National Committee for EFA Assessment (1999), Vietnam Development Report (2004) より作成

上記のように、ベトナムでは初等教育の就学率は高いが、以下に述べるようないくつかの注意すべき問題も存在する。

第一に、就学率に関しては、複数の統計が存在するという点である。現在前提とされている「純就学率95%」は、あくまでも教育訓練省(MOET)のデータであるが、別の資料によれば、これよりも就学率は低いとする統計もある。例えば、世界銀行が実施している生活水準調査(VLSS)でみると、純就学率は、86.7%(1993年)、91.4%(1998年)となっており、教育訓練省のデータよりも5~6ポイント程度低くなっている。どちらが実態をより正確に反映しているかはわからないが、ベトナムの政策文書はすべて教育訓練省のデータを前提に作成されていること、世銀データはサンプル調査に基づくものであること、などから、本稿では就学率に関しては教育訓練省のデータを前提としたい。

第二に、ベトナムでは、初等教育の就学率は高いが、修了率は必ずしも高くはないという点である。EFA評価報告書によると、5年生(初等教育最終学年)までの残存率は77.8%(1997-98年)となっており、就学率(純就学率で95%)が高い割には、残存率が低い(National Committee for EFA Assessment 1999)。修了率(completion rate)は、2000年現在69.5%と推計されており、約3割の子どもが卒業にまで至っていないことがわかる。

また、修了率に関しては、地域間格差が大

きいことも指摘しておかねばならない。就学率に関しても地域間格差は見られないわけではないが、国全体で95%を達成していることもあり、それほど格差が大きいわけではない。しかしながら、修了率に関しては、非常に地域間格差が大きい。例えば、ハノイやハーナム省、バグザン省などでは、90%を超える修了率を達成しているが、省によっては20%台の省もみられる。

第三に、多くの学校では二部制または三部制で授業が行われているということである。現在、三部制の学校は非常に少なくなったといわれているが、ほとんどの学校はまだ二部制で授業を行っている。二部制で授業を行う場合、午前のクラスがおおよそ7時から11時、午後のクラスが1時半から5時半までとなっている。二部制は、多くの子どもたちを学校に受け入れるという点では効率的なやり方であるが、児童が受ける総授業時数は全日制に比べ少なくなるということに注意しなければならない。ベトナムでは、年間総授業日数165日、年間総授業時間数は660時間と報告されており、国際標準(年間総授業日数180日以上、年間総授業時間数1015時間)よりもかなり少ないということがわかる。他のアジア諸国と比べてみても、初等教育における全体の授業時数はかなり少ない(表2)。

第四に、ベトナムの初等教育に特徴的なこととして「分校」の存在をあげておきたい。僻地への教育の普及はどこの国でも困難な課題であるが、ベトナムの場合は、既存の小学

表2 初等教育授業時数の比較

|            | ベトナム | タイ   | スリランカ |
|------------|------|------|-------|
| 1日の授業時間数   | 4    | 6    | 6     |
| 年間授業(週)    | 33   | 40   | 40    |
| 初等教育年限     | 5    | 6    | 5     |
| 年間授業時数     | 660  | 1200 | 1200  |
| 初等教育全体授業時数 | 3300 | 7200 | 6000  |

(出所)Poverty Task Forces (2002)より作成

校に分校を併設するという形で教育を拡大させていった。一つの学校に5～10校の分校が併設されていることも稀ではない。ただ、分校においては本校と同じような施設・設備があるわけではなく、教育資源は限られる。時には、分校にはすべての学年が揃っておらず、例えば「1年から3年まで」あるいは「1年生と2年生のみ」の教育しか行われていないという分校もある。表1が示すように、1990年代のベトナムは急速な量的拡大を果たしたが、これには分校による学校経営が教育拡大に大きく貢献しているものと思われる。そして、この分校は、教育資源の面で本校よりも不利な立場にあるということに注意しておかねばならない。

### 3. ベトナムにおける初等教育政策

次に、現在のベトナムにおける初等教育政策を概観してみよう。周知の通り、1990年のジョムティエン会議以来、初等教育の普遍化は国際的にもきわめて重要な課題として位置づけられてきている。2000年ダカール会議、国連ミレニアム開発目標(MDGs)にお

いても、初等教育の完全普及は最も重要な課題のひとつとして掲げられている。

ベトナム国内の教育政策も、このような国際社会の動向と無関係ではない。2000年以降、ダカール会議を受け、初等教育に関しては以下のような政策文書が発表されている。

(1)「教育開発戦略計画(2001-2010年)」、「教育開発戦略計画(2001-2010年)」、「Education Development Strategic Plan 2000-2010」、以下、「EDSP2010」と略)は、ベトナムにおける21世紀初頭の教育開発・教育改革における重要事項、政策方針を示した文書であり、2001年12月に承認されている。これは特に初等教育に限ったものではないが、2010年までのベトナムにおける基本的な教育開発方針を示したものであり、政策の中心に位置する。

初等教育に関しては、2000年現在95%とされている純就学率を2005年までに97%に、2010年までに99%にすることが目標として明記されている。また、前期中等教育については、2000年現在74%の純就学率を2005年には80%に、2010年には90%にす

表3 教育開発戦略計画(2001-2010年)に示された数値目標

|                   | 2000年現在 | 2005年までに | 2010年までに |
|-------------------|---------|----------|----------|
| 就学前教育(3歳未満)純就学率   | 12%     | 15%      | 18%      |
| 就学前教育(3～5歳)純就学率   | 50%     | 58%      | 67%      |
| 就学前教育(5歳)純就学率     | 81%     | 85%      | 95%      |
| 初等教育純就学率          | 95%     | 97%      | 99%      |
| 前期中等教育純就学率        | 74%     | 80%      | 90%      |
| 後期中等教育純就学率        | 38%     | 45%      | 50%      |
| 高等教育(人口1万人当たり学生数) | 118人    | -        | 200人     |

(出所) Socialist Republic of Vietnam (2001)より作成

ることが目標とされている。その他の教育段階も含め、EDSP2010 に示された目標値をまとめると、表3のようになる。

ここで注目されることは、初等教育に関しては、EDSP2010 では就学率の目標設定のみで、修了率に関しては、具体的な数値目標は設定していないということである。EDSP2010 では、ベトナムの教育の問題点 (weakness) として、初等教育の修了率が70%程度と低いことをあげてはいるが、将来に向けての目標設定はされていない。むしろ、前期中等教育の就学率の目標設定をしたことにより間接的に初等教育修了率についてある程度の目標設定をしたとの見方もできるが、EDSP2010 においては、直接は修了率について言及はされていない。これは、ダカール行動枠組みが初等教育について、「無償で、良質の初等教育を"修了"する」ことを目標として明記したことからすれば、教育政策の基本方針であるEDSP2010 に修了に関する目標設定がないのは、不自然という印象を受ける。

EDSP2010 においては、上記のような目標を達成するために何をすべきか（解決策）について、次の7つの重点項目を明記している：(i) 教育の目的・内容・カリキュラムの改善、(ii) 教員の質の向上・教授方法の改革、(iii) 教育運営・管理の改善、(iv) 教育システムの改善及び学校間ネットワークの向上・開発、(v) 教育財政の強化と教育施設の改善、(vi) 教育への社会参加の促進、(vii) 国際協力の強化。

(2) 「包括的貧困削減・成長戦略 (CPRGS)」  
「包括的貧困削減・成長戦略」 (“Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy”、以下「CPRGS」と略) は、ベトナムにおける貧困削減戦略 (PRSP) として2002年に策定されたものである。CPRGSは教育分野だけでなく、経済開発や保健医療など、貧困削減に関係する様々な分

野が含まれている。Growth という言葉がタイトルに含まれていることからわかるように、ベトナムのCPRGSは、単に貧困層だけを対象としたプログラムではなく、「成長を通じた貧困削減」を重視している。そのため、産業部門への投資やインフラ整備などが強調されており、教育の扱いはそれほど大きくはない。

一般的にPRSPは、「補完型 (PRSP as a supplementary document)」と「優先型 (PRSP as a primary document)」に大別されるが、ベトナムの場合は、明らかに前者の「補完型」である。ベトナムの国家開発計画は「10ヵ年戦略」と「5ヵ年計画」が基本文書であり、他の文書よりも上位に位置づけられる。よって、PRSP (CPRGS) はあくまでも補完的な文書であり、国家開発への貢献は限定的である。教育分野においても前出の10ヵ年戦略 (EDSP2010) が最上位に位置する文書であることは間違いがない。CPRGSにおける教育に関する記述もEDSP2010に対して補完的なものとして位置づけるべきであろう。CPRGSにおいては初等教育について次のように目標設定がされている。初等教育純就学率は2005年までに97%に、2010年までに99%にする、2010年までに初等教育の質を改善し、全日制授業を受ける児童を増加させる、初等教育と中等教育で2005年までにジェンダー格差を解消する、初等教育と中等教育で2010年までに民族間格差を解消する、初等教育の修了率を2010年までに85-90%にする。

このうち、 と はEDSP2010にも同様の記述があるが、 においてジェンダー格差解消と民族間格差解消の時期を具体的に設定していること、また、 において修了率の目標を明記していることがCPRGSの特徴である。

### (3) 初等教育政策の特徴

EDSP2010、CPRGSで掲げられた目標



は、「アクセス」および「公平性」に関するものが多い。就学率（アクセス）や民族間格差、ジェンダー格差（公平性）に着目した目標設定が主となっており、「教育の質」に関してはあまり具体的な目標は見られない。全日制の移行に関する記述はあるが、どれくらい達成するのが目標かは明記されていない。教育の質に関しては、「質を改善する」といった程度の記述はあるが、少なくとも教師教育や学業達成に関して数値目標はほとんど示されていない。どちらかといえば、教育の質というよりはアクセスや公平性にウエイトがあるように見える。

（４）目標の達成状況

最後に、現時点での目標達成状況を見ておこう。PRSPプロGRESS・レポートによれば、2002/2003年現在で初等教育純就学率は96.8%に達している（Steering Committee of CPRGS 2003）。このデータによれば、2005年の目標であった97%という水準はほぼ達成しているといえよう。しかし、一方、世銀の生活水準調査(2002)によれば、純就学率は90.1%と推計されており、1998年の水準（91.4%、表1参照）よりもむしろ低下している。また、同調査(2002年)によれば、少数民族の純就学率は80.0%であり、民族間格差は依然として大きいと報告されている（World Bank 2004）。

４．「Education for All 行動計画」（2003-2015）

前節では、ベトナムにおける初等教育の政策文書としてEDSP2010、CPRGSをとりあげたが、それらはいずれも2010年をターゲットにしており、国際社会が目標とする2015年ではない。それに対し、2003年に公表された「Education for All 行動計画」（“National Education for All (EFA) Action Plan 2003-2015”、以下「EFA 行動計画」）は、2015年を目標年次として、それまでに達成すべき目標と、目標達成のための行動計画を示している。ベトナムは、世銀ファースト・トラック・イニシャティブ（FTI）対象国であるが、「EFA 行動計画」は、FTIを受けるために必要な行動計画として策定されたものでもある。

「EFA 行動計画」は、4つの「ターゲットグループ」（Early Childhood Education、Primary Education、Lower Secondary Education、Non-Formal Education [Adult Literacy]）を設定しており、初等教育はその中の1つである。「EFA 行動計画」は、ベトナムにおけるEFAの基本的なビジョンは、「教育は社会開発および迅速かつ持続可能な経済成長の基礎である。教育において抜本的で全体的な変化をもたらす必要がある」とし、戦略的目標として以下の5項目をあげて

表4 EFA行動計画に示された初等教育の「アクセス」面での目標・行動計画

| 目 標                        | 2015年までのターゲット   | 行動計画  |
|----------------------------|---|---|
| 1. すべての子どもが良質な初等教育にアクセスできる | (1)少数民族や必要な地域に、2005年までに、少なくとも年間250校、2010年までに年間100校を建設する。  | [1]すべての学齢児童に就学可能な学校施設を提供する。                               |
| 2. すべての子どもが5年間の初等教育を修了する   | (2)留年率（1年生から5年生）は2010年までに2.5%、2015年までに1.0%に減少させる。ドロップアウト率（1年生から4年生）は、2010年までに2.0%、2015年までに1.0%に減少させる。 | [2]すべての児童が全日制の初等教育を5年間修了することのできるプログラムを実施する。               |
|                            | (3)2010年には、前年のドロップアウト児童の70%が学校に戻り、2015年には95%が学校に戻るようにする。  | [3]不利な状況におかれていたり、学校教育から除外されてきた子どもに初等教育を提供する特別なプログラムを実施する。 |
|                            |   | [4]学校へ行かなかった若年層に初等教育を提供する。                                |

表5 EFA行動計画に示された初等教育の「質と適切性」に関する目標・行動計画

| 目 標            | 2015年までのターゲット  | 行動計画   |
|----------------|--|--|
| 質の高い教育と良好な学業成績 | (1)2003年から教員すべてが30日の現職研修を受講し、2010年までに国家基準に達する。<br>(2)毎年、各学年・特別科目の教員用ガイドを全教員に配布する。<br>(3)小学校教員が大学院教育、科学・IT研修を受ける機会を提供する。<br>(4)社会経済状況や給与政策に沿った教員給与・待遇。<br>(5)カリキュラム、教授法、教材の継続的更新とアセスメントシステムの構築。<br>(6)2005年には不利な地域、さらに2015年には全国で全ての児童が無料で教材を受け取る。<br>(7)2015年には学校予算を1児童あたりUS15\$, 1校あたりUS400\$に増加させる。<br>(8)洪水地域を優先として、2010年までに、すべての暫定教室を固定構造に建て替える。<br>(9)2015年には、全日制をすべての学校で達成する。<br>(10)年間授業時数を、2015年には国際レベルまで引き上げる(小学校の場合、1年で900時間) | [1]新カリキュラム改革の実施(2002-2007)<br>[2]小学校教員の能力向上と研修<br>[3]児童の学業成績評価<br>[4]学習環境と学業達成度の質的改善<br>[5]初等教育カリキュラムの継続的改善(2008-2015) |

表6 EFA行動計画に示された初等教育の「マネジメント」面での目標・行動計画

| 目 標                                 | 2015年までのターゲット   | 行動計画   |
|-------------------------------------|---|--|
| 1.すべての行政レベルにおける能力強化<br>2.基礎教育開発及び改革 | (1)2010年までにEMIS、GIS、分権化された行政が有効に機能すること<br>(2)全国で良質な私立学校が運営されること | [1]国家レベルの政策策定と実行<br>[2]省、郡、学校レベルでの計画・運営能力向上<br>[3]資源の有効活用と負担可能なコストシェアリングに向けてのメカニズム・能力の向上<br>[4]すべての行政レベルにおける、情報に基礎を置いた決定メカニズムと能力向上 |

いる。量から質への移行、初等教育・前期中等教育の普遍化の達成、生涯学習機会の提供、教育にコミュニティからの十分な参加を動員する、効果的な行政とより有効な資源活用を確保する。

初等教育に関しては、「アクセス」「質と適切性」「マネジメント」の3領域について、目標と行動計画を示している(表4～6)。ここで示されている個々の「行動計画」については、それぞれの項目についてさらに詳細なプログラム・コンポーネントが示されている。

これを見ると、2015年までのターゲットとして示された15項目のうち10項目が初等教育の「質と適切性」に関するものであることがわかる。先に示した5つの「戦略的目標」

においても、その第一に「量から質への移行」が掲げられている。このことから見ても、「EFA 行動計画」においては、2003年から2015年までのベトナム初等教育の最重点課題を「質的な改善」と見ていることがわかる。

ベトナムのように初等教育就学率が95%に達した国では、“Last 5 percent”の量的拡大と共に、すでに就学している95%超の児童に対する教育の質的向上が課題となる。特に、就学率が97～99%に達している省では、主要な課題は量的な拡大よりも質的な改善のほうに移りつつある。「教育の質」といった場合、重要なのはその具体的な内容であるが、ベトナムの場合は、一言で言えば、「新カリキュラムの導入とそれに応じた教師教

育、二部制解消を中心とした教育条件整備」が中心になっている。表5で示された5つの行動計画のうち2つはカリキュラム改革に関するものであるし、プログラム・コンポーネントの内容を見ても、全日制導入による授業時数の増加や教師教育を通じた教師の指導力向上が中心となっている。そこで、次節では、新カリキュラムの導入と全日制への移行、教師教育について少し詳しく見ていきたい。

## 5. ベトナムにおける初等教育の質的改善

### (1) 新カリキュラム導入における課題

現在、ベトナムでは、年間35週、初等教育5年間で175週を必須とする新カリキュラム(MOET 2001)が導入されつつある。新カリキュラムは2002年9月から導入されており、2002年度には1年生で、2003年度では2年生で実施というように、順次学年を上げていき、2006年度には全学年での導入が完了する予定となっている。新カリキュラム導入以前は、各地域における事情を考慮して、3種類のカリキュラム(5年間で165週、120週、100週)が用意されていた。しかし、今回の新カリキュラムは全国一律175週であり、これまで120週、100週で授業をしてきた学校も175週への対応を迫られることになる。

新カリキュラムでは、小学校1～3年生では6教科を、4・5年生では9教科を必修とし、国語、算数、理科だけでなく、これまであまり実施されてこなかった保健体育や美術(図工)なども必修科目となっている。また、高学年では、これらの必修科目に加え、外国語、情報、クラブ活動などの選択科目を組み込むことができるようになっている。

また、新カリキュラムは「児童中心の教授法」が推進されていることも大きな特徴である。これは、これまでベトナムの小学校で行われてきたような教師から児童への一方的な

知識伝達型の教授法ではなく、学習者である児童を学習プロセスの中心に位置づけるものである。子どもに考えさせたり、授業に参加させたり、問題解決学習をさせたりという指導法が新カリキュラムでは志向されている。そして、教科書もこのような観点から、かなり改訂されている。例えば、イラストや写真が多く採用されており、視覚に訴えるものが多く取り入れられている。また、以前は複数の教科で重複して取り扱われていた内容が整理され、伝達すべき知識はかなり絞られている。そしてその一方で、知識を実社会や生活の場でいかに応用できるか、考えさせるための時間が従来よりも大幅に増加している。

この新カリキュラムの導入が、ベトナムにおける教育の質的改善の中心的課題であることは既に見たとおりである。ただ、新カリキュラムを効果的に導入するには、2つの課題を達成しなければならない。第1は、新しい指導法をマスターするための「教師教育」の充実、第2は、新カリキュラムを実施するための教育条件整備、具体的には「二部制の解消」や「普通教室・特別教室の増築」等である。以下、これらについて順に見ていこう。

### (2) ベトナムにおける教員をめぐる現状

教師教育を検討する前に、まずベトナムにおける教師を取り巻く一般的な状況について触れておきたい。2000年現在、小学校の児童数9,751,014人に対し、教員数は347,322人、教師一人当たり生徒数は28程度となっている。教師をめぐる一般的な課題・問題点を整理すると、次の4点にまとめられる。

#### 教師の供給過剰

現在、ベトナムでは、学齢人口の減少が見込まれる中、教員の供給過剰が問題となっており、教員の新規採用は抑制されている。例えばバクザン省の場合、1996-97年には220人採用であったものが、1997-98年～1998-99年は100人。1999-2000年には一旦150

人採用まで増加したが、それ以降、採用人数は年々減少しており、2001-2002年からは60人採用という計画になっている。採用の抑制だけでなく、現職教員についても、低資格の教員については、自宅待機や早期退職を促している省もある。また、省によっては、教員養成カレッジの小学校教員養成課程の学生募集を停止している。

#### 教員資格の向上

教員養成については、教員養成カレッジ(TTC)において幼稚園、小中学校レベルの教員が養成されている。一方、教員養成大学は小学校から高校までの教員が養成されている。教員養成カレッジは各省に置かれている。教員養成カレッジの学生定員は、省レベルで決定され、教育訓練省の承認を受ける。

ベトナムの教員資格制度は、中等教育修了後、教員養成カレッジにおいて2年コース(12+2)、3年コース(12+3)、4年コース(12+4)のいずれかを受けて教員資格を得る。これに加え、大学学士レベルの教員資格もある。現在のベトナムにおいては、12+2教員はunsatisfied standardといわれており、教育訓練省は12+3/4または大学学士レベルへの引き上げを図っているところである。地方では、9+3、5+3といった教員もあり、教員の質が大きな問題となっている。教育訓練省としては9+3教員、5+3教員は2005年にはなくしたい意向であり、省によっては退職勧告を行うところも出てきている。

なお、EFA評価報告書によれば、ミニマム・スタンダード(9+3も含む)を満たした教員は全体の92.8%(1999年)、ナショナル・スタンダード(12+2以上)を満たした教員は73.3%(1999年)となっている(National Committee for EFA Assessment 1999)。バグザン省の場合、2001/2002年のデータで、「5+3」は0人、「9+3」104人、「12+2」は6,311人、「12+3/4」1,205人、「その他」70人と12+2が8割

以上を占めている。このように、現在のところは12+2教員が最も多く、現在、教員養成カレッジ(TTC)において12+3への資格向上研修が実施されている。

#### 教員給与

教員給与は中央政府が負担している。しかしながら、その給与水準は決して十分なものとはいえない。教員の平均的な月収は約20~30(USドル)であり、これだけで生活していくことは難しい。教員は副業(塾、個別教師、運転手など)をすることにより、収入を増やしているのが一般的である。大卒とカレッジ卒で給与面での差はないが、大卒のほうが教員への採用には有利である。教員は他の公務員と同じく、2年ごとに昇給する。教員給与は学歴ではなく、職位によって差がつけられている。職位は「補助教員」「正教員」「高級教員」の3つがある。昇格するには、研修を受けることなど一定の条件が必要であるが、あまり厳格には適用されていないようである。

#### 地方における教員不足

教員が地方へ赴任しながらないのも大きな問題である。山岳地帯や僻地の教員不足を解消するため、現地の人材を教員として採用するという試みもされてはいるが、僻地においては優秀な教員を確保することが困難となっている。教員は、僻地へ赴任すれば僻地手当により給与は1.7倍になるが、それでもなかなか僻地へは行きたがらない。生活必需品購入のための交通費など、僻地においては生活費がかさむうえ、地方には副業の機会が少なく、結果的に生活が苦しくなるという現状がある。教員人事は非常に硬直的であり、ほとんど教員の転勤移動はない。教員の方からは、家族あるいはその他の事情で勤務先の移動希望を提出することはできるが、実際、転勤あるいは移動は非常に稀である。このことが、地方における教員の量的・質的問題にも結びついている。



( 3 ) ベトナムの現職教員研修の現状

ベトナムにおける現職研修は、夏期研修、資格向上研修、模擬授業研修、校内研修、学校管理職研修などがある。

夏期研修

夏期休暇を利用して行われる研修で、新カリキュラム導入に合わせて実施されている。2002年には1年生担当の教員を、2003年には2年生担当の教員が対象となっており、毎年学年が上がっていく予定である。7月から8月にかけて約20日間で新カリキュラム全教科を実施している。夏期研修には2種類ある。1つは、中央レベルで実施されるもので、これには省の代表とBOET(郡教育局)の代表が参加する。もうひとつは郡レベルのもので、郡内の(当該学年の)教員全員が参加するものである。

資格向上研修

教員養成カレッジで行われる集中研修であり、初等教育の場合は、12+2から12+3への資格向上が目的である。研修費用は自己負担となっており、教員養成カレッジの収入源ともなっている。研修は週末を利用して行われている。期間は1年間から2年間で、バグザン省の場合は18ヶ月とのことである。

指導主事による模擬授業研修

各郡の指導主事が小学校を訪問し、模擬授業をして見せるというものである。模擬授業の後には授業に関する意見交換会が行われる。バグザン省を例にとると、55人(バグザン省には10郡あり、各郡から5人ずつ〔50人〕とDOET[省教育訓練局]から5人)の指導主事がおり、それぞれ自分の担当の郡において、模擬授業を実施している。模擬授業には近隣の学校から何名かの教員が出席し、授業見学、検討会に参加している。

校内研修

学校において、教師が自発的に模擬授業を行い、授業に関する意見交換等が行われている。定期的に実施されている学校もあるし、不定期に実施している学校もある。

( 4 ) 現職教員研修の課題

上述のように、ベトナムにおいては、現職研修制度はある程度は確立されている。しかし、新カリキュラムにおける新しい教授法の習得、あるいはそれにとどまらず全般的な指導力の向上といった観点から見ると、次のような課題を指摘することができる。

定期的実施される研修の制度構築

教師の指導力を向上させるには、たまの「イベント」として研修に参加するだけでなく、教師が定期的・継続的に研修に参加できるような仕組みが必要である。現在、ベトナムにおいては指導主事による模擬授業研修が週末等を利用して行われているが、すべての教師がこの模擬授業に参加できるわけではない。また、校内研修の実施状況も学校によりまちまちである。熱心に校内研修を行っている学校もあれば、まったく校内研修をやっていない学校も存在する。すなわち、現在のところ、「定期的に」「すべての教師が参加できる」研修システムはまだベトナムにおいては確立されておらず、今後はその確立を検討することが必要であろう。

実践的研修

現在、ベトナムで実施されている教員研修は、講義形式のものが中心である。これは、現職研修だけでなく、教員養成においても同様であり、ベトナムにおける教師教育のひとつの課題である。既に述べたように、指導主事が模擬授業をやってみせるなど、非講義形式の研修もなされているが、夏期研修や資格向上研修は、講義による理論的なものが多い。これは、教員養成カレッジや教員養成大学の教員は理論志向が強く、研修の内容も理論中心になりがちであるためである。しかしながら、現在ベトナムの教員に必要とされているのは児童中心主義の教授法に関する「理論」ではなく、「実際にどのように教室でそれを実践するか」である。よって、今後は海外からの技術協力なども受け入れつつ、実践的な教師教育を増やしていくことが課題である。

る。

#### 学校管理職研修の実施

校長や教頭といった学校管理職に対する研修は、前述の「EFA 行動計画」においても、教育の質的向上のためのプログラム・コンボネットとしてあげられている。学校の管理運営を良くすることが教育効果を高めることは効果的学校の研究においてよく指摘されることである。学校の年間計画の作成、教員の勤務管理、学校における教育の質の管理も含め、教員研修、全日制移行等の計画づくり、教育環境整備などにおいて、学校管理職の役割は大きい。また、保護者・地域住民とのコミュニケーション(保護者会の開催や学校新聞の発行等)も学校管理職の重要な任務である。さらに、特に農村部においては多くの学校が分校を持っているため、分校の運営、教員の配置など学校管理職の役割は大きい。現在、ベトナムではこういったことに関する学校管理職研修はほとんど行われていないので、今後は検討されるべきであろう。

#### (5) 全日制への移行

では次に、新カリキュラム導入にあたっての2つ目の課題である「全日制への移行」について検討していきたい。新カリキュラムは必ずしも全日制への移行を前提とするものではない。しかし、新カリキュラムでは必修科目が増加しているし、また、学校での学習をできる限り確保するためにも、全日制への移行が望ましいとされている。実際、一部の学校では既に全日制に移行しているし、学校全体として全日制を導入していなくとも、学校内の一部の生徒が全日制授業を受けているという例もある。例えば、特定の学年、特定のクラスに限って全日制を導入している学校もある。最も多く見られるのは、新カリキュラムが導入された学年(2004年3月現在、1年生と2年生)だけで全日制が導入されているというケースである。

すでに述べたように、ベトナムは初等教育

就学率95%を達成しながらも、多くの小学校は二部制で授業が行われている。全日制に移行している学校は全体の8%程度であり、9割以上の学校は二部制で授業を行っているという報告もある(全日制への移行率が4%程度の省も存在する)。

しかしながら、今後のベトナムにおいて小学校で二部制を継続していくことは難しいと思われる。その理由としては、新カリキュラム導入だけではなく、ベトナムにおける産業構造の変化があげられる。ベトナムはもはや農業を中心とする社会ではなく、少なくとも現在小学校に通っている児童たちが社会に出て働く時には、製造業やサービス業への従事者が農業人口を上回っているからである。EDSP2010では、2000年現在、61%の農業人口が2010年には50%まで減少し、製造業部門が17%から24%に、サービス部門が22%から26%にまで上昇すると予測している。二部制の初等教育では授業時数を多くは確保できないので、製造業やサービス業を中心とした社会が要求する人材を十分に供給できない可能性がある。そのため、全日制への移行は避けられないものと思われる。EDSP2010をはじめ、CPRGS、EFA 行動計画など主要な政策文書には必ず「全日制への移行」が政策課題として掲げられているのも、そのような理由からだと思われる。

先に述べたように、ベトナムにおいては現在、出生数は減少傾向にあり、教員も供給過剰の状態にある。よって、全日制を可能にする条件は登場しつつあるとあってよい。しかしながら、現在、全体の9割以上にものぼる二部制の小学校を全日制へ移行していくことは容易ではない。

全日制へ移行していくためには、二つの問題を解決しなければならない。第一は教室の増設であり、第二は教員の超勤手当の確保である。

#### 教室の増設

全日制にするには、まず教室の増築が必要

である。ここでいう「教室」には、普通教室に加え、新教科である音楽や美術・図工などの特別教室も含まれる。2010年までにすべての学校を全日制に切り替えるためには、5万教室以上を増築する必要があると見込まれている（現在の教室数は約20万教室）。教室を増やすにはそれだけの費用がかかるが、中央政府はその費用を負担しない。教室増築のための費用はすべて地域社会で負担しなければならない。

もともとベトナムの初等教育においては、学校建設は地元の責任である。教員の給与は中央政府から支給されるが、校舎の建築、増築、補修、維持は地域社会が負担することになっている。そのため、地域ごとの貧富の差が校舎の質に現れており、同じ省内においても学校によって校舎の質には大きな格差がある。ベトナムでは（特に地方では）藁葺き、土壁の脆弱な作りの学校が多く、校舎は頻繁に補修が必要で、場合によっては数年で建て替えねばならないこともある。そのため、校舎建設・修理費を積み立てておくことが必要になる。そのため、保護者は毎年2万～5万ドンの学校建設積立金を徴収されている。

#### 教員の超過勤務手当

全日制移行に当たっては、教員の超過勤務手当を用意しなければならないという問題もある。今まで一日4時間しか教えていなかった教員に、それを超える時間数の授業を担当させるには、相応の「超過勤務手当」を払う必要がある。

しかしながら、そのための予算もまた、すべて地域社会が用意しなければならない。中央政府は、「現在教員が受け取っている給与は全日勤務を前提としており、全日制に移行しても給与増はない」としている。そのため、超過勤務手当はすべて地域社会で負担しなければならない。

ベトナムの初等教育においては、教員給与は中央政府が負担することになっている。しかし、中央政府の財源は限られている。そこ

で中央政府は財政状況によっては、すべての教員の給与を支払えない場合がある。そういう場合は、保護者がお金を出し合って、「契約教員」を雇っている。このように、全日制に移行していない学校においても既に教員の人件費を保護者が負担してきたという経緯がある。すなわち、教員給与を地元負担する素地は既に存在するのである。

#### 「分権化」と教育格差

教室増設のための費用、教員の超過勤務手当を合計するとかなりの負担になる。これが全日制への移行がスムーズに進まない大きな理由となっている。しかし、経済水準が高い地域では全日制への移行がすでに進んでいる。一方、そうでない地域では従来通り二部制が続いている。これが進んでいくと、全国的にも省間で格差が拡大していくだけでなく、省内においても地域間格差が拡大していく。これまでに聞き取り調査を行った省では、「省内において、できるところから全日制に移行していく」としており、格差解消のための施策は明確ではない。

格差が生じる背景には、教育の分権化、あるいは「財源多様化」政策がある。現在、ベトナムにおいては教育の財源を中央政府以外の様々なアクターに負担させようという方針が強まりつつある。これは、社会全体で教育を支えようという意味で「教育の社会化（Socialization）」とも呼ばれている。これは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」という項目があり、「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。

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、教科書、制服、文房具などを自己負担せねばならない。

ただ、「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。

## 6. 「社会化」と教育財政の課題

量的拡大にしても質的改善にしても、財政の裏づけがなければその達成は困難である。本節では、「社会化」が進むベトナムにおける教育財政について見ていきたい。ベトナムにおける初等教育費の負担構造を、これまでに入手できている資料や聞き取り調査等からまとめると、表7のようになる。

表7 ベトナムにおける初等教育費の負担構造

| 項 目          | 負担の構造                            |
|--------------|----------------------------------|
| 教員給与         | 中央政府が負担するが、追加的給与は地方政府・親・地域社会の負担  |
| 学校建設・補修      | 基本的には親の負担、中央政府や地方政府が補助金を出さず場合もある |
| 教科書・教材・文房具   | 親の負担                             |
| 制服・交通費       | 親の負担                             |
| 保護者会費・学習奨励会費 | 親の負担であるが、必ずしも義務ではない              |

これを見ると、かなりの部分を親が負担していることがわかるが、実際どれくらいになるのでしょうか。表8は世界銀行が実施した最新の家計調査(2002年)の結果であるが、これによると、1世帯あたり平均で年間約27万ドン(家計に占める比率は2%程度)を初等教育に支出している。表8は、階層別の負担額も示しているが、寄付(学校建設や保護者会活動などに対する寄付)は、貧困層・最貧層においても中位層や富裕層とほぼ同額の負担をしていることがわかる。一方、最富裕層の支出は非常に特徴的であり、子どもに良い条件の教育を受けさせるため、授業料、追加授業(塾など)に対して多くの支出を行っていることがわかる。一定の条件を満たした家庭には、寄付金の支払い等を免除する制度も存在する。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。

表9は、総教育費に占める公教育費の割合を示したものである。これは世界銀行の家計調査に基づいて計算されたものであるが、1998年の調査では、初等教育の総教育費のうち公費で賄われたのは6割程度であり、残りの約4割は家計による負担で賄われている。

これは、他のアジア諸国に比べ、かなり高い数字である。例えば、フィリピンでは家計負担は20%、インドネシアでは5%程度と推計されている。むろん、国によって何を家計の教育負担の項目に含めるかは異なる。例えば、学校までの交通費を計算に入れている国もあるし、入れていない国もある。よって、国際的な比較には慎重でなければならない



表8 初等教育への家計支出

(単位：1000ドン/年)

| 初等教育  | 授業料   | 寄 付   | 制 服  | 教科書  | 文房具  | 追加授業  | その他  | 計     | 家計に占める割合 |
|-------|-------|-------|------|------|------|-------|------|-------|----------|
| 最 貧 層 | 4.7   | 41.9  | 17.0 | 27.6 | 26.5 | 7.4   | 4.8  | 130.7 | 1.9%     |
| 貧 困 層 | 7.5   | 47.2  | 24.9 | 36.4 | 34.6 | 14.1  | 8.8  | 174.3 | 1.9%     |
| 中 位   | 11.5  | 50.3  | 33.0 | 41.3 | 38.6 | 22.6  | 15.4 | 215.0 | 1.8%     |
| 富 裕 層 | 26.4  | 59.8  | 44.9 | 44.9 | 43.8 | 44.7  | 22.0 | 290.8 | 1.8%     |
| 最富裕層  | 131.1 | 102.5 | 73.9 | 58.8 | 62.6 | 218.2 | 89.3 | 756.7 | 2.4%     |
| 全 国   | 27.8  | 56.0  | 34.4 | 39.5 | 38.6 | 47.2  | 22.3 | 270.3 | 1.9%     |

(出所) Vietnam Development Report (2004)より作成

表9 総教育費に占める公教育費の割合

|        | 1993年 | 1998年 |
|--------|-------|-------|
| 初等教育   | 45%   | 61%   |
| 前期中等教育 | 34%   | 41%   |
| 後期中等教育 | 40%   | 33%   |
| 中等後教育  | 71%   | 46%   |

(出所) Nguyen (2002)より作成

が、ベトナムやカンボジアは相対的に家計によって賄われる割合が高いとされている (Bray 2002)。親による負担の割合が高いにもかかわらず、就学率が非常に高い水準を達成しているのがベトナムの特徴であるといえよう。

次に、公教育費の動向を見てみよう。教育訓練省 (MOET) の統計と財務省 (MOF) の統計では若干数字が異なるが、公表されている数字を見る限り、1990年代以降、政府の教育支出は増加傾向にある (表10)。少なくとも1990年代は、政府の教育支出は一貫して増大しているのである。

EDSP2010やCPRGSでは、政府支出に占める教育支出の割合を2005年までに18%に、2010年までに20%にすることが目標とされている。1990年代のように教育支出が

増加していく傾向が今後も続くのかどうかは注視していく必要がある。なお、初等教育に関しては、「EFA 行動計画」において、今後、EFAの達成にあたっては、政府支出を増加させ、親や地域社会の負担を減少させていくとしている。これは一定の外部援助が得られること、今後も年率7%を越える経済成長が続くことを前提に試算されたものであるが、注目に値しよう。しかしながら、「EFA 行動計画」によれば、EFAプログラムに必要な額と調達可能な額 (政府支出、国際援助、親や地域社会の負担をすべて合計したもの) の間にはギャップがあり、そのギャップをいかに埋めるかが課題であるとも指摘されている。これは一方で今後も親や地域社会に対する費用負担期待が高まることを意味しているともとれる。

表10 公教育費の動向および目標値

|                         | 1991 | 1995 | 1997 | 2002 | 2010年目標 |
|-------------------------|------|------|------|------|---------|
| 政府支出に占める教育支出 (%) [MOET] | 11.0 | 11.0 | 13.1 | 15.8 | 20.0    |
| 政府支出に占める教育支出 (%) [MOF]  |      | 8.6  | 10.1 | 10.4 |         |
| GNPに対する公教育費の比率 (%)      | 1.6  | 3.0  | 3.7  |      | 4.0     |

(出所) Rose (2002)より作成

## 7. 国際教育協力の課題

最後に、国際教育協力の課題について触れておきたい。前節でも述べたように、ベトナムのEFA計画は、ドナーからの支援を前提としており、それを合わせても足りないという試算がされている。また、EDSP2010において、「国際教育協力の強化」が基本方針のひとつとして掲げられたことから考えても、ベトナムの初等教育に対する協力は、ベトナムにとって、国際社会にとっても重要な課題になる。また、既に述べたようにベトナムはFTI対象国になっておることからも、今後ドナーの動きが活発になってくるであろう。

現在のベトナムにおける初等教育の課題を端的に言えば「計画から実施へ」ということになる。国家レベルでの計画は、既に紹介した様々な政策文書に加え、日本からの技術協力で作成された「初等教育開発プログラム(PEDP)」がある(MOET 2002)。PEDPは「EDSP2010」の実現を支援するための文書として位置づけられており、初等教育の計画策定をサポートするものである。2002年に国家レベルのものが作成され、2004年現在、各省レベルにおいてもPEDPは作成されている。あとは、それをいかに各省で実施していくか、計画を実行に移していくかが最大の課題である。

本稿で見てきたように、現在のベトナムの初等教育は、量的拡大から質的改善へと関心が移りつつある。国際教育協力の対象は、教師教育、教育行政、教育政策・計画、教育統計・情報、遠隔教育、メディア教育、学校建設、学校運営管理、教科書、教材開発など、さまざまな領域がある。今後は、こういったさまざまな分野におけるこれまでの成功事例に学びつつ、有効なプロジェクトを構築していくことが課題であろう。初等教育のような国の根幹をなす分野では、外部援助がなじむ領域となじまない領域がある。例えば、少数

民族の問題などはベトナムにとっても、外国からはあまり触れられたくない領域であり、援助に当たっては慎重を要する。

本稿では十分に触れることができなかったが、教育行政の改善も重要なポイントである。例えば、省レベルにおける教育計画や統計情報整備、教育の質の管理などは、地方教育行政にとって重大な課題である。また、様々な教育政策文書や行動計画が乱立しており、省レベルにおいてもEFA行動計画と省PEDPの二種類の初等教育計画が存在する。また、地方の学校現場や教育行政では、EFA行動計画や省PEDPというよりは、教育訓練省から出されている「初等教育国家基準(National Standard)」が強く意識されている。地方教育行政の現場では、政策文書の関係や位置づけに関しても十分理解されているかどうか疑問である。よって、行政官にそういったことを学ばせるための一定の研修を実施することは重要であろう。現在も行政官研修は行われているが、その内容はホーチミン思想の徹底など、倫理道徳が中心となっており、行政官が教育行政や教育計画の原理や手法を学ぶ場はほとんどない。現在課題となっている新カリキュラムの効果的実施にしても、地方教育行政は、所管地域における全日制導入戦略を作ることが必要である。全日制導入は各学校の責任であるが、それぞれの地域の経済力により格差が生じるので、省レベルでの教育行政は、格差是正のための何らかの政策をもつことが必要になる。こういった教育計画の手法など、行政の「技術」に関しては、これまでも国際教育協力の経験の蓄積があり、外部援助にもなじみやすい。今後積極的に検討していくべきだと思われる。

## 参考文献

- Bray, M. (2002). *The costs and financing of education: Trends and policy implications*. Manila: Asian Development Bank.
- MOET (2001). *Primary Curriculum*. Hanoi: Ministry of Education and Training.
- MOET (2002). *National Primary Development Program*. Hanoi: Ministry of Education and Training.
- National Committee for EFA Assessment(1999). *The Assessment of Education for All: Vietnam 1990-2000*, Hanoi.
- Nguyen, N. N. (2002). *Trends in the Education Sector from 1993-1998*. Washington DC: The World Bank.
- Poverty Task Force (2002). *Providing Quality Basic Education for All*, Hanoi.
- Rose, P (2002). *Financing of Education in East Asia: EFA and beyond*, Preliminary Report prepared for Oxfam GB.
- Socialist Republic of Vietnam (2001). *Education Development Strategic Plan 2000-2010*. Hanoi: Education Publishing House.
- Socialist Republic of Vietnam (2002). *The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS)*, Hanoi
- Socialist Republic of Vietnam (2003). *National Education for All (EFA) Action Plan 2003-2015*, Hanoi.
- Steering Committee of CPRGS (2003). *Vietnam: Growth and Reduction of Poverty*, Hanoi.
- World Bank (2004). *Vietnam: Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Annual Progress Report*, Washington DC.