

はじめに

本稿は、2000年に発表されたタイに関する EFA カントリー・レポート（以下、EFA レポートと略）の一部を要約し、これにコメントを加える。英文全72頁にわたる同レポート原文はタイ教育省が監修したものであり、ジョムティエン会議以降の10年にわたる教育改革の成果と問題点を述べつつ、全体としては、前期中等教育の量的普及を達成を始めとした成功の側面を強調している。また、その扱う項目は識字率、幼児教育、初等・中等教育から、社会的弱者の教育機会拡充、生徒の健康や倫理教育など、広範な側面に及ぶ。

本稿では、第1節で、タイへの Education For All 導入の経緯に関する部分を紹介し、第2節で、初等・中等教育並びに社会的弱者の教育機会に関する目標とその達成状況、現状の問題点と将来の政策課題を扱った部分を紹介する。さらに「おわりに」では、筆者による批判的コメントと今後の研究課題を述べる。

*** レポート要旨 ***

第1節 タイへの EFA 導入と政策実施の経緯

1990年にタイのジョムティエンで開催された “ Education For All ”（万人のための教育）国際会議は、多くの途上国の例にもれず、90年代のタイの教育改革にも大きな影響を与えた。EFA の趣旨に沿った行動計画は、まず1992年のタイ国家教育計画に盛り込まれた。さらに、94年11月9日には EFA のアジェンダに直接関わる計画案作成が閣議で承認され、95年以降に実施に移された。そこで定められた全9項目のうち、基礎教育に関わる目標と具体的な行動計画は次頁に示す通りである。（基礎教育の範囲として90年代前半にタイ教育省が想定したのは、初等6年と前期中等3年の9年であった）

目標	行動計画のためのガイドライン
1. 2001 年までに 14-50 歳の全男女の識字率を上げる。	1.農村や高地、国境地域など、それぞれの教育アクセスの問題や解決方法に応じて、多様な形態の基礎教育を拡大する。 2.識字率上昇のための支援サービスを増やす。 3.非識字者を無くす行動に参加するあらゆるパートナーの動員キャンペーンを行う。
2. 2001 年以前に全ての小学校卒業児童が前期中等の教育を継続できるようにする。	1.2001 年に初等教育修了者の少なくとも 97%が中等に進学するよう、前期中等の教育サービスを拡大する。 2.より柔軟で多様な教育制度を提供し、各コミュニティが地元の個々の必要に応じた教育を展開できるようにする。 3.前期中等教育就学の重要性が認識されるよう努める。 4.前期中等段階の教育と教育施設の質を向上させる。
3. 全ての社会的弱者のため教育サービスを 2001 年までに現レベルの少なくとも 2.5 倍に拡充する。特に、障害児や貧困家庭児童、遠隔地や農村部の子供、文化的に不利な者、ホームレス児童、児童労働就業者、女性や国籍のない児童を対象とする。	1. 社会的弱者に関して地域・国家レベルのデータベースを作成する。 2. 各対象集団の裾野を広げるため、基礎教育サービスを拡げ、多様で適切な教育方法を開発する。
9. 学習と発達を奨励する手だてや資源として、公立・私立学校、地域コミュニティにつなげた情報網を用いて学習ネットワークを創設する。	1.公立・私立学校につなげた情報網を用いて、学習ネットワークを創設する。 2.地域コミュニティ内部の教育—学習プロセス確立を奨励し、コミュニティ間で知識を交換する。 3.生涯教育のため、公衆やコミュニティに知識や情報の伝達を拡大する。メディアに関する知識や情報を普及し、学生が有益情報を適切に選別出来るようにする。

さらに、EFA の方針に沿って目標を遂行する戦略として(EFA レポート第 2 章第 2 節)、教育予算の基礎教育への重点配分や地方分権化の方針が明確化された。実際、教育予算の確保に対する国の姿勢は一貫し、90 年代の最重点項目の一つである教育予算の伸びは 1990 - 99 年の国家予算全体のそれを上回る年率 15 %であった(名目値、ただし経済危機に見舞われた直後の 98 年のみ前年比マイナス)。ただし、90 年代を通じて中央の官僚機構肥大化に伴う時間と費用面の非効率が目立っており、教育行政の規模縮小や効率化が必要である。

続いて、教育改革の成果が現れ始めた時点で「97 年憲法」が起草され、国家が拡充すべき基礎教育の範囲を、当初の 9 年から拡げて 12 年に定めた(第 43 条)。これを受ける形でタイ初の教育基本法として成立した「99 年国家教育法」は、多様な教育主体の参与を認め、国家が提供する「良質で無償の」基礎教育は 12 年(初等から後期中等教育まで、第 10 条)、義務教育については 9 年とした(初等から前期中等教育まで、第 17 条)。

第 2 節 初等・中等教育の現状と問題

1 初等教育の現状

タイでは 1978 年に、学制を 7 年の初等教育で始まる 7 - 3 - 2 制から 6 - 3 - 3 制に変更し、1980 年代を通じて初等教育の質と設備の拡充に取り組んだ。

教育省は、初等教育に教育予算全体の 43 % (2000 年度)を割り当て、生徒一人あたりの予算額も 90 - 99 年にかけて 18 . 33 %上昇した。しかし、こうした資源投入の努力にも関わらず、6 - 11 歳の年齢人口の 9 - 10 % (60 万人に相当)には、依然教育へのアクセスが無い。初等教育の粗就学率は 10 年間を通じて 90 %前後であり、さらに純就学率では 92 - 98 年の間に 70 - 80 %を前後する値である(表 1。以下、本節の表の出所は全て EFA レポート)。

表 1 初等教育段階における粗就学率および純就学率の推移

年度	小 1-6 年 生徒数	6-11 歳・小 1-6 年の生徒 数	6-11 歳 人 口	粗就学率 (%)	純就学率 (%)
1990	6,472,459	—	6,923,487	93.49	—
1992	6,173,701	4,772,417	6,802,734	90.75	70.15
1994	6,302,096	4,738,083	6,691,323	94.18	70.81
1996	5,858,010	5,067,915	6,569,881	89.16	77.14
1998	5,930,829	5,221,335	6,494,237	91.32	80.40

初等教育における問題として、第一に、教育の損耗(educational wastage)の大きさが挙げられる。そのレベルは、留年率 (repetition rate) (表 2) 初等修了に至る生徒の率 (一度入学した者に限る) 並びに修了までの平均年数 (表 3) などから理解することが出来る。留年率については、とりわけ、初等 1 年時には 7 - 8 % と高く (表 2) この解決に向けて初等前教育の重要性が強調されている。

表 2 初等教育における留年率

年度	小 1(%)	小 2(%)	小 3(%)	小 4(%)	小 5(%)	小 6(%)	合計
1990	7.2	3.08	2.19	1.89	2.61	0.89	3.01
1992	7.7	3.15	1.92	1.54	1.96	0.61	2.84
1994	8.17	3.35	2.05	1.94	2.13	0.87	3.06
1996	8.32	3.38	2.14	1.91	1.98	0.96	3.18
1997	7.53	3.17	1.99	1.89	1.94	1.0	3.01

表3 初等6年まで修了した生徒の率（入学者に限る）と

修了までの平均教育年数

年度	小6修了 生徒の率(%)	修了までの 平均年数(年)
1990	93.3	7.1
1992	89.2	6.8
1994	74.1	7.9
1996	95.5	6.4

ただし表3によれば、初等修了にこぎつける生徒の率は、1992 - 95年に一時悪化した後に改善する傾向にあり、修了までの平均年数も96 - 97年に6.4年まで短縮した（ただし、この初等修了者の率は、最初から入学しない者を含めない点に留意する必要がある）。これらの数値から、いったん小学校にアクセスした児童への対応は改善されつつあるが、最初からアクセスがない児童の存在が大きな問題であることが示唆される。また、レポートは中途退学率の数値に触れていないが、中途退学の背景として子供の教育にかかる学費・教材費・本・制服等の負担が関わっていることを指摘している。

第二に、初等教育の質に関わる問題として、レポートは教員の質について言及している。タイでは、長い間教員免許を持たない教員の採用を続け、採用後に既存教員の学歴や訓練のアップグレードを進めてきた。しかし、1990年から初等教育委員会の教員採用競争試験では、受験の条件に大卒資格や教員養成コースの単位取得を加えた。こうした努力の結果、大卒資格をもたない教員の率は90年の約38%から98年には16%に減少した。

表 4 資格別の教員数と教員全体に占めるその割合

年度	大卒の教員		大卒未満の教員	
	人数	%	人数	%
1990*	175,811	62.16	107,032	37.84
1992	211,227	69.30	93,554	30.70
1994	241,353	75.39	78,764	24.60
1996	246,558	77.89	64,554	20.39
1998*	265,543	83.72	51,627	16.28

*の年度は、レポートの%の値が100%を超えるため、人数合計から%を筆者が算出。

2 中等教育の現状

続いて、中等教育については1990年からの10年間に前期・後期中等教育の機会拡大を目的に改革が実施され、2002年からの前期中等の法的義務化を控え、同段階における就学率・進学率は劇的に上昇した。実際、90年から98年にかけて、小6から中1の進学率は53%から91%へ(表5)、前期中等の粗就学率は約40%から72%に急激に上昇し(表6)、教育省がこの実績に自信を深めた様子が伺える。また基礎教育に含まれる後期中等段階には、96年から主に貧困世帯を対象とした奨学金も導入され、これが後期中等の粗就学率の押し上げに少なからず寄与した。

表 5 前期中等1年への進学率

年度	小6 修了者数	中1 進学者数	進学率(%)
1990	1,004,739	532,575	53.01
1992	1,000,387	678,480	67.82
1994	974,384	816,314	83.76
1996	946,184	854,825	90.34
1998	935,462	851,463	91.02

表 6 前期・後期中等教育の粗就学率、並びに公立：私立学校比

年度	前期中等 粗就学率(%)	後期中等 粗就学率(%)	前期中等 公立：私立比	後期中等 公立：私立比
1990	39.66	26.93	89:11	76:24
1992	51.15	30.36	91:9	73:27
1994	63.28	38.02	93:7	74:26
1996	72.69	37.07	94:6	77:23
1998	72.65	55.13	94:6	83:17

3 社会的弱者(the disadvantaged)への教育機会の拡充

基礎教育の量的拡大の一方、1998年に6 - 11歳の学齢期児童で実際に教育を受けられたのは91.32%に過ぎず、残り8.68%に相当する60万人の児童に初等教育機会がなかったと推計されている。これらの児童は、障害者や遠隔地の農村やスラムの居住者、ストリートチルドレンや国籍が無い子供、宗教など文化的背景の異なる子供であり、EFA以降の政策により「社会的弱者」と規定された。それらの子供をターゲットにした機会拡大策を担当するのは、(1)普通教育局(特殊教育課)、(2)私立教育委員会(特殊教育、福祉教育)、(3)初等教育委員会、(4)国家警察庁(国境警備隊)、(5)公共福祉局(青年児童福祉課、山岳民族福祉課)と、いくつかの有力NGO(子供財団、スワグ-オ寺院財団、ラチャブ ラチャマ 1財団)である。新たに教育アクセスを保障された児童数は、表7に示すように90年の33,899人から6年で60,580人に増えたが、初等教育についての数字はほぼ横ばいである。

表 7 各局による特定層対象プログラムにおける就学者数

年度	初等前	初等	前期中等	合計
1990	2,179	38,539	3,181	33,899
1992	2,656	38,394	5,229	46,279
1994	7,692	35,796	7,577	51,065
1996	9,002	40,348	11,230	60,580

4 基礎教育に関する現状認識と今後の方針

EFA に関わる政策の到達点および問題点としては以下が挙げられよう(5 章 2 節)。

(1) 教育機会拡大政策は、公立校の量的発展をもたらしたが、私立校は教育供給における役割を減じた。1990 年時点で、中等教育全体で 11 % を占めた私学の割合は、98 年の前期中等教育の値で 6 % に減少した。

(2) 基礎教育に責任をもつ政府機関は複数局にまたがり、対象を広範にカバーすることには役立った。しかし諸機関の調整を欠いたため、サービス提供の効率や教育の質に問題が生じた。資源が限られ、各機関で準備が整わないまま、サービスや対象が重複した。さらに対象地域が広すぎたため、教育供給の質に格差を生むという帰結を招いた(レポートは、ONEC, The State of Thai Education 1997, p.39 に依拠)。

(3) タイの教育制度では、学齢期に合わせて学校に行くことに重点が置かれてきた。そのため学齢期を過ぎてから勉強しようとする者の機会を阻みがちである。97 年教育統計によれば、学齢人口に対して教育機会を得た者の粗就学率は、6 - 11 歳で 85 % (初等)、12 - 14 歳で 66 % (前期中等レベル)、さらに 15 - 17 歳は 44 % (後期中等レベル)、そして 18 - 21 歳では 30 % (大学レベル) に過ぎない。こうした学校制度の限界から、多くの関連機関が、前期中等教育の補強にとって重要なノンフォーマル教育に注目し始めている。

(4) 社会的弱者に対する教育供給のカバレッジは、依然不十分である。それは、NGO や家庭・コミュニティの協力により、彼らに関して適切なデータ収集する努力を欠くためである。データ把握の問題は、今後の火急の課題である。

(5) いま一つの弱点は、市民参加の不足に見出せる。あるサーベイでは、教育活動やカリキュラム開発のため保護者やコミュニティに参加の機会を開いた学校は 40 % に過ぎない、という結果が明らかにされた(ONEC, The State of Thai Education 1997)。市民参加が不十分なため、政策対象となる集団への機会供給の範囲が広がらない。同時に、供給される教育がそれぞれのコミュニティの需要に合わず、質の保証を進める活動の妨げにもなっている。

以上の問題認識を踏まえ、教育省は 97 年憲法と 99 年教育法に則り、以下の 10 方針を将来 EFA の目標達成の策として実施する予定である（6 章 1 節）。

- （１）国による 12 年間の基礎教育の供給。
- （２）学習の必要に合わせたオリエンテーション：技能開発を強化し、生活の質改善と生涯教育による職業生活の向上をめざす。
- （３）教育の質を保証する制度の確立：「教育水準と質評価局」の設置。
- （４）教育行政と運営の改革：行政の規模縮小と地方分権。
- （５）制度とプロセスの改革、並びに教員職の拡充と教員の向上。
- （６）民間セクター参加の奨励。
- （７）学習プロセスの改革：実践に基づき、経験から学ぶ学習への支援活動。
- （８）カリキュラム改革。
- （９）資源配分の改革：補助金や税控除等のインセンティブを用いた適正な資源配分。
- （１０）生産活動の奨励と支援。

*** 以上要旨 ***

おわりに—EFA レポートへのコメント—

以上を踏まえ、ここでは EFA の理念に照らし合わせながら、90 年代におけるタイの基礎教育の現状にコメントを加え、今後の分析課題を検討したい。

第一点目として、タイにおける 90 年代の教育改革が中等教育拡充を重視する余り、基礎教育の土台となる初等教育に後退をもたらした可能性を指摘したい。それには、まずタイにおいて EFA 国際決議が導入されるに至る文脈を振り返る必要があるだろう。

タイ教育省は、EFA 会議開催に先立って、80 年代の初等改革に引き続いて前期中等教育を義務化する段取りを整えていた。ASEAN 諸国のなかでも、とりわけ中等教育の普及で遅れを取っていたタイでは、既に教育省が 90 年時点で中等進学者を増やすための機会拡大政策（パイロットプロジェクト）に着手し、EFA

はこの前期中等拡充を最大の焦点とする改革を推進する理念として導入された。タイ政府の側も、より付加価値の高い産業を育成し、持続的な経済成長を達成するには中等教育の普遍化が急務であると認識し、これに向けた財政措置を約束した。こうした中等教育重視の姿勢は、90年代の教育予算配分の推移にも表れ(表8)、90年代には初等教育予算が50%台から40%台に減り、その分が中等教育や学校へのコンピューター設置等に振り向けられた(ただし、既述のように教育予算全体の上昇に伴い、90年代にも初等教育の生徒一人あたり予算の名目値は上昇している)。

表8 国家教育予算配分の推移(%)

年度	就学前・初等	中等教育	職業教育	高等教育	成人教育*	その他
1988	58.2	17.2	6.2	12.6	2	3.8
1990	56.2	16.9	6.2	13	1.9	5.8
年度	就学前・初等	中等教育	高等教育	非特定*	教育サービス	その他
1995	48.23	28.27	17.36	1.7	1.93	2.51
2000	43	24	16	1	13	3

出所：国家教育委員会資料より算出。ただし、1995年以降は新たな予算項目により表示。

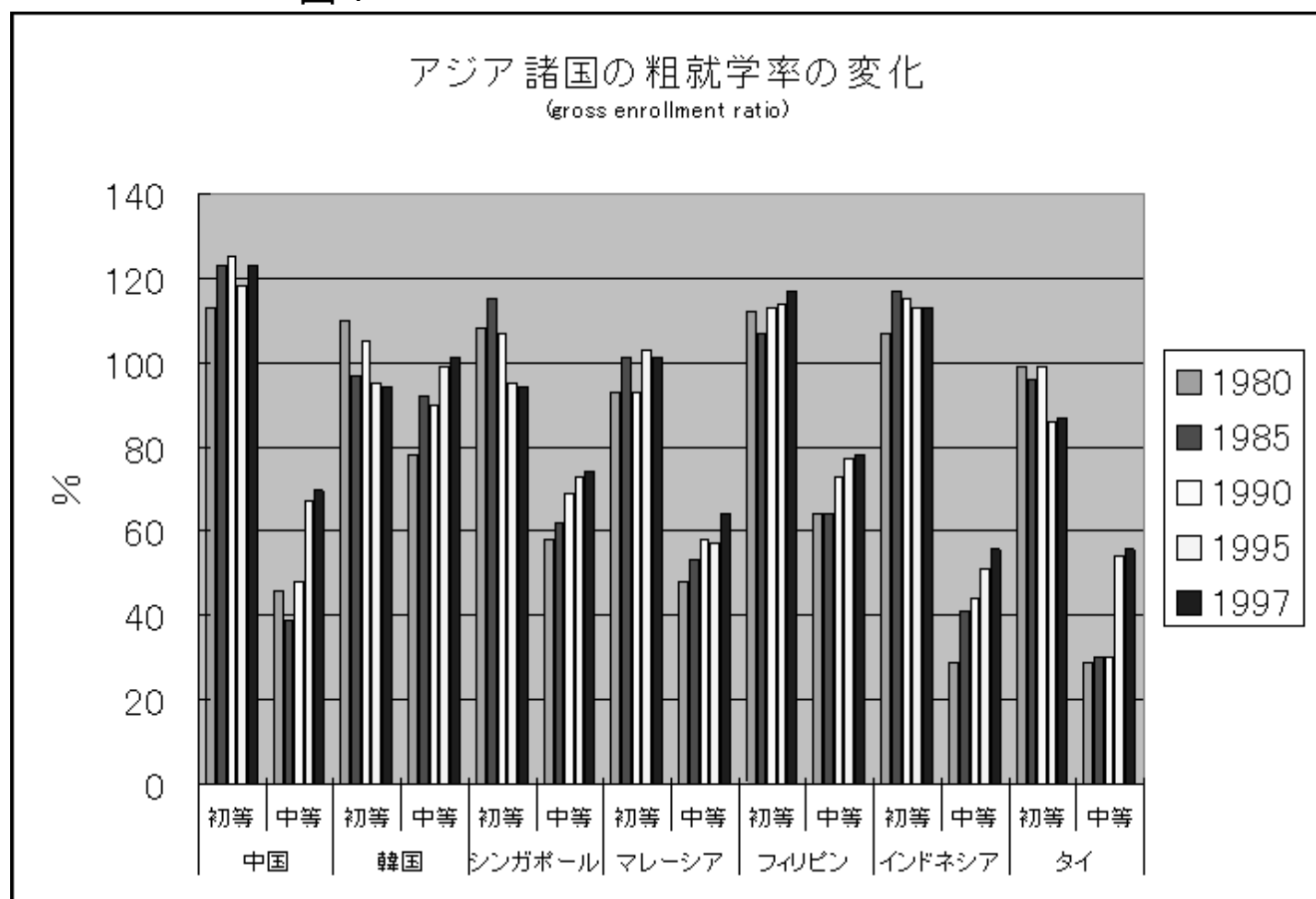
タイのEFAレポートは、この改革が「教育により、社会の急激な変化に人々が適応できるようにし、生活の質と職業生活を向上させる」重要性に基づくものと表現する。しかし、EFA国際決議は、そもそも初等教育を中心とする基礎教育へのアクセスを万人に保障し、その普遍化と公正なアクセスを確保するという理念に基づくものである。もちろん、中等を重視する政策が、初等の普及レベルの維持と両立すれば問題は生じないが、タイの場合、その余波が普遍化しつつあった初等教育に及ぶことになった。

実際先の節で見てきたように、EFAレポート自体が、基礎教育の土台となるべき初等教育において、現在なお多くの課題が残されたままであるという事実を明らかにしている。すなわち、タイの初等教育の現状、問題点は、90年代の粗就学率(6-11歳)の値が90%前後であったということに端的に示されよう。

レポートはこの値を「非常に高い(extensively high)」と評しているが(5 章 1 節) 8 0 年代の実績に遡って比較すれば、それは初等教育の量的供給における実質的な後退と解釈すべきでものである。

ユネスコ統計に依拠した図 1 から(EFA レポートと数値が若干異なる) タイの初等粗就学率が 8 0 年代から 9 0 年代中盤にかけて徐々に低下した事実が確認される。また、近隣のアジア諸国が中等教育の粗就学率を上昇させる傍ら、初等段階もこれを 1 0 0 % 以上または 1 0 0 % に近づける努力を続けたのに対して、タイでは初等粗就学率が 1 0 0 % から離れる傾向が目立つ。さらに、9 0 年代の純就学率(6 - 1 1 歳) も 7 0 - 8 0 % 台と低く(表 1) 9 7 年にこれを 1 0 0 % 近くにまで引き上げたマレーシアやインドネシアとは大きく差が開いた。

図 1



(出所) UNESCO Statistical Yearbook.

今後の研究課題として、この教育アクセスのない60万人以上の児童の背景を注意深く分析し、それが一部小学校の廃校など学校施設や資源の供給不足に起因するものか、カリキュラム不適合等による問題であるか、各ケースの適切な原因把握が重要であると思われる。

第二の課題として、教育機会や質における地域間格差の問題がある。とりわけ、都市・農村間の教育の質的・量的格差の問題は、タイの教育制度にとって70年代以来の政策課題であり、90年代半ばにようやく貧困地域への中等学校補助金等の政策に問題意識が反映され始めたところであった。ところが、EFA レポートが今後の教育の質向上をもたらす政策として示す、学校の質評価制度の導入や市民参加、行政効率の向上等の方針は、教育の地域間格差を緩和することにどれくらい役立つかという点からは、未知数である。さらに、2002年からは地方分権化政策により、基礎教育を担う行政体が200以上の教育エリアに分割され、教育機会の平準化を目指して資源投入の調整を行ってきた中央行政の機能は大幅に縮小される。

EFA レポートの意図する政策が、今後の地域間格差の問題にどのように関わるのか、またレポートも言及する「社会的弱者」対策やノンフォーマル教育への取り組みが教育アクセスから遠い層をどの程度補足できるか、といった課題は、今後の重要な焦点になり得る。いずれにせよこうした改革に伴う問題点は、2002年の新たな改革案の導入・実施の後、徐々に明らかにされてゆくことになるだろう。

<参考文献>

Ministry of Education(2000, Web-site of UNESCO, World Education Forum, Lead-up, Findings, Country Reports), "Thailand Country Report (Education For All The Year 2000 Assessment)".