

はじめに

本稿は、EFA のザンビアに関するカントリー・レポートを扱う。レポート原文には、英文 A4, 65 ページにわたり、就学前教育、初等教育、特殊教育、成人識字教育、など多岐に渡って、現状などについての紹介があるが、ここでは、そのうち初等教育の部分を中心に紹介し、その問題点を指摘したい。

以下、第1節から第3節は、(筆者が読者の便宜のために若干の解説的な語句を補ったりしている箇所もあるが)基本的に、レポートの要旨ということができる。EFA カントリー・レポートは、各国において 1990 年の時点で設定された目標がどれだけ達成されたかを評価することが一つの重要な課題となっている。そこでまず第1節では、1990 年の時点で初等教育についてどのような到達目標が設定されていたのかを見ておきたい。そして第2節では、その目標がどれくらい達成されたのか、10 年間で初等教育に関してどのような進歩があったのかを、入学率、就学率、内部効率、教育施設・設備、教材、教員、教育財政、学業達成等について概観する。第3節では、ザンビア政府が初等教育普及のためのこの 10 年間の戦略をどう見ているのか、初等教育を発展させる上で直面した問題は何か、今後の政策の方向性としてどのようなことを考えているかが述べられている。そして、「おわりに」では、第1節から第3節の内容を受けて、カントリー・レポートから推察される問題点、あるいはレポート自体の問題点など、筆者によるコメントがなされている。

レポート要旨

第1節 初等教育における到達目標 (The EFA Goals and Targets set in 1990)

まず、2000 年までに達成すべき上位目標 (Main Goal) としては「初等教育該

当年齢（7－13 歳）のすべての子どもが学校に就学し、7 年間の初等教育を卒業できるようにすること」があげられる。そして、以下の7つが上位目標を達成するための2000 年までの下位目標（Targets）となっている。

1. 2000 年までに初等教育該当年齢のすべての子どもが学校に就学し、7 年の初等教育を終了できるようにする。1992 年に7 歳で入学した子どもの少なくとも95%が1998 年に小学校を卒業するようにしなければならない。

2. 低学年のクラスしか設けていない小学校（例えば、4 年生までの学年しか持たない小学校）をすべて1995 年までに7 年生までのクラスを設けた完全な小学校にする。

3. 2000 年までに120 万人の子どもが新たに就学できるよう、学校建設・修復を行う。これにより、2000 年までには240 万人の学齢児童を学校に就学させることができるであろう。

4. すべての小学生が主要教科（英語、算数、理科、社会科）については適切な教材にアクセスすることができるようにする。

5. 教員については1991 年から2000 年にかけて毎年4400 人の教員を養成する。これは、1990 年時点での年間教員養成数にさらに2700 人を上乗せするという計画である。

6. 社会的弱者（女子児童、ストリートチルドレン、障害者、都市部の貧困層、僻地に住む児童）を就学させ、7 年間の初等教育相当を終了できるよう支援する。

7. 7 歳から就学した子どもが14 歳になったとき、そのうち少なくとも80%が小学7 年生レベルの学業成績を十分に達成していること

第2 節 初等教育の目標達成度（Progress towards Goals and Targets）

1. 粗入学率および純入学率（Gross and Net Admission Ratios）

ザンビアには、国立小学校、私立小学校、コミュニティ・スクールなど様々なタイプがあるが、ほとんどの小学校（約97%）は国立小学校である。小学校の入学年齢は7 歳で、初等教育は7 年間である。小学校卒業者のうち中等教育段階へ進学するのはおよそ3 分の1 で、残りの3 分の2 は中学校へは進学していない。

小学校の入学年齢は7 歳であるが、表1 の純入学率からもわかるように、7 歳

で小学校に入学するのは40%弱にすぎない。新入生の半数以上は、8歳以上または6歳以下の年齢である。純入学率は女子のほうが高い。これは、男子に比べ、より多くの女子が7歳ちょうどの年齢で小学校に入学していることを意味している。

表1 粗入学率および純入学率の推移（1994年－1997年）

	粗入学率（%）			純入学率（%）		
	男子	女子	全体	男子	女子	全体
1994年	111.4	106.6	109.1	-	-	-
1995年	108.0	104.4	108.0	44.0	45.6	44.4
1996年	109.4	113.2	111.2	45.6	51.2	48.3
1997年	92.0	96.7	94.2	40.1	44.7	42.3

2. 粗就学率および純就学率(Gross and Net Enrollment Ratios)

表2は、1991年以降の就学率の変化を示している。これを見ると、ザンビア全体では、1991年から1993年にかけては就学率は若干上昇（粗就学率は96%から104%へ、純就学率は68%から73%へ）したものの、1993年以降1996年までは粗就学率、純就学率とも低下している（粗就学率は104%から93%へ、純就学率は73%から69%へ）。しかし、1996年以降は再び上昇に転じ、1998年の時点では、粗就学率は101%、純就学率は85%となっている。地域別に見ても、1996年から1998年にかけて純就学率はすべての地域で上昇している。コッパーベルトやルサカといった都市部では1998年には90%以上の純就学率を達成している。東部州のような農村地域でも1996年には52%だった純就学率が1998年には62%にまで上昇している。

表3は、1994年から1998年にかけての就学率の変化を男女別に見たものである。これを見ると、この期間は女子の就学率の上昇が著しいことがわかる。1998年には女子の純就学率が、わずかではあるが男子のそれを上回っている。

都市部に就学率の上昇をもたらした要因としては、「ザンビア教育復興プロジェクト(Zambia Education Rehabilitation Project)」により都市部の校舎建設を推進したことがあげられる。一方、女子の就学率上昇の原因としては、第1に教育

復興プロジェクトなどを通じた教育環境の改善により教育を受けさせる価値が親に認識されたこと、第 2 に、PAGE（Program for the Advancement of Girls' Education）を通じて、女性たちの意識が変化したことがあげられる。PAGE は、1996 年以来、すべての州に広まり、女子教育の価値が認識されていった。女子の就学率の上昇は、この 10 年間顕著であり、それはザンビアにおける EFA への取り組みにおいて最大の成果であるといえる。

表 2 地域別に見た粗就学率および純就学率の推移（1991 年－1998 年）

地区	粗就学率（％）				純就学率（％）			
	1991 年	1993 年	1996 年	1998 年	1991 年	1993 年	1996 年	1998 年
Copperbelt	113	116	103	108	81	84	80	92
Central	103	105	104	109	74	75	76	91
Lusaka	100	103	97	113	76	75	78	98
Southern	100	108	95	89	69	74	71	75
Luapula	88	106	92	106	65	74	65	88
Northern	95	102	93	110	63	70	61	90
Eastern	77	83	67	76	51	59	52	62
North Western	105	107	87	100	71	72	61	84
Western	77	99	91	98	59	66	69	88
Zambia	96	104	93	101	68	73	69	85

表 3 男女別に見た粗就学率および純就学率の推移（1994 年－1998 年）

	粗就学率（％）			純就学率（％）		
	男子	女子	全体	男子	女子	全体
1994 年	100.1	90.1	95.0	89.3	78.0	83.6
1996 年	100.4	95.4	98.0	-	-	-
1998 年	102.4	99.5	101.0	84.8	86.0	85.4

3. 内部効率

(1) 中途退学率

全般的に、中途退学は、都市部の学校よりも農村部の学校で多くみられ、また、農村部では中途退学率は女子のほうが男子よりも高いという傾向がある。

中途退学率は、1991 年には農村部の小学 1 年生で 5 %、6 年生で 11 %であったが、1993 年には 1 年生で 4 %、6 年生で 8 %とわずかながら改善をみせた。しかし、1996 年には 1 年生で 4 %、6 年生で 16 %と 6 年生の退学率が高まっている。中途退学率は、女子の中途退学率は 1991 年から 1993 年までは若干低下しているが、1993 年から 1996 年にかけては上昇している。

中途退学の理由として多くの研究者が共通して指摘することは、教育費の上昇である。中途退学の理由としては早婚や妊娠、女子の就学を阻害する伝統や慣習、学校までの物理的距離が遠いこと、などがあるが、最も多いのは経済的な理由からの退学である。貧困が教育費の負担を難しくしているのである。

農村部においては、小学校までの距離が遠いことも中途退学の大きな理由となっている。表 4 は、小学校までの距離が遠いのは農村部に特有の現象であるということを示している。ある研究によれば、農村部では子どもが小学校まで 16－20km もの距離を歩いていくという地域もあるといわれている。都市部においては、ほとんどの世帯が小学校から 5 km 以内の範囲にある。一方、農村部では小学校まで 6－15km もの距離がある世帯もあるし、場合によっては最寄りの小学校まで 16 km 以上も離れている世帯もある。

表 4 地域別に見た自宅から最寄りの小学校までの距離（1996 年）

	0－5km	6－15km	16km 以上	世帯数
ザンビア全体	89%	9 %	1 %	1,905,000
農村部	83%	14%	2 %	1,243,000
都市部	100%	—	—	661,000

（２）留年率

表５は、ザンビア全体での留年率の推移を示したものである。これをみると、1991年から1993年にかけては、1年生から6年生までは留年率はあまり変化はない。しかし、7年生についてみると1991年から1993年にかけて7%から13%へと上昇している。そして、1993年から1996年にはすべての学年で留年率が上昇している。しかし、1996年から1998年にかけては留年率は低下している。7年生での留年が多いのは8年生へ進級できなかった児童が再び進級に挑戦しようとして学校に籍を置いたままにするからである。

表５ 学年別に見た留年率の推移（1991年－1998年）

	1年生	2年生	3年生	4年生	5年生	6年生	7年生
1991年	3%	3%	4%	3%	2%	2%	7%
1993年	3%	2%	3%	4%	3%	3%	13%
1996年	3.9%	4.3%	4.8%	6.2%	6.5%	8.8%	16.0%
1998年	3.8%	3.9%	4.1%	5.3%	5.3%	6.7%	13.4%

（３）進級率

1990年以降の進級率については、農村部と都市部の間での格差が見て取れる。農村部では、進級率が平均85%なのに、都市部では平均92%にもなっている。農村部では、女子の進級率は男子よりも少し低い。例えば、4年生から5年生への進級率は、男子が88%であるのに対し、女子は85%となっている。よって、農村部では、女子は男子に比べ小学校の最終学年まで到達する者は少ないといえる。

４．教育施設

1990年に設定された目標である120万人の就学スペース確保のため、教育省とその協力機関は学校建設・修復のプログラムに着手した。そして、2325教室が新設されたが、そこで収容できるのは9万3000人程度である。これは、目標としていた120万人の7.8%しか達成されていないことを意味する。

なお、修復された教室数は2155であり、また、教員住宅については、新設が

1157、修復が 1299 であった。

1990 年の目標では、女子や障害者、孤児やストリートチルドレンといった社会的弱者の教育を保障するという項目があったが、これについては、様々な援助機関の支援を受けてコミュニティ・スクールなどが建設され、そこで部分的には達成されている。

5. コミュニティ・スクールの建設

コミュニティ・スクールは、主に貧困層や社会的弱者（例えば孤児やストリートチルドレン等）のための学校としてつくられたものである。これらの学校は、コミュニティによって運営されているものであり、比較的安い費用で通うことができ、家からの距離も近く、制服などの入学要件をあまり課していない。学校を中途退学した（または一度も学校へ行ったことのない）9 歳から 16 歳までの子どもを対象としており、教員は主にそのコミュニティ出身のボランティアである。コミュニティ・スクールでは、学級規模は最大 35 人までとしており、基礎的な識字能力や計算能力、問題解決能力の育成に力を入れている。コミュニティ・スクールの数は、1996 年にはわずか 55 であったが、1999 年には 373 にまで増加している。就学者数も、1996 年の 6,599 人から 1999 年には 47,276 人へと増加している。就学者の約 20%は孤児である。

コミュニティ・スクールを統括しているのは、ZCSS（Zambia Community School Secretariat）という NGO であるが、ZCSS に登録されているコミュニティ・スクールは 1996 年から 1999 年までの 3 年間に約 7 倍になっている。すべてのコミュニティ・スクールが ZCSS に登録しているわけではないので、実際のコミュニティ・スクールの数はもっと多いはずである。コミュニティ・スクールが増加しているのは、政府がこういった学校の新設を促進しているためである。もし、コミュニティ・スクールの増加が続けば、基礎教育のアクセス改善のオルタナティブになるであろうと思われる。

1998 年には、教育省と ZCSS の間で、教育の普及においてコミュニティ・スクールの果たす役割を再認識し、教育省が教材の提供や教育アドバイザーの派遣、コミュニティ・スクールに働く有資格教員への給与支払いを（教育相が認めた範囲内）行うという覚書がかわされた。

6. 教育設備や教材

(1) 教育設備

1990 年から 1998 年にかけて、16 万以上の学習机が学校に配備された。にもかかわらず、学習机は極めて不足しており、ルアプラ州では 70%、西部州および南部州では 40%が不足している。このように学習机が不足しているため、多くの子どもたちは床に座って授業を受けねばならなくなっている。

(2) 教材の配布および利用

1990 年時点で掲げられた目標では、すべての小学生が主要教科（英語、算数、理科、社会科）については適切な教材にアクセスすることができるようにするとされている。この目標を達成するために、リソースの活用、シラバスの改定、各学校でのミニ・ライブラリーの設置、教材出版の自由化、教材配布システムの合理化など、いくらかの努力がなされてきた。

1991 年から 1998 年にかけて、全部で 1450 万冊の小学校向けの教科書、補助教材、教師用指導書が出版され、配布されている。これにより教科書は教科によっては児童 2 人に 1 冊が行き渡るようになった。

教材に関する問題点としては次のようなことがあげられる。①教科書が使い古されたり、時には破られたりするため、教科書が 3 年しか使えないこと。②配布されたはずの教科書が、送り先の学校すべてに必ずしも届いてはいないこと。③教科書を運ぶための手段が十分ではないこと。④道路事情が悪いこと。⑤予算不足。⑥教員が教材を効果的に使えないこと。⑦教科書配布の遅れ、および学校における教材保管スペースの不足。

教材の供給に関しては、次のような進歩も見られた。①主要教科においてシラバスが改定され、た。②図書館の蔵書として 6 万 8 千冊が配布された。③エイズ予防のための本、ライフスキルに関する本、コミュニティ・スクールのカレンダー、ザンビア教育キット（ZEDUKIT）が作成され、配布された。④地球儀や地図、黒板、算数用教具などがほとんどの学校に配布された。⑤女子教育の重要性を社会が認識するために、2,977 枚の女子用カレンダー、5 千通の PAGE ニュズレター、女子教育キットを 1 万セット、現職教員訓練のための教材コピー 1 万部、が作成され、配布された。

多くの学校は教材が不足しており、このことは学業達成レベルに悪影響を与え

ている。後述するように SACMEQ が 1995 年に実施した学力調査によってもこの点は確認されている。

7. 教員

(1) 教員の需給

1990 年に設定された目標は、1990 年から 2000 年にかけて毎年 4,400 人の教員を養成することであった。教員養成カレッジの卒業生は年間 2,226 人なので、毎年 2,174 人が不足するということになる。よって、無資格教員に依存せざるをえない。概していえば、小学校教員の大多数は有資格教員で、無資格教員は教員全体の 23% を占めるに過ぎない (1996 年)。無資格教員の大多数は農村部に集中している (表 6)。

表 6 男女別・地域別・教員資格別に見た教員数 (1996 年－1998 年)

		有資格教員			無資格教員		
		男性	女性	合計	男性	女性	合計
1996 年	ザンビア全体	16,331	14,274	30,605	6,197	2,914	9,111
	農村部	12,579	6,085	18,664	5,729	2,560	8,289
	都市部	3,752	8,189	11,941	468	354	822
1998 年	ザンビア全体	15,941	15,880	31,821	2,284	1,283	3,567
	農村部	11,962	6,254	18,216	2,202	1,206	3,406
	都市部	3,979	9,626	13,605	83	78	161

教員不足は特に農村部において深刻である。女性教員は都市部の学校に勤務する傾向が強く、なかなか農村部へは行きたがらない。女性教員の 45% 近くはルサカやコッパーベルトといった都市部に勤務している。これは、女性教員の多くが都市部の男性と結婚しており、一緒に生活しなければならないという事情があるためである。独身の女性教員も、地方での勤務を嫌がることが多い。独身女性教

員のなかには、地方への赴任を拒むために結婚証明書を偽造する者もいるという。

初等教育においては、有資格の男性教員と有資格の女性教員の数はほぼ同じである。しかし、無資格教員についていえば、男性の無資格教員は女性の無資格教員の約 2 倍である。

（２）教師一人あたり生徒数

教師一人あたり生徒数を改善するために多くの取り組みが実施されてきた。1990 年には教師一人あたり生徒数は 44 であったが、1995 年には 39.1 に、1996 年には 37 にまで改善されている。ただし、教師一人あたり生徒数には地域差がある。都市部の学校は過密状態のため、農村部の学校に比べ教師一人あたり生徒数は多くなっている。しかし、有資格教員一人あたり生徒数をみると、都市部のほうがその値は小さい。これは、有資格教員は農村部へ赴任したがらないため、有資格教員が都市部の学校に集中するためである。

（３）教師の離職

1990 年には、有資格教員数は 28,480 人、それは 1996 年には 31,627 人に上昇した。1990 年に掲げた目標では、毎年 4,400 人の有資格教員を新たに養成することになっていたもので、計画通りであれば 1996 年には 54880 人（93%増）になっていなければならない。しかし実際には 31,627 人ということで、目標は達成されていない。その原因としては財源の不足が考えられる。

ザンビアの教員養成における大きな問題は、毎年 2,226 人の教員が養成されながら、様々な理由から毎年 1,500 人もの教員が離職していくことである。ということは、毎年の純増は 700 人程度であり、これでは増大する教員需要に全く追いつかないのである。

ザンビアでは公立学校での教員の離職が深刻な問題となっている。ある統計によれば、1996 年には 680 人の教員が死亡し、1997 年には 624 人の教員が死亡している。そして、1998 年には 10 月までの間に 1331 人が死亡しているのである。これには様々な理由があるが、そのなかには HIV/AIDS も含まれている。現在勤務を続けている教員も、その待遇は悪く、学習指導に十分な時間を割けないというのが実情である。

教員の離職を食い止めるために、次のような対策が講じられているべきであろう。①教員養成カレッジからの教員の供給を増やす、②教員向けに HIV/AIDS に関する啓蒙活動を行う、③農村部へ赴任する教員に十分な手当をつける、④教員給与水準を上昇させる、⑤農村部に赴任する教員の給与水準引き上げ、⑥教員給与支払いの分権化、⑦教員住宅取得のスキーム作成、⑧都市部の教員採用の凍結、など。

8. 教育財政

教育財政の逼迫により、必要な教育施設の建設や良質な教育の提供が妨げられている。例えば、1996 年における生徒一人あたり公教育支出は全教育レベル平均で 50 ドル程度であるし、初等教育においては、児童一人あたりの支出は 29 ドルしかない。また、政府支出全体に占める教育支出の割合は、近隣諸国が 20－25% に達しているのにザンビアでは 11% 程度である。さらに、近年の GDP に対する初等教育支出の比率は、近隣諸国が 8－10%（サブサハラアフリカ全体でも 5%）であるのに対し、ザンビアでは約 2.5% にすぎない。

初等教育支出の教育支出全体に占める割合は、名目上は増加している。1990 年には教育支出全体に占める初等教育支出は 28.7% であったが、1998 年には 51.4% と 2 倍近くにまでなっている。しかし、GNP に対する初等教育支出の比率はあまり上昇してはならず、1990 年から 1998 年までずっと 1.5% 以下の水準で推移している。

9. 学業成績：SACMEQ による小学 6 年生対象学力調査（1995 年）

2000 年までの学業達成面での目標は、7 歳から就学した子どもが 14 歳になったとき、そのうち少なくとも 80% が 7 年生レベルの学力を十分に達成していることであった。

SACMEQ (Southern Africa Consortium for the Measurement of Educational Quality: 教育の質調査のための南部アフリカ諸国連合) の学力調査は、ユネスコの IIEP (International Institute of Educational Planning) の協力により実施されているものである。この調査は 6 年生の読解力をテストしており、試験結果について「最低限到達すべき水準」と「望ましい学力達成水準」を設定している。

ザンビアにおける試験結果は以下のようなものであった。

- ①小学6年生のわずか25.8%しか「最低限到達すべき水準」に達していない
- ②「望ましい学力達成水準」に達しているのはわずか2.4%である
- ③いくつかの例外はあるものの、農村部のほうが都市部よりも達成度は低い
- ④男子のほうが女子よりも達成度は高い。「最低限到達すべき水準」に達しているのは男子が28.0%であるのに対し、女子は23.1%である。
- ⑤高い階層の出身者は低い階層の出身者よりも学業達成度は高い。

表7 SACMEQによる6年生対象の読解力テストの結果

	「最低限到達すべき水準」に達している者の割合	「望ましい学力達成水準」に達している者の割合
ザンビア全体	25.8%	2.4%
男子	28.0%	2.5%
女子	23.1%	2.2%

学力達成水準が低い理由としては、次のようなことが考えられる：①学習指導の時間が短いこと。②貧困がおよぼす悪影響。③教師のモラルの低さ。④無資格教員が多すぎる。⑤教材が不足しており、児童に十分行き渡っていないこと。⑥学校で使用する言語が子どもたちの母語ではなく、英語が使われていること。⑦（SACMEQの試験は読解力の試験であるが）読解力を育てられるような教師が養成されていないこと

第3節 初等教育の問題点および今後の政策

1. 初等教育における戦略の有効性について

初等教育における戦略は、「教育行政を分権化すること」「教育普及において様々な機関・地域社会との連携を確立すること」を通じて教育機会の拡大を図ることであった。教育システムの分権化に関しては地方での教育運営委員会の設立などいくつかの進歩が認められる。教育省のBESSIPに関する方針からも明らかなよ

うに、この分権化戦略は引き続き追求されていく。また、一方の初等教育普及におけるパートナーシップについても、コミュニティによる学校設立・運営（コミュニティ・スクールの設立）など特筆すべき発展が見られた。

しなしながら、小学校の教室数はまだ十分とはいえない。1990 年以降これまではおよそ年間 1 万人分の教室整備が達成されてきたが、目標として掲げた年間 12 万人分（10 年間で 120 万人分）には全く届いていない。

初等教育においては次のよう点が進歩したといえる。

①一般的に言えば、アクセスは増大しているし、女子児童や孤児といった社会的弱者の就学に対する配慮もなされた。また、都市と農村間の就学率の格差も縮小した。

②特に都市部およびその周辺地域の学校では、学習教材や教師用教材の配布が増大した。

③新設校の開校、および学校インフラの拡充がなされた

④全国的に校舎の修復が行われた

⑤トイレや給水施設の整備がなされた。また、まだ十分とはいえないが学習机も整備された。

⑥僻地では複式学級方式により 7 年生までの初等教育を提供することとなった

⑦ PAGE のプログラムや FAWWEZA（Forum for African Women Educationalists, Zambia）といった NGO の活動に見られるように女子の就学に関する積極的な政策が行われつつある

⑧特殊教育が実施されるようになった

⑨2005 年までの初等教育の完全普及、2015 年までの基礎教育の完全普及をめざすという基礎教育セクター投資プログラム（BESSIP）が確立した

2. 直面した問題点

1990 年以降、目標を達成する上で直面した問題点としては次のようなことがあげられる。

- ①公的支出のなかで教育にむけられる支出が十分ではないこと
- ②貧困が深刻な状態にあり、そのことが就学や学習に悪影響を及ぼしていること
- ③HIV/AIDS の影響が様々なところにまで及んでいること。例えば、HIV/AIDS により親を亡くした孤児が増加すること、HIV/AIDS にかかった親の看病のため子どもが学校に行けないこと、などが影響としてあげられる。
- ④社会経済的問題（例えば、早魃、子どもの栄養失調、マラリアや貧困などによる死亡率上昇など）の影響
- ⑤教育に関する最新のデータが不足していることにより、中央政府の教育行政・教育計画が十分でないこと
- ⑥構造調整プログラムや対外債務による財源不足により、初等教育を発展させるための予算が十分に確保できないこと

3. 将来展望：教育政策の方向性

初等教育の問題は現在は BESSIP(基礎教育セクター投資計画)のなかで扱われるようになってきている。BESSIP は、質の高い基礎教育の普及に向けて、目標と戦略を設定している。コミュニティは、パートナー（援助機関）、NGO、市民と協力し、次にあげる BESSIP の目標の達成を支援していくべきである。

- ①2005 年までに初等教育純就学率 100%を達成するため、小学校 1 年生から 7 年生までのアクセスを拡大し、就学者の減少傾向を逆転させる
- ②上級基礎教育（8 年生と 9 年生）へのアクセスと質を改善し続け、2015 年までに完全普及させる。
- ③教育へのアクセスを広げるために多様な学習機会を提供する
- ④教員養成や教員の現職訓練の改善、カリキュラムの検討などを通じて基礎教育の質とレリバンス（適切性）を高める
- ⑤教材の配布を改善し、2005 年までには生徒 2 人に 1 冊の教科書が行き渡るようにする
- ⑥効果的な指導法や学級運営に関する研修機会を提供する
- ⑦十分な学校施設・設備を提供する

- ⑧就学率の男女間格差や地域間格差を解消する。また、障害者に対しても就学を保障する
- ⑨基礎教育段階の子どもの健康状態や栄養状態を良くする
- ⑩効率的で効果的な教育行政の枠組みを提供する
- ⑪財政面において説明責任を果たせるような、透明な行政システムを確立する
- ⑫適切な意思決定のための総合的な情報管理システムを確立する
- ⑬コミュニティ・スクールに財政的な支援を行う

BESSIP の実施においては、直接費用負担をなくすことによって貧困層の負担をできる限り軽くするよう配慮せねばならない。教育に関する様々な決定過程において教師やコミュニティがより多く参加するようにしなければならない。

以上要旨

おわりに―考察―

1. 目標達成度に関するレポートの言及について

ここではまず、1990 年に設定した目標が、初等教育に関して達成されているかどうかをまとめてみる。ただ、多くの目標は「2000 年までに」となっているが、現在のところまだ 2000 年のデータはレポートには載っていない。おおよそ 1998 年くらいが最新のデータであり、よって、以下の達成度はあくまでも現在利用可能な最新データで見たものである。

表 8 から明らかなように、目標が達成されたのか（達成されつつあるのか）どうかについて、十分論じられているとはいえない。例えば、目標では、「すべての子どもが小学校を終了できるようにする」とあるが、卒業率のデータはまったくとりあげられていない。また、【目標 2】など、項目によっては目標達成度について記述のない項目もある。

表8 EFA 目標達成度（初等教育）についてレポートではどのように言及されているか

目標	達成度
【上位目標】2000 年までに初等教育該当年齢（7－13 歳）のすべての子どもが学校に就学し、7 年の初等教育を終了できるようにする	純就学率は 1998 年に 85%となっており、1991 年（68%）からはかなりの進歩が見られる。しかし、卒業率についての言及はない。
【目標 1】2000 年までに初等教育該当年齢のすべての子どもが学校に就学し、7 年の初等教育を終了できるようにする。1992 年に 7 歳で入学した子どもの少なくとも 95%が 1998 年に小学校を卒業するようにしなければならない。	純就学率については上記の通り。1992 年に入学した児童に関する追跡データについてはレポートでは報告されていない。
【目標 2】低学年のクラスしか設けていない小学校（例えば、4 年生までの学年しか持たない小学校）をすべて 1995 年までに 7 年生までのクラスを設けた完全な小学校にする。	これについてはレポートに全く言及されていない。
【目標 3】2000 年までに 120 万人の子どもが新たに就学できるよう、学校建設・修復を行う。これにより、2000 年までには 240 万人の学齢児童を学校に就学させることができる	2325 教室が新設されたが、そこで収容できるのは 9 万 3000 人程度であり、目標としていた 120 万人の 7.8%しか達成されていない
【目標 4】すべての小学生が主要教科（英語、算数、理科、社会科）については適切な教材にアクセスすることができるようにする	教科書は教科によっては児童 2 人に 1 冊が行き渡るようにまでなったが、まだ十分とはいえない。
【目標 5】1991 年から 2000 年にかけて毎年 4,400 人の有資格教員を養成する。	1990 年から 1998 年までの有資格教員の増加は 3341 人。年間 418 人程度しか増えていない。
【目標 6】社会的弱者（女子児童、ストリートチルドレン、障害者、都市部の貧困層、僻地に住む児童）らを就学させ、7 年間の初等教育相当を終了できるよう支援する。	女子の就学については大幅に改善し、1998 年の女子の純就学率は 86.0%と男子のそれを上回るようになった。それ以外の社会的弱者については、コミュニティ・スクール設置など就学について一定の前進はあったとされているものの、達成された数値は明確ではない。また、卒業率については何の言及もない。
【目標 7】7 歳から就学した子どもが 14 歳になったとき、そのうち少なくとも 80%が小学 7 年生レベルの学業成績を十分に達成していること	SACMEQ の調査により、6 年生で「最低限到達すべき水準」の読解力に達している児童が 25.8%しかいないことは報告されているが、この到達目標（目標 7）の達成度に関する直接の言及はない。

2. 目標の達成および未達成に関する要因分析について

表8を見る限り、現時点において完全に達成されている（または2000年までに達成されそうな）項目は一つもない。純就学率については1998年には85%とかなりの水準まで到達しているが、残りの15ポイントを上昇させることがいかに困難かはこれまでの教育開発の歴史からも明らかである。校舎建設や教員養成に関しては、1割も目標が達成されていない。校舎建設については年間12万人分のスペース増を目標としながらも実際には年間1万人分にとどまっているし、教員養成についても年間4,400人増加を目標としながらも実際には年間418人程度しか増加していない。

「いくつかの指標で改善は見られたものの、多くの指標に関しては目標達成には程遠い」というのがレポートを要約する言葉として適切であろう。さて、ここで問題なのは、いくらか改善があった項目についても、あまり改善が見られなかった項目についても、その原因の分析が十分ではないことである。例えば、女子の就学率の上昇についても、PAGEやその他NGOの成果であるとしながらも、具体的にPAGEプログラムのどの部分がどのように女子の就学を促進させているのか、そのメカニズムに関する分析はない。都市と農村の就学率格差縮小についても同様で、いかなる要因が格差縮小に寄与したのかの分析はされていない。

あまり改善が見られなかった項目についての分析も不十分である。例えば教員数が計画どおりに増えていないことについて、レポートは離職率の高さがその大きな原因であるとしている。そして、教員に対する待遇改善やHIV/AIDSに関する啓蒙が必要であるとしながらも、なぜ教員のHIV/AIDS感染が多いのか、教員の待遇のどこを改善するのが効果的なのかといった分析はない。乏しい財源を有効に活用するには、単に問題点や政策課題を羅列するだけでなく、目標達成に何が最も効果的なのかの検討が不可欠である。現在、初等教育はBESSIPの守備範囲としてセクタープログラムとなっているが、過去10年間の目標達成（および未達成）の要因分析を元に緻密なプログラムが組まれ、実施されることを期待したい。

<参考文献>

Ministry of Education (1999), *Education for All 2000 Assessment*. Republic of Zambia: Lusaka