

アジア諸国における教育開発政策 に関する基礎的研究

(研究課題番号 03610120)

平成3～5年度科学研究費補助金(一般研究C)
研究成果報告書

平成6年3月

研究代表者 潮 木 守 一
(名古屋大学大学院国際開発研究科教授)

はしがき

本報告書は平成3年度から5年度にかけて行われた「アジア諸国における教育開発政策に関する基礎的研究」の成果をまとめたものである。名古屋大学では平成2年度より大学院独立研究科として国際開発研究科を創設し、第三世界諸国の持続的可能な開発を進め、社会の内発的発展と自立に寄与するための学際的な研究と教育を開始した。本研究科は国際開発専攻、国際協力専攻、国際コミュニケーション専攻の3専攻からなっているが、そのなかの国際開発専攻には開発計画、開発運営という講座（大講座）と並んで、教育開発講座（教授2名、助教授1名）が設置されることとなった。この講座の目的は、第三世界の自立的発展に欠くことのできない人材育成、教育開発に関する専門的な研究を行うとともに、その成果をもとに教育開発に関する専門家を養成することにある。教育開発、人材育成に関する専門的な研究・教育機関の必要性は、すでにかなり以前から主張されてきたのにも係わらず、なかなか実現の運びとはならなかった。しかしながら本研究科の成立、本講座の設置によって、その端緒がようやく開かれることとなった。

それとともに、我々には将来の発展にむけて、教育開発に関する組織的教育と系統的な研究を展開させるための基盤を構築・整備するという課題が課せられることとなった。我々が「アジア諸国における教育開発政策に関する基礎的研究」という課題を設定したのは、そのためである。この研究を通じて、われわれは基礎的な情報、資料の収集に努めるとともに、基本的な知識・情報の共有を目指した。具体的には研究代表者である潮木の開講する「教育開発論」、「教育開発演習」を中心として、基礎的な情報の収集、その分析に努めた。したがってこの研究は、国際開発研究科に所属する院生諸君の積極的な参加のもとに行われた。本報告書に収録したのは、こうした過程から生み出された研究成果の一部分である。

国際開発専攻では平成5年3月に最初の修士課程修了者を送りだして以来、平成6年3月まで2回にわたって卒業生を世に送りだした。これらの修士修了者のうち、本研究の研究代表者を指導教官として修士論文を作成した者は、合計7名に達する。いまその氏名と修士論文テーマを掲げると、以下ようになる。本研究科の基本的な狙いは学際的教育と研究にあり、従来の大学院に見られたように、所属講座の専門領域だけに狭く限定された学習体制は取られていない。これらの修士学位取得者もまた、教育開発に重点は置くものの、開発計画講座、開発運営講座など、国際開発専攻に属する分野、場合によっては国際協力専攻、国際コミュニケーション専攻に属する専門分野の学習をもとに、修士論文を作

成した。

(平成4年度修了者)

呉 京「中国における教育費調達の現状と課題」

河合雅子「地域の国際化と外国人労働者」

Jamadar Naseer Uddin " Education as the first step to development in Bangladesh"

(平成5年度修了者)

加藤徳夫「タイ・フィリピンにおける基礎教育の普及と教育援助協力」

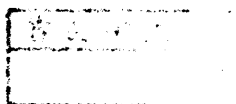
藤原亮子「ユニセフの開発教育展開過程に関する一考察——『開発教育』から『開発のための教育』へ——」

川真田 健「リージョナリズムの進展に関する一考察——アジア太平洋地域を中心にして——」

後藤美代子「外国人労働者受け入れをめぐる諸問題——日系外国人労働者の実態調査を通じて」

研究経費

| | |
|-------|------------|
| 平成3年度 | 800,000円 |
| 平成4年度 | 700,000円 |
| 平成5年度 | 500,000円 |
| 計 | 2,000,000円 |



Human Resource Development in Asia

Professor Morikazu Ushiogi

Graduate School of International Development

Nagoya University

1. The objective of this paper is to overview problems and tasks which Asian countries are now facing with in the field of human resource development. Asian countries are now under the great social transformation. Most of them are now changing from agricultural society to industrial society. People who have lived on farming or fishing are transforming themselves quickly to workers of industry, commerce and service. This transformation needs new skill, technology and life style and value-orientation which are different from those required in the past agricultural society. To participate actively this process of transformation, people need more education, self-education, and mutual education. Education for active members of society is now becoming a crucial objective of the human resource development policy for the 21st century Asia.

2. However, problems and tasks we are now facing with are so different from country to country that it is difficult and sometimes dangerous to draw a general picture. The most remarkable characteristics of Asia is its diversity. In Asia there are countries where the universal primary education is still a policy

target to be attained in future, while on the other hand there are countries which have already reached the stage of mass higher education. There are countries in which various kind of educational gaps like gender gap, regional gap, socio-economic gap still exist, while there are countries where those kind of gaps are now disappearing, or have almost disappeared.

3. However, this diversity provides us with a good materials of learning from each other. While one of characteristics of Asian countries has been the diversity, the mutual learning has been another characteristic. This " learning from each other " has been a long tradition of Asian countries. In ancient time the majority of Asian countries were influenced by Chinese culture and Indian culture. In the medieval time we were influenced by Islamic culture. Since 18th or 19th century we have been influenced by Western culture. Although response toward those influences have been different from country to country, there has been a process common to every country. This common process has been " learning from each other". Innovation and development through learning from each other has been a common traditional feature of Asian countries. Now, we are facing with another historical stage which needs more learning from each other.

4. 1990 was a turning point in our history of human development policy. UNESCO proclaimed this year as the International Literacy Year. There were three major concerns which led to this proclamation. The first was that illiteracy is one of the major global problems of our era. The second is that illiteracy is closely related to underdevelopment and poverty and the elimination of

illiteracy represents an essential condition for the development and well-being of peoples and nations. The third is that illiteracy is not a fatality but a condition which, if combatted with commitment, persistence and imagination, can be overcome. (WCEFA)

5. According to the UNESCO estimation, in the world there are roughly one thousand million adults who can not read nor write. Of those one thousand million illiterates, 10 countries account for 702 million of this total or 73 % of the World illiterate population. Of these 10 countries, 6 are in Asia, 3 in Africa and one in Latin America and Caribbean. Of these 10 countries, India and China account for just over one-half of the World's illiterates.

.....

Table 1 : Adult illiterates of age 15 and over in 1990

(Unesco estimation)

| | Adult illiterates |
|-------------------------|-------------------|
| | (in millions) |
| World total | 962.6 |
| Developing countries | 920.6 |
| of which | |
| Sub-Saharan Africa | 138.8 |
| Arab States | 61.1 |
| Latin America/Caribbean | 43.5 |
| Eastern Asia | 281.0 |
| Southern Asia | 397.3 |
| Developed countries | 42.0 |

Source : Unesco. 1990

.....

.....

Table 2 : Countries with 10 million and more illiterates
aged 15 and over in 1990

| Country | Illiteracy Rates (%) | Numbers of | Proportion of | |
|-------------|---------------------------|---------------------------|--------------------|---------|
| | | Illiterates (millions) | World Total (%) | (cum %) |
| India | 51.7 | 280 | 29.1 | 29.1 |
| China | 26.5 | 222 | 23.1 | 52.2 |
| Pakistan | 65.1 | 43 | 4.5 | 56.7 |
| Bangladesh | 64.7 | 42 | 4.4 | 61.1 |
| Nigeria | 49.2 | 29 | 3.0 | 64.1 |
| Indonesia | 22.9 | 27 | 2.8 | 66.9 |
| Brazil | 18.7 | 18 | 1.9 | 68.8 |
| Egypt | 51.5 | 16 | 1.7 | 70.5 |
| Iran | 46.0 | 15 | 1.5 | 72.0 |
| Sudan | 72.8 | 10 | 1.0 | 73.0 |
| Sub-total | | 702 | 73.0 | |
| World Total | | 963 | | 100.0 |

Source : Unesco. 1990

.....

6. At the World Conference on Education For All held in 1990 at Jomtien, Thailand, Director-general of UNESCO, Federico Mayor, stated : " The World Conference on Education For All is, above all, a summons for action. Our common objective is to mobilize societies as a whole for the cause of education, to reaffirm

flagging commitments, to joint complementary forces and demonstrate international solidarity, to co-operate and learn from each other, and before this century ends, to make the right to education a daily reality for all. " (WCRFA)

7. To provide the universal access to basic education to all children has been a task common to all of human being. Education for All has never been a new slogan. As early as in 1960, 30 years before, Unesco member states in Asia came together in Karachi and set forth the well-known Karachi Plan. The original plan aimed at providing seven years of compulsory education to all children by 1980. The Plan said " It is recommended that the minimum period for compulsory education should not be less than seven years. This recommendation may, however, be implemented in two stages, the first stage seeking to achieve compulsory schooling for at least five years with a view to ensuring permanent functional literacy, and the second stage seeking progressively to extend compulsory education to seven years or more.

8. Asian countries in 1960 showed a big variety not only in terms of the educational development, but also in terms of economic and social development. In some countries the primary education had been already universalized, while in others just started. Some countries had favorable economic condition to provide with universal primary education, while others not. So it was clearly unrealistic to expect all of Asian countries to achieve the target of the universal primary education by the target year of 1980. Thus the region was divided into three groups.

(Group A) those countries likely to achieve the universal primary education after 1980. To this group belonged Afganistan, Nepal and Laos.

(Group B) those likely to achieve it " around" 1980 : Burma, Cambondia, India, Indonesia, Iran, Mongolia, Pakistan and the Republic of Vietnam.

(Group C) those likely to achieve it before 1980 : Sri Lanka, China(Taiwan), South Korea, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand.

.....

Table 3 : Gross enrolment Ratio of primary education in 1960, 1980 and 1987.

| | 1960 | 1980 | 1987 |
|-----------------|------|------|------|
| Group A | | | |
| Afganistan | 9 | 34 | 21 |
| Laos PDR | 25 | 94 | 111 |
| Nepal | 9 | 83 | 82 |
| Group B | | | |
| Bangladesh | 47 | 62 | 59 |
| Burma | 56 | 91 | 99 |
| Cambodia | 64 | -- | 42 |
| India | 61 | 83 | 98 |
| Indonesia | 67 | 107 | 118 |
| Iran | 41 | 88 | 114 |
| Mongolia | 79 | 106 | 102 |
| Pakistan | 30 | 39 | 40 |
| Viet Nam | -- | 111 | 102 |
| Group C | | | |
| China(Republic) | 67 | -- | --- |
| Korea, Rep. | 94 | 110 | 101 |

| | | | |
|-------------|-----|-----|-----|
| Malaysia | 96 | 93 | 102 |
| Philippines | 95 | 113 | 106 |
| Singapore | 111 | 108 | 115 |
| Sri Lanka | 95 | 103 | 104 |
| Thailand | 83 | 98 | 96 |

.....

(Note to Table 3. The gross enrolment ratio is the total enrolment of all ages divided by the population of the specific age groups which correspond to the age groups of primary schooling. It could therefore be over 100 % due to the late enrolment and the repetition.)

9. As is shown in Table 3, Korea, Malaysia, Philippines, Singapore and Sri Lanka had already achieved the enrolment ratio of higher than 90 % at the time of 1960, while it was still 9 % in Afganistan and Nepal and 25 % in Laos. In short, in two third of Asian Unesco member countries the enrolment ratio was still less than 70 %.

10. To what extent the target set forth by the Karachi Plan was achieved ? As is also shown in Table 3, the enrolment ratio of most countries is now over 90 %, although there are some exceptions. The universal primary education, the target set forth by the Karachi Plan, has already been achieved in most countries and is now being achieved in remaining countries. At least quantitatively the universalization of the primary education in Asia region has been almost achieved.

11. It is a remarkable success, looking from the world-wide viewpoint, because in the world there are some regions where the enrolment ratio is still far behind the Asian region. As is shown in Table 4, Sub-Saharan Africa and Arab States indicate lower enrolment ratios than Asian region.

12. Although the total enrolment ratio of primary education has been improved, there still remain several problems to be solved. The first is the gender gap of the access to primary education, the second is the high drop-out, the third is the low quality of basic education. Many documents report that there is still a big gap of enrolment ratio between male and female. This disparity amounts to 13 point for the world total. The largest difference in the world is found in Arab States, where the enrolment ratio for female is 21 point lower than male. The gender disparity of primary education enrolment in Eastern Asia and Southern Asia is 11 and 17 point respectively. It indicates that female children have less accessibility compared with male children.

.....

Table 4 : Adjusted gross enrolment ratios by sex in 1987.

| | MF | M | F |
|---------------------------------|-----|-----|-----|
| World Total | 100 | 106 | 93 |
| Developing Countries | 99 | 107 | 91 |
| of which | | | |
| Sub-Saharan Africa | 72 | 80 | 64 |
| Arab States | 83 | 93 | 72 |
| Latin America and the Caribbean | 108 | 110 | 106 |
| Eastern Asia | 121 | 126 | 115 |

| | | | |
|----------------------------|------------|------------|------------|
| Southern Asia | 86 | 99 | 72 |
| Developed Countries | 102 | 102 | 101 |

(source : Unesco 1990)

.....

13. Many studies and reports have identified several factors which cause low enrolment of girls. These have been categorized as out-of-school and in-school factors. Out-of-school factors are identified as poor economic conditions of the family, socio-cultural conditions of the community, low educational level of the family, and the attitude of girls themselves towards education. In-school factors concern the physical environment of a school, curriculum and instruction, the lack of women teachers, and supervision and management. (Unesco. 1989)

14. The general poverty of the family prevents many parents from sending their girls to school. Although in many countries primary education is free, a low-income family cannot meet the cost of school uniforms, school supplies and other expenses. Furthermore, the opportunity cost of education is very high for the low-income family which needs the supplementary income through children's work.

15. The low status of women is a major factor hindering girls' enrolment. In male-oriented and male-dominated communities parents find less interest to send their girls to school. In communities with a certain religious background parents are reluctant to send their girls to coeducational institutions or to expose their girls

to male teachers.

16. Although there are various kind of in-school factors hindering girls' school attendance, the most crucial is the lack of female teachers. Parents feel uncomfortable when their girls are under the care of male teachers. To take away such parents' hesitation or reluctance, schools need more female teachers. In some countries the policy to increase the proportion of female teachers has been undertaken.

17. The second problem is the high drop-out. In some countries the retention rate, namely the proportion of pupils who complete the primary education, is still low. In Bangladesh, India, Pakistan, Indonesia and Philippines the completion ratio, as is shown in Table 5, is below 70 %. It means that more than 30 per cent pupils drop out without completing the curriculum of the primary education. In those countries the survival ratio until 4th grade is remarkably low. Many children enrol the school only first 2 or 3 years and leave it without learning basic skills and become again illiterate. For those countries the most crucial problem is how to improve this retention ratio.

.....
Table 5 : Survival Ratio until Grade 4 and final grade of the primary school

| | Grade 4 | Final Grade |
|------------|---------|-------------|
| Afganistan | -- | -- |
| Bangladesh | 51 | 47 |

| | | |
|--------------------|------------|------------|
| India | 68 | 62 |
| Iran | 93 | 91 |
| Pakistan | 52 | 48 |
| Sri Lanka | 94 | 91 |
| Turkey | 97 | 96 |
| Brunei | -- | -- |
| Indonesia | 88 | 77 |
| Malaysia | 98 | 96 |
| Philippines | 79 | 70 |
| Singapore | 100 | 100 |
| Thailand | 91 | 87 |
| China | 89 | 85 |
| Hong Kong | 100 | 97 |
| Korea, Rep. | 100 | 99 |

Source : MINEDAP. 1993. p.18.

.....

18. The third problem is the quality of primary education. In Asia many pupil are learning in over-crowded class-rooms. Many teachers are suffering from over-work. Over-crowded class-rooms and overwork of teachers are caused basically by high pupil-teachers ratio. In term of this indicator Asian countries are classified into two groups. In Bangladesh, Bhutan, India, Korea, Myanmar, Nepal pupil-teacher ratio in primary school is over 35. MINEDAP reports that although in many Asian countries this indicator has been improved over the past two decades, in a number of countries it has been worsened during the 1980s. In these countries are included : Bangladesh, India, Pakistan, Afganistan, Fiji, Philippines, Papua

.....

Table 6 : Pupil-teacher ratio in primary education, selected Asian countries, in 1985.

| | |
|-------------------------|-------------|
| Bangladesh | 47.0 |
| Bhutan | 38.5 |
| China | 24.9 |
| Hong Kong | 27.3 |
| India | 57.6 |
| Indonesia | 25.3 |
| Korea, Rep. of | 38.3 |
| Lao PDR | 24.9 |
| Malaysia | 24.1 |
| Myanmar | 46.4 |
| Nepal | 35.5 |
| Papua New Guinea | 31.0 |
| Philippines | 30.9 |
| Singapore | 27.1 |
| Sri Lanka | 31.7 |
| Taiwan | 31.7 |
| Thailand | 19.3 |

source : Tan and Mingat. (1992). p.178.

.....

19. In short, in Asia there are countries which have already succeeded in diffusing the basic education of good quality to all

children, while there still remain countries which are suffering from low enrolment, big gender gap and regional gap of enrolment, and overcrowded class rooms. What kind of conditions have caused this polarization ? We can give a long list of conditions which have hindered the universalization of basic education.

20. Among them, the most crucial factor is the resource constraint, which has been caused by the world-wide economic recession after oil crisis. As is well known, the oil crisis in 1970s and the price rise followed by it hit more seriously the economy of developing countries rather than developed countries. According to World Bank report which compared GNP per capita from 1980 to 1990, the increase in low-income countries was only from \$-US 310 to \$-US 350 , while the increase in high-income countries was from \$-US 10,170 to \$-US 19,760. As this data shows, the economy of developing countries have been more seriously affected by world-wide recession and it has caused the income deficit of governments of developing countries. During the last decade the educational budget has been cut down in many developing countries, and the diffusion plan of basic education has been cancelled and the quality of basic education has been deteriorated.

21. Along with the budget constraint, the population explosion has been another factor which has hindered the diffusion of basic education and deteriorated its quality. The population of age cohort from 5 to 9 has increased at the annual rate of 3.7 per cent in Bangladesh, and 3.6 per cent in Iran. The annual increase over 3 per cent means that the school age population become 1.5 times more

in next 10 years. Those countries have to provide 50 per cent more schools and hire 50 per cent more teachers in next 10 years, just to maintain the enrolment ratio already achieved. If they want to improve the enrolment ratio, they have to invest more budget for increasing children.

22. For developing countries which can not afford the universalization of basic education the only possible way to solve the problem is the educational aid from advanced countries. In fact, various kind of international aid agencies have been committed in educational aid programs. However, the education has been a neglected sector in multi-, and biliteral international assistance activity. Aid agencies have accorded little priority to the education sector. As is shown in Table 7, the proportion of aid allocated to education by OECD member countries is now slightly more than 10 per cent. This proportion has fell from 17 per cent in the early 1970s to scarcely more than 10 per cent of the total in the later half of 1980s.

.....

Table 7 : Official development assistance from OECD countries
education and total flows, 1970-1989

| | total aid (1) | Aid to education (2) | (2)as % of (1) (3) |
|------|---------------------|----------------------------|--------------------------|
| 1970 | 7.0 \$US bn. | 1.1 \$US bn. | 16.0 |
| 1975 | 13.9 | 2.4 | 17.3 |
| 1980 | 27.3 | 3.4 | 12.5 |

| | | | |
|------|------|-----|------|
| 1985 | 29.4 | 3.2 | 10.9 |
| 1986 | 36.7 | 4.0 | 10.9 |
| 1987 | 41.6 | 4.4 | 10.6 |
| 1988 | 48.1 | 5.3 | 11.0 |
| 1989 | 46.7 | 5.0 | 10.7 |

source : Colclough (1993). p.243

.....

21. Why has the education sector been neglected by aid agencies ?

Dams, road, bridges, power stations and air ports are easily visible objects and more effective to demonstrate the doner's power toward outside. Even within the education sector, buildings of universities and teacher's training colleges, machines of technical school are visible. For this reason aid agancies of advanced countries including Japan have prefered supporting the secondary and higher education to the primary education of developing countries. This attitude of aid agancies has resulted in ironical scenes that gorgeous university building stands next to poor primary school building.

22. As for supporting the primary education there are many problems which are related to contempory major aid system. For building a university or a teacher's training college substantial capital investment are required which are attractive to construction companies of donor's countries. However, aid project to support the primary school dispersion needs only minimal capital investment, because they are mostly built simply, using materials which are

available in the immediate locality of the schools, and by using local manpower and voluntary labour. They are unlikely to become attention target of construction companies of donor's countries. (Colclough)

23. Moreover, to build primary school from village to village needs more administrative cost than to build one university in one place. The latter project is geographically centralized and easily administrative, while the former project, geographically dispersed in its nature, needs larger administrative demands per dollar of aid spent.

24. Japan's ODA activity shows more neglect of the education sector. According to JICA (Japan International Cooperation Agency) study group, the share of the educational aid among Japan's bilateral aid in 1989 amounts only 5.8 percent of total. This indicates extremely low proportion, compared with 44.6 % of the U.S., 21.4 % of France, 16.2 % of Germany, 13.3 % of Canada, and 10.7 % of the average for OECD-DAC member countries. (JICA. 1991. p.11.)

25. However, recently the wind direction is changing. A few months ago JICA made public a new guide line of Japan's educational aid policy. According to it, following three major guide lines were set up; (1) to increase the share of educational aid to 15 % of the total ODA by 2000, (2) to give priority to basic education (including literacy education, science and mathematics education, education for female and handicapped), (3) to take also into account vocational and technical education and higher education. (

26. The shift of emphasis from higher education and teachers training to basic education has been recommended and proposed by various aid organizations and agencies. However, there has been a suspicion that it could become an interference to domestic policy of recipient countries. But the situation is now changing and the request for aid to support the diffusion of the basic education is growing. This policy change should be evaluated as timely. To raise the share of education in ODA is a sign of the government policy change. Japan's ODA has been focused on large-scale infrastructure like dam, highway, bridge, harbor so on. Education is now being recognized as one of the essential sectors to meet human basic needs of developing countries.

27. Looking from such a historical perspective, the 1990 World Conference on " Education for All " was a turning point in our history.

The objectives of the World Conference were to :

(1) create a new awareness among governments, donor agencies and non-governmental and international communities of the urgency for achieving Education for All.

(2) produce a broad consensus on a feasible and affordable concept of Education for All as a basis for developing national plans and implementation strategies.

(3) create commitment among countries to Education for All and focus on this priority area of education.

(4) define a framework for developing realistic and functional

international plans of action to achieve Education for All.

(5) utilize the conference as a forum to mobilize world-wide support and resources necessary to achieve Education for All.

28. The future of this ambitious endeavour depends on how we can cooperate with each other. Our effort to create international cooperation in education has been frequently broken down by political and ideological conflict between states. The international policy to achieve the universal basic education in all parts of the world has been caught by political confrontation between east and west, and between north and south. The most symbolic outcome of this confrontation was the withdrawal of the U.S. from Unesco in 1984, which was followed by U.K. and Singapore.

29. However, we are now seeing a dramatic change of international politics. Beginning with the falling down of Berlin Wall in 1989, the dissolution of the Soviet Union, the shifting into the market economy in east block, the emerging democratic political system in various parts of the world, all of these dramatic changes of the world history seem to promise us the new possibility of international cooperation and mutual support. The year of 1995 is the 50th anniversary of Unesco. It is now expected by many countries that countries which have withdrawn from Unesco will come back again at the occasion of the anniversary. If it happens, we can obtain again the chance to establish the international intellectual and political cooperation.

(Reference)

Sixth Regional Conference of Ministers of Education and Those Responsible to Economic Planning in Asia and the Pacific.(MINEDAP) : Major Development Themes for Asia and the Pacific. 1993.

Inter-Agency Commission, WCEFA. : Final Report, the World Conference on Education for All. (1990)

Jee-Peng Tan and Alain Mingat : Education in Asia. A Comparative Study of Cost and Financing. The World Bank. 1992.

Unesco. Office of Statistics : Basic Education and Literacy. World Statistical Indicators. 1990.

Christopher Colclough with Keith M. Lewin : Educating all the Children. Strategies for Primary Schooling in the South. Clarendon. 1993.

Unesco : Education for All. Bulletin of the Unesco Principal Regional Office for Asia and the Pacific (30). 1989.

JICA : Kyouiku Enjo Kentoukai Houkokusho. (A report of study group on Educational Assistance) (in Japanese). 1991.

EDUCATION AND IT'S ROLE ON DEVELOPMENT IN BANGLADESH

Naseer U. Jamadar

Department of International Development, Nagoya University

INTRODUCTION

This study concerns the relationship of education, as an element for national development as well as individual socio-economic condition in Bangladesh. More than 70% of the population are still illiterate, and education was not considered an important element in the past for development in Bangladesh. In this study, the author's intention is to focus on education's (formal and non-formal) role on development programmes, by both government and Non-Governmental Organizations (NGO), in the fields of primary and vocational education, as they relate to national and individual development in Bangladesh. This study is based upon field observations in Bangladesh at the grass-root level, and analysis of other materials which relate to the country's education and development.

OBJECTIVES OF THE STUDY

Objectives of the study are to identify the role of primary, vocational and functional education, both formal and non-formal, in improving economic conditions, employment, health and nutrition, the environment, as well as the political freedom through human resource development and awareness building. Since this study was concerned with the relationship between education and development, in order to meet the objectives, it was necessary to undertake an analysis of education's role and its relationship

to overall development in Bangladesh. This study will attempt to identify the factors affecting national development over the last two decades to discover the central element for the future development of the country.

Throughout this study, the author's intention is to focus on why primary level of education is so important in Bangladesh and to explain the present situation of education and development problems in the country, and to suggest strategies to overcome these problems for the long term as well as the short term.

The analysis will cover the relevance of adult literacy, primary and vocational graduates and their performance on overall development, in such areas as health and nutrition, employment, and socio-economic conditions. For example, a simple literacy education programme can play an important role to narrow the gap between the literate and illiterate, and between the rich and poor, and the advantaged and disadvantaged people.

METHODOLOGY OF THE STUDY

Until now, very little research has been done regarding the role of education on development in Bangladesh. The materials used in the present study were collected from such national sources as the Bangladesh Ministry of Education, the Bangladesh Bureau of Statistics (BBS), local NGOs, newspapers and journals, and from such international sources as the World Bank, UNICEF, UNESCO, UNDP and the IIEP. Existing literature in the form of documents, reports and information was also consulted, together with the author's own analysis based on his field study.

From the materials related, the author sought to:

- a. Analyze the problems, high drop-out and low enrollment rate of the primary school age-children.
- b. Compare the government's formal school and NGOs non-formal school systems and their performance in the present context.
- c. Analyze of NGOs' role in literacy education programmes for working children as well as for adult.

PRESENT SITUATION AND EDUCATIONAL PROBLEMS IN BANGLADESH

Bangladesh was born in 1971, by the sacrifice of a lot of blood. More than 3 million people were killed by the Pakistani military. The economic infrastructure, including the education sector, was seriously damaged in the nine-month war in 1971. At the present time, the total population of Bangladesh is 104.7 million (male 53.9 million and female 50.8 million) and the literacy rate of all ages is 24.8%; the average annual population growth rate is 2.7% (according to the Bangladesh population census 1991)¹. The Muslim population was 86.6%; while that of the Hindu, Buddhist and Christian population was 12.1%, 0.6% and 0.3%² respectively. As of 1991, the per capita GNP is US\$180 (as of 1991). The country is now known to be one of the most densely populated and also one of the poorest countries of the world.

Bangladesh faces many common problems that other developing countries face, such as poor health and nutrition, unemployment, illiteracy, rapid population growth, and sub-standard socio-economic conditions. These causes explain why most of the population in Bangladesh still remain under the poverty line. To improve the

life-style of the poor and to bring large numbers of people into the development process, beneficiary awareness and active participation are essential factors. Bangladesh has a big population, but lack of skills, and mass illiteracy are the foremost problems in development programmes.

A very large number of illiterates are the cause of Bangladesh's very low level of general development and economic growth. Among the Asian countries, Japan has the highest GNP and does not have illiteracy, while other countries which have higher illiteracy rates, (for example Bangladesh) have very low GNP rates. Table 1, reveals the relative position of GNP and literacy rate different Asian countries. It can be observed that literacy rate is significant for the economic growth of a country.

Table 1
Illiteracy Rate and GNP Per Capita in Asian Countries, 1989-90

| Country | Illiteracy rate (1990) | GNP per capita (1989) |
|------------|------------------------|-----------------------|
| Bangladesh | 64.7 | US\$ 180 |
| India | 51.8 | " 350 |
| Indonesia | 23.0 | " 490 |
| Thailand | 7.0 | " 1170 |
| Korea | 3.7 | " 4400 |
| Japan | --- | " 23730 |

Source: World Education Report, UNESCO, Paris, 1991, pp. 108-112

Another problem in Bangladesh is that in the last twenty years, development programmes have not reduced poverty, but rather have made a wide gap between the rural and urban, and between the rich and the poor. Most of the rural areas have been

remote national development process. As a result, poverty still remains in the rural areas and no improvement is in sight for their educational and socio-economic conditions. 87% population live in the rural areas; one-third of rural households do not have their own cultivable land; half of them are functionally
3
landless.

In Bangladesh, the average inhabitants per square kilometer was 803 in 1990.⁴ The rapid population growth rate is the cause of this situation. At present, the agro-economy has a big challenge to meet the demand of the country's unemployment and underemployment.

Compared with other South Asian countries, Bangladesh has the highest population density, the lowest per capita Gross National Product (GNP) and the lowest adult literacy rate except for Nepal. (Refer to in Table 2). This table also reveals the relationship between adult literacy and per capita GNP. In Sri Lanka, the literacy rate is 88.4% and GNP is US\$430, and in Nepal the literacy rate is 25.6% and GNP is only US\$170.

[Literacy: The concept of literacy used in Bangladesh has not been uniform. The 1961 census defined a person as literate if he/she could read any language with understanding, the 1974 census defined literacy as the ability of both read and write in any language, while in 1981 census a person was treated as literate if he/she could write a letter in any language. Source: Bangladesh Bureau of Statistics.]

Table 2
Population, GNP and Literacy in South Asian Countries, 1989-90

| Country | GNP per capita | Adult literacy rate 1990 | Density(inhabitants per sq. km) 1990 |
|------------|----------------|--------------------------|--------------------------------------|
| Bangladesh | US\$ 180 | 35.3 | 803 |
| Bhutan | " -- | -- | 32 |
| India | " 350 | 48.2 | 260 |
| Maldives | " 420 | -- | -- |
| Nepal | " 170 | 25.6 | 136 |
| Pakistan | " 370 | 34.8 | 154 |
| Sri Lanka | " 430 | 88.4 | 262 |

Source: 1. World Education Report, 1991, p. 108, (GNP as of 1989)
2. Bangladesh Educational Statistics, 1991, p. 193

In the last two decades, Bangladesh received more than US\$22 billion, as grants and loans from different countries as well as from international donor agencies for its development activities and rehabilitation of the damages caused by the 1971 war.⁵ But still most of the country's population have not yet tasted the fruits of the country's development. About 40 percent of the population are below the poverty line and an additional 25 percent barely manage to meet the basic minimum needs. [Poverty line: Poverty line is defined by the minimum energy requirements as recommended by a joint World Health Organization/Food and Agriculture Organization of the United Nations (WHO/FAO) expert group for South Asia for each age group as 2122 kilo calories per person per day but in Bangladesh the situation is 1805 kilo calories]. The hunger situation is such that between 60 to 80 percent of the household expenditure is spent on food at the

expense of health and education. An average Bangladeshi household spends less than one percent of the household income on health and education.⁶ As an independent nation, Bangladesh has had national development plan every five-years since 1972, and now is going on the Fourth Five-Year Plan (1990-95). The country also has a Perspective National Plan, including the education sector, with the cooperation of international donor agencies and NGOs, and Bangladesh is the signatory of such international programmes, such as "Health For All" and "Education For All".

However, most of the national development plans have failed to reach their targets. The reason for this includes, shortage of resources, economic constraints, unskilled manpower, natural disasters, lack of active participation by the beneficiaries, high population growth rates, and low labor productivity in both agriculture and industry.

Geographically, Bangladesh is located on one of the world's largest deltas, formed by three great rivers: the Ganges, the Megna and the Bramaputra. The country, very often encounters natural disasters such as floods, river erosion, tornadoes and cyclones. They are a common occurrence and a major factor which explains why development plan targets of the development plan are not reached. Another important factor is that half of the country's female population have not participated in socio-economic activities due to lack of education, awareness, as well as to religious concerns (especially those women who belongs to the Islam religion). Usually in the Islamic conservative male-dominated society very few women work outside of the home.

Bangladesh was under military control (military government) for more than 15 years. During this time, defense allocation had always exceeded those for education, and as a result, development of education was neglected, as shown in Table 3. The first military government took powers in 1975, and another military regime controlled the country from 1982 to 1990. From August 1975 to December 1990, during this 15 years period, the Government's revenue budget allocation for the defense sector were always more than for the education sector.

Table 3
Budget Allocation for Admn, Defense and Education (Revenue)

| Area | 1972-73 | 73-74 | 76-77 | 81-82 | 87-88 | 88-89 | 89-90 |
|----------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Administration | 34.3 | 32.0 | 23.1 | 22.4 | 18.2 | - | - |
| Defense | 9.4 | 12.1 | 19.6 | 18.7 | 18.5 | 16.4 | 14.6 |
| Education | 21.0 | 18.7 | 12.7 | 13.9 | 18.2 | 15.3 | 14.0 |

Source: Weekly Bichitra [Bengali] 24 July 1992, p. 29

Whenever a new government forms in Bangladesh, it is a very common phenomenon for it to have a tendency to alter or cancel the former government's development plans and programmes. This is done without considering whether the programme will serve the country's interest or not. The new government very often changes the names of stadiums, parks and the country's administrative units name such as, Thana to Upazila or Upazila to Thana (Bangladesh's administrative unit name). The purpose of the changes is to show the existence of their political regimes. The important task of achieving the targets of development programmes which were planned by former governments and of improving social and economic conditions in the country are often neglected.

ROLE OF EDUCATION IN DEVELOPMENT

Completed primary education helps to alleviate poverty and to advance economic and social development. A diverse body of literature demonstrates that the adults in developing countries who have educational attainment, have higher individual earnings, greater agricultural productivity, lower fertility, better health and nutritional status, and more "modern" attitudes than adults who have lower educational attainment.⁷ In agriculture, for example, studies covering 31 countries included Bangladesh, concluded that if a farmer had completed four years of elementary education, his or her productivity was on average 8.7% higher than that of a farmer who had no education at all.⁸

"In considering the effects of education on economic productivity, a wide number of studies conclude that investments in primary education yield returns that are typically well above the opportunity cost of capital.....The social effects of education in developing countries are also positive. Women with more than 4 years of education have 30% fewer children than women with no education.....The effects of primary education on development are largely a result of the cognitive skills it imparts: literacy,⁹ numeracy, and problem-solving skills."

As a result of the extremely poor literacy rate, the current fund of low level human capital constitutes a serious constraint on the country's medium and long-term development prospects. In order to ameliorate this situation and transform the country's vast human resources into a productive workforce, the principal

emphasis of the education programme has been on primary and non-formal education, with special emphasis on the poor and disadvantaged.¹⁰ The fourth five-year plan envisages the attainment of universalization of primary education by the year 2000.

The active participation of individual and groups in development activities can play an important and active role in national development. But a lack of skills and basic education lessens its effectiveness. According to the United Nations Development Programme (UNDP), education is an essential factor in the improvement of health and nutrition, for maintaining a high-quality environment, for expanding and improving labor pools, and for sustaining political and economic responsibility.¹¹ By emphasizing HRD through education, people can create awareness, equitable access, lead to change in sources of income, improve living standards, and the environment in the overall quality of life.

The history of Bangladesh shows that the British colonial legacy and its alien system of education divided the society into two groups, illiterate and highly educated, which created a mentality, among the higher educated, of prejudice towards manual work. As a result, educated people have had preferred holding good positions in the civil service, but showed concern for the industrialization or economic growth of the country. Bangladesh's agro-economy does not have capacity to provide work for highly educated people. Basic or less educated people on the other hand, have a good attitude towards any type of work, and even a shop owner can easily recruit these kinds of people.

According to the 1989-90 Labour Force Survey (Bangladesh), the total civilian labor force was 50.7 million, and the present total employed in percentages is shown in Table 4.

Table 4
Distribution of Employed Persons 10 Years and Above by Occupation

| Occupation | As % of total population | As % of total employment |
|---------------|--------------------------|--------------------------|
| Professional | 1.3 | 3.0 |
| Management | 0.1 | 0.3 |
| Clerical work | 1.0 | 2.0 |
| Sales | 3.4 | 7.5 |
| Service | 1.2 | 2.7 |
| Agriculture | 34.3 | 73.8 |
| Production | 5.0 | 10.7 |
| ==Total===== | 46.3===== | 100.0===== |

Source: Statistical Yearbook of Bangladesh, 1991, p. 110

Without industrialization and economic growth, the present economy can not provide jobs for the country's existing higher educated people. Besides, it seems that people accept easy solutions, believing that money will come from the World Bank or from donor agencies. Very few of them think about self-management, self-employment or entrepreneurship. The climate may be considered one of the reasons, since a human depends on nature, Bangladesh's mild climate leads people towards optimism and they need less than people in northern countries.

The country's Fourth Five-Year Plan (1990-1995) sets human resources development as an important factor and has allocated the 18.6% of the national budget (current fiscal year 1992-93) to education, and has given 48% of the total education budget for primary education. Since 1975, this is the first time the

education budget allocation has surpassed that of the defense sector. Eliminating the military regime was made possible by an election in 1991. Needless to say, for human resource development, there is no alternative but to improve education. The present government has realized that. Only through education it is possible to produce highly skilled and trained manpower for the country's agriculture and industrialization, as well as for community development activities.

In the 1950's, South Asian countries recognized the value of education on development. At that time, education was considered in this region only for social and cultural activities. In the early twentieth century, the British rulers introduced a modern system of education in Bangladesh, but it had no impact on local development. It served rather to produce an elite class, known as the "Babu class", to serve the rulers. That is why, currently in Bangladesh, there are a lot of Oxford graduates, but still 75% of the population remains illiterate.

The World Bank entered the field of educational development in 1962. In the last three decades, the World Bank advocated that education is a central and key element in development and started financial and technical cooperation for educational purposes.

In 1970, the General Assembly of the United Nations resolved that "as the ultimate purpose of development is to provide increasing opportunities to all people for a better life, it is essential to expand and improve facilities for education, health and nutrition, housing, and social welfare, and to safeguard the environment."

In the 1980's, Bangladesh has taken the initiative to increase the enrollment rate of primary school-age children and to reduce the drop-out rate and eradicate the country's illiteracy. The Government launched such various programmes for the expansion of education as Universal Primary Education (UPE), the Mass Education Programme (MEP), Non-Formal Education (NFE), and Education For All (EFA). It is intended that these programmes be fully implemented by the year 2000.

A landmark in Bangladeshi history occurred in January 1992, when the government of Bangladesh introduced by the Act of Parliament the Compulsory Primary Education (CPE) Programme and set up 9,568 primary schools (government and non-government) on an experimental basis in 68 of the country's 460 sub-districts. One report showed in October 1992, that the enrollment rate rose 84.1% from 70% in 1990. It takes time to cover the whole country by the CPE programme. Even now, 50% of the country's villages do not have primary schools, and existing schools are facing problems such as inadequate physical facilities, shortage of teachers, lack of proper supervision and management.

HISTORICAL BACKGROUND

The history of the educational system in the Indian sub-continent is very old. More than 3,500 years ago, the Brahmin (priests in the Hindu religion) society introduced an education system which was religious based.¹³ In 629-645 A.D., during the time of the spreading of Buddhism, another kind of education was introduced. There were no religious barriers in this system, and as a result more people had access to education.

In 1882, the Indian Education Commission recommended to the district and municipal boards to take responsibility for primary education. Meanwhile, the indigenous schools were slowly dying out for lack of official support. Many of them were incorporated into the new educational system and converted into primary schools, while many others, closed down. As a result, by the beginning of the twentieth century the indigenous schools almost ceased to exist.¹⁴ Indigenous schools were disappearing day by day, and because of that, the new educational system could not meet the communities' traditional demand for education.

According to the report of the English missionary William Adams, in the period 1835-1838, there were 1500 villages, in the region of present-day Bangladesh and Indian state of Bihar. Each village had at least one primary school which was built during the Islamic period. These schools were situated comparatively close to mosques and Hindu temples. The report also mentioned that there was an educational atmosphere at home, where children had the alternative of receiving an education in the home. Because children were widely educated at home, school enrollment was very low. For children aged between 5-14 years, 5.3% of them were enrolled in the schools and 8.3% studied at home.¹⁵

In 1910, G. K. Gokhale made efforts to start social mobilization to make the Government accept the principle of "Compulsory Free Primary Education." The Government adopted a policy of rapid expansion and improvement of primary education, but did not agree with the idea of compulsory free primary education. There was also an earlier movement for the modernization of education in

1858, but the movement failed to achieve its goal because of economic constraints. After 70 years, in 1930, a system of formal schooling was introduced by an act of Parliament for children between the age of 6 and 11. The government only paid the teachers salary, and rest of the responsibilities for the schools belonged to the people of the community. Community responsibilities included donating land, constructing the school buildings and taking care of the school through school management committee.

PAKISTANI PERIOD (1947-1971)

In the First Five-Year Plan (1955-1960). It was hoped that free compulsory education would be possible in about 20 years. To prepare the Second Plan (1960-1965), a Commission on National Education was set up in 1959. The Commission recommended that a 5-year primary course should be made universal and compulsory within ten years. The Third Plan (1965-1970) aimed at increasing primary school age group enrollment from 45% to 70% by 1970. During the Pakistani period primary education was not emphasized. Only 20 percent of the total allocation to education was set aside for primary education. The development activities including expansion of education in Bangladesh (former East Pakistan) was neglected during Pakistani period.

POST-INDEPENDENCE PERIOD (1971-PRESENT)

Bangladesh as a newly independent country needs to pay greater attention to the development of skilled manpower through human resource development. The following fundamental principles of

State Policy have been incorporated in the Constitution of the People's Republic of Bangladesh.

"The State shall adopt effective measures for the purpose of:

- establishing a uniform, mass-oriented and universal system of education and extending free and compulsory education to all children of such stage as may be determined by law;
- relating education to the needs of society and producing properly trained and motivated citizens to serve these needs;
- removing illiteracy within such times as may be determined
16
by law."

Since Bangladesh's independence in 1971, different government regimes have put forward the same kind of policies; every government has the country's constitutional obligations to address education in their five year development plans. These Governments believed that a minimum level of education is necessary to produce a cadre of skilled manpower for the country's developmental needs. It has been recognized that basic education must be assured to all children, as well as for women too.

Targets of Sheikh Mujibur Rahman's government regime(1972-75)

- a. Nationalization of all existing primary schools of the country in 1973.
- b. Nationalization or establishment of two colleges (one for boys and the other for girls) in each of the 21 former districts.

Targets of Ziaur Rahman's government regime (1975-1982)

- a. The government decided to provide 50% of the salary for

teachers as support for private institutions (schools, colleges and madrasahs).

- b. The government pursued the policy of nationalizing colleges situated in sub-divisional (now district) Headquarters and beyond.
- c. The government started nationalizing secondary schools.
- d. Books were provided free of cost to primary school children under the universal primary education project.¹⁷

Targets of Ershad's government regime(1982-90)

This regime continued the policy of nationalization of colleges extending up to sub-district level and beyond; raised the salary-support to private institutions up to 70%. Government decided to introduce compulsory religious education at the primary level. The government also introduced a programme to exempt tuition fees for the girls outside the Municipal area up to Grade 8. However, the decision to introduce compulsory primary education and to exempt tuition fees for girls outside Municipal area entailed enormous financial involvement.

THE REVIEW OF PAST FAILURES

In Bangladesh, the First Five Year Plan (1973-1978) for education (also for national development) began in 1973. Currently, Bangladesh is in her Fourth Five Year Plan (1990-1995). A review of the First Five Year Plan shows that of the 102 schemes included in the Plan, only 34 schemes were approved. During the Second Plan period, 143 projects were under implementation but a

number of projects were dropped because of resource constraints. Objectives of the Third Plan were to increase enrollment of the primary school age-group children, to reduce the rural-urban gap in educational facilities and to provide training to the teachers. The most important goal of the plans, of course, was to achieve the stated targets.

But the tragedy of this country is that in the last twenty years there was not one regime that was successful in reaching the targets of their education policies as well as their national development programmes.

From the above, it can be concluded that the system of education designed by each government of last two decades makes no sense in improving the national education policy.

There are many reasons for the failure to achieve the educational goals. They include: economic constraints, natural disaster, political instability and reliance on foreign aid. Foreign aid is problematic because most development budgets very often depend on foreign assistance. As a result, if the flow of foreign assistance is not timely, then projects are usually not completed as projected. Natural disasters such as floods during the monsoon season are almost yearly occurrences. During floods, academic institutions are used as flood shelters and are usually damaged by flooding. As a result, much of the financial resources available are spent on repairing the institutions, rather than on starting new programmes. Despite all these problems, political instability remains the number one problem because it constricts the overall development programme in this country.

Another problem has been the improper distribution of educational budgets. In Bangladesh more than 80% people live in rural areas, while less than 20% people live in urban areas. Yet more than 80% of educational budgets are set aside for urban people and the remaining 20% for rural people. This has caused a bottle-neck for all who wanted access to education and hindered achievement of the various government educational goals.

FINANCING OF EDUCATION IN BANGLADESH

The financing of indigenous and traditional education in the Indian sub-continent was managed by the communities until modern education entered this region in early twentieth century. Bangladesh inherited the education systems of the British, India and Pakistan, and experienced an expansion of education at all levels during the last four decades.

Though the absolute amount of expenditure on education in Bangladesh is increasing over the years, its share in the government's total expenditure and in the GDP remains practically unchanged. As a result, there is no positive change in the literacy rate and mean years of schooling.¹⁸

Government controls most of the primary and university education, while a large number of secondary and college level institutions are managed privately, as shown in Table 5. There are also religious based institutions managed by both government and non-government organizations.

Table 5
Number of Academic Institution in Bangladesh (as of 1989-90)

| Institution | Government | Non-government | Total |
|----------------------|------------|----------------|-------|
| Primary school | 37760 | 8023 | 45783 |
| Secondary school | 344 | 9478 | 9822 |
| General college | 210 | 683 | 893 |
| University education | 7 | 0 | 7 |
| Technical education | 33 | 0 | 33 |

Source: Bangladesh Education in Statistics 1991, pp. 8, 33, 59

In Bangladesh, the role of private financing in the field of education is very limited. Private schools receive 70 percent of salaries for the teaching and non-teaching staff from the government. Government also provides grants-in-aid to these institutions.

In the revenue budget of 1990-91, the position for primary education comes to 41.1% and 48.9% in 1992-93. In the context of launching the Compulsory Primary Education (CPE) programme from January 1992, the Government has therefore felt it necessary to devote a larger share of funding to education.

Education has traditionally been a neglected sector, because it was not considered as an essential element to the development of Bangladesh. But since 1980, various efforts have been made to improve the situation. In 1975, public expenditure on education was only 1.1% of GNP. This has slowly risen to 1.5% in 1980, 1.6% in 1985, 1.7% in 1986, and 1.9% in 1989. It is still far below the Asian average of 4.5%.¹⁹ In absolute figures public expenditure on education more than doubled every five years, as shown in Table 6.

Table 6, Public Expenditure on Education, Unit: in million Taka

| Year | Revenue Expenditure | Development Expenditure | Total |
|--------------|------------------------|----------------------------|--------|
| 1974-75 | 822.1 | 206.2 | 1028.3 |
| 1979-80 | 1728.2 | 446.6 | 2174.8 |
| 1984-85 | 4512.8 | 1222.9 | 5735.7 |
| 1989-90 (RE) | 10938.5 | 3186.6 | 4125.1 |

Source: Bangladesh Country Paper on Education, MOE, 1990, p. 20

Note: RE=Revised Estimate, Taka=Bangladeshi currency, US\$ 1=39 Tk.

INTERNATIONAL FINANCING IN EDUCATION

Foreign assistance has played an important role in the field of education in Bangladesh. Currently, the government has drawn up a 5-year project, called the General Education Project, costing US\$310 million of which the local currency content is US\$219 million and foreign exchange US\$91 million. Government will contribute US\$42 million, the rest of the resources are expected to come from co-financiers which includes IDA (US\$159 million), followed by ADB (US\$57.5 million), the Netherlands (US\$14 million), Sweden (US\$14 million), UNICEF (US\$10 million), UK (US\$ 20 5.7 million), UNDP (US\$5 million) and UNFPA (US\$ 2.4 million).

In the last twenty years, international organizations and different countries have participated with the government of Bangladesh in the field of education. Their participation in the fund of loan or direct assistance are shown in Table 7. The table reveals that in the last two decades Bangladesh has received more than US\$843 million to improve and expand the education in Bangladesh.²¹

Table 7
Foreign Assistance/Loan for Education in Bangladesh, 1972- 1990

| International Organizations/Countries | Unit: US\$ |
|---------------------------------------|--------------------|
| The World Bank (IDA) | 440,400,000 |
| Asian Development Bank | 142,700,000 |
| United Nations Children's Fund | 45,000,000 |
| United Nations Development Programme | 12,500,000 |
| United Nations Population Fund | 2,400,000 |
| Islamic Development Bank | 1,500,000 |
| Sweden | 81,000,000 |
| Norway | 39,900,000 |
| Netherlands | 26,700,000 |
| Denmark | 14,000,000 |
| England | 12,700,000 |
| United States of America | 7,900,000 |
| OPEC Countries | 6,000,000 |
| Japan | 4,500,000 |
| Islamic Countries | 1,500,000 |
| Germany | 1,100,000 |
| Ford Foundation | 3,900,000 |
| Total | 843,700,000 |

Source: Ryo Watanabe, Basic research for Japanese cooperation to the education in developing countries. Tokyo, 1992, p.58

THE ROLE OF NGOS IN EDUCATION IN BANGLADESH

Many Bangladeshi and international non-governmental Organizations began their activities in Bangladesh after independence, According to the Bangladesh Ministry of Social Welfare, at the present time, more than 10,000 NGOs are operating in many areas of the country. ²² NGOs are playing an important role in such multi-faceted fields in Bangladesh as education, health and nutrition, family planning, and economic development.

NGOs have decided to devote their efforts to the achievement of particular goals - either with or without government cooperation. In Bangladesh, for example, many organizations are working

with the Ministry of Education to move towards the goal of basic education for every boy and girl by the year 2000.²³

In 1991, the budget for all NGO projects was approximately US\$166 million, which is about US\$55 million higher than the money allocated to ten government ministries involved in rural development.²⁴ However, it is less than 10% of total aid.

Through their activities, NGOs emphasize that the people themselves need to understand community development, have self-reliance and awareness, and be conscious of their own problems. Many of the NGOs in Bangladesh considered that education could be the basic factor in playing an important role in achieving all of their development goals. Some of the organizations are outlined below.

1. BRAC (Bangladesh Rural Advancement Committee)
2. UCEP (Under-Privileged Children's Educational Programme)
3. FIVDB(Friends in Village Development Bangladesh)

1. BANGLADESH RURAL ADVANCEMENT COMMITTEE (BRAC)

BRAC, established in 1972, is now the largest local NGO in Bangladesh. BRAC started to direct its attention to landless people in the rural areas. Its obligation was to improve the condition of the rural poor and foster self-sustaining development, self-confidence and awareness building through education, training, credit, income generating activities and non-formal primary education for children.

THE CURRICULUM AND TEACHERS TRAINING OF BRAC SCHOOL

The curriculum is designed to be relevant to the needs of rural children. Children are taught to read, write, do simple arithmetic, acquire life skills and sound social values. Students' books and stationary (such as text books, readers, exercise books, slates, lap boards, pencils, etc.) are given free of charge. Class size is small with only 30 students to every teacher. The school runs for two and a half hours each day, six days a week for two hundred and seventy days in a year. Class timing is decided at meetings with parents. Women and men having at least nine years of schooling are required as teachers from within the community. Women are preferred. 82% of the teachers are women. Teachers are given an intensive twelve days of initial training prior to school opening. The training focuses on child psychology, pedagogy, use of books, teaching aids and on organization of co-curricular activities.[Together for Education 1992:11-12]

NON-FORMAL PRIMARY EDUCATION BY BRAC

In 1985, BRAC initiated a primary education programme with experimental schools in 22 villages. By 1989 the programme had expanded to 2,500 schools, by 1991, 4,500 and in 1992, 9,000. A plan of action is already under way to be implemented by 1993, in which 20,000 schools will gradually be expand to 100,000 by 1997 to provide three years basic education to 6 million children between the years 1993 and 2000. See Table 8 below.

Table 8, Expansion of BRAC's Schools by the Year 2000

[Unit: in thousand]

| Year | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Schools | 20 | 32 | 50 | 74 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source: Together for Education, 1992, BRAC, Bangladesh, p. 14

COST AND FINANCING OF THE BRAC SCHOOL

The average cost per child in a BRAC school is US\$18 per year compared to about US\$17 per capita cost in the formal primary school system. As only a third of the children initially enrolled in the formal primary schools ever complete the course, the actual annual cost for each child passing out of these schools comes to US\$51.²⁵ Successful implementation of the NFPE programme heavily depends upon the availability of resources.

BRAC raise fund from such donor agencies as CIDA (Canada), NORAD (Norway), SIDA (Sweden), NOVIB (Netherlands), ODA (the United Kingdom), SDC (Switzerland), EZE (Germany) OXFAM-America, UNICEF, the Aga Khan Foundation, the Ford Foundation and the World Bank. However, in order to become more self-reliant, BRAC invests in commercial projects which provide nearly 32% of BRAC's annual income. When the number of schools increases in 1992-2000, according to the budget prepared by BRAC, it will need US\$16,232,000 [BRAC, 1991:27].

Compared to government primary formal schools, BRACs non-formal schooling system performs well, with increased enrollment, low drop-out rate and high regular attendance. The following factors contribute to the success of the BRAC system in achieving

their goals. A comparison between government primary and BRAC schools is shown in Table 9.

Table 9
Factor Contributing to Increased Enrollment/Low drop-out

| | BRACs Schools | * GP Schools |
|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| School in village | almost always | often at a distance |
| Female teachers | 83% | 18% |
| Teacher-pupil ratio | 1:30 | 1:50 |
| Homework | none | some |
| Examinations | continuous assessment | system of exams |
| Teacher absenteeism | rare | frequent |
| Supervision | weekly | infrequent |
| Focus of understanding | emphasis on application | emphasis on information |
| Flexible hours | yes | no |

Source: Impressions of Women and Children in Bangladesh, UNICEF, Dhaka, 1991, p. 48. * GP = Government Primary

BRAC's non-formal education programme completed 1,334 schools between 1988 and 1991 (including 759 PEOC) and 39,475²⁶ students (including 22,557 PEOC) have completed the course. These schools came from different BRAC Programme areas, such as, Rural Development Programme (RDP) or Rural Credit Project (RCP), as shown in Table 10. A large number of NFPE graduates were admitted to government primary schools in different classes according to their merit.

Table 10
Statistics on School Completed 1334 During 1988-91, up to March

| Year of School Completed | Number of RDP/RCP Area | Number of School Completed | Number of Students Graduated |
|--------------------------|------------------------|----------------------------|------------------------------|
| 1988 | 3 | 20 | 574 |
| 1989 | 16 | 153 | 4,428 |
| 1990 | 48 | 1,021 | 30,288 |
| 1991 | 14 | 140 | 4,185 |
| -----Total----- | -----81----- | -----1,334----- | -----39,475----- |

Source: Kaisar A. Khan and AMR Chowdhury, Performance of Former NFPE Students in Formal Schools, 1991, BRAC, p. 05

PERFORMANCE OF THE BRAC SCHOOLS

After the completion of the three year NFPE course, students become eligible for admission into formal primary school in class IV or V on the basis of merit. About 93% to 95% of them have gotten themselves admitted into formal primary schools. It is a good way of linking formal (public) primary school education with non-formal education. Drop-out rates in NFPE centers are negligible. It stands at 2.61% compared to about 65% (1990) in the government primary schools in Bangladesh.

2. UNDER-PRIVILEGED CHILDREN'S EDUCATIONAL PROGRAMME (UCEP)

UCEP is a local non-governmental organization. Since UCEP was established in 1973, it has been working for the poor and distressed children who are living in the slum and squatter sections of large city areas. Its purpose is to improve the social and economic condition of such children and their families through education and technical training services. "UCEP main

philosophy is that education and technical training services should prepare the working children and adolescents for better employment and, at the same time, make them fully conscious of their rights and obligations so that they could live as adequate and participative citizens with dignity in the society."

THE UCEP SCHOOLING SYSTEM CONSISTS OF TWO STAGES

- i. Basic Education
- ii. Vocational/technical training

Under the Basic Education Programme, UCEP general schools run two academic sessions (each having 135 school days) in one calender year. Twenty general schools are located in the three large cities and a total of 11,078 children, of whom 40% are girls, attend UCEP non-formal education (1992)²⁷. This consists of a three-year course of basic learning which brings the children to an academic standard equivalent to grade five in the public school system and a one-year bridging course aimed at preparing the students for UCEP vocational training or regular education.

Under the Vocational/Technical Training Programme, there are seven trade courses and different duration time durations.

They are as follows:

1. Textile
2. Printing
3. Carpentry
4. Automobile Repair

5. Welding and General Fitting
6. Repair of Refrigerator and Air conditioners
7. Tailoring and Export-oriented Apparel

The technical schools have seven trade courses, and can accommodate 600 students. At present the number of students at Dhaka Technical Schools are 532 of which 124 are girls. ²⁸

FIELD OBSERVATION BY AUTHOR

The author had the chance to interview some of the UCEP graduates, [15:30, 17 August 1992, Dhaka] among whom one said "I was a street child, as you know many, but by dint of the UCEP's technical education now I am a government employee and working as a electrical technician." Another interviewee said, [20:00, 19 August 1992, Dhaka], "I was working for a tailoring shop after my graduation. Then I came to a decision to have my own shop, and to build up basic capital I am now working in a manufacturing company. UCEP school gave me a chance to have such a dream instead of working in a tea stall or as a Rickshaw puller."

SOCIO-ECONOMIC IMPACT OF THE UCEP PROGRAMME

- a. The direct impact of basic education received by the working children is that they have the opportunity to go through the UCEP's 3-year general school curriculum. This group has obtained an education which enables them to meaningfully relate their immediate work and environment to their life with more general ability and consciousness.
- b. The working children who complete the UCEP standard eight-

year term in four years, are eligible, either for admission into a UCEP Technical School or to go for further education in a regular high school (Secondary school).

- c. Those who have completed UCEP technical education have earned some employable skills and have increased their chances for better earning.

According to the Half-Yearly Report, July to December, 1991, the rate of school attendance was 82.2% in general school and 89.8% in technical school. Compared to the national level, this rate is quite high. The report reveals that pass percentage is 88.3% in general school and in technical school 95%. The drop-out rate during a session was only 5% to 6%. The report also shows²⁹ that about 90% of UCEP graduates have been placed in jobs.

3. FRIENDS IN VILLAGE DEVELOPMENT BANGLADESH (FIVDB)

FIVDB is a local non-governmental organization established in 1979, concentrating its effort in the north-eastern region (greater Sylhet district) of Bangladesh. The FIVDB strategy has been its Functional Literacy Programme which combines "conscientization" [learning to perceive social, political and economic contradictions, and to take action against the oppressive elements of reality] of people's life and their environment³⁰ with literacy and numeracy.

Its purpose is to make people aware of their latent potential. The course developed by FIVDB is based on the psycho-social method pioneered by Paulo Freire, the renowned Brazilian educationalist. It is a need-based, problem solving approach, and the course is built entirely around the life of the villagers.

ACHIEVEMENT OF THE EDUCATIONAL PROGRAMME OF FIVDB

In the early 1980s, FIVDB developed their own materials and introduced its functional education programme for rural landless illiterate people. By the mid-1990's, about eight thousand learners will successfully have graduated from a six - month course. They are now effectively retaining what they have acquired from their functional education course, and trying to change themselves and their social condition through income generating projects.

One learner said [16:45, 28 July 1992 Sylhet] "I want to be an education facilitator (teacher) after completing my six month functional literacy course" A few of the FIVDB women graduates are now working as a teachers, when only six months ago they were completely illiterate. One women interviewee said, [14:30, 29 July 1992, Goramara] "We are now able to understand our rights and role in development activities, and importance of family planning through the functional education programme." They are also realizing the economic value of their work.

Another 56 year old widow was working as a maid servant, but by joining the target group, she is now in the rice trade business with the help of the Saving and Credit Programme of FIVDB. This is the first time in her 56 years life, that she has earned cash income, according to her; other poor women in the village are also improving their socio-economic condition through a duck-raising project.

DISCUSSION ABOUT CURRENT EDUCATION PROBLEMS

Bangladesh has been faced with a rapidly growing population and because of limited financial resources, the education sector has suffered over the years. As of 1990, the country has 45,783 primary schools including 8,023 non-government ones, with an enrollment of 11.2 million (69% of the primary school age population). One third of the primary school age population still remains outside of the school system. The major problems and weakness in primary education system are:

- a. Low enrollment;
- b. High drop-out and repetition;
- c. Inadequate physical facilities and unattractive academic environment;
- d. Low teacher motivation and performance;
- e. Inappropriate methods of evaluating students performance;
- f. Inadequate supervision and management;
- g. Lack of community participation.

31

The Important Causes of Repetition/drop-out, Identified by Upazila Education Officers (UEOs) in 1990, are as Follows:

- a. The child works and earns to meet family needs,
- b. The child remains busy doing daily household work,
- c. The child remains occupied with family occupation,
- d. Parents'/family's poverty,
- e. Parents'/family's lack of interest in child's education,
- f. Parents' illiteracy/low level of education,

- g. School lacks sufficient seating room/seat benches,
- h. School has fewer teachers than required,
- i. Neglect of duty by teachers,
- j. Under qualified female teachers
- k. Teachers' unkind/unsympathetic attitude to students,
- l. Unattractive school environment,
- m. Shortage of learning materials in school.

32

NATIONALIZATION OF PRIMARY EDUCATION IN BANGLADESH

Government took control and charge most of the primary schools with all assets, properties and working teachers from 1973. The committee which previously controlled and managed the primary schools were declared defunct. The teachers of the schools became Government employee on terms and conditions determined by the Government.

But it was also necessary to ensure attendance all eligible children in the school first, and to provide adequate physical facilities in the schools. Accepted the teachers as Government servant was not reached the purpose, because steps were not taken for the professional growth of the teachers through providing adequate training facilities.

Nationalization of primary schools virtually dissociated schools from the community. It is now universally recognized that for healthy growth and better management community participation is a sine qua non. The government had the intention to develop the education system of the country through the nationalization of primary schools, but the community lost all control and interest in primary education. The reason was that the school

33

teachers became government employees and did not feel responsibility to their community, as they had felt before.

It is said that most of the Bangladeshis are illiterate because they are poor. The reverse is true, Most of the Bangladeshis are poor because they are illiterate. The upazila education officers' and BRACs identified many causes including poverty for low enrollment and high drop-outs. Bangladesh is 91st among the countries of the world in low literacy with only 24.8%³⁴ as literates.

RECOMMENDATIONS TO OVERCOME EDUCATIONAL PROBLEMS

It is not a very easy task, nor is it possible to overcome all the existing problems in the educational system of Bangladesh overnight. But it may be possible to overcome the above mentioned problems and to achieve the educational goals in the near future through the government's long term educational programmes. The author's suggestions to reach the goal of "Education For All" by the year 2000 are as follows:

- a. The ruling government should have a strong commitment to provide compulsory primary education to all school age children.
- b. The government should increase the enrollment of the girl's and female teachers' up to 50% in the primary schools.
- c. The government should increase educational expenditure for physical facilities and extra curricular activities.
- d. The government should improve the teachers' training programme and develop a school supervision system.

- e. Besides the formal schooling system, the government should also give emphasis to the non-formal schooling system.
- f. The government should establish an "Education Committee" in every village. This will help to improve community involvement in school management.
- h. Inform illiterate parents about the overall socio-economic benefits of education and its impact on their childrens'.

To attain the goal of universalization of primary education in Bangladesh for all school aged children (6-10) by the year 2000 and in the shortest possible time the government must do the following. First of all, the government needs a strong commitment as well as proper management to overcome such existing educational problems as low enrollment, high numbers of drop-outs, inadequate physical facilities, shortages of teachers and teachers training. At the same time, the government should give higher priority to the equitable access of education to all, especially to girls, and to narrowing the gap in educational facilities between rural and urban areas.

Because of financial constraints, the responsibility to provide education should be shared by government with other organizations and groups. National and international NGOs, local communities, as well as religious institutions should bear the responsibility as feeder schools. This should make it much easier to achieve the goal of universalization of primary education for all by the year 2000.

It is estimated that at the end of this century the country's school-age children will be 18.1 million. To give them basic education, another 28,000 new schools and 150,000 teachers will be needed.³⁵ Maintaining the balance with the population growth rate (Annual 2.1%), 2800 new schools and 14,000 teachers will be required every year to reach the goal of universalization of primary education in Bangladesh. One school should be within an area of 2 square kilometers and take proper care especially in the rainy seasons when most of the schools are affected by floods. The teachers' training is an important factor to achieve an overall improvement in the quality of education.

UTILIZE MINIMUM RESOURCES FOR MAXIMUM OUTPUT

As mentioned many times in this study, Bangladesh is facing many problems such as economic constraints, political instability, natural disasters, and so on. Most of the ambitious plans have failed to reach their targets. It is time to think about how Bangladesh can go ahead to reach the goal of universalization of primary education for all in the future with her minimum resources. There are many factors to improve and expand education for a majority of children. Some of these are discussed below:

UTILIZATION OF THE EXISTING PRIMARY SCHOOLS

The country's existing primary schools could be used in two to three shifts for the children and the same school could be used at night for adult education. For example, morning and afternoon for the children and night for the adults. In this system, schools can increase their enrollment of school age children as well as contribute to the community through adult education.

MOSQUE AND MAKTAB CAN BE USE AS FEEDER SCHOOLS

According to Bangladesh Mosque census 1983, there were 131,641 Mosques and 58,126 Maktab (informal schools imparting religious teaching) in Bangladesh. Present data are not available, and no doubt their numbers have increased in the last decade. These numbers are four times those of the country's primary schools; they are almost in every village.

The Mosque's Imam (religious leader) can take classes as an education facilitator (teacher) with necessary training. In Bangladesh, the children usually have Islamic traditional education experience in the village mosques or maktab. The Imam has a respected position in the local community and knows the village circumstances well. It is a reasonable aspiration within reach.

These mosques and maktab can work as feeder schools and contribute to the formal schooling system. At the present time, 3.8 million children are taking religious education in 58,126 maktab. Mosques are usually used in Bangladesh for prayers to God five times a day, and there is no prayer time from morning to noon. To make proper use of this time the government can utilize existing facilities of mosques as education centers. This kind of education centers could create an educational environment in the villages for the school age children as well as for the illiterate adults.

UTILIZATION OF NGOS TO ACHIEVE THE EDUCATIONAL GOALS

As discussed before in this study, NGOs have an important role in different fields of education in Bangladesh. They include non-formal and vocational education for underprivileged children and literacy education for the both male and female adults. Due to economic constraints, the government should utilize or have bilateral and multi-lateral cooperation in educational programmes with non-governmental organizations, in universal primary education for the child and for adult literacy, numeracy and occupational skills.

CONCLUSION

Controversy still exists regarding the relationship between education and economic development. Schultz (1961), first argued that education was a major source of acquired abilities, or human capital, that raised the productivity of workers.

Schultz analysis was quickly countered by scholars who noted that individuals with more ability were likely to obtain more education than those with less ability and that estimates of education's effect on productivity needed to account for individual ability (Psacharopoulos 1975).

But a country like Bangladesh, facing many social problems such as, illiteracy, high infant mortality, low life expectancy, high population increase, and having serious economic constraints and shortage of natural resources, urgently needs to produce skilled manpower for sustainable development and at the same time to overcome the country's existing problems.

Here education not only mean how to read and write or acquire a certificate, but here education contain is very life oriented and these kind of educations namely, non-formal, vocational and adult education are able to change the life style of the poor people in the grassroots level. As mentioned in this paper with evidences, that NGOs are playing an important role through education in overall development among the poorest of the poor in Bangladesh, such as, BRAC's non-formal education, UCEP's basic and vocational education and FIVDB's adult education programme.

Needless to say, universalization of primary education cannot solve all of the existing problems. But the elementary level of education can play a vital role in producing highly skilled human capital, very necessary for industrialization, agriculture and overall development of Bangladesh through technical knowledge and vocational education. In this regard there is no alternative to developing the country's human capital through education and occupational skills.

References

1. Preliminary Report Population Census, Government of the People's Republic Of Bangladesh, 1991, p. 04
2. Statistical Yearbook of Bangladesh, 1991, p.04
3. Mahabub Hossain, Nature and Impact of the Green revolution in Bangladesh, Dhaka, 1988, p. 89
4. World Education Report 1991, UNESCO, Paris, p. 108
5. Weekly Bichitra (Bengali), 25 April Issue, Dhaka, 1991, p. 31
6. Achieving Child Survival and Development Goals 1990-1995, UNICEF, Dhaka, 1990, p. 03
7. Marlaine E Lockheed, Improving Primary Education in Developing Countries, The World Bank, Washington, 1991, p. 02
8. Human Development report, UNDP, New York, 1992, p. 69
9. Mainichi Daily News, 3 January 1993, p. 09 [Primary Education World Bank, Washington, 1990]

10. National Approaches to Human Resources Development in South Asia, United Nations, ESCAP, Bangkok, 1992, p. 40
11. Jacques Hallak, Investing in the Future, Setting Educational Priorities in the Developing World, UNESCO, IIEP, Paris, 1990, p. 01
12. Education Sector Policy Paper, World Bank, 1980, p. 12
13. Weekly Bichitra (Bengali) 24 July Issue, 1992, p. 25
14. Towards Universalization of Primary Education in Asia and the Pacific, (Bangladesh), UNESCO, Bangkok, 1984, p. 2
15. N U Jamadar, Education for Children in Bangladesh, 1991, p. 5
16. The Constitution of the People's Republic of Bangladesh [As Modified up to 10 October] 1991, p. 13
17. Education For All, Bangladesh National Conference, Dhaka, Bangladesh, 1992, pp. 18-19
18. Finance and Banking, Volume 2, Number 1, July Issue, Dhaka University, Dhaka, 1992, p. 17
19. SAARC Technical Committee on Education (Country Paper of Bangladesh), MOE, Dhaka, 1990, p. 20
20. PROGOTI, National Programme of Action, UNICEF, Dhaka, Bangladesh, 1992, p. 86
21. Ryo Watanabe, Basic Research for Japanese Cooperation to the Education in Developing Countries. Tokyo, 1992, p. 58
22. ASHA, Situation Analysis of Children and Women in Bangladesh, UNICEF, Dhaka, 1992, p. 57
23. Mainichi Daily News, Tokyo, Japan, 3 January 1993, p. 09
24. Jahan, S. (1991), Financing Human Development in Bangladesh, background paper prepared for the 1992 UNDP Human Development Country Initiative, (ASHA, UNICEF, Dhaka, 1992, p. 58.)
25. Together For Education, BRAC, Dhaka, 1992, p. 08
26. Kaisar Ali Khan and AMR Chowdhury, Performance of Former Students in Formal Schools, Dhaka, 1991, p. 04
27. Ahmadulla Mia, The booklet of UCEP, Dhaka, 1990, p. 15
28. Ibid: 17
29. Illustrated Newsweekly, 17 July 1992, Dhaka, p. 39
30. Paulo Freire, Pedagogy of the oppressed, New York, Herder and Herder, 1970, p. 19
31. Country Paper of Bangladesh, Ministry of Education, Government of the People's Republic of Bangladesh, 1990, p. 112
32. Wastage in Education, Bangladesh Country Study, by Bangladesh National Commission for UNESCO, Dhaka, 1990, p. 56
33. The Observer (Daily), 31 July 1992, p. 7
34. The Non-Formal Primary Education Programme, BRAC, 1991, p. 1
35. Weekly Bichitra (Bengali), 24 July Issue, 1992, p. 26
36. Statistical Yearbook of Bangladesh, 1991, p. 566

ABBREVIATIONS

| | |
|--------|---|
| ADB | Asian Development Bank |
| APEID | Asian Programme of Educational Innovation for Development |
| BBS | Bangladesh Bureau of Statistics |
| BRAC | Bangladesh Rural Advancement Committee |
| CPE | Compulsory Primary Education |
| CIDA | Canadian International Development Agency |
| ESCAP | Economic and Social Commission for Asia and the Pacific |
| EFA | Education For All |
| FFYP | First Five Year Plan |
| FAO | Food and Agriculture Organization of the United Nations |
| FIVDB | Friends in Village Development Bangladesh |
| GNP | Gross National Product |
| GDP | Gross Domestic Product |
| GOB | Government of Bangladesh |
| HSC | Higher Secondary Certificate |
| HRD | Human Resource Development |
| IDA | International Development Association |
| IIEP | International Institute for Educational Planning |
| MEP | Mass Education Programme |
| MOE | Ministry of Education |
| NFE | Non-Formal Education |
| NFPE | Non-Formal Primary Education |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| NORAD | Norwegian Agency for International Development |
| ODA | Official Development Assistance |
| OECD | Organization for Economic Co-operation and Development |
| PEOC | Primary Education for Older Children |
| RDP | Rural Development Programme |
| RCP | Rural Credit Project |
| SFYP | Second Five Year Plan |
| SSC | Secondary School Certificate |
| SDC | Swiss Development Corporation |
| SAARC | South Asian Association for Regional Cooperation |
| SIDA | Swedish International Development Authority |
| TFYP | Third Five Year Plan |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNICEF | United Nations International Children's Emergency Fund |
| UNESCO | United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization |
| UNFPA | United Nations Fund for Population Activities |
| UCEP | Under-Privileged Children's Educational Programme |
| UPE | Universal Primary Education |
| UGC | University Grants Commission |
| UEO | Upazila Education Officer |
| WHO | World Health Organization |
| WCEFA | World Conference on Education For All |

Conversion Formulae

1 lakh = 100,000
 1 crore = 10,000,000

石油危機以降の「教育停滞」現象

－発展途上地域における初等教育を中心に－

浜野 隆（名古屋大学大学院）

1. 問題

アジア、アフリカの多くの発展途上国は石油危機以後、深刻な経済停滞に陥った。国連資源特別総会が選定した M S A C（Most Seriously Affected Country：石油危機で最も深刻な影響を受けた諸国）⁽¹⁾ では一人当たり G N P は1980年代にはほとんど上昇しておらず、経済的停滞が1970年代よりも80年代においてより著しいことがわかる（図1）。表1は国の経済水準別に1970年以降の一人当たり G N P の変化を示したものであるが、高所得国に比べ、低所得国のほうが1980年代には経済的に停滞していることがわかる。地域別に見ると、アフリカが最も深刻な経済危機に陥っており、特にサハラ以南のアフリカでは1980年の一人当たり G N P の平均が540ドルであったのに対し、1990年のそれは340ドルと大きく後退している。

また、発展途上国の多くは経済危機に直面するとともに人口急増の波にもさらされている。アジア・アフリカの発展途上国における5歳から9歳までの年齢人口（初等教育該当年齢人口）が全人口の中で占める比率はほとんどの国で14～16%と高率である。そのうえ、この年齢層の人口は急速に増加しつつある。表2は1970年から80年までと、80年から85年までのこの年齢人口の年間増加率を示したものである。これを見るとアフリカでは年率3%をこえている国も多く、極めて急速な勢いで増加していることがわかる。また、1980年代に入ってからこの人口急増の勢いは衰えてはいない。アフリカ全体を見ると、1970年から80年までの年間増加率が2.7%だったのに対し、1980年から85年のそれは3.1%と1980年から85年の年間増加率のほうがむしろ高くなっている。また、アジアでは、パキスタン、バングラデシュ、フィリピンが、アフリカほど高くはないものの、アジアの中では比較的高い年間増加率を示している。

このように、多くの発展途上国は経済的停滞期を迎え、その結果、様々な国内事業に投入するための資金が不足してきている。そして一方では、教育対象となる子どもの数が多く、しかも急速に増加しているため、そのための支出が大きな財政的負担になっているという状況に立たされている。こういった人口爆発と経済停滞の下で、教育はどのように発

(単位：%)

(ドル)

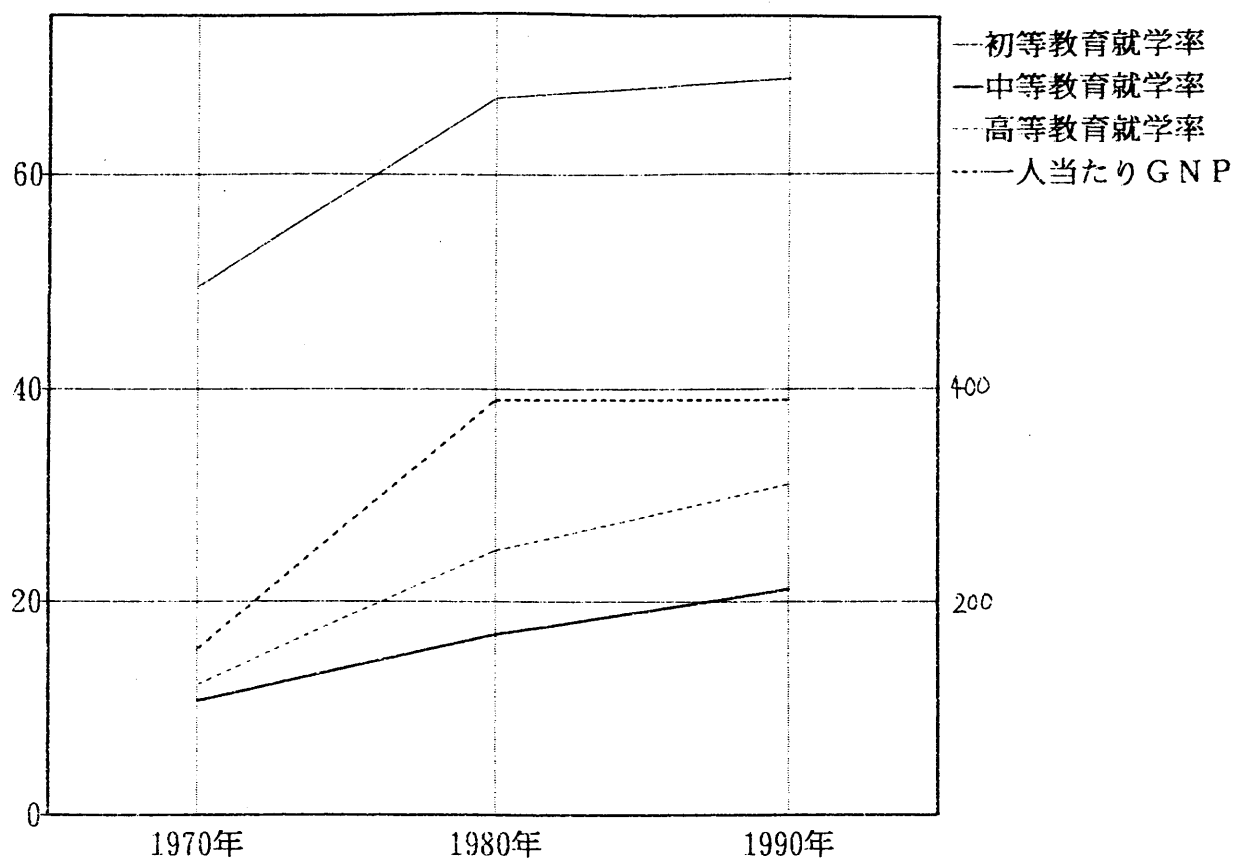


図1 MSACの教育発展と経済成長

[出所] UNESCO (1984, 1992), 海外経済協力基金 (1992) より作成

表1 経済水準別一人当たりGNPの推移

(単位：ドル)

| | 1970年 | 1975年 | 1980年 | 1985年 | 1990年 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 高所得国 | 120 | 190 | 310 | 330 | 350 |
| 中所得国 | 490 | 1020 | 1900 | 1930 | 2310 |
| 低所得国 | 3040 | 5550 | 10170 | 11560 | 19760 |

[出所] World Bank (1992a) より作成

表2 5歳から9歳までの年齢人口の年間増加率

(単位：%)

| | 1970-80 | 1980-85 |
|---------|---------|---------|
| カメルーン | 3.5 | 3.5 |
| 中央アフリカ | 2.6 | 3.8 |
| エチオピア | 2.3 | 2.5 |
| ガーナ | 2.1 | 2.8 |
| ケニア | 4.0 | 4.6 |
| マラウイ | 3.1 | 3.9 |
| モザンビーク | 2.6 | 2.7 |
| ニジェール | 3.1 | 3.6 |
| ナイジェリア | 3.2 | 3.4 |
| ルワンダ | 3.6 | 3.4 |
| セネガル | 3.0 | 3.4 |
| スーダン | 3.1 | 3.7 |
| タンザニア | 3.6 | 3.8 |
| ウガンダ | 3.1 | 3.6 |
| ザイール | 3.3 | 3.4 |
| バングラデシュ | 3.2 | 2.7 |
| インド | 1.9 | 0.8 |
| インドネシア | 2.6 | 0.3 |
| 日本 | 1.9 | -3.1 |
| 韓国 | 0.3 | -3.0 |
| パキスタン | 2.1 | 2.4 |
| フィリピン | 1.6 | 2.4 |

[出所] United Nations(1991) より作成

展してきたのだろうか、またそれぞれの国はいかなる教育政策でもってこのような事態に対処してきたのだろうか。本稿では主に初等教育レベルにおける1980年代の教育発展の状況と各国の教育政策、そしてその影響について明らかにしたい。

1990年にタイのジョムチャンで開催された「万人のための教育世界会議」での結論にも見られるように、現在、基礎教育の普及は発展途上国共通の政策目標になっているといっていよい。初等教育の普及は、経済発展と強い関係があるばかりでなく、子どもの健康や栄養、保健衛生、環境改善といった基本的欲求の充足とも深い関係があり、その重要性は計り知れない⁽²⁾。本稿がとりわけ初等教育に注目する理由もそこにある。

2. 1980年代の教育発展

(1) 就学率

1970年代前半までの世界的な就学率の急上昇傾向は、石油危機以降ははっきりと鈍化している。MSACにおいては、1980年代には中等・高等教育に比べ、特に初等教育の就学率が停滞している(図1)。

また、経済的後退に見舞われた1970年代後半から1980年代アフリカにおいては、特に教育停滞が著しく、多くの国で1980年代に初等教育就学率は低下している。例えばナイジェリアでは1980年には104%⁽³⁾であった初等教育就学率が1987年には68%へ、モザンビークでは1980年98%から1990年には58%へと大幅に低下している。これらは、いったん就学率が100%をこえた後に大幅に低下している例であるが、就学率が低い水準のまま伸び悩んでいる国もいくつかある。例えばギニアでは1980年には36%の初等教育就学率が1989年には34%へ、マリでは27%から23%へと低い水準のままで停滞している。また、中央アフリカ、ガーナ、マラウイ、シエラレオネ、モーリタニアでは50~70%台の水準で停滞している。アフリカと同様、アジアにおいても、1970年代後半から1980年代にかけていくつかの国で初等教育就学率の低下が見られる。例えばバングラデシュでは1975年には73%であった初等教育就学率が1987年には59%へ、パキスタンでは1985年の48%から1989年には38%へと低下している。

(2) 在学者数

このように、1980年代には70年代の前半までにはほとんど見られなかった就学率の低下現象が見られるが、在学者数はどう変化しているのだろうか。1980年から85年にかけて、モザンビーク、タンザニア、トーゴなど一部の国では在学者数が減少しているが、それ以

外のほとんどの国では在学者数は増加している。しかしながら、その増加率は明らかに低下している。1960年から80年までの在学者数の年間増加率は、アジアでは2.9%、アフリカでは8.2%、ラテンアメリカでは3.3%であった。しかしながら、1980年から86年までのそれはアジア2.5%、アフリカ2.3%、ラテンアメリカ1.6%といずれも低下している（図2）。

(3)卒業率

発展途上国の初等教育がかかえている大きな問題の一つは高い中途退学率である。発展途上国では、せっかく小学校に入学しても、かなりの割合の子どもが卒業することなく学校を去って行ってしまふ。低所得国では半数近くの子どものが初等教育最終学年まで到達していないことがわかる。また、1980年代に入ってから低所得国では、この比率が低下傾向にある（図3）。最終学年まで到達する子どもの比率の低下は、そのまま卒業率の低下につながる。例えばマラウイ、マリ、エチオピアではいずれも80年代後半には初等教育の中途退学率が50%をこえているし、中央アフリカ、チャドでは83%にも達する（UNDP 1990）。卒業率は就学率や在学者数と並んで教育発展の重要な指標であると考えられる。80年代に入ってから低所得国においてそれが低下しているという点は、それらの国における教育の停滞を示す一つの現象であるといえよう。

さて、このように、1970年代の後半から1980年代にかけては就学率、在学者数は多くの国で停滞傾向にあるが、この現象には経済停滞が背後から影響を与えていると考えられる。先にも述べたように、経済停滞期には、教育や福祉など様々な国内事業に投入するための資金が不足し、政府の教育供給能力が低下する。しかしながらその一方で、教育対象となる子どもの数は急速に増えていく。このような状況下でもし在学者数を増加させ、就学率を維持あるいは上昇させようとする場合、教育の領域ではいかなる政策がありうるだろうか。それを次節で検討したい。

3. 教育発展のための諸政策

スベニルソンらは教育の経費が、教育の内部構造によって決まってくることを以下のよう

に説明している。

教育発展の量的な側面は、それぞれの年齢層中の在学者数で表される。この数 S_i は各年齢層の人口 P_i と就学率 e_i とから決まってくる。したがって、

$$S_i = P_i \times e_i \quad (1)$$

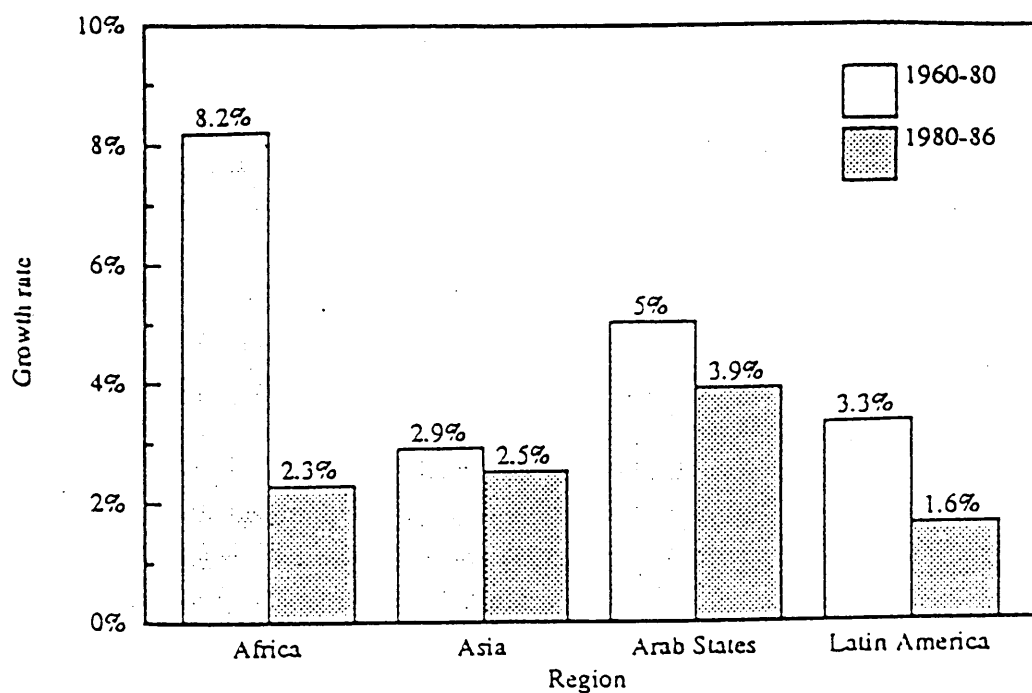


図2 在学者数の年間増加率 【出所】 Hallak. (1990)

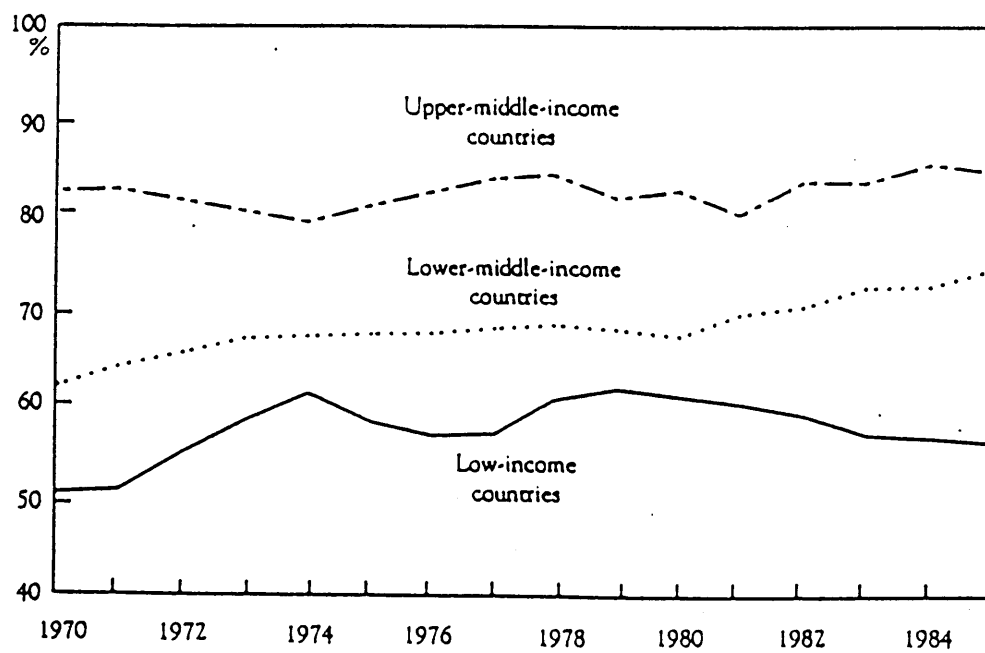


図3 初等教育最高学年到達者の割合

【出所】 Lockheed et al. (1990)

となる。そして、ある年齢層 i における生徒一人当たりの教育費を C_i とすると、その年齢層の総教育支出 U_i は、(1) 式から

$$U_i = S_i \times C_i = P_i \times e_i \times C_i \quad (2)$$

となる。

年齢層 i の生徒一人当たりの教員数を t_i 、その年齢層の生徒の教育に必要な教員一人当たりの年間平均給与を W_i とすれば、「生徒一人当たり教員費用」は $t_i \times W_i$ となる。さらに生徒一人当たりの総教育費用と生徒一人当たりの教員費用とが $(1 + k_i)$ という関係にある (k_i は教員給与以外の費用と教員費用との関係を表す) とすると、

$$C_i / t_i \times W_i = (1 + k_i) \quad (3)$$

であるから、「生徒一人当たり総教育費用」は、次式のように三つの要因の積として表すことができる。

$$C_i = t_i \times W_i \times (1 + k_i) \quad (4)$$

また、(2) 式と (4) 式とから、ある年齢層の生徒の総教育費 U_i は

$$U_i = P_i \times e_i \times t_i \times W_i \times (1 + k_i) \quad (5)$$

となる。したがって、すべての年齢層について教育費 U_i を計算し、それをたしあわせれば、教育の総経常経費 U が得られる。また、費用を構成している、就学率、生徒一人当たり教員数、教員給与、その他の「費用」要因を、それぞれの年齢層中の生徒数で加重した平均値であるとすれば、次の式が得られる (P_s は学齢人口を表す)。

$$U = P_s \times e \times t \times W \times (1 + k) \quad (6)$$

この式が表しているのは、教育の経費が、教育の内部構造によって決まってくる、ということである。与えられた教育費は e_i 、 t_i 、 W_i 、 k_i の組み合わせによって、様々な配分される。

ところで、国民総生産 O は二つの要因、つまり総人口 P と国民一人当たりの生産額 o で表すことができる。

$$O = P \times o \quad (7)$$

したがって、(6) 式と (7) 式から、教育の総経常経費 U と国民総生産 O の関係は

$$U / O = P_s / P \times e \times t \times W / o \times (1 + k) \quad (8)$$

となる (OECD 訳書1963)。

この (8) 式を次のように変形すると、就学率を規定する要因がよくわかる。

$$e = P / P_s \times U / O \times 1 / t \times o / W \times 1 / (1 + k) \quad (9)$$

この式が示しているのは、就学率 e は学齢人口と総人口の関係 (P / P_s) と GNP に対

する教育経常支出の比率 (u/o)、教師一人当たり生徒数 (l/i)、平均教員給与に対する一人当たりGNPの比率 ($°/w$)、教員給与と非教員給与の関係 ($l/l+k$) によって規定されるということである。

ところで、学齢人口 (P_s) と総人口 (P) との関係は教育政策によってコントロールできる変数ではない。はじめにも述べたように、現在、ほとんどの発展途上国において P_s は増加する一方である。よって、もし就学率 (e) を維持、あるいは上昇させようとする場合、教育面では次の四つの政策を考えることができる。

① GNPに対する教育経常支出の比率 (u/o) を上昇させる

② 教師一人当たり生徒数 (l/i) を増加させる

③ 一人当たりGNPに対する平均教員給与の比率 (W/o) を下降させる

④ 教員給与以外の費用 (教材費、施設・設備費など [$1+k$ の部分]) を削減する。ただ、多くの発展途上国では、経常支出に占める教員給与の割合が高く、中でもとりわけ初等教育においては経常支出の90%以上が教員給与であるため、④の政策には限界があると思われる。よって、実際の教育政策としては①か②か③か、あるいはこのうちのいくつかの組み合わせが有効であろう。初等教育に限定して考える場合、①を達成するには二つの方策が考えられる。一つは教育の総経常支出の増加であり、もう一つはその中での初等教育への割り当ての増加である。ここではこの二つの方策を同時に分析するためにGNPに対する初等教育経常支出の比率の変化を見ていくことにする。②と③は生徒一人当たり経常支出 (単位費用) を減少させるためによく用いられる方策である。③は教員給与 (W) の削減によって達成されるが、一人当たりGNP (o) がマイナス成長している国では、そのマイナス成長率以上の割合で教員給与削減をしなければ (W/o) の部分は下降しないことに注意しなければならない。

ところで、「GNPに対する初等教育経常支出の比率」「教師一人当たり生徒数」「一人当たりGNPに対する教員給与の比率」は、国の経済水準とどの程度関係があるのだろうか。図4～6は1985年におけるそれぞれの変数と一人当たりGNPとの相関関係を見たものであるが、「GNPに対する初等教育経常支出の比率」と「一人当たりGNPに対する教員給与の比率」については、経済水準との相関は極めて低いことがわかる。また、「教師一人当たり生徒数」については、経済水準が低くなるほど教師一人当たり生徒数が多くなるという相関がわずかながら見られるが、経済水準の低いレベルにおいては、教師一人当たり生徒数の分散は大きい。よって、これらはいずれも政策によって規定される度合の

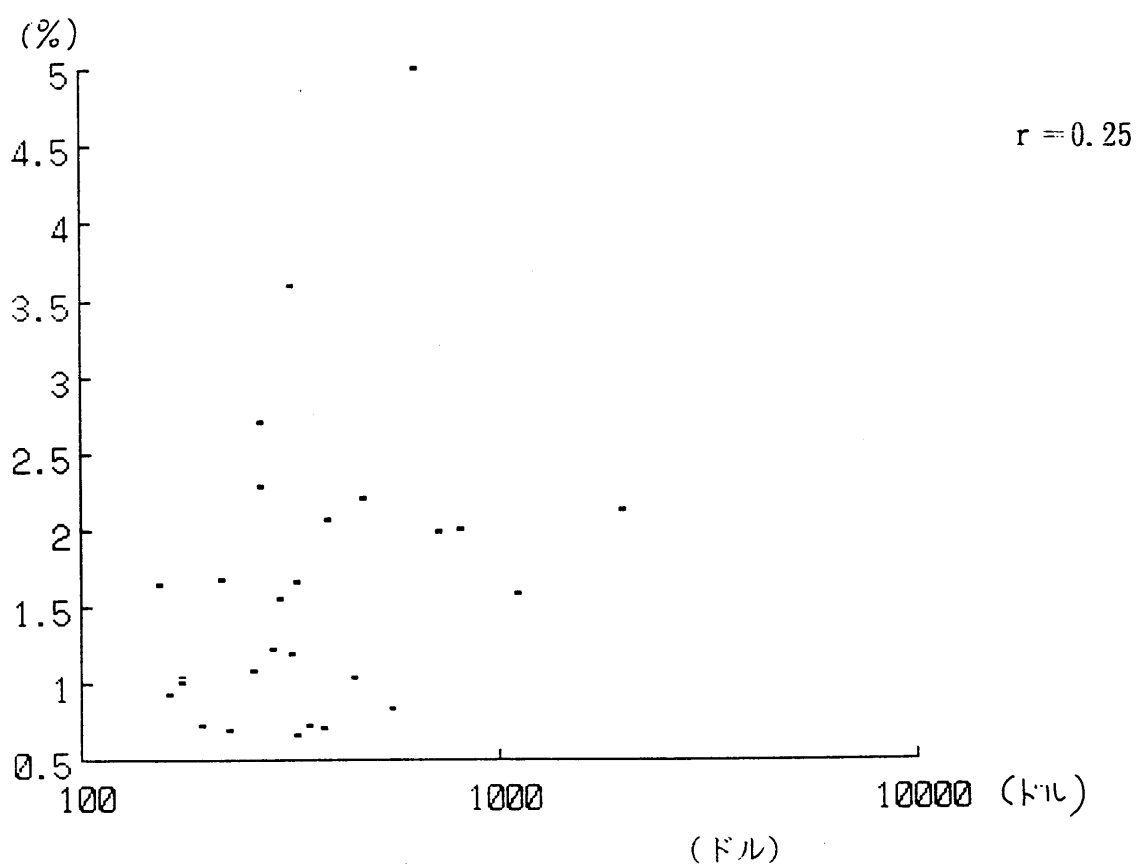


図4 GNPに対する初等教育支出の比率と一人当たりGNPの関係(1985)
 [出所] UNESCO (1992), World Bank (1992a) より作成

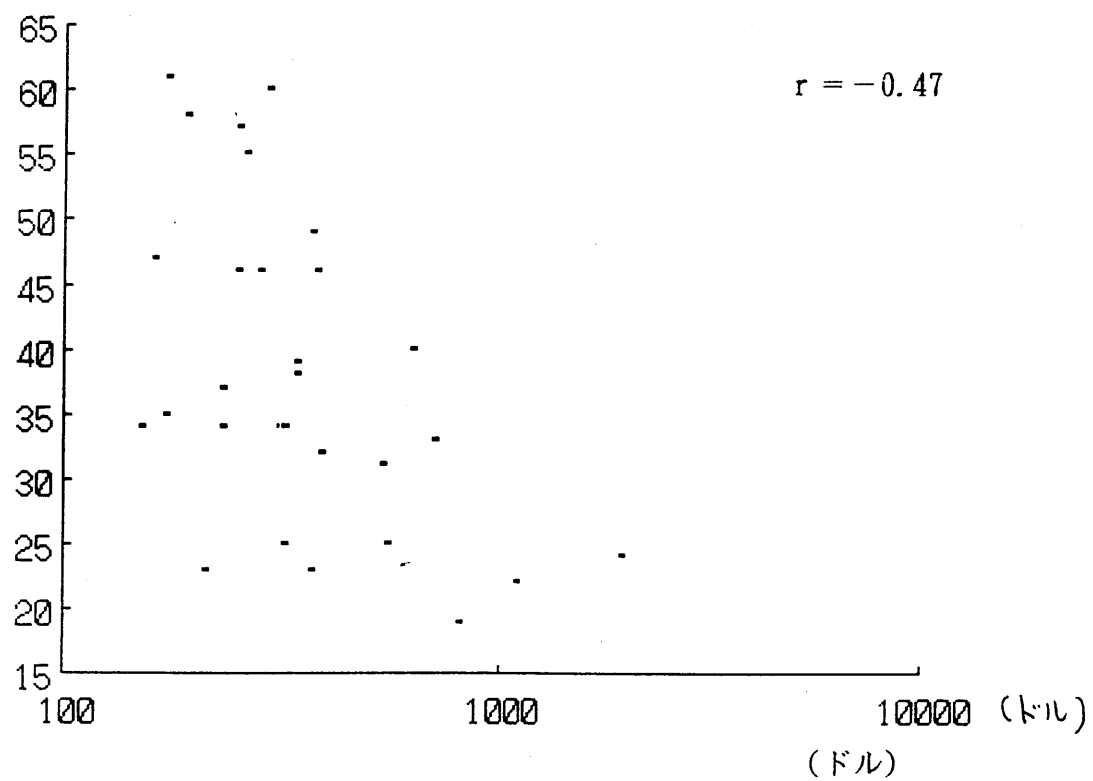


図5 教師一人当たり生徒数と一人当たりG N Pの関係 (1985)

[出所] UNESCO (1992) , World Bank (1992a) より作成

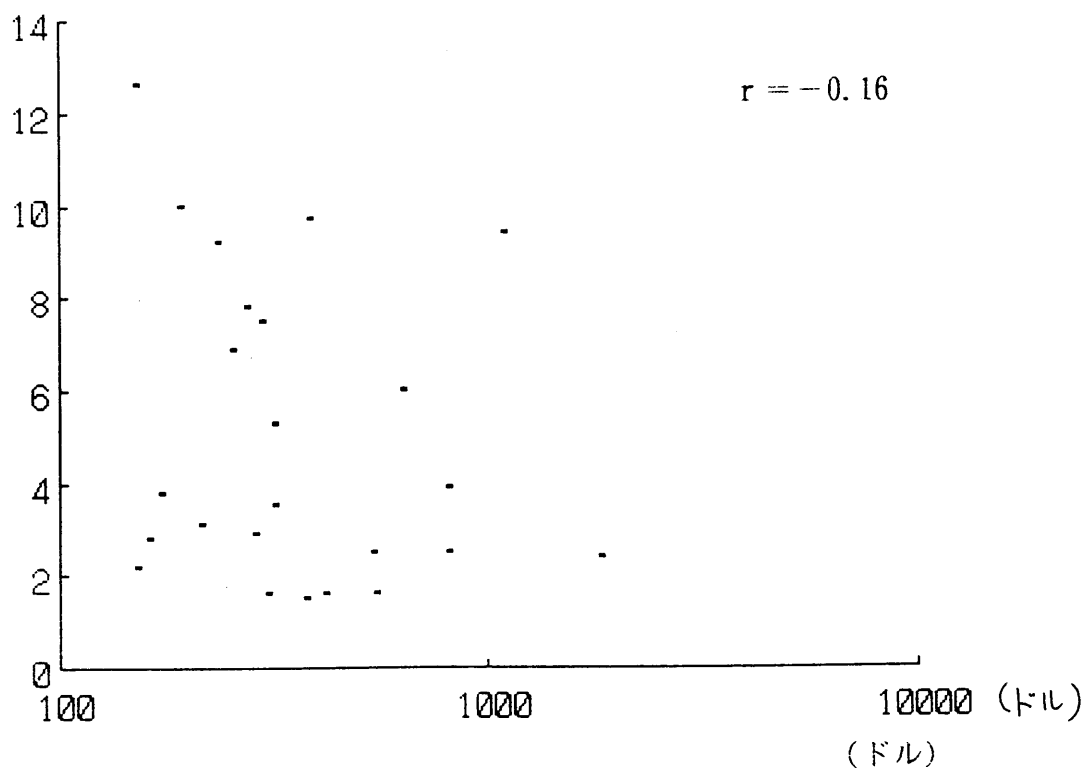


図6 一人当たり G N P に対する平均教員給与の比率と
一人当たり G N P の関係 (1985)
〔出所〕 Tan&Mingat (1992) , World Bank (1992a)
Zymelman&DeStefano (1989) より作成

強い変数であると言えよう。

それでは以下、4節ではアフリカ・アジア諸国について「GNPに対する初等教育経常支出の比率」「教師一人当たり生徒数」「教員給与」の1980年から85年までの変化を見ていきたい。

4. アフリカ・アジア諸国の教育政策

(1) アフリカ諸国の教育政策

表3はアフリカ16カ国について「GNPに対する教育経常支出の比率」「GNPに対する初等教育経常支出の比率」の1980年から85年までの変化を示したものである。GNPに対する総経常支出の比率は16カ国中9カ国で低下しているが、GNPに対する初等教育経常支出の比率は16カ国中10カ国で増加している。このことは、多くの国は教育経常支出全体を増大させるのではなく、教育支出の中で初等教育への割り当てを増加させるというやり方でこの時期の6～11歳人口の増加と経済危機に対処していることを意味する。

表4は、「教師一人当たり生徒数」と「平均教員給与」「平均教員給与に対する一人当たりGNPの比率」「初等教育就学率」の変化を示したものである。この表からは2つの点が注目される。第一は、この時期に限っていえば、教師一人当たりの生徒数を増加させた国は16カ国中4カ国と極めて少ないということである。しかも、その4カ国の中でも大きく増加したのはブルンディだけであり、それ以外の国はわずかな増加にとどまっている。教師一人当たり生徒数は多くの国で減少しているが、このことから教育の質が向上したとは必ずしもいえない。教師一人当たり生徒数と並んで、質の指標としてよく用いられるのは単位費用であるが、教育の質が向上したかどうかは単位費用の変化の検討をも含めて議論する必要がある。

第二に注目されるのは、ほとんどの国でこの時期には平均教員給与は低下しているということである。平均教員給与が上昇したのはニジェールとルワンダだけで他の14カ国はすべて低下している。その中でも特に中央アフリカとジンバブエは1980年を100とすると1985年は63であり、大幅に低下している。平均教員給与が低下した国の中でも他の職業と比較して相対的にその価値が上昇している国はいくつか存在する (Zymelman & DeStefano 1989)。ただ、本論文の文脈で重要なのは他の職業と比較しての教員給与の相対的価値ではない。ここで重要なのは一人当たりGNPとの関係 (o/W) である。ここに取り上げた16国のうち、ブルンディとルワンダ以外の国はこの時期経済的にはマイナス成長を示している。

表 3 アフリカ諸国の対GNP比教育経常支出 (%)

| | GNPに対する 初等教育経常支出 の比率 | | GNPに対する 教育経常支出 の比率 | |
|---------|----------------------------|------------------|--------------------------|------------------|
| | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 |
| | | | | |
| ブルンディ | 1.2 ^d | 1.1 | 2.6 ^d | 2.4 |
| ブルキナファソ | 0.8 | 0.9 | 2.1 | 1.9 |
| 中央アフリカ | 2.3 ^d | 1.6 ^a | 3.6 ^d | 2.8 ^a |
| ガーナ | 0.5 | 0.7 | 3.1 | 2.6 |
| ガンビア | 1.4 | 1.7 | 2.9 | 3.4 |
| ケニア | 3.9 | 3.6 | 6.2 | 6.0 |
| マダガスカル | 1.5 | 1.2 | 3.7 | 2.8 |
| マラウイ | 1.0 | 1.0 | 2.6 | 2.5 |
| マリ | 1.4 | 1.6 | 3.7 | 3.7 |
| モーリシャス | 2.1 | 1.6 | 4.7 | 3.5 |
| ニジェール | 1.0 | 1.2 ^c | 1.5 | 2.5 ^c |
| ルワンダ | 1.5 | 2.7 ^b | 2.3 | 3.1 ^b |
| セネガル | 2.0 | 2.1 | 4.5 | 4.2 |
| スワジランド | 2.2 | 2.0 | 4.7 | 5.0 |
| ザンビア | 1.9 | 2.2 ^b | 4.2 | 4.3 |
| ジンバブエ | 4.3 | 5.0 | 6.4 | 9.0 |

[注] a. 1986年の数字 b. 1984年の数字

c. 1989年の数字 d. 1979年の数字

[出所] UNESCO(1992)、Lockheed et al. (1991)、
Zymelman&DeStefano(1989)より作成

表 4 アフリカ諸国の教育政策指標

| | 教師一人 当たり 生徒数(1/t) | | 平均教員給与に対する 一人当たりGNPの比率 (o/W) | | 初等教育 就学率 (e) | | 平均 教員給与 (1980年 =100) |
|---------|-------------------------|-----------------|------------------------------------|-------|--------------------|------|-------------------------------|
| | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 | |
| ブルンディ | 35 | 57 | 0.088 | 0.145 | 0.29 | 0.53 | 77 |
| ブルキナファソ | 54 | 58 | 0.125 | 0.100 | 0.21 | 0.32 | 81 |
| 中央アフリカ | 60 | 65 | 0.099 | 0.133 | 0.71 | 0.73 | 63 |
| ガーナ | 30 | 23 | 0.556 | 0.667 | 0.72 | 0.66 | 96 |
| ガンビア | 24 | 23 | 0.476 | 0.323 | 0.48 | 0.62 | 98 |
| ケニア | 38 | 34 | 0.204 | 0.189 | 1.15 | 0.98 | 71 |
| マダガスカル | 44 | 38 ^a | 0.345 | 0.286 | 1.42 | 0.97 | 71 |
| マラウイ | 65 | 61 | 0.263 | 0.263 | 0.61 | 0.59 | 96 |
| マリ | 42 | 34 | 0.118 | 0.079 | 0.27 | 0.23 | 90 |
| モーリシャス | 20 | 22 | 0.103 | 0.106 | 0.98 | 1.03 | 83 |
| ニジェール | 41 | 37 | 0.278 | 0.109 | 0.27 | 0.28 | 116 |
| ルワンダ | 59 | 56 | 0.159 | 0.128 | 0.63 | 0.64 | 149 |
| セネガル | 46 | 46 | 0.105 | 0.103 | 0.46 | 0.56 | 74 |
| スワジランド | 34 | 34 | 0.455 | 0.370 | 1.06 | 1.07 | 96 |
| ザンビア | 49 | 49 | 0.169 | 0.256 | 0.90 | 0.99 | 88 |
| ジンバブエ | 44 | 40 | 0.133 | 0.167 | 0.88 | 1.31 | 63 |

[注] a. 1984年の数字

[出所] Lockheed et al. (1991)、Zymelman&DeStefano(1989)、
UNESCO(1992)、より作成

表4を見ると平均教員給与に対する一人当たりG N Pの比率が上昇した国はわずか6カ国であり、それ以外の教員給与低下国は一人当たりG N Pの低下率がそれ以上であったことがわかる。

表5は、就学率を規定する各教育政策変数について1980年を100とした場合の1985年の数値を示したものである。式(9)から明らかなように、これらの数値は大きいほどこの間の就学率の上昇に貢献する。G N Pに対する初等教育経常支出の比率は、ガーナ、ルワンダで、教師一人当たり生徒数はブルンディで、また、平均教員給与に対する一人当たりG N Pの比率はブルンディ、中央アフリカ、ジンバブエで大きく上昇している。

さて、表3～5にもとづいて各国のこの時期の教育政策を分類すると、次のような五つの政策類型に整理できる。

第1類型 [①のみ－経常支出増加型]

第2類型 [③のみ－教員給与削減型]

第3類型 [①＋③－経常支出増加・教員給与削減型]

第4類型 [②＋③－教師一人当たり生徒数増加・教員給与削減型]

第5類型 [①＋②＋③－全政策総動員型]

第1類型は、教師一人当たり生徒数を増加させず、また教員給与を削減することもなく、G N Pに対する初等教育経常支出の比率を上昇させることによって対処したケースである。ここにはニジェールとルワンダが分類され、この2国はいずれもこの時期は就学率が上昇している。第2類型は、教員給与の削減のみによって対処したケースである。ここにはケニア、マダガスカル、マラウイ、スワジランドが分類されるが、このうちケニア、マラウイ、マダガスカルはこの時期は就学率が低下している。第3類型はG N Pに対する初等教育経常支出の比率を上昇させ、さらに教員給与の削減も行ったケースである。ここには、ガーナ、ガンビア、マリ、セネガル、ザンビア、ジンバブエと多くの国が分類されるが、このうちガーナ、マリではこの時期は就学率が低下している。第4類型は、教師一人当たりの生徒数を増加させ、さらに教員給与の削減も行ったケースである。ブルンディ、中央アフリカ、モーリシャスがここに分類され、いずれの国も就学率は上昇している。ただ、ここではブルンディ・中央アフリカとモーリシャスでは教師一人当たり生徒数の水準が大きく違うことに注意しておく必要がある。また、1986年以降、モーリシャスでは減少しているが、ブルンディ・中央アフリカでは大きく増加している。第5類型は、①から③まですべてを実施したケースである。ブルキナファソがここに分類される。ブルキナファソ

表5 アフリカ諸国の教育政策指数

| | GNPに対する 初等教育経常支出 の比率(U/O) | 教師一人 当たり 生徒数(1/t) | 平均教員給与に対する 一人当たりGNP の比率(o/W) |
|---------|---------------------------------|-------------------------|------------------------------------|
| | 1985年 | 1985年 | 1985年 |
| ブルンディ | 92 ^a | 163 | 165 |
| ブルキナファソ | 113 | 107 | 80 |
| 中央アフリカ | 70 ^b | 108 | 134 |
| ガーナ | 140 | 77 | 120 |
| ガンビア | 121 | 96 | 68 |
| ケニア | 92 | 89 | 93 |
| マダガスカル | 80 | 86 ^d | 83 |
| マラウイ | 100 | 94 | 100 |
| マリ | 114 | 81 | 67 |
| モーリシャス | 76 | 110 | 103 |
| ニジェール | 120 ^c | 90 | 39 |
| ルワンダ | 180 ^d | 95 | 81 |
| セネガル | 105 | 100 | 98 |
| スワジランド | 91 ^e | 100 | 81 |
| ジンバブエ | 116 | 91 | 126 |

〔注〕 いずれも1980年を100とした場合の1985年の値。

ただし、

a. 1979年を100とした場合の1985年の値

b. 1979年を100とした場合の1986年の値

c. 1980年を100とした場合の1989年の値

d. 1980年を100とした場合の1984年の値

e. 1980年を100とした場合の1986年の値、とする。

〔出所〕 表 表 より作成。

では就学率は21%から32%へと上昇している。

以上の整理は、あくまでも1980年から1985年までに期間を限定して行ったものであり、1985年以降になるといくつかの国は分類されるところが変わってくる。1980年から85年までの間は教師一人当たり生徒数が上昇した国は16カ国中わずか4カ国であったが、85年以降になると11カ国で上昇しており、第1・第3類型に分類される国が減少するものと思われる。例えばセネガルでは、1986年以降急速に教師一人当たり生徒数は増加し、1989年には58にまで達しているし、ルワンダでも1989年には57と増加している。教師一人当たり生徒数の増加には、いくつかの国では教師数の減少が関係している。例えばガーナでは1985年の教師数は64795であったが、1989年には62895とこの間に約2000人も減少している。中央アフリカでもこの時期に1000人以上教師が減り、生徒数の急増とも相俟って1989年の教師一人当たり生徒数は90にも達している。

(2) アジア各国の教育政策

アジアにおいても1980年代には多くの国が経済的停滞に陥った。例えば、バングラデシュでは1981年から84年にかけて、中国では1981年から86年にかけて、インドネシアでは1982年から1988年にかけて経済的にはマイナス成長を経験している。他にもフィリピン、パキスタン、イランも80年代には経済的マイナス成長を経験している。しかし、6～11歳人口の増加率は必ずしもすべての国で高いとはいえない。例えばインドでは1.0%、インドネシアでは0.8%、マレーシアでは0.2%とアフリカ諸国と比べ低く、さらにタイ、中国、韓国ではそれぞれ-0.1%、-3.9%、-0.4%と減少傾向にあることがわかる。しかし、アジアの中でもバングラデシュやフィリピンは高い増加率を示しており、同じアジアでも国によって大きな差異があることには注意しておかねばならないであろう。

表6はアジア11カ国について1980年から85年までの「GNPに対する初等教育経常支出の比率」「教師一人当たり生徒数」「初等教育就学率」「GNPに対する教育経常支出の比率」の変化を見たものである。これを見てまず気がつくことは、アフリカと同様教師一人当たり生徒数を上昇させた国は少ないということである。教師一人当たり生徒数が増加したのはパキスタン、フィリピン、インドだけであり、それ以外の9カ国はすべて減少している。6～11歳の人口増加率の高い国でも、ネパール、バングラデシュといった国では教師一人当たり生徒数は減少している。また、この時期のアジアにおいてはアフリカと比べるとGNPに対する教育経常支出の比率が上昇した国が多いことも注目される。アフリカではこの比率が上昇したのは16カ国中わずか6カ国であったが、アジアでは半数以上の

表6 アジア諸国の教育政策指標

| | GNPに対する 初等教育経常支出 の比率(%) | | 教師一人 当たり 生徒数 | | 初等教育 就学率 (%) | | GNPに対する 教育経常支出 の比率(%) | |
|---------|-------------------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|-----------------------------|------|
| | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 | 1980 | 1985 |
| バングラデシュ | 0.5 | 0.9 | 54 | 47 | 62 | 60 | 1.0 | 1.8 |
| ネパール | 1.1 | 1.0 | 38 | 35 | 88 | 82 | 1.8 | 3.0 |
| パキスタン | 0.6 | 0.7 | 36 | 39 | 36 | 39 | 1.5 | 2.0 |
| フィリピン | 0.9 | 0.8 | 30 | 31 | 113 | 106 | 1.7 | 1.3 |
| シリア | 1.4 | 2.0 | 28 | 26 | 102 | 109 | 2.5 | 3.4 |
| 中国 | 0.6 | 0.7 | 27 | 25 | 112 | 124 | 2.3 | 2.3 |
| インド | 1.0 | 1.2 | 43 | 46 | 83 | 96 | 2.7 | 3.3 |
| インドネシア | | | 32 | 25 | 88 | 98 | | |
| マレーシア | 1.8 | 2.1 | 27 | 24 | 93 | 101 | 5.0 | 5.6 |
| タイ | 1.4 | 2.0 | 23 | 19 | 98 | 97 | 2.6 | 2.3 |
| 韓国 | 1.6 | 1.8 | 48 | 38 | 110 | 96 | 3.2 | 3.6 |
| | | | | | | | | |
| (参考) | | | | | | | | |
| 日本 | 1.5 | 1.3 | 25 | 24 | 101 | 102 | 3.9 | 4.8 |

[出所] UNESCO(1992)、Lockheed et al. (1991)より作成

国で上昇している。

表6にもとづいて、この時期の「GNPに対する初等教育経常支出の比率」と「教師一人当たり生徒数」の増減に注目すると、次のように類型化できる。第Ⅰ型はGNPに対する初等教育経常支出の比率の上昇だけを実施した国であり、バングラデシュ、シリア、中国、マレーシア、タイ、韓国がこれにあたる。第Ⅱ型は教師一人当たり生徒数の増加のみを行った国であり、フィリピンがこれにあたる。第Ⅲ型はこれら2つを両方とも実施した対応例であり、パキスタン、インドがここに含まれる。第Ⅳ型はどちらも行わなかった例であり、ネパールがここに含まれる。

次に、平均教員給与について見てみたい。ユネスコの資料にもとづいてバングラデシュ、マレーシア、タイの1980年から85年（またはそれに近い年）における平均教員給与を計算すると、バングラデシュでは124ドルから188ドル（1984年）に、マレーシアでは4471ドルから6279ドル（1984年）に、タイでは1032ドルから1729ドル（1985年）へとそれぞれ増加しており（いずれも1985年米ドル換算）、少なくともこの3カ国についてはこの時期に平均教員給与の低下は見られない。アフリカ諸国に関して試みた類型化をするならば、バングラデシュ、マレーシア、タイは第1類型となろう。

しかしながら、1985年以降に目を向けると、この類型化も変化する。例えばバングラデシュでは1985年以降はGNPに対する初等教育経常支出の比率は低下し、1988年には0.7%となった。また、教師一人当たり生徒数も1985年以降大幅に増加し、1990年には63と極めて高い数字になっている。1985年以降のバングラデシュでは、就学率は上昇しているが、教育の質は低下しているといえよう。また、マレーシアでも、GNPに対する初等教育経常支出の比率は1987年の2.3%から1990年には1.4%へと大幅に低下しているし、タイでもわずかながらこの比率は低下している。

フィリピンにおいては1982年から85年の間に平均教員給与が低下したと報告されている（Cornia, et. al., 1987）。しかし、1985年から88年にかけて一人当たりGNPに対する平均教員給与の比率⁽⁴⁾は1.6から2.2へと上昇している（Tan&Mingat 1992）。この間フィリピンでは一人当たりGNPは低下していないので、教員給与は上昇しているといえる。1985年から88年にかけてフィリピンは教師一人当たり生徒数を31から33に増加させ、GNPに対する初等教育経常支出の比率を0.8から1.5へと大幅に上昇させている。よって、1985年から88年に限って言えば、フィリピンの教育政策パターンはアフリカでは見られなかった「経常支出増加・教師一人当たり生徒数増加型」となる⁽⁵⁾。

5. まとめ

これまで、アフリカ・アジア諸国について、経済停滞と学齢人口急増に各国がどのような対応をしてきたのか、1980年から85年を中心に検討してきた。その結果をまとめたのが表7である。これを見ると、1980年から1985年までは教師一人当たり生徒数を増加させた国は少なく、初等教育への支出の増加によって対処した国が多いことがわかる。最後に、これらの政策により、単位費用がどのように変化したかを検討したい。

単位費用とは経常支出を生徒数で除したもの（ $U/P_{s.e.}$ ）であり、教育の質を表す指標としてしばしば用いられる。単位費用は、おもに教師一人当たり生徒数と平均教員給与に規定される。このことは第3節の式（6）を次のように変形すればよくわかる。

$$U/P_{s.e.} = t \times W \times (1 + k) \quad (10)$$

表8は1980年から85年までの初等教育における単位費用を示したものである。これを見ると、アフリカではこの時期、多くの国で単位費用が低下していることがわかる。またアジアでもフィリピン、ネパール、イランといった6～11歳人口の増加率が高い国では低下している。ケニア、マダガスカル、ザンビア、ジンバブエ、ネパール、イランといった国々では教師一人当たりの生徒数は減少しているにもかかわらず、単位費用は低下している。先にも述べたように、教師一人当たり生徒数を増加させた国は少ないが、このように単位費用は低下している国が多く、必ずしも教育の質は向上しているとはいえない。加えて、1985年以降は教師一人当たり生徒数も増加している国も多く、それらの国ではむしろ教育の質は低下傾向にあるといえよう。単位費用の上昇は教育支出の拡大によってももたらされるが、多くの国で（特にアフリカでは）教育財政は限界にきていると考えられる。多くのアフリカ諸国では政府支出に対する公教育費の比率は高く、少なくとも統計上は軍事支出よりも教育支出のほうが上回っている国が多い（World Bank 1992b）。アフリカ諸国では教育支出が国家財政を圧迫しており、多くの国で教育財政は限界にきていると考えられる。教育財政が限界にきているということになると、今以上の教育発展のためには、外国からの援助に頼らざるをえなくなる部分が当然出てくる。現に、1983年にはサハラ以南のアフリカ諸国では教育の総経常経費の20%以上を外部資金に依存せざるをえなくなっている国も多く、外部資金依存率が50%をこえる国も存在する（World Bank 1988）。こういった点を考えると、1990年代は国際機関ないしは先進国からの様々な形での援助がこれらの国での初等教育の発展に重要な役割を果たすであろう。現在、援助額全体に占める初

表7 1980年から1985年までの各国の教育政策 ^a

| | ①GNPに対する初等 教育支出の比率の上昇 | ②教師一人当たり 生徒数の増加 | ③教員給与 の削減 | 類 型 |
|---------|--------------------------|--------------------|--------------|--------|
| ニジェール | ○ ^b | | | 1 |
| ルワンダ | ○ ^c | | | 1 |
| バングラデシュ | ○ | | | 1 |
| マレーシア | ○ | | | 1 |
| タイ | ○ | | | 1 |
| ケニア | | | ○ | 2 |
| マダガスカル | | | ○ | 2 |
| マラウイ | | | ○ | 2 |
| スワジランド | | | ○ | 2 |
| ガーナ | ○ | | ◎ | 3 |
| ガンビア | ○ | | ○ | 3 |
| マリ | ○ | | ○ | 3 |
| セネガル | ○ | | ○ | 3 |
| ジンバブエ | ○ | | ◎ | 3 |
| ブルンディ | | ○ | ◎ | 4 |
| 中央アフリカ | | ○ | ◎ | 4 |
| モーリシャス | | ○ | ◎ | 4 |
| ブルキナファソ | ○ | ○ | ○ | 5 |

[出所] 表1～表4にもとづいて作成した。

[注] a. ○はその政策が実施されたことを示す。

また、◎は平均教員給与に対する一人当たりGNPの
比率 (o/W) が上昇したことを示す。

b. 1980－1989年

c. 1980－1984年

表8 単位費用の変化

| | 単位費用(1985年USドル) | |
|---------|-------------------|-------------------|
| | 1980 | 1985 |
| ブルンディ | 65.1 ^a | 31.1 |
| ブルキナファソ | 38.2 | 29.6 |
| 中央アフリカ | 60.9 | 36.1 ^b |
| ガーナ | 16.0 | 18.4 |
| ケニア | 49.3 | 44.8 |
| マダガスカル | 27.7 | 19.9 |
| マラウイ | 11.4 | 11.8 |
| マリ | 49.5 | 57.8 |
| モーリシャス | 138.2 | 115.1 |
| ジンバブエ | 132.6 | 101.7 |
| バングラデシュ | 7.4 | 16.4 |
| マレーシア | 205.1 | 281.3 |
| ネパール | 19.6 | 13.7 |
| パキスタン | 27.0 | 32.8 |
| フィリピン | 37.1 | 26.9 |
| タイ | 53.5 | 101.7 |

[注] a. 1979年の数字 b. 1986年の数字

[出所] Lockheed et al. (1991) より作成

等教育援助への比率は低く（豊田 1991）、今後、援助の方向としては、初等教育への援助をより充実させていくことが重要であると思われる。

本稿では、経済停滞期における初等教育の分析として、政府の教育供給能力を主にとりあげてきた。しかしながら、教育の量的な変動を分析する際には政府の教育供給能力だけに着目するのでは不十分である。教育拡大を説明した研究においては教育の需要と供給のそれぞれの影響力、ないしは需要側と供給側の相互作用を考慮に入れることの重要性が主張されてきている（丸山 1986）。本論が問題としてきたのは教育の拡大というよりはむしろ停滞でありマイナス成長であるが、教育拡大研究におけるこの知見は重要である。今後、本研究は教育需要側の変数（家庭の所得や個々の家計における教育支出など）を考慮していくことが課題である。

[注]

- (1)国連定義によると、MSACに分類された国は以下のとおり。エジプト、ベニン、ブルキナファソ、ブルンディ、カメルーン、カーボ・ベルデ、中央アフリカ、チャド、エチオピア、ガンビア、ガーナ、ギニア、ギニアビサウ、コートジボワール、ケニア、レソト、マダガスカル、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ニジェール、ルワンダ、セネガル、シエラレオネ、ソマリア、スーダン、タンザニア、ウガンダ、グアテマラ、ハイチ、ホンジュラス、ガイアナ、イエメン、アフガニスタン、バングラデシュ、インド、ミャンマー、ネパール、パキスタン、スリランカ、カンボジア、ラオス、西サモア（海外経済協力基金 1992）。
- (2)世界銀行による援助政策にも80年代に入ってから初等教育重視の姿勢が明確にあらわれている。
- (3)ここでひとつ注意しておく必要があるのは、総就学率では100%近くの水準を達成している国でも、純就学率で見るといまだに普及が達成されていない場合があるということである。例えばマダガスカルでは1989年の総就学率は92%であるが、純就学率は64%である。同じような例は他にもスワジランド、インド、ラオスなどで見られる。純就学率のデータは得られる国が少ないため、以下、本論文ではすべて総就学率を用いるが、100%近く、ないしは100%以上の就学率が必ずしも初等教育の普及を意味しないという点には注意しておく必要があろう。
- (4)アジア諸国における一人当たりGNPに対する平均教員給与の比率はアフリカと比べるとおしなべて低い。アフリカではほとんどの国でこの比率は3以上で、高い国は12.6にも達しているが、アジアではバングラデシュ2.2、インドネシア2.5、マレーシア2.4、タイでは2.5とほとんどの国が3未満である（Tan&Mingat 1992）。
- (5)バングラデシュやフィリピンのように、6～11歳の人口増加率が高い国では、教育経常支出のなかで初等教育支出の占める割合がきわめて高く、バングラデシュでは51%（1985年）、フィリピンでは73%（1987年）にも達することが注目される。

[参考文献]

Cornia, G. A., Jolly, R. & Stewart, F. eds. 1987, Adjustment with a human face,

Clarendon Press.

Hallak, J. 1990, Investing in the future, Pergamon Press.

海外経済協力基金 [編] 1992, 『海外経済協力便覧 1992』。

Lockheed, M. E., Verspoor, A. M. 1991,

Improving primary education in developng countries, Oxford University Press.

Lewin, K. M. 1987, Education in austerity: Options for planners.

UNESCO: Fundamentals of educational planning No. 36, Paris.

丸山文裕 1986, 「教育の量的拡大のメカニズム」

広島大学大学教育研究センター『大学論集』第16集、67－81頁。

Noss, A. 1990, Education and adjustment: A review of the literature,

Policy Research and External Affairs Working Paper 701, Washington, D. C.

OECD 1962, 産業計画会議 訳『経済発展と教育投資－スベニルソン報告』

経済往来社、1963年。

Tan, Jee-Peng., Mingat, A. 1992, Education in Asia:

A comparative study of cost and financing. World Bank, Washington, D. C.

豊田俊雄 1991, 「発展と基礎教育－アフリカ諸国への教育協力について」

東京国際大学大学院社会学研究科『応用社会学研究』創刊号、1－14頁。

UNDP [United Nations Development Programme] 1990, Human Development Report.

UNESCO [United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization]

1980－92, Statistical Yearbook . Paris.

United Nations 1991, The sex and age distributions of population. New York.

World Bank 1988, Education in Sub-Saharan Africa:

Policies for adjustment, revitalization, and expansion,

A World Bank Policy Study. Washington, D. C.

World Bank 1992a, World Tables 1992,

The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

World Bank 1992b, World Development Report 1992, Oxford University Press.

Zymelman, M. & Joe DeStefano. 1989,

Primary school teachers' salaries in Sub-Saharan Africa,

World Bank Discussion Paper 45 Washington, D. C.

フィリピン・タイの基礎教育の普及に対する教育開発と協力援助

・・・世界銀行による協力援助から、多国間援助への移行・・・

名古屋大学大学院国際開発研究科

修士課程

加藤 徳夫

はじめに

フィリピン・タイ両国の基礎教育の普及は、フィリピンにおいては先進諸国並の就学率が達成され、またタイにおいては初等教育の普及は達成されたものの、中等教育以降の普及を今後行なおうと取り組んでいる状況にある。このように両国には教育普及の面においてかなりの開きが存在するが、戦後の教育政策に関しては1960年に採択された「1980年までに7年以上の無償教育を達成する」といったカラチプランに示されているユネスコのビジョンを達成するために努力を費やしてきた。しかしながら何故にフィリピンでは教育普及がかくも早く達成され、タイではされなかったのかといった疑問が生じてくる。この疑問を解決する前に、教育開発が、両国の経済開発の枠組みの中で、どのような位置づけがなされていたかを知る必要がある。要点を述べるならば、両国とも教育は人的資源開発の面で、社会経済開発を推進するために重要な位置を占めていた。そのため経済発展が進行するにつれ、教育の普及も必然的に達成されることになっていた。その意味で近年のタイの急速なる経済発展は、必然的に中等教育の普及の必要性を促す要因になり得たと言える。しかしフィリピンはどうであろうか、1980年代のフィリピンの経済成長はマイナスもしくは停滞を続けてきたにもかかわらず、教育の普及は確実に進歩を遂げてきた。このように一方の国では経済的成長と教育の普及が比例して行われ、他方では教育の普及が一方的に行われてきたのは何故であろうか。これらの背景として考えられるのが戦後の開発援助との関わりであり、また受け入れ政府の対応であると考えられる。

戦後フィリピン・タイ両国の教育開発はアメリカ・世界銀行、そして日本を含んだ多国間援助に大きく依存していた。これらの援助がどのように行われ、また受け入れられてきたかについて論ずるとともに、援助協力にかかわる問題点についても検討を加えることにする。

第1節 援助依存型の教育開発・・・フィリピンの事例・・・

1-1 背景

フィリピンは、1565年から1898年のスペインによる統治、1898年から1946年にかけてアメリカによる統治、さらにその間の数年に渡る日本の統治が行われてきた。とりわけ今世紀においては統治国（アメリカ）による政策そして文化が、この国に大きな影響を与えてきた。

教育の分野においては、スペイン統治時代には、典型的な植民地教育、即ちスペイン人用の教育制度とフィリピン人用の教育制度といった複線型の教育制度が存在していた。その後実際に一般大衆に教育の普及が始まったのはアメリカ統治以降のことである。「フィリピンの教育の事実と実態^{注1}」によれば、1901年1月21日、教育全般を管轄する”Department of Public Instruction”が設置され、それ以前の軍による管轄が、民政に移行し、その際に765名のアメリカ人が本国より派遣され、公立学校の教員として赴任したと述べている。^{注2}

このアメリカの統治によって行われた教育の大衆への普及は、一般国民に広く受け入れられていった。しかしながら、英語による教育、アメリカの教材の使用など、アメリカに大きく依存した形での普及は、その後の教育およびフィリピン人の精神^{注3}に問題を残すのである。

1-2 戦後の教育改革

第二次大戦後1946年、フィリピンは共和国として独立を果たしたが、その後の国家としての発展は、アメリカを除外しては考えられないほどアメリカに依存していた。教育改革に関しては、1969年にフォード財団の贈与（約二十万ドル）によって設立されたフィリピン大統領教育調査委員会（the Presi-

注1 “Facts and Figures on Philippine Education”, 1993, Office of the Planning Service, DECS

注2 フィリピンに導入された教育制度は7-4-4制であり、初等教育は無償であった。

注3 アメリカに対する依存心、信頼感はナショナリズムが議論されてきた昨今においてもかなり根強いものがあるといえよう。例えば、1990年9月のManila Bulletinには、“We welcome Japanese Aid, but still, we love American.”と記されているように。

dential Commission to Survey Philippine Education、P C S P E) が示した、教育評価に基づくものであった。「現代アジアの教育^{注4}」によれば、その評価は、教育内容の過密化・詰め込みによる弊害、詰め込み主義、権威主義的教育方法、評価のための標準テストの欠如、教科書の欠如等が指摘されたとされている。一方フィリピンに対する世銀を中心とした援助がどのようなインパクトを国内の各セクターに与えてきたかを論じている「Mortgaging the Future^{注5}」によれば、これらの教育内容以外に、職業・技術教育に対する教育開発の推進を勧告したとされている。そしてこの勧告を受けて、1972年9月21日教育開発令が公布されるに至った。その目的には、「広く一般教育を普及させ、国家開発のための中級レベル技術を持った人材の育成を図り、さらに高度の知識を持ったリーダーとなる専門家を養成すること」等があげられた。そして、この開発令に基づいて、国家教育開発計画(10年計画)が1973年より実施されることとなった。

しかしながら、この計画を実行するための財政的裏付けはフィリピン政府にはなかった。そこで教育大臣、大蔵大臣、予算局長の3者による教育特別委員会(Educational Special Committee)を作り国内での財政的援助体制を形成するとともに、海外援助の窓口として、教育開発プロジェクト実施特別専門委員会(The Educational Development Projects Implementing Task Force、EDPITAF)が設置された。このEDPITAFの設置、即ち海外援助に依存すること、はその後のフィリピンにおける教育開発に重要な転換をもたらすものであった。具体的な援助機関として、アメリカが20%の決議権を握る世界銀行、およびその傘下にある国際開発協会(IDA)が、実際の教育計画について、いわゆる融資条件として干渉することになった。

1970年代のフィリピンの社会経済政策は、地方においては輸出主導型の農産物の生産増を図るための農村開発、また都市部においては輸入代替産業による輸出主導型の工業化をめざしていた。この政策は、まさにその当時世銀が途上国開発戦略として打ち出していたものであり、フィリピンを「民主主義の

注4 馬越徹「現代アジアの教育」東信堂、1989、P171-193

注5 Vivencio R. Jose「Mortgaging the Future」、1988、Quezon, Philippines

ショーウィンドウ」であるとともに、途上国開発における「モデルケース」として位置づけていたと考えられる。

1978年から始まった「5カ年開発計画」においても、教育開発の目標として、経済開発（工業部門及び農業部門）の発展のために要求する人材の育成にがかけられ、具体的には基礎教育改革、カリキュラム改革、高等教育の拡大と強化、中高等教育卒業者を熟練した人材として活用することが期待されていた。その実施に当たってはEDPITAF、即ち世銀を中心とした海外援助による開発、が協調して行うものとされた。

世界銀行及びIDAによる教育分野への融資は、1977年までに\$6870万に達した。その多くのプロジェクトは農業分野における専門家の育成、及び工業分野、職業教育分野における専門家の育成、地方における職業訓練センターの設置といった、まさに世界銀行、即ちアメリカ、の戦略そのものが反映されていた。その後の教育援助の進展は、多国間による援助競争を呈していたといってもよいであろう。しかしながら、世銀の開発戦略はそれらの援助の政策にも反映されていた。そして、世銀に引き続きアジア開発銀行^{注6}、さらにアメリカ開発庁（USAID）^{注7}、日本の国際協力事業団（JICA）^{注8}が援助を行っていくこととなる。

その後の進展は、社会経済面においては農業開発の失敗、政治的社会的不安定による外国資本の相次ぐ撤退、対外債務の累積等により、特にマルコス政権末期においては産業の育成による工業化も果たすことができなかった。教育分野においては、高等教育就学者の増大（1977年在籍数に対し1990年の在籍者数は約1.6倍の134万7,715人と増加している。）そして基礎教育における就学者の増加に対応するための教員養成系の増加、商業経営・農林水産分野の減少といった各分野比率の移動が見られたものの、文化系（ここでは人文科学、商業経営、法学を示すことにする）において偏りが見られた傾向

注6 1970年から80年前半にかけては、技術者の養成といった、やはり工業化のための人材育成をターゲットにしていた。

注7 農業研究センターの設置など、主に農業開発に主眼をおいていた。

注8 フィリピン工科大学の設置を中心に、工業化に対応した人材の養成を援助の対象にしていた。

は1977年における51.3%から1990年には45.3%と改善された。しかしながら、依然として商業経営(30%)、工学(20%)が多くの割合を示すなど、(表1参照)基本的な構造は変わっていない。さらに相次ぐ経済不振、高等教育から輩出される実践力を伴っていない卒業生の増大等によって、高等教育卒業生を労働力として吸収できない状況が発生し、新たな問題となっている。注9

表1 高等教育における分野別在籍学生数

| 分野 | 1977 | (%) | 1990 | (%) |
|---------|--------|------|---------|------|
| 人文科学 | 117256 | 14 | 196711 | 14.6 |
| 教育・教員養成 | 48884 | 5.85 | 242828 | 18 |
| 工学 | 173562 | 20.8 | 273408 | 20.3 |
| 医歯薬系 | 103792 | 12.4 | 176252 | 13.1 |
| 商業経営 | 294049 | 35.2 | 392958 | 29.2 |
| 農林水産 | 80281 | 9.61 | 43458 | 3.22 |
| 宗教・神学 | n. a. | | 1695 | 0.13 |
| 法学 | 17723 | 2.12 | 20405 | 1.51 |
| 合計 | 835547 | | 1347715 | |

出典：1977年のデータは'Mortgaging the Future' P143

1990年のデータは'Statistical Yearbook1991'

また、高等教育の急速なる量的拡大は、不十分な教育予算、および安価な学費、それに伴う学生の量的拡大による学校側の経営体質、有資格教員不足、理科系・職業系分野における教材設備の老朽化等によって、時代の変化に対応できない状況が生まれてきた。従ってこのような状況から生ずる、教育の質的低下の改善を図る必要性が生じた。そして基礎教育の状況も例外ではなかった。

マルコス政権末期から、アキノ政権への移行時期にかけては、政治的混乱、マルコス政権時代のプロジェクトの見直し等によって教育開発においても、一時的停滞が生じた。その後の進展状況は、基礎教育の質的向上と教育機会の拡大、ナショナリズムの育成、といったより身近なそして基本的な面に着目し、

注9 1978年教育省の「教育開発計画1978-87」には「教育の量的拡大によって教育を受けた失業者が増加しており、これは社会政治的な問題である。」と記されている。また1990年において、高等教育卒業生の約40%は、失業ないしは半失業の状況に置かれている。

教育の改善を図ろうとしている。しかしながら多額の負債を抱えた政府にとって、これらの教育改革を行うための財政的裏付けはなく、多国間による援助を求めることになる。注10 また援助各国とも多国間援助構想を打ち出し、そのため開発政策は、ますます援助機関の主張が取り入れられていった。

表2 世界銀行のフィリピンに対する教育開発援助

| 年 | プロジェクト内容（対象分野） | 援助総額 |
|------|---|-----------------|
| 1963 | ・ UPロスバニョス | US\$ 6,000,000 |
| 1973 | ・ カリキュラム調整部局 ・ 教育開発センター ・ 地域科学教育センター ・ 地域農業大学 ・ 教育ラジオ放送局 ・ バリオ開発学校 ・ 農業高等学校実験校 ・ 技術研究所 ・ 地域人材育成センター | US\$12,700,000 |
| 1976 | ・ 教科書プロジェクト ・ マスメディア教育事前調査 | US\$25,000,000 |
| 1977 | ・ UPロスバニョス ・ 農業大学の設置 ・ 高等教育事業 | US\$25,000,000 |
| 1978 | ・ 放送教育に対する評価、及びスタッフ訓練 | US\$ 2,000,000 |
| 1981 | ・ P R O D E Dプログラム | US\$100,000,000 |
| 1991 | ・ 初等教育物的投資プログラム （貧困層に対する教育奨励） ・ 成人識字教育 | US\$ 2,000,000 |

注10 中等教育改革のSEDP（Secondary Education Development Program）においては世銀からの脱却を図り、日本、オーストラリア、ドイツ、カナダといった一国もしくは一機関に依存しないといった姿勢を示している。

| | | |
|------|---------------------------------------|---------------|
| 1992 | ・工学・科学教育の質・効率改善 関連エンジニア・科学者に対する再教育 | US\$ 85000000 |
|------|---------------------------------------|---------------|

出典：'Mortgaging the Future' P151-152
'World Bank Annual Report 1962-93'

1－3．基礎教育分野における教育開発援助の進展

1－3－1．背景

初等教育の教育政策に影響を及ぼした基本的な調査としては、1975年から1976年にかけて行われた「初等教育における成果に関する調査^{注11}」があげられる。この調査によれば、「小学校卒業生の3分の1は読み書き及び数学の基礎的知識に欠け」ていた。その主だった理由は「教科書の不足^{注12}」であり、そのために「試験における低得点、高退学率へとつながっている」と指摘している。そのために世銀の融資によって「教科書プロジェクト」が開始された。「Mortgaging the Future」によれば、このプロジェクトによって1979年までに16教科・学年において児童2人に1冊の割合の教科書配布率が達成され、1981年までに全教科および全学年の児童に対して同様の配布率が達成されたとされている。しかしながらJuanita S. Guerrero「Philippine Education」によれば、1979年においても児童7人に対して1冊の割合しか達成されていないと指摘している。これらの違いは地域間の配布状況に格差が生じていたか、あるいは配布過程において問題があったためこのような相違が生まれたと考えられる。この事業の成果はともあれ、教科書の作成が開始されたことは注目に値する。また、このプロジェクトの遂行に関しては、教育省単独では十分な対応ができず、フィリピン大学の各研究センターに教科書の作成を依頼する^{注13}など、各省相互の連携を強化していくこととなる。こ

注11 "Survey of Outcomes of Elementary Education" (SOUTELE)

注12 SOUTELEによれば、小学校の教科書配布率は10:1(10人に1冊)であり、また中等教育においても、8.5:1(8.5人に1冊)であると報告されている。

注13 例えば、UP科学教育センター、社会教育センター、言語研究センター等であり、この連携は今後発展的に行われるようになる。

の教科書プロジェクトを契機に、より統合されたプロジェクトが各国政府の援助に依存しながら行われていくこととなった。

1-3-2. 初等教育における教育開発

・・・Program for Decentralized Educational Development・・・

フィリピンにおいては、90%以上の就学率を早期に達成した（1981年で96%を達成している。注14）初等教育の充実は目を見張るものがある。しかしながら、小学校6年間の過程での高い残存率（同約50%）は、無視できない状況にあった。その原因として、経済的には約50%を占める貧困層の存在、教育現場においては地域間の教育格差による教育の質の低下が指摘された。具体的には、地方における教育施設の不備、補修がなされないこと、教育機会の地域間格差、教材教具の不備、地方教員に対する教員訓練の機会の欠如、カリキュラムの実社会との乖離、教授言語の問題等である。

そこで、地方における教育間格差、とりわけ就学率、退学率、残存率が芳しくない地方（Region）、及び地域（Sub-region）にターゲットを当て、国家全体の初等教育水準の引き上げを図るために、1982年度から1985年度にかけての地方分権化教育開発プログラム（Program for Decentralized Educational Development, PRODED）が、世銀の融資によって開始されることとなった。

・PRODEDの実施内容

実施当初における地域教育格差は、就学率における以上に退学率、残存率に大きな格差が見られた。また中央集権化した教育管理システムは、学校の補修一つをとっても、マニラ市にある教育本省まであがって行くまでに相当の時間を要し、地方末端のニーズに即座に対応できる状況になかった。このような状況を解決するためには、地方教育事務所の組織を整備し、その教育事務所にある程度の権限を与える必要があった。さらに、荒廃した地方教育の建て直しの

注14 "Towards Universalization of Primary Education in Asia and the Pacific:Country Studies Philippines

ためには、教員を再教育し、教員に教育に対する能力を再形成させる必要があった。そのため研修の場として、各地方に地域教育学習センター「Regional Educational Learning Center, RELC」を設立し^{注15}、教員の再教育を行うこととなった。また教員組織の再構築を図るために、指導的立場となる教員のための訓練も行った。そして指導的教員養成の場として、国立学習センター「National Learning Center」が、バギオ市にある教員たちの研修、福利厚生のある場である「Teacher's Camp」に設立された。このプロジェクトによって再訓練を受けた教員の総数は最終的に、27万2,303人の一般教員、1万8,410人の学校長及び主任、2,199人の地域主事、1,947人の教科指導主事、384名の教育事務所長及び補佐にもなった。

教育管理機構の改革、教員再教育といったソフト面の充実を図るとともに、ハード面の改革も必要とされた。まず第1に、いまだに学校がない地域、及び学齢人口が多いにも係わらず学校が設置されていない地域への学校の配置、即ち学校配置地図の作成が行われた。さらにそれに基づいた学校及び教室が建設され、その総数は48,532の教室及び2,608の多目的特別教室の設置へと及んだ。

第2に教科書の作成配布が重要なプロジェクトとしてあげられていた。当時1970年代後半の「教科書プロジェクト」が行われたとはいえ、全国的に教科書等の教材教具の絶対的不足が指摘されていた。教科書は、ただ単に作成し配布するのみでは、その時期だけの一過性のものとなりやすい。そのため教科書を印刷し、他の教材教具の作成販売も行うといった、いわゆる「教科書会社」の設立によって教科書プロジェクトの持続性を図ろうとした。こうした構想の中から登場したのが「Instructional Materials Development Corporation, IMC」の設立である。この方式はその後のプロジェクトにおいても模範となり、PRPODED後に引き続いて行われた、SEDPにても採用されることになる。このプロジェクトによって1986年には136種、9千万冊の教科書、教科指導書及び問題集教科書が作成配布され、配布率は生徒2人に対して1冊の割合に達したと報告されている。

注15 これは主に地方の大学に設立された。

教科書の作成に関しては、PRODEDのもう一つの重要プロジェクトである新小学校カリキュラムプロジェクト「New Elementary School Curriculum, NESC」を述べる必要がある。カリキュラム改革、とりわけ教授言語の問題は小学校設立の当時から様々な議論がなされてきた。即ちアメリカ統治の遺産である「英語」で教授するのか、「フィリピン語」^{注16}で教授するのか、地方語^{注17}で教授するのかといった問題である。初等教育においては長らく地方語によって行われてきた。しかしながら1970年初期に定められたバイリンガル政策によって、「英語とフィリピン語」によって教授する方針が打ち立てられた。この政策は前述したSOUTELEで指摘されたように各教科の学習の前提条件として、英語もしくは、地方によってはフィリピン語の学習が必要となり、本来の各教科の学習内容が理解できないなどの弊害を伴うものであった。そのため、新小学校カリキュラムにおいてはフィリピン語の国語としての普及を将来的に図るとともに、当面は地方言語の教授によって学力の向上をめざし、またアメリカによる教育の遺産である英語の教科を継続して教授するといったものとなった。さらに道德教育の導入、またその地域の伝統的な知識技能を授業に生かすといった、いわゆる「生活科」が導入された。特に「生活科」の導入によって、今までの伝統的な事柄を度外視した指導法から、その地域、コミュニティ及び生活環境の特色を生かした教授法が開発されることが期待された。

以上述べてきたように、PRODEDは、そのプロジェクトの規模、内容ともに莫大なものであった。そして当初の目標であった就学率の引き上げ（75%から80%に引き上げること）は目標値を上回り（1989年においては99.05%）、残存率^{注18}は若干下回った（目標値は70%であったが、実際1989年においては、68.70%であった。）、とはいえかなりのの成果が得られたといえよう。

注16 1937年にマニラを中心として使用していた「タガログ語」を基盤として制定された。

注17 フィリピンは日本と同様に多数の島で構成されており、それだけに他種類の言語が使用されている。主なものはタガログ、セブアノ、ビコール、イロカノ等8種類であるが相互のコミュニケーションは難しい。

注18 Co-hort Survival Ratio

1-3-3. 中等教育における教育開発

・ ・ ・ Secondary Education Development Program ・ ・ ・

・ 背景

前節にて論じたように、初等教育における教育改革は、成功を収め、1988年にはPRODEDによる最初の卒業生が輩出されようとしていた。また、アキノ政権による新憲法（1986年）によって、中等教育の無償化がうたわれ、実際1988年より実施されるに至った。^{注19} しかしながら、その小学校卒業生の受け皿となるべき中等学校は、当時の政権交代による行政管理機構の停滞、マルコス時代のプロジェクトの見直しなどによって、一時的停滞を余儀なくされた。さらに、中等学校自体にも様々な問題が指摘され、PRODEDによって増加した卒業生を収容するようなシステムとして機能できる状況にはなかった。1984年「フィリピン中等教育における統合化に関する報告書^{注20}」によれば、当時の中等教育は、まずPRODED、および1988年と期を同じくして開始された中等学校の無償化による、中等学校入学生徒の増加^{注21}によって、教室の確保、教員の確保、教材教具の配布が現状では対応できない状況になることが予想されること。また、中等教育財政基盤が弱く、政府単独の新規事業が行えないこと。とりわけ、財政基盤が弱い地方においては、中等教育の質的格差がさらに拡大する可能性があること。地方においては、相対的貧困が拡大しており、一般家庭の教育費への支出が経済的負担を増加させている。そのため、私立学校から、公立学校への生徒移動の現象がますます顕著になってきている。さらに、中等学校卒業生の雇用機会の場合、低職業グ

注19 "Philippine Education" P187-191 によれば、この無償化によって、公立学校へ収容できない生徒が続出した。このような場合、制度的には私立学校への振り替えを行うとされたが、私立学校による就学拒否、及び財政上の制約もあり、実際に振り替えがなされたのは約55,000人である。

注20 "Survey for an Integrated Sectoral Report on Philippine Secondary Education", Brief on Secondary Education, Bureau of Secondary Education, DECS, Philippines, P15-16

注21 "Brief on Secondary Education"によれば、1984年の小学校卒業生は、約290万人であるが、PRODEDの進展によって、1989年には400万人にものばると記されている。

ループに限られていること注22。教員給与が貧困ライン以下注23であり、優秀な教員を得られにくいこと。これらの状況によって、中等教育の現状は破局的な状況に置かれていると指摘されている。

初等教育における改革が進む中で、それに引き続く中等教育の改革は、経済発展への教育の対応といった国家社会経済開発計画のフレームワークにおける人的資源開発での位置づけとしても遂行される必要があった。そこでPRODEDの成果をふまえ、手法を受け継ぐ形で中等教育改革が施行されることとなった。そしてアジア開発銀行が1988年7月、このプログラムに同意をし、実施されるに至った。

・プロジェクトの概要

前節で述べた諸問題の解決のために、また国家開発計画における人材育成のためにも、「フィリピン中等教育における統合化に関する報告書」では中等教育開発プロジェクト（Secondary Education Development Project、SEDP）の必要性を提示した。このプロジェクトの目的は原則的にはPRODEDの理念の中等教育への延長をはかっており、中等教育の卒業生の質的向上をめざし、また地方レベルでの中等教育の機会の拡大及び質の向上をめざしたものであった。そのために、プロジェクトの内容はカリキュラム開発、教育担当者の向上育成、教育インフラの整備および設置、海外及び国内諸機関からの技術協力、調査研究など、壮大な構想によるものとなった。

さて、具体的なプロジェクト項目は、カリキュラム改革、教科書の質的向上及び教科書の1生徒あたり1冊の割合での生徒への配布、教員への指導書の普及、理数科及び職業科教育の設備の整備、教員トレーニング（短期、長期）、私立学校への援助、大学入学試験に対する調査研究、バランガイ中等学校（コミュニティスクール）に対する調査研究、教員採用の改善などであり、198

注22 “Brief on Secondary Education”によれば、中等学校卒業生に対する就業の場は、サービス業（17.2%）、製造業（16.8%）、販売業（16.4%）といった、低職業グループが多いと述べている。

注23 “Brief on Secondary Education”によれば、当時の教員給与は、47.6%が800ペソ未満、52%が800ペソから1499ペソ、そしてわずか0.4%の教員が1500ペソ以上であると指摘している。

9年から5年間にわたって、1989年に51.5%であった就学率を1994年には70%に引き上げること、また同じく中途退学率を5.2%から2%に減少させること、アチーブメントテストの平均点を40%から70%に改善すること、教科書配布率の改善、教員一人当たりの生徒数を減少させること（表3参照）といった内容を盛り込み教育の質の向上を図ろうとした。

表3 SEDP達成指標

| | 1989年 | 1994年 |
|--------------|--------|-------|
| 就学率 | 51.52% | 70% |
| 退学率 | 5.8% | 2% |
| アチーブメントテスト得点 | 40.77% | 70% |
| | (第一学年) | (全学年) |
| コホートサバイバル率 | 72% | 82% |
| 教科書配布率 | 1 : 7 | 1 : 1 |
| 1教員あたり生徒数 | 53人 | 45人 |

出典：'Brief on Secondary Education', Bureau of Secondary Education

・カリキュラム改革

このカリキュラム改革の目的は、フィリピン人としてのナショナリズム、および価値観を、中等教育対象者に対してどのように身につけさせ、また経済的發展に伴い多様化する職業選択のために、自らめざす職業の知識技能を獲得させる手だてを身につけさせることをめざすものであった。即ち、「フィリピン人としての国家的理念を、道徳的、精神的そして社会文化的な価値観のもとに認識させ、向上させることによって植え付けると共に、生活状況に応じた、より高度な知的活動、より高度な創造性および知性を身につけるための技能を育

むこと。」であり、またそのために「自然を理解する態度の育成、我々が共に住む家族、国家、さらに国際社会の仕組みを理解し、人種、その土地柄、習慣風俗を理解するようつとめること、また職業選択にあたっては職業の専門的知識、職業倫理に関する知識、情報、技術を身につけることができるようにする。」ことである。そのうえで「人々の福祉の向上のためと自己実現のために、潜在能力を最大限に生かす手段として科学技術、技術家庭をたしなむ能力を育成する。」^{注24} 必要性があった。

具体的には、価値教育を各教科にて教授することは無論であるが、独立教科として「価値教育」を教授すること、科学技術系教科を強化すること、そしてすべての教科において想像力と効率性を高めるような考え方を育成することに重点を置いていた。

また初等教育においても論争の的となったのであるが、教授言語の問題があった。フィリピンはバイリンガル政策を採っており、フィリピン語で教授するのか、また英語で教授するのか、さらには地方語で教授するのかは絶えず論争の的とされてきた。今回の改訂でも英語以外の教科においても依然として数学、科学技術（理科）、技術家庭科といった教科は英語で教授するといった方針が生きている。その一方で国民としての価値観を形成するための価値教育においては、地方語の使用を認めるといった状況にある。愛国心の育成のためにはフィリピン語の普及が必要である反面、富裕階層を中心として英語に対する優越感また国際的な利点は即座に払拭できるものではない。そしてこの議論に対する回答は、十分にはなされておらず、多くの方言、宗教的相違などによって解決は当分先になるであろう。新カリキュラムは1989年度から学年進行の形で進められることとなった。その評価がなされるのは1994年の予定である。

注24 「」内は“Brief on Secondary Education”

表 4 教科別教授言語

| 教授言語 | 英語 | フィリピン語 | 英語・フィリピン語 もしくは地方語 |
|------|--------------------------|-------------------------------|----------------------|
| 教科 | 英語 数学 科学技術 技術家庭 | フィリピン語 社会科 体育・保健・ 音楽 | 価値教育 |

出典：Brief on Secondary Education

表 5 新中等カリキュラム教科別時間配当

(週あたり時数、単位：分)

| 教科 | 第 1 学年 時数 単位 | 第 2 学年 時数 単位 | 第 3 学年 時数 単位 | 第 4 学年 時数 単位 |
|--------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 英語 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 |
| フィリピン語 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 |
| 科学・技術 | 3 0 0 1.5 | 3 0 0 1.5 | 3 0 0 1.5 | 3 0 0 1.5 |
| 数学 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 |
| 社会 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 |
| 体育・保健・ 音楽 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 |
| 価値教育 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 | 2 0 0 1 |
| 技術家庭 | 3 0 0 1.5 | 3 0 0 1.5 | 4 0 0 1.5 | 4 0 0 1.5 |

出典：'Brief on SEDP', P4

・ S E D P に対する援助協力

S E D P に対する財源は、P R O D E D とは異なり、アジア開発銀行、および多国間援助が中心となっている。そしてそれぞれの機関が役割を分担する形

で援助協力を行うといった形態をとっている。具体的な援助分担はカリキュラム開発 (Curriculum Development)、教職員訓練・教育 (Staff Development)、学校関連設備 (Physical Facilities)、技術援助 (Technical Assistance)、調査研究 (Special Studies/Researches) の 5 分野に分けられ、それぞれの分野に対して各国・機関が援助を行っている。具体的なそれぞれの分野の内容及び各機関との関わりは、まずアジア開発銀行 (A D B) は 5 3 4 万 1,0 0 0 S D R をフィリピン政府に対し融資をし、このプログラムの全分野に対して支援を行っている。具体的な活動は次の通りである。

a. カリキュラム開発。おもに教材の印刷配布

b. 教員再訓練

公立・私立学校の教員を対象にした再教育トレーニングであり、総計 1 7 万 8 0 7 人の教員を対象にしている。

c. 教育施設の整備

校舎建設に関しては、6 1 3 校が 1 9 9 2 年末までに建設され、校舎内施設に関しては、1 4 8 校分が 1 9 9 3 年 1 月までに配置される予定である。

d. 技術援助

国内における研究助成として、延べ 5 9 7 カ月分の助成が 8 つの各教科、及びコンピューター教育に関する分野に提供された。

e. 調査研究及び特別プロジェクト

地域教育事務所、研究機関およびプロジェクト実施機関に支払われた。

一方日本は国際協力事業団 (J I C A) を通じて、理数科教育におけるカリキュラム開発、および校舎建設 (主に台風被災地) に対して援助を行なうとともに、校舎建設以外に理数科及び技術家庭科の教材備品をセットして贈与している。具体的な各地域への実施件数は次の通りである。

表 6 学校設置数

| Phases | Region | Number of Schools |
|--------|-----------|-------------------|
| I | V | 72 |
| II | VII | 69 |
| III | II&IV | 72 |
| IV | VI&X | 72 |
| V | Not Fixed | 72 |

オーストラリアはフィリピン・オーストラリア理数科教育プロジェクト (Philippine Australian Science and Mathematics Education Project, A I D A B)

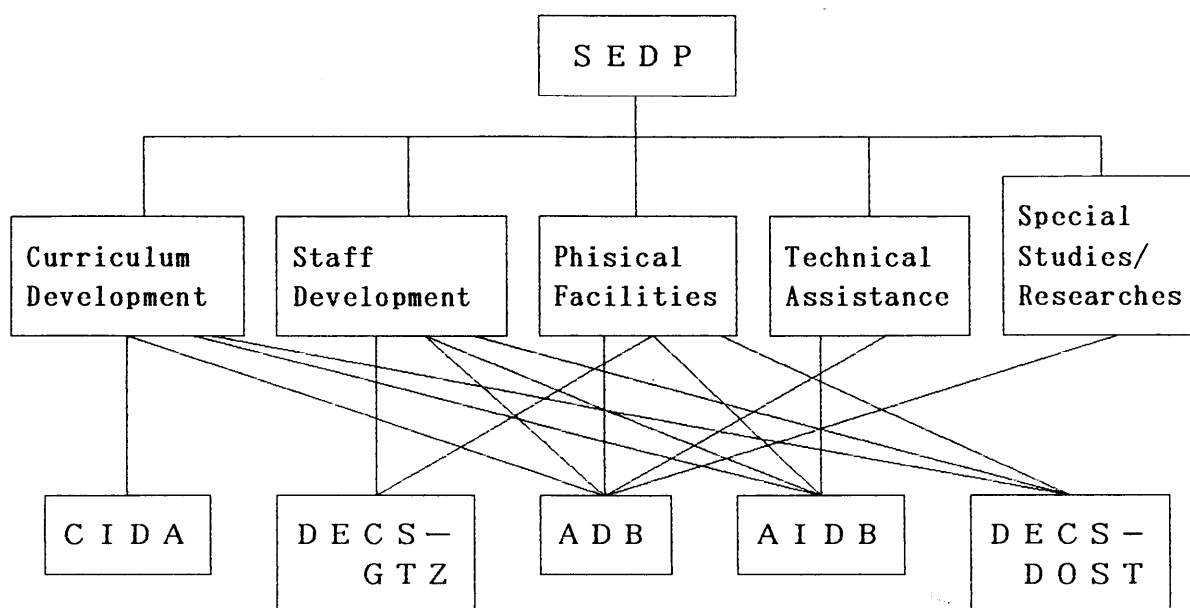
を行っている。このプロジェクトは特に中等学校 3、4 年生を担当する理数科教員の再訓練をめざしている。9 カ月のオーストラリアの大学での研修は、延べ人数 99 名に上り、研修後においても研修終了教員の学校にその学校のニーズに適した教材教具を送るなど、実際の現場で出会う問題に対して一緒に取り組むといった姿勢を示しており、オーストラリアでの研修の成果がそのまま現場で実践できるようなホローアップがなされた援助である。

またドイツはドイツ技術協力公社 (D E C S - G T Z) を通じて教材教具をいかに効率よく生徒に配布するかといった点を重視して援助を行っている。具体的にはセブ市に、模範的教材教具開発センターを設置し、専門家の派遣および製作の手順を民間企業に指導し、教材教具の市場開拓に道を開いた。

またカナダ政府はカナダ国際開発庁 (C I D A) を通じて、S E D P において計画された教科書の用紙 (総計 19644 百万トン) の支給を行っている。

最後に海外機関ではないが理科教育人材開発プログラムとして、フィリピンの科学技術庁が (D O S T)、D E C S を支援する形を取り、110 公立学校に特別理科教室を設置するといった支援を行っている。具体的には 80 万ペソをそれぞれの学校に割り振り、実験室の設置改善、図書の充実を図り、さらに補助員、準備室の設置 (102 校に 100 万ペソ、6 校に 50 万ペソの援助) を行うといったものである。

表7 SEDPに対する援助協力分野と援助機関



SEDPは、プロジェクトが実施中であり、評価といった段階には達していない。1993年7月に筆者がフィリピンへの調査を行った際には、教科書制作及び教員再訓練の機関であるUPI SME D^{注25}の施設及び管理組織は1988年当時と比べ、見違えるほどの改善がなされていた。またそのDr. Marcelitaは、SEDPの1プロジェクトであるオーストラリア理数科教育プロジェクトは、オーストラリアでの1年間の研修後、実際に教壇に戻った時に生じた、いわゆる現場でのギャップに対するホローアップがなされ、今までになく研修効果が得られた良いプロジェクトであったと評価している。

さて、SEDPおよび、先行プロジェクトであるPRODEDの共通点は「大衆への基礎教育の普及」にもとづく教育機会の普及であり、そのための地方教育の活性化、教育の質の改善にターゲットが当てられていたことであろう。また資金的な背景として世界銀行、アジア開発銀行および各国援助機関を頼っていることも共通している。巨額の債務に悩まされ続けているフィリピン政府としてはこれだけの規模のプロジェクトを行う資金がないことは事実である。しかしながら問題点としてプロジェクトが完了し、その後の継続性がいかに図

注25 University of the Philippine Institute for Science and Mathematics Education Development

られるかを注目する必要がある。また今回のプロジェクトの特徴は科学技術庁が、U P I S M E Dにおいてコンサルタント的業務として理数科教材教具の計画作成を行っており、この分野におけるD E C Sの人材が貧弱であるということが指摘される。

またフィリピンは経済の低迷によって、依然として雇用機会の確保が難しい状況にあり、計画当初に指摘された「中等教育の質の向上によって雇用の機会を広める」といった問題は、S E D Pによっても解決されないばかりか、近年の国外労働市場への流出を加速する要因になる可能性もあると考えられる。

1-4 日本のフィリピンに対する援助協力

わが国のフィリピンに対する政府開発援助方針は、まず第1にフィリピン政府が行っている中期開発計画^{注26} 完遂のための支援、第2に短期的な経済インフラに対するリハビリテーション、及び国際収支改善のための即効的な協力、第3に中長期的な持続可能な経済成長をめざすために各産業分野の生産性向上に対する支援、および地方農村地域の社会経済振興、具体的には地方での雇用の創出、経済・社会インフラの整備、そして農業開発である。^{注27}

この中で教育分野の援助協力は、社会インフラの整備として行われてきた職業訓練、視聴覚教育、高等教育の整備を主眼とした援助から、台風災害地を中心とした小中学校校舎再建設、学校を持たないバランガイおよびムニシパリティへの学校建設、そして教員養成・再教育といった基礎教育に直接裨益する分野へと重点が移ってきた。（表8参照）さらに援助協力形態も、学校・訓練施設を設置しそこへ単発、もしくはプロジェクト技術方式による専門家の派遣といった援助形態から、新しく「理数科教育開発パッケージ協力^{注28}」といった手法がとられつつある。このパッケージ協力はフィリピンの基礎教育における「理数科教育の向上」に目標を当て、従来の経済計画の枠内での協力にとら

注26 1993年から1998年を計画年度とし、国際競争力の強化、国民に対する啓発によって国力を高めるとともに、人材の開発を基本指針としている。

注27 「わが国の政府開発援助」1993年 下巻P110

注28 "JOCU(Japan Overseas Co-operation Volunteers) NEWS 93' No.24",1993,Dec.15

われない、より包括的・統合的な内容となっている。具体的には理数科教育の上位機関である理数科教育センター（UPI SMED）から、現場レベルまでをその対象とし、

①理数科教育における行政上の問題解決、教育技術向上のための研修員の受け入れ。

②相手国政府（主としてDECS、DOST）、専門家および協力隊によって行われる協力案件全体の連携運営、調整のためのチーフアドバイザー派遣

③教育手法、教材開発、教育訓練プログラムの開発および地方センターにおける教師再訓練のためのプロジェクト方式技術協力。

④協力隊の理数科教育地方センター施設の建設。

⑤無償資金協力によるモデル理数科教育地方センター施設の建設。

といったプログラムを実施する予定である。特に教員再訓練といった援助には専門家及び協力隊を同時に派遣し、専門家は中央での、そして協力隊は地方での技術協力に当たるなど、組織的かつきめ細かい援助が供与できるように取り組もうとしている。

表8 フィリピンに対する教育分野での無償資金協力

| 年度 | 協力内容（単位：億円） |
|------|---------------------------------------|
| 1976 | フィリピン大学経済学部フィリピン経済開発センター建設計画（5.50） |
| | フィリピンノーマルカレッジ体育館兼講堂用音響照明装置（0.13） |
| 1978 | フィリピン大学教育学部におけるLLシステムを含む視聴覚教育機材（0.18） |
| 1979 | 教育文化省全国共通試験実施機材（コンピューター）（0.50） |
| 1980 | フィリピン工科大学職業訓練センター計画（18.50） |
| 1981 | 東南アジア文部相機構地域センター設立計画（10.20） |
| | 移動図書館車（0.25） |
| | フィリピン文化センター音響機械（0.50） |
| 1982 | フィリピン人造りセンター建設計画（5.20） |
| | 教育用視聴覚機材（0.50） |
| 1983 | フィリピン人造りセンター建設計画（25.90） |
| | フィリピンノーマルカレッジ図書館建設計画（13.70） |
| | カガヤン国立大学移動劇場機材（0.13） |
| 1984 | ドン・マリアーノ・マルコス大学農林学センター建設計画（10.87） |
| 1985 | ピコール大学視聴覚LL機材（0.47） |

| | |
|------|--|
| 1986 | 青少年再教育計画（3.92） レイテ大学照明・視聴覚機材（0.48） |
| 1987 | 人造りセンタープログラムIII拡充計画（3.66） 教育・文化・スポーツ省視聴覚機材（0.39） |
| 1988 | 学校校舎建設計画（25.76） 理数科教師訓練センター建設計画（20.46） |
| 1989 | 婦人職業訓練所機材整備計画（2.44） |
| 1990 | 学校校舎建設計画（26.59） 中等学校教育機材整備計画（5.67） フィリピン産業大学工学部機材整備計画（7.29） スポーツ委員会に対する器械体操機材（0.50） |
| 1991 | 学校校舎建設計画（27.45） 中等学校教育機材整備計画（5.98） 科学高校に対する実験研究機材（0.48） |
| 1992 | 学校校舎建設計画（27.95） フィリピン大学音楽学部に対する音楽機材（0.49） 西ビサヤ国立大学に対する音楽機材（0.38） |

出典：「我が国の政府開発援助1992、1993年」

第2節 自立的教育開発・・・タイの事例・・・

2-1 背景

タイは東南アジア諸国の中で唯一西洋諸国による植民地化を免れ、その古くからの伝統文化の根本は失わずに、西洋文化を取捨選択し、受け入れながら発展させてきた国として、特徴を持った国である。18世紀以前の伝統的教育の中心は、家庭（ban）、寺院（wat）及び王宮（wang）であり、いわゆるインフォーマルな教育からの出発であった。この点において日本の家庭、寺子屋、藩校といったシステムと類似した点がかがえる。しかしながら伝統的な教育に重点を置きながらも、近代的教育の浸透はアユタヤ王朝期（1350年－1767年）に遡る。ナライ王は初めて正規的教育機関として7歳から8歳の少年に対し、寺院にての初等教育^{注29}の実施を指示した。またフランスのミッション系の学校が開設されたのもこの時代である。さらに、1650

注29 当時の教科は、読み書き、算術、道徳教育とされていた。

年頃には、宮廷予言者であるPra Horthibordi によってタイ語^{注30}の教科書が作成され、1880年まで使用されている。

初等教育の近代化はチュラロンコン王（1868年－1910年）によってなされた。1871年王宮内に男子を対象とした王宮学校を設立し、9年後の1880年には女子を対象にした王宮学校が設立された。ここで特筆すべきは、この学校において指導に当たる教師が、伝統的な僧侶ではなく、専門の教師が採用された。また官吏養成のための英語学校の設置、それにとまなう外国人教師の雇用などが行われた。しかしながら当時のタイ人にとって、外国人教師は単に尊敬の対象であり、実際に於いて知識・技能の拾得が効率的に行われなかった。^{注31} 中央に於いて学校が設立される一方で、教育の地方への普及が1884年から始まっていく。1885年には17校がバンコクに、13校が地方に設立され、そこで学ぶ生徒数は2,044名を数えるに至った。^{注32} そして1913年には3年間の義務教育が開始されるに至った。その後財政的な問題もあり、僧侶の教師としての活用や、寺院を学校として活用するなどの取り組みによって教育の大衆化、地方への促進が図られていった。しかしながら、寺院を中心とした教育の普及は、僧侶の加重負担、教育に対する住民の理解不足、適任僧の不足等^{注33}によって、再び中央政府の役割を期待するようになっていく。

その後、地方により権限を持つ内務省への、教育省からの権限の委譲が行われ、地方への教育の進展が図られていく。そして1902年の学校制度の確立が行われていく。さらに1921年の初等教育令の制定によって初等教育（7

注30 "Towards Universalization of Primary Education in Asia and the Pacific", 1984, UNESCO, Bangkok によれば、現在使用されているタイ語はラマカンヘン王が1283年に開発したものと述べている。

注31 安田講「タイ」、中央公論社、1988年、P154－157

注32 "Towards Universalization of Primary Education in Asia and the Pacific", 1984, UNESCO, Bangkok, P1

注33 馬越徹「現代アジアの教育」P151

年間、7歳から14歳)が義務化され、近代教育制度が萌芽となった。注34

これまで述べてきたように、教育の近代化は西洋の教育を受け、また文化・技術力の進歩に対して感化された有能な国王の政策によって導入が図られ、大衆に対する教育は、伝統的な寺院がその担い手となっていた。教育の近代化によっても、このトップ(国王)からダウン(国民大衆)へ至る過程において寺院が介在し、タイ独特の伝統文化の保持がなされたのではないかと考察される。

2-1 戦後の教育改革

19世紀末から20世紀初頭にかけて華僑の流入が本格化した。注35 各地に中国人学校(私立)が設立され、タイ人に対してナショナリズムを台頭させる契機となった。そして1932年に軍部による人民党革命により、タイは絶対王政から立憲君主制へと移行を遂げていく。そしてその後軍部による軍事官僚政治が続くことになる。国民教育は政府の責務とされ、国家の教育に対する重視は憲法にもうたわれるほどであった。教育は性別、門地にとらわれずにすべての国民に開かれたものとなっていく。そして1933年のタマサート大学の開校に始まり、高等教育機関が開設されるにいたって、初等、中等、高等教育の整備が開始された。第二次大戦中は教育の停滞はあったというものの、その後の進展は、サリット首相が率いるタイ政府の工業化、地方開発及び教育開発の推進によって国家建設を果たすといった開発体制政策とも相まって、教育に対する需要が増していった。注36

政治経済面においては第二次大戦後、多くの途上国が世界銀行の提言に従って経済計画を積極的に導入したのに対して、タイはきわめて慎重な姿勢をとっていた。これは主として当時、中華人民共和国からの共産勢力によるタイ中国

注34 馬越徹「現代アジアの教育」によれば、1922年の段階で義務教育を実施した村は48.4%であり、初等教育法が改正された1935年においては、すべての村で実施されたと述べている。また、校舎の使用に関しては、依然70%が寺院によって行われていた。

注35 「タイ国経済概況」P5, 1922年から1930年にかけて、毎年10万人以上の華僑の流入があったと記している。

注36 末廣昭「タイ開発と民主主義」、岩波、1993、P18-19

人に対する影響を恐れ、経済開発よりもまず華僑を通じて行われる共産勢力の侵入を排除し、政治的な安定を確保することを最優先と考えたためである。

1950年に入りアメリカの大統領経済諮問委員会に対応した国家経済理事会を設置した。そしてアメリカからの援助を引き出すがために、タイ技術経済委員会(Thai Technical and Economic Committee)を設置し経済技術協力のための資金を引き出そうと試みた。^{注37} その後1957年の世界銀行のミッションによる提言、さらに1960年に世銀の勧告が打ち出され、これを契機として、計画経済型の政策・経済運営へと移行していった。そして教育分野に対しては、国民教育の徹底により経済開発に対応した人材の育成を図ることを国の責務とし、さらに世銀勧告に示されているように国政を担当するテクノクラートの育成が急務であるとして取り組んだ。この1960年を境として、教育開発が社会経済開発計画に組み込まれる形で進行していく。

2-3 教育開発の拡大と教育援助

計画経済による開発に対応するためには、教育分野に於いてもその計画的な対応が望まれた。そのため1958年には国家教育委員会が設置され、1961年から始まった社会経済開発計画と対応する形で国家教育開発計画が作成された。学校制度が就学前、初等、中等、高等の各段階に整備統合され、現在の制度が確立されたのもちょうどこの時期である。また教育整備に対する財政的な裏付けができあがるのも1959年が最初となる。^{注38} そして、その後の教育開発の進展はこの計画のもとで行われていく。さらにその当時の最大の課題は、1960年に勧告された「カラチ・プラン」の影響もあり、地方における初等教育の普及即ち「量の拡大」であり、第1次(1961年-66年)から第2次計画(1967年-71年)の約10年間は量の拡大期としてみなしていた。

注37 「タイ国経済概況1980-81年版」バンコク日本人商工会議所

注38 末廣昭「タイ開発と民主主義」、岩波、1993 によれば、政府支出における教育予算の割合は1958年以前が約5%に押さえられていたのに対して、1959年には約20%と激増している。

2-3-1 1970年代の教育開発および援助

教育計画の遂行のために多額の経費、および教育インフラの投資と人的資源を必要としたのはいうまでもない。そのために、タイ政府は世界銀行、国際機関及び各国政府に援助を求めることとなる。義務教育の延長（7年）による就学率の低迷、職業教育に対する不人気によって、第1次及び第2次教育開発計画は暗礁に乗り上げていく。さらに初等教育の就学者の増加に対応するために1973年には世界銀行の融資によって10の教員養成大学が設置され、合計で36校の教員養成大学が全国に配置された。そして同年に32校の中等教育学校、新国家カリキュラム開発センター（New National Curriculum Development Center）、教育へのラジオ・テレビの使用に対する研究、及び高等教育の拡充のために世銀の融資がなされていく。注39 教員養成大学の増設により、1973年度における学生定員は13万6,000人にもものぼり、その後教員の供給が過剰になる。また、カリキュラム開発センターの役割が今までのアカデミックなカリキュラムから、実用的なカリキュラムの開発を行い、国民のニーズに応じた改革を行うよう方針の転換が図られていく。このように大規模な教育援助が開始されたのは第3次教育開発計画（1972年－76年）からといってよい。

さて第3次教育開発計画に対する、タイ政府側の示した海外援助協力に関する要求書注40によって、政府が教育開発に対してどのような点で援助を期待していたかが読みとることができる。この報告書には教育省が総括的に求めている4つのプロジェクト注41と、各部局が求めている独自のプロジェクトに対する援助要求が述べられている。主な4つのプロジェクトに対しては教育イ

注39 "World Bank Annual Report 1973"

注40 "The third five year Educational Plan 1972-1976, Foreign Loan & Grant Requirement", Ministry of Education, Thailand

注41 この4つのプロジェクトは以下の通りである。"Development of Educational Radio and Television", "Curriculum Development and Improvement of Educational Technology Center", "Expansion and Improvement of Teacher Training at the Higher Certificate and Postgraduate Levels", "Expansion & Improvement of Technical Education"

ンフラに対する融資、専門家の依頼、紙の支給といった備品に対する無償協力、さらにフェローシップといった人材育成のための無償資金の援助を求めている。また、各部局においても同様の要求が出されているが、ほとんどの要求にわたってフェローシップに対する要求が出されている。この要求はすなわち、各部局の職員を短期ないしは長期にわたって先進国にて研修を行い、人材の育成を図ることを狙いとしたものであり、人材育成に対する重要性を認識していたことを意味する。安田靖「タイ」注42によれば、タイの留学生については他の途上国に多く見られるような頭脳流出が少なく、帰国後のエリートとしての保証とともに、奨学金返還のために、最低留学期間の2倍は国家のために働かなければならないなどの、いわゆる国家と国民との間に「人的資源管理システム」が有効に機能していたという特徴が見られる。また留学先も1978年当時、アメリカが大半を占めるもののタイ近隣諸国にも派遣しこの地域の情報を吸収しようとしていたことが読みとれる。また私費留学においては学費が安く、英語が習得できるフィリピンへの留学が多い。（表11参照）

一方、海外援助総計に対する援助分野別のシェアにおいても、1975年は約30%、また1985年には約22%を占めるなど注43、教育分野に対してはかなりのウェイトが置かれていたといえる。このタイ政府による教育重視政策が、国力増強のための人材育成政策と相まって国民の教育に対する要求を高めていくことになる。（表10参照）

表9 世界銀行のタイに対する教育開発援助

| 年 | プロジェクト内容（対象分野） | 援助総額 |
|------|---|----------------|
| 1973 | ・ 小学校教員養成大学（10） ・ 中等学校建設（32） ・ 国家カリキュラム開発センター ・ ソンクラ王立大学科学学部 ・ 放送教育 | US\$19,500,000 |
| 1976 | ・ 地方中等学校（カリキュラム・施設整備） | US\$31,000,000 |

注42 安田靖「タイ」中央公論社、1988年

注43 The United Nations University "Development and ODA", 1990, P106

| | | |
|------|--|----------------|
| | ・成人教育ネットワーク（調整機関・地域センターの設置） | |
| 1979 | ・僻地中等学校生徒への職業教育 ・国家教育放送ネットワーク | US\$35,000,000 |
| 1982 | ・地域ワークショップ ・中等学校教育機会普及の為のプロジェクト（施設、教材、技術供与） | US\$75,000,000 |

出典：'World Bank Annual Report 1962-93'

表 1 0 援助総額に対する教育分野援助額の割合（％）

| 1967 | 1975 | 1980 | 1985 | 1989 |
|------|------|------|------|------|
| 10.3 | 30.0 | 9.1 | 21.9 | 10.1 |

出典：'Development and ODA' P106

表 1 1 1978年留学先一覧

| 留学先 | 公務員 | 外国政府奨学金 | キングススカラーシップ | 私費 | 合計 |
|----------|------|---------|-------------|------|------|
| アメリカ | 996 | 217 | 25 | 1281 | 2519 |
| カナダ | 25 | 20 | 0 | 5 | 50 |
| ノルウェー | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| デンマーク | 14 | 0 | 0 | 0 | 14 |
| イギリス | 239 | 38 | 11 | 919 | 1207 |
| 西ドイツ | 169 | 3 | 0 | 49 | 221 |
| フランス | 120 | 6 | 1 | 60 | 187 |
| オランダ | 48 | 1 | 0 | 0 | 49 |
| スイス | 8 | 0 | 0 | 8 | 16 |
| イタリア | 16 | 0 | 0 | 2 | 18 |
| イスラエル | 12 | 0 | 0 | 0 | 12 |
| フィリピン | 157 | 0 | 0 | 1333 | 1490 |
| インド | 75 | 0 | 0 | 163 | 238 |
| 日本 | 150 | 24 | 0 | 38 | 212 |
| マレーシア | 23 | 0 | 0 | 6 | 29 |
| シンガポール | 65 | 0 | 0 | 17 | 82 |
| インドネシア | 28 | 0 | 0 | 0 | 28 |
| オーストラリア | 150 | 2 | 0 | 50 | 202 |
| ニュージーランド | 41 | 0 | 0 | 8 | 49 |
| その他 | 269 | 0 | 0 | 5 | 274 |
| 合計 | 2617 | 311 | 37 | 3944 | 6909 |

出典：タイ国経済概況 1980年

2-3-2 援助形態の推移

さて経済開発面において当初世銀からの援助を期待したのと同様に、教育分野においても、1982年までに世銀による5つのプロジェクトが行われている。その後、アジア開発銀行及び二国間援助に分散していく。援助総額全体の推移を見渡してみても、1983年におけるタイの援助受け入れ総額のうち42%が世銀であるのに対して、1986年においては11.2%と著しいシェアの低下が見られる。それに対して日本の援助額のシェアの増加であり、83年の27.4%に対して86年においては40.2%と急増している。

(表12参照)

また、1970年代後半から1980年代にかけては、急激な経済成長により、成長の担い手となる労働者、技術者の育成が急務とされ、職業教育、技術系大学の整備に援助の重要性が置かれていた。また、初等教育の拡大に伴う教員の養成にも重点が移っていった。そのため、中等教育に対する援助協力は、パイロットプロジェクト事業といったものに限定されがちであった。1980年代後半より中等教育の拡充が要求され、1992年の第7次国家教育計画には中等教育の義務化が明示された。しかしながら、実施段階にいたって様々な問題が生じ、中等教育の普及の拡大を図るといった方向に弱められた。近年タイに対するODA援助額第1位となった日本が、今後教育分野のようなソフトな面での援助に、いかに対応して行くかに注目が注がれる。

表12 援助機関・国別援助受け入れ総額

援助受け入れ総額(ネット)

(単位:100万US\$,%)

| | 1983 | | 1984 | | 1985 | | 1986 | |
|---------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | 金額 | シェア | 金額 | シェア | 金額 | シェア | 金額 | シェア |
| 世界銀行 | 381 | 42 | 244.3 | 29.8 | 196.8 | 25.1 | 72.8 | 11.2 |
| アジア銀 | 101.5 | 11.2 | 111.7 | 13.6 | 116.4 | 14.9 | 91.7 | 14.1 |
| その他国際機関 | 73.1 | 8.1 | 89.2 | 10.9 | 73.7 | 9.4 | 84.7 | 13.1 |
| 二国間 | 339.7 | 37.5 | 357.1 | 43.5 | 382.5 | 49.2 | 391.1 | 60.3 |
| 日本 | 248.1 | 27.4 | 232 | 28.3 | 264.1 | 33.7 | 260.4 | 40.2 |
| アメリカ | 23 | 2.5 | 35 | 4.3 | 24 | 3.1 | 32 | 4.9 |
| 西ドイツ | 23.7 | 2.6 | 26.1 | 3.2 | 32.2 | 4.1 | 27.7 | 4.3 |
| オーストラリア | 15.9 | 1.8 | 22.6 | 2.8 | 21.8 | 2.8 | 18.7 | 2.9 |
| その他 | 29 | 3.2 | 41.4 | 5 | 43.4 | 5.5 | 52.3 | 8.1 |
| OPEC | 10.4 | 1.1 | 17.9 | 2.2 | 11.2 | 1.4 | 8.1 | 1.2 |
| 計 | 905.7 | 100 | 820.2 | 100 | 783.6 | 100 | 648.4 | 100 |

出典:「アジア・太平洋諸国の国際教育協力・援助の実態と課題」1990年
国立教育研究所

2-4 日本のタイに対する援助協力

戦後日本との外交関係を開設して以来、政治、経済、文化といった様々な分野に日本の援助協力がなされてきた。その中でも、日本の政府開発援助は、経済成長に伴うインフラの整備・人材の育成、急激な開発に伴う環境・天然資源の保全、さらに都市部と地方との格差の是正を図るための地方・地域開発に主眼がおかれてきた。^{注44} その中で教育分野における援助協力は高等教育、地方における職業訓練、文化財の保護そして社会教育の整備といった分野に重点が置かれてきた。（表13参照）また基礎教育に関しては、間接的にはあるが地方教員大学における理科教育に対する技術援助が行われているにすぎない。タイは近年の発展により、1993年度を持って無償資金協力による供与を終了する。^{注45} 今までの教育援助の大半が無償資金協力によってなされており、今後どんな形で協力が継続されていくかが問われるところとなろう。

表13 タイに対する教育分野での無償資金協力

| 年度 | 協力内容（単位：億円） |
|------|---|
| 1974 | ・モンクート王工科大学電気通信学部（7.90） |
| 1975 | ・シーナカリンウィロート大学体操器具（0.13） |
| 1976 | ・ボビットビムック職業短期大学日本語LLシステム（0.11） |
| 1977 | ・東北タイ職業訓練センター（10.00） ・分光器等教育機材、実験機材、視聴覚教育用機材（0.30） |
| 1978 | ・カセサート大学拡充建設（13.00） ・チュラロンコン大学視聴覚教育及び印刷機材（0.40） |
| 1979 | ・カセサート大学拡充建設（23.00） |
| 1980 | ・チェンマイ大学日本語LL及び視聴覚機材（0.45） ・チュラロンコン大学研究用機材（4.00） |
| 1981 | ・文化省ラジオ通信教育用材料（0.50） ・タマサート大学視聴覚機材（0.35）・カセサート大学機材整備計画（5.00） |
| 1982 | ・スコタイ・タマチラート放送大学番組制作センター建設計画（17.65） ・教育省スコタイ遺跡修復計画（0.50） |

注44 「わが国の政府開発援助」1993年 下巻P77

注45 「わが国の政府開発援助」1993年 下巻P78

| | |
|------|---|
| 1983 | ・教育省移動視聴覚教育車（0.48）・タマサート大学日本研究センター建設計画 ・チェンマイ大学放射線医療器材整備計画（5.00）（11.50） |
| 1984 | ・社会教育文化センター建設計画（12.03）・チュラロンコン大学電気工学研究機材（0.5） ・モンクート王工科大学拡充計画（8.44）・職業訓練開発センター活動拡充計画（3.10） ・コンケン大学、ソククラ大学日本語学習用LL機材（0.50） |
| 1985 | ・モンクート王工科大学拡充計画（21.34） ・社会教育文化センター拡充計画（28.60）・教育省スコタイ遺跡整備機材（0.49） ・タマサート大学日本研究センター日本関係図書（0.20） |
| 1986 | ・社会教育文化センター建設計画（23.22）・マヒドン大学生物工学研究機材（0.45） ・モンクート王工科大学拡充計画（7.12）・教育省スポーツ科学研究機材（0.48） ・教育公共放送局チャンネル11設立計画（20.62） |
| 1987 | ・ウボン職業センター設立計画（23.37） ・チュラロンコン大学生物工学・遺伝子工学研究所機材整備計画（2.50） ・スコタイ・タマチラート放送大学番組制作センター機材整備計画（3.97） ・総理府広報局に対する教育・文化テレビ放送（0.48） ・チェンマイ大学に対する電子工学研究機材（0.49） |
| 1988 | ・スコタイ・タマチラート放送大学番組制作センター機材整備計画（2.71） ・教育省に対する考古学用土中探査機材（0.39） |
| 1989 | ・総理府広報局に対する教育・文化テレビ放送（0.47） ・チュラロンコン大学に対する天体望遠鏡（0.49） |
| 1990 | ・チュラロンコン大学工学機材整備計画（7.01） ・科学技術教育振興研究所に対する視聴覚機材（0.46） |
| 1991 | ・バトムワン工業専門学校機材整備計画（6.18） ・教育省に対する文化財保存研究機材（0.49） |
| 1992 | ・教育省体育局に対する障害者用スポーツ機材（0.48） |

出典：「我が国の政府開発援助1992、1993年」

第3節 今後の課題

教育分野における教育援助協力は、開発援助の歴史的な流れから見ても社会開発の枠組みの中で、今後より一層の充実が求められてくると考えられる。本論文ではフィリピン・タイにおける公教育における基礎教育の普及と、教育援助協力を論じてきた。はたして公教育の普及が、その国の教育状況を改善する唯一の手段であろうか。住民の社会的参加が閉ざされてきた途上国においては、公教育よりもNGO等が主体となって行ってきた住民の組織化をなすための識字教育を通じての住民の意識改革こそが重要であり、いわゆる「持続可能な開発のパラダイムである」ととらえる考え方もある。政府自体もこのようなノンフォーマル教育の重要性、言い換えるならば公教育の限界を補う代替機関の

必要性を認識し、とりわけ少数民族の居住地、またスラムなどの貧困地域等に教育を普及するための一つのアプローチとしてとらえている。

いずれにしても基礎教育の普及は国民に教育機会を与えると共に、発展のための人的資源開発としての機能を果たしていると言える。このような教育の普及を図るために障害となる問題点を提示し、その解決を今後の課題としたい。

3-1 基礎教育における問題点

さてフィリピンにおける問題点は以下の通りである。まずPRODED, SEDPといった基礎教育改革によって学校施設の充実、カリキュラム改革、教員の再教育及び待遇改善がここ10年に渡って積極的に行われてきた。しかしながら今後教育の充実を図るためには次の点が問題となる。

第1に教員としての職業意識に教員それぞれの間に格差が大きい^{注46}ことがあげられる。教員の待遇改善が行われたというものの、依然都市部の教員の待遇は貧困ライン以下であり、低賃金に耐えながらも教職に専念するか、教員としての勤務を最小限にとどめ、副業による収入獲得に労力を割くかの選択を余儀なくされている。後者の状況に置かれている教員は、副業による影響のために遅刻・早退が日常化している場合も少なくない。

第2に住民の教育に対する意識は高いものの、貧困層の存在によって退学を余儀なくせざるを得ない児童の存在を無視することはできない。

第3にカリキュラムの問題があげられる。日常生活と密着性がない内容は、退学率が高い小学校においては退学者が在学中に受けた教育自体が無用なものとなるばかりか、再就学の機会を阻んでいる。

一方タイにおいては、初等教育の量的拡大はほぼ目標を達し、中等教育普及の拡大へとその目標を移してきている。経済発展に追いつく形で教育が進展してきたのであるが、今後次の事柄が問題となってくる。

第1に教育の地方分権化に伴う学校間格差の増大である。現在は教員の給与

注46 筆者が行った調査校の教員のインタビューにおいても、「給与が低いから十分な指導ができない（副業を持ちそれにエネルギーを注がなければならない。）」とか、教員免許を持っても教壇に立たず、カンティーン教師（いわゆる食堂の手伝い）をしていたりする教員が多く見られた。

・基本的な運営費といった学校経営の根幹となる経費は中央政府が支給している。一方地域経済に大きく依存した現状は学校間格差を拡大し「富める学校」と「貧しい学校」を作りだしている。今後地方分権化が教育財政面に及べば、今までの中央政府による一律な財政配分とはならず、当然その地域の経済力が学校財政にも及んでくる。このことは教育の平等性を損なうと共に、貧困地域の人材の育成を阻み、「貧しい地域はより貧しくなる。」といった悪循環を引き起こす原因となる。

第2に都市部と地方の格差が広がりによる教員の生活の変化があげられる。特に都市部の教員は相対的な賃金の低下により、塾などでの副業、さらには金持ち生徒に対する金銭貸借などの行為によって教職に対する価値観の低下が見られる。

第3に地方住民の教育意識改革である。高等教育に対する就学意欲の向上はなされてきたとはいうものの、依然として中等教育への就学よりも、就業による現金収入を期待する意識が依然根強く残っている。

以上述べてきたように、基礎教育の普及過程において両国は住民の教育に対する意欲、地域社会における学校の役割、カリキュラム、教員の教職に対する姿勢といった様々な点で大きな違いが存在し、今後基礎教育の普及を行う上で、考慮すべき事柄となる。

3-2 高等教育の基礎教育への影響

基礎教育の普及によって、その国の経済発展が進展するかどうかは当該国の高等教育の状況を考慮する必要がある。例えばフィリピンの場合のように基礎教育の普及は早期に図られたものの、質的に問題があり、「学士の乱造」といった様相を呈している高等教育の状況は、経済発展に直結した人材を育成していないばかりか、その提供するホワイトカラー志向のカリキュラムは、フィリピンの主流産業である第1次産業自体にもマイナス要因となっている。また高等教育卒業生の増加は、慢性的雇用状況の悪化を招き、海外への労働力流出を余儀なくさせている。このような高等教育の状況は、人的資源開発が経済発展の原動力に結びつかず、貧困を解消させることができずに、かえって農村（即ち貧困層）の荒廃に結びつく要因となり、基礎教育の最大のネックである

退学者の根絶に有効に作用せず、悪循環を引き起こしている。このような状況になったのは、第1に高等教育機関の設置に関する基準認定機関が統一されておらず、また十分に機能していないことであり、第2に国家がフィリピン大学以外の高等教育機関に対して、十分な予算、もしくは私立学校に対しては補助を行っていない点である。

一方タイにおいては、計画的な高等教育の拡大がなされてきたというものの、国民の高等教育への欲求を満たすほど量的な拡大はなされていない。そのため中等教育修了者の高等教育進学意欲が高い現状においては、現在割合の低い私立学校設置の拡大が問題となっている。

フィリピン、タイ両国とも基礎教育の普及拡大には高等教育の果たす役割が問題となってくる。そして経済発展と調和のとれた普及をなすためには、質量ともに適した高等教育の存在が求められる。

3-3 教育分野に対する日本の援助協力の問題点

さて日本の教育援助は従来の高等・職業教育、視聴覚教育等から、基礎教育における教育インフラの整備へとその重点は移り変わろうとしている。また援助形態も単発的な専門家・協力隊の派遣から、新たに「パッケージ協力」といった包括的援助協力が行われつつある。このように、日本の援助協力が改善され、効果を高めようと努力がなされているが、その効果を十分に発揮するためには次のような問題を解決する必要がある。

まず第1に、フィリピンにおいては高等教育（特に私立学校）の質的改善が最優先とされるべきであり、その中でも基礎科学分野の量・質的改善が重要である。ODAは主として相手国政府機関を対象にしており、しかも「要請主義」を基本としている。協力援助案件の発掘といった事前調査段階にてある程度の働きかけができるというものの、日本側援助機関の人員不足によって、十分な調査が行われにくいことも指摘されている。今後進められる「パッケージ協力」に、私立学校整備との関わりがどの程度行われるのかが注目される。

第2に具体的な援助形態の問題である。タイ・フィリピンとも教員は不足しておらず、特にフィリピンでは「修士」・「博士」といった学位の取得が昇進のポイントになるほど高学歴化は進んでいる。そして大半が大学卒業者といっ

た「特殊な集団」である教員集団は、その大半がプライドが高く援助協力専門家といえども「指導技術を教える」といった姿勢は通用しにくい。そこで一般に高価な実験機材といった「物」を使った「先進国」流の指導法の技術移転が行われがちである。しかしながら現場レベルでは十分な電気や補修品もない場合が多く、教員研修後の成果が生かされにくい。またプロジェクト終了後「高価な機材」だけが残し、展示されているケースも少なくない。

第3に言語の問題があげられる。一般に途上国に対する技術援助を行う場合宗主国の言語の習得と、現地語の習得が求められる。特に教育分野での中心をなすのは知識技能の移転であり、言語の果たす役割は他の援助分野以上に大きい。第4に研修員の問題である。日本での研修は、被援助国の教員にとって知的刺激を与えるといった点では有用である。しかしながら、研修言語の問題、帰国後、いかに現地のシステムに適用・応用させるかといった問題と共に、日本と現地との生活格差が教員を辞め、より高い月収を得る職業に転じるといった問題を生じさせている。注47 このことは研修員受け入れの量的拡大と共に、研修員の対象が階層的に上層レベルだけではなく、様々な層に対して行われるようになったことと、以前のような帰国後の昇進に対する優遇も少なくなっているといったことも転職に拍車をかけていると考えられる。

最後にA P E I D注48、S E A M E O注49といった地域教育協力が現状ではあまり活用されていない。特にS E A M E Oの活用は教育分野における第3国研修に結びつくものであり、経費の点からも日本での研修員一人当たりの1カ月の経費は約21万円注50であるのに対し、R E C S A Mにおける同経費は約8万円注51であるなど、援助の効率性を高めることもできる。

我が国のみならず、各国・国際機関とも様々な試行錯誤を経験しながら協力

注47 筆者が協力隊時代に勤務していた学校でもその当時の研修員が、現在ではサウジアラビア等へ出稼ぎに行くなど、研修後教員として定着していないケースが見受けられる。

注48 Asia and the Pacific Programme of Educational Innovation for Development

注49 Southeast Asian Ministers of Education Organization

注50 「国際協力事業団年報」1992年

注51 "Working Papers 28th SEAMEC Conference"

援助を行ってきた。今や経済大国と呼ばれるようになった我が国の援助協力は各国からも今後の動向に対して注目されており、とりわけ我が国の経済的利益との直接的結びつきが薄い教育分野での援助協力での取り組みは期待されている。また教育開発援助協力は、貧困層対策・保健衛生といった社会開発分野の基本であり、一層の充実が望まれている。

参考文献

- 1 外務省経済協力局編「わが国の政府開発援助 上・下」国際協力推進協会 1992年
- 2 外務省経済協力局編「わが国の政府開発援助 上・下」国際協力推進協会 1993年
- 3 渡辺利夫、草野厚「日本のODAをどうするか」1991年 日本放送出版協会
- 4 「OECD年次報告書1992」海外経済協力基金 1992年
- 5 「アジア・太平洋地域教育開発計画（アベイド）及び教育の完全普及に関するアジア・太平洋地域事業計画（アピール）の概容」文部省学術局国際企画課 1992年
- 6 石田博幸「タイの教員養成大学改革」愛知教育大学研究報告第37号（教育科学） 1988年
- 7 「国際協力事業団年報」国際協力事業団 1992年
- 8 馬越徹「現代アジアの教育」東信堂 1989年
- 9 「タイ国経済概況1992年」バンコク日本人商工会議所、1993年
- 10 「タイ国経済概況1980年」バンコク日本人商工会議所、1981年
- 11 W. C. バウム、S. M. トルバート著「途上国の経済開発」東洋経済新報社、1988年
- 12 権藤與志夫、弘中和彦編「アジアの文化と教育」九州大学出版会 1987年
- 13 吉岡雄一「タイ 経済と投資環境」、アジア経済研究所、1976年
- 14 安田靖「タイ」、中央公論社、1988年

- 1 5 末廣昭「タイ開発と民主主義」、岩波書店、1993年
- 1 6 「アジア太平洋諸国の国際教育協力・援助の実態と課題」国立教育研究所 1990年
- 1 7 Christopher Colclough 'Educating All the Children', 1993, Clarendon Press, Oxford
- 1 8 'Working Papers 28th SEAMEC Conference', 16-17 Feb 1993, SEAMEO, Bangkok
- 1 9 Vivencio R. Jose 'Mortgaging the Future', 1988, Philippines
- 2 0 'Educational Research in the Planning of Secondary Education: Philippine Experience', DECS, Philippines
- 2 1 Minda C. Sutaria, Juanita S. Guerrero & Paulina M. Castano 'Philippine Education: Visions and Perspectives', 1989, National Book Store, Philippines
- 2 2 'Education For All: A Philippine Plan of Action 1991-2000, Vol I&II', 1991, National Committee on Education for All, Philippines
- 2 3 Vitaliano Bernardino 'Perspectives in Philippine Education', 1982, Public School Teachers Association Inc., Philippines
- 2 4 'Facts and Figures on Philippine Education', 1993, Office of the Planning Service, DECS, Philippines
- 2 5 'Development and ODA', 1990, The United Nations University, P102-124
- 2 6 'The third five year Educational Plan 1972-76, Foreign Loan & Grant Requirements', Ministry of Education, Thailand
- 2 7 'Summary of the Mid-term Evaluation of the 5th Education Project, 1980-1982', 1983, National Education Commission, Office of the Prime Minister, Thailand
- 2 8 'Evaluation Report Community Secondary School Project Mid-term Evaluation(1980-82)', National Education Commission, Office of the Prime Minister, Thailand
- 2 9 'NEC Activities 1991-1992', 1991, National Education Commission,

Office of the Prime Minister, Thailand

- 3 0 Marlaine E. Lockheed, John Middleton & Greta S. Nettleton
 'Educational Technology: Sustainable and Effective Use', 1991,

The World Bank

- 3 1 'World Bank Annual Report 1970-1992', World Bank
3 2 'Brief on SEDP', Bureau of Secondary Education, DECS, Philippines