

ウガンダにおける初等教育政策の効果と課題

—教育の公平性に注目して—

西村 幹子*

はじめに

教育を受ける権利が初めて国際的に周知された1948年の世界人権宣言以降、世界各地で初等教育普及に関する様々な取り組みが行われてきた。しかし、初等教育の普及が国際目標として明確に掲げられ、国際教育協力を活発化させるきっかけとなったのは、おそらく1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育」世界会議であろう。この会議は、ユネスコ、ユニセフ、UNDP（国連開発計画）、世界銀行の各国際機関の共同主催により開催され、165カ国の政府代表ばかりでなく、137のNGO代表などが参加した、という意味でも国際教育協力史上に大きな意味を持つ。こうした幅広い組織の参加を得て、1990年以降は教育援助の増加に伴い、基礎教育の普及に向けて様々な国際的な取り組みが行われてきた。他方、サブサハラアフリカ地域では、学齢児童の47.8%が小学校に通っておらず、小学校に行ったとしても、約半数の生徒が卒業できないという状況である。国連の報告によれば、サブサハラアフリカ地域は、南アジア、オセアニアと並んで、2015年までに万人に教育を受ける機会を与えられないだろう、と予測されている。¹

「万人のための教育」を達成するため、1990年代中ごろから、サブサハラアフリカの複数の国々で、初等教育を無償化する政策（Universal Primary Education: UPE）が主流となってきている。² アフリカの多くの国では、政府の逼迫した財政状況から、初等教育の授業料が課されてきた。このため、貧困

* 神戸大学大学院国際協力研究科助教授

本稿の研究は、国際開発高等教育機構の山野峰氏および国際協力機構の笹岡雄一氏との共同研究の成果の一部を含んでおり、同成果へ加筆、修正を行ったものである。

層の就学率は低く抑えられてきた。こうした状況を改善するため、援助国も教育支援を強化し、授業料の無償化を支援するようになったのである。特に世界で最も就学率が低いサブサハラアフリカ地域においては、1990年代に教育の直接費用を下げることで、初等教育の就学率は急激に上昇した。中でも、ウガンダは他国に先駆けて1997年に UPE 政策を打ち出し、貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) の中核として位置づけることにより、ドナー諸国から高く評価されている。授業料免除を可能とする初等教育への財政的措置に加え、教育行財政の地方分権化、女子教育の啓蒙普及等、積極的な取り組みが展開されている。

「万人のための教育」のねらいは、「教育へのアクセスを拡大し、公平性を強化し、教育システムの効率性を上げること」とされている³。しかし、UPE 政策の効果としては、初等教育へのアクセスの拡大 (= 就学者の増大) に過度な注目が集まっている。留年や退学の多いこの地域の子どもたちにとって、アクセスという一時点の就学がどれほどの学習につながっているかは疑問である。先行研究においても、この点は同様であり、貧困対策として位置づけられる UPE 政策の公平性や効率性に注目した研究は数少ない。学校へのアクセスが保障されても、在籍/出席し続けることの困難さを理解しない限り、開発途上国における教育の公平性を改善することはできない。

もうひとつの先行研究の限界は、その手法

とデータの不足にある。これまでのウガンダに関する先行研究は、これを貧困層に裨益する政策として高く評価するものと、現実には未だに授業料が徴収されている学校もあり、貧困層の未就学を招いていることを指摘するものがある⁴。しかし、これらの研究は、どれも2000年前後における UPE 政策の導入直後の移行期の実証調査であり、数年が経過した現在の状況を分析する文献は存在していない。また、分析方法に関しても、多くの文献は、政府の記述統計資料あるいは限定されたケーススタディによる記述的な現状分析が主であり、傾向を一般化するには疑問が残る点もある。

このような認識に立ち、本研究は、最新のパネルデータを用いて、教育の公平性という観点から、UPE 政策の効果と課題について分析を行う。具体的には、ウガンダの農村部における就学達成状況、留年と退学といった教育の内部効率性、教育費負担の規定要因を定量的に分析し、教育の公平性を高めるための政策的示唆を得ることを目的とする。分析対象となるデータとしては、2003年8月から10月および2005年8月から10月に国際開発高等教育機構 (Foundation for Advanced Studies in International Development: FASID) とマケレレ大学が共同で収集したウガンダ農村部 (中部、東部、西部) の940世帯のパネルデータを用いる。

本稿の構成は次のとおりである。まず、次節では、ウガンダにおける初等教育政策を歴史点な観点から概観し、UPE 政策の初期的

効果と課題について述べる。第3節では、教育の公平性の概念を整理し、本稿の分析枠組みを提示する。第4節においては実証分析のデータ、分析手法を説明し、第5節で分析結果を記述する。最後に、第6節で結論を導くこととしたい。

ウガンダにおける初等教育政策

(1) UPE (Universal Primary Education)

政策の歴史的背景

ウガンダにおいて初等教育の重要性が公に指摘されたのは、1962年の独立時点にまで遡る。新たに独立した国家に対する国民の熱い期待を背に、独立の翌年の1963年には教育評価委員会が結成された。同委員会は、国家の発展のためには高度な人材育成の必要性を説き、その前提となる初等教育の普及を訴えた。しかし、その後の政治的混乱は教育の発展に著しく負の影響を及ぼしていく。独立以来、内紛やクーデターが続いたウガンダでは、教育普及はスローガン以上に発展することはなく、1970年代前半には、学齢児童の約半数しか就学しておらず、1990年代に入っても、学齢児童の約65%しか就学していない状況であった。⁵

万人のための教育会議が開催された翌年の1991年、ウガンダ政府は20年以上も続いた教育政策の軽視を改め、初等教育の機会の拡大と質の向上に関する具体的な方策を採り始めた。1993年に開始された初等教育改革プログラムは、それまでの中等、高等教育の財源を初等教育に配分し、教員訓練や学校運営能力の改善等を内容とする初等教育・教員開発プロジェクトが新たに企画された。

初等教育の普及が国際的関心を集め、ウガンダ国内においても要求が高かった1990年代半ばには、折しも大統領選挙が行われた過渡期でもあった。現在に至るムセベニ大統領は1996年の大統領選挙で初等教育の無償化を選挙公約とし、当選した直後の1997年1月よりUPE政策を実施している。

UPE政策のコンポーネントは第1表に示すとおり、大きく5つに分類することができる。第一の授業料無料化については、1997年時点では、世帯当たり4人の子どもの初等教育の授業料を無料としたが、2003年には全ての子どもの授業料が免除された。⁶これに対応して、第二のコンポーネントとして政府による初等教育支給額の増大が掲げられ、政府の公的教育費支出はGDPの1.6%から3.8%と

第1表 UPE コンポーネント

1. 授業料無料化	一家族4人まで授業料無料、孤児は18歳まで全て授業料無料
2. 政府支給増	教員給与、教科書教材配布（3人に1冊目標）、校舎建設資材（亜鉛鉄板、セメント、床材、釘等）
3. コスト削減	1クラス55人（UPE以前は37人）、1～2学年に2部制導入
4. 保護者負担	昼食、制服および学校施設建設に際しての労働力
5. PTA費	原則廃止、都市部において一部承認（1学期10,400シリング）

出所：西村幹子『ウガンダ教育分野企画調査報告書』、国際協力機構、1998年より筆者作成

なり、公的教育費支出総額のうち初等教育が40%から65～70%となった。第三のコンポーネントとしては、教室の過密化を防ぐため、1～2学年に2部制を導入し、UPE以前の規定値であった1クラス37人体制を改め、1クラス55人と定めた。さらに、第四のコンポーネントとして保護者負担を昼食、制服、労働力に限定し、第五のコンポーネントで、労働力の提供が難しいとされる都市部を除いてPTA費の徴収を廃止した。また、教育行財政における地方分権化と、女子教育の推進を目的とした啓蒙普及活動が全国的に実施された。教育費は生徒数に基づき算出され、一人当たり供与金 (Capitation Grant) として大蔵計画省から各学校に直接供与されている。使途については、ガイドラインはあるものの、各学校の判断に委ねられている。⁷

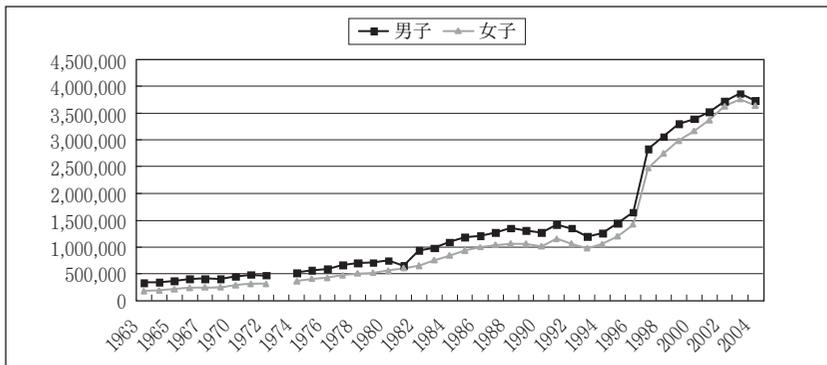
国際的関心をうまく内政に結び付けたムセベニ大統領は国際社会からの強い支持を得てUPE政策を実施することとなった。1997年に策定された国家計画としての貧困撲滅行動計画 (Poverty Eradication Action Plan: PEAP) においても、初等教育は保健医療、農業、道路、水と並んで重点セクターと位置付けられた。この計画は、その後、債務救済の条件として策定されることになった貧困削減戦略ペーパー (PRSP) の土台となった。教育分野の国家計画としては、1998年にはドナーの支援を受け、教育セクター投資計画 (Education Sector Investment Plan: ESIP) が策定され、教育セクター全体における初等教育への優先的な財政配分が明記さ

れた。これを受けて、債務救済による支援費、無償による財政支援等、ドナーからの教育援助も増額された。ウガンダ教育省とドナーの協同関係は良好に進捗し、教育省のリーダーシップの下、毎年共同でESIPのモニタリングが実施されている。

このように、ウガンダにおける初等教育政策は1997年以降、国内外の開発政策に関する動向に左右されながらも急速に実施されてきた。2000年に入り、カナナスクスサミットにおいて、万人のための教育 (EFA) を達成するニーズの高い「優良な国」に対して資源の集中化を図るPRSPファーストトラックイニシアティブ (FTI) が提唱されたが、ウガンダはいち早くモデル国としての地位を確立し、2004年にはFTIの第一グループに選ばれた。これにより、ウガンダは国際的にも効果的な教育計画を持つと認知され、名実ともに「万人のための教育」目標の達成のために国際的な資源の集中を受けることとなった。

(2) UPE政策の初期的効果

UPE政策の効果は、急激な就学者数の増加によって如実に現れた。1996年には約280万人であった初等教育生徒数は、UPE政策が導入された1997年1月には540万人に急増した。⁸ この結果、純就学率は約91%となった。就学人口はその後上昇し、2004年には760万人に達したと報告されている。⁹ 2004年の純就学率は、全体で90.01%、男女別では、男子92.51%、女子87.6%となっている。¹⁰ 第1図を見ると、独立期以降、初等教育就学者数



出所：Uganda, Ministry of Education and Sports, Education Management Information System (EMIS) Data, Ministry of Education and Sports, 2005.

第1図 独立以降の初等教育就学人口の推移

は概ね順調に伸びているものの、UPE 政策が導入された1997年前後で男女ともに大きく変化していることが分かる。

また、政府の初等教育への財政措置を受け、教員数は10万人から14万人に、学校数も1万校から1万4千校に、それぞれ増加した¹¹。増加率でみると、教員数および学校数の増加率は41%であり、生徒の増加率である171%には遠く及ばないが、教員一人当たりの生徒数を増やすことにより対応策が取られたことは前述したとおりである。教員一人当たりの生徒数は2000年時点で65人と目標値である55人を上回っていたが、2004年には54人と目標値を達成した。低学年では2部制を取っているため、一教室あたりの生徒数は、2000年に106人に上っていたが、2004年には85人に改善された。

さらに、教育の質の面でも政府の介入によりいくつかの改善点が見られる。教員のインサービス訓練が行われ、訓練された教員数はUPE 以前の1996年には59,747人であったが、

2002年には107,009人に増加した¹²。教科書配布については、教育省に設置された教材ユニットが、経常予算を通して大量配布した。1996年には4：1であった教科書対生徒比率は、1997年のUPE 導入後には9：1まで悪化したものの、2000年には5：1にまで回復している。

このように、ウガンダのUPE 政策の初期的効果は、初等教育へのアクセスの拡大とそれに対する質的措置が特徴である。しかし、質的措置については、教師一人当たりの生徒数の増加に代表されるように、就学者の増大に対応しきれていないのが現状であり、教育の質の低下に負の影響が出ている可能性は高い。

(3) UPE 政策の初期的課題

UPE 政策が急激な生徒数の増加をもたらしたことにより、同政策は財政的、教育的な意味で多くの初期的課題を残すこととなった。まず、財政的な側面からは、UPE の効果と

課題は拮抗している。1997年以前には、公立の初等教育の費用の約8割が家計負担となっており、このうち、授業料等、学校で徴収される費用は約半分に及んでいた¹³。従って、ウガンダにおいては、一方で、この初等教育無償化政策が家計の教育費負担の軽減につながった。しかし、他方で学校の財政の改善には必ずしもつながらなかったようである。

第2表は、筆者が1998年にウガンダに滞在した折に調査した、あるウガンダの東部に位置する典型的な農村の学校における7年生（初等教育最終学年）から徴収される金額を UPE 政策導入前後で比較したものである。これによれば、学校の一人当たりの財政は、半減しているようである。しかし、実際は、UPE 政策導入前には授業料未納である生徒が全体の3分の1を超えることも珍しくなかった状況であったため、全体の財政状況は改善したとは言えないが、実際に悪化したとも言いがたいとみるのが妥当であろう。このため、UPE 政策後も授業料を課している学校があると報告されている¹⁴。

また、教育費の家計負担については、授業料の無料化により60%削減されたとの分析報告もあるが¹⁵、未だ授業料を徴収する学校もあるため、教育省の調査によれば、55%の初等教育退学者がこれらの直接費用のために退学したとも報告されている¹⁶。さらに、制服、昼食、学習帳、学校建設資材などは家計負担として残っていることから、貧困層にとっては教育費の家計負担が未だ重くのしかかっていることが推察される。

教育的側面からは、教育の内部効率性といわれる退学率（dropout）と留年率（repetition）の増加が、UPE 政策下で最も深刻な課題である。2000年から2003年の全国統計でも、退学者は約29万7千人から34万3千人と15%増加した。2004年に全体の退学率は4.5%となっている。進級を奨励する政策（Automatic Promotion Policy）があるにも拘わらず、UPE 導入後の留年率は11~13%で推移している。年間の全国平均留年率は2004年には UPE 後の最高記録13%を記録した。こうした内部効率性の悪化は、初等教育へのアク

第2表 生徒一人当たりからの平均収入事例：7年生（1学期分）

（単位：ウガンダシリング）

	UPE 導入前	UPE 導入後
授業料	2,000	0
初等修了試験料	4,000	4,000*
教員給与補填	4,000	0
給食	2,000	0
コック雇上費	1,000	0
楽器等、音楽経費	1,000	0
夜間警備	1,000	0
政府からの UPE 供与金	0	2,700
合計	15,000	6,700 (2,700)

出所：西村幹子『ウガンダ教育分野企画調査報告書』、国際協力機構、1998年より筆者作成

注*：2000年より政府負担となった。

セスが拡大したことによる質の低下というトレードオフ現象により生じているとも考えられる。しかし、これまで学校に来ることができなかった子どもたちが教育を受ける機会を与えられた一方で、留年や退学を繰り返しているとすれば、教育の達成度という意味での UPE 政策の効果そのものが問われることになる。

・ 教育における公平性の論点

UPE 政策は「万人のための教育」世界会議の提唱に従って、全ての子どもたちに初等教育への平等なアクセスを保障するために実施された。しかし、平等なアクセスは公平な学習を保障しているのだろうか。

平等性 (equality) と公平性 (equity) は、しばしば混同して用いられることがある。しかし、この二つの概念は根本的に異なるものである。平等性は全ての人々が等しく扱われている「状態」を指すのに対し、公平性は、様々なグループの扱われ方について一定の価値判断をもって対処することを指す¹⁷。この意味で、公平性は「判断基準」が入っている概念である。たとえば、所得水準、性別、宗教等の学生のカテゴリーによる教育へのアクセス、資源、成果において公平性を持つには、カテゴリー別の人々の状況に応じた対応が必要となる。したがって、公平性の問題は、学生のカテゴリーやそれらの優先度の点で、政策上の価値判断を含むことになるのである。公平性の最も重要な観点は、人種、性別、居住地域、民族、障害、言語等のステータスに

より、ある人口の中で教育の資源やサービスの分配が公平に行われているか、を問題にする点である。

公平性には、水平の公平性 (horizontal equity) と垂直の公平性 (vertical equity) という概念がある¹⁸。水平の公平性とは、カテゴリーが同じ人々の間で同等に扱われることを指し、垂直の公平性とは、異なったカテゴリーに属する人々が異なった扱いを受けることを意味している。例えば、所得税の徴収を考えればわかりやすい。所得の同じ人は同額の税金を納め、所得の高い人は低い人よりも高い税率が課せられている。水平と垂直の考え方を念頭に置くと、平等性と公平性の概念の違いはより鮮明となる。

「万人のための教育」政策は、全ての人々に等しく教育を受ける機会を与える、という意味で平等な状態を想定している。しかし、その平等な「状態」を達成するためには、教育政策においてある一定の価値判断を含む公平性の概念が組み込まれる必要がある。ウガンダの教育政策の文脈において、公平性を考慮した教育政策のために必要なカテゴリーと呼ばれる基準となるのは、性別や年齢などの属性や支出階層や親の教育レベル、兄弟姉妹の数といった従来からある社会経済的指標に加え、エイズ等による孤児や親の教育レベルが判明しない遺児が挙げられる¹⁹。異なった環境下にある子どもたちに対して同じ政策が適用されることの有効性は、こうしたカテゴリーに属する子どもたちの間で平等な状態が確保されているのか、という観点から分析するこ

とができる。

教育のアクセスと公平性には潜在的な対立関係があると言われる。これは、家庭によって様々な資源が異なるからである。²⁰ 90%以上の初等教育就学率を達成しているアジア諸国においても、家庭の持つ社会経済的資源や居住地域によって、教育の質やアクセス条件には格差が存在している。²¹ また、ウガンダの UPE 政策は、全ての子どもの教育費用を一律に算出しているが、遊牧民やストリートチルドレン等、辺境に追いやられた人々とそうでない人々の就学にかかる費用にはかなりの差が存在していることが指摘されている。²² また、家事労働や兄弟姉妹の世話、農作業等、家業の手伝いなど、貧困地域においては教育の機会費用も高い。したがって、異なった環境に置かれた人々のグループによって教育を受けるための費用は様々であり、「万人のための教育」を達成するためには、それぞれに対応したコストを考慮した政策の実施が求められることになる。

これまで課されてきた授業料が無料化されるという UPE 政策に対して、貧困層の子どもたちは敏感に反応し、就学しているかもしれない。しかし、授業料以外の様々なコストによって就学の継続が困難であるかもしれないのである。こうした困難さは退学や留年という実際の行動によって現れる。したがって、本稿における以下の分析では、初等レベルの学年の就学達成度、退学と留年を含む教育の内部効率性、そして世帯の教育費支出がどのようなグループの特徴に規定されているのか

について実証分析を行い、UPE 政策の公平性を検証する。

． UPE 政策の公平性に関する実証分析の方法

(1) データ

本稿で用いられるデータは、2003年8月から10月および2005年8月から10月に貧困・環境・農業技術プロジェクト (Research on Poverty, Environment, and Agricultural Technology: REPEAT)²³ の一環として国際開発高等教育機構 (FASID) とマケレレ大学が共同で収集したウガンダ農村部のパネルデータである。2003年のデータには940世帯、2005年のデータには896世帯が含まれている。このデータは、治安上問題のある北部地域を除く全地域の農村部において、行政単位の最小単位である LC (Local Council) 1 のレベルで多段抽出法によりサンプルを確率抽出している。このため、人口の9割以上が居住するウガンダ農村部の一般的な状況を把握するのに適したデータである。

2003年のデータには2,265人、2005年のデータには2,451人の小学校の生徒が含まれている。このうち、1,827人は2003年時点で小学生であり、かつ2005年のデータにおいても追跡可能な、両年のデータに含まれる子どもたちである。データの傾向を見ると、1,827人のうち、336人 (18.4%) は2003年から2005年の期間に順調に2学年進学している。2年間に少なくとも一回留年した生徒は、1,170人 (64%) に上る。120人 (6.7%) は退学し

ており、33人（1.8%）は小学校を卒業し、進学しなかった生徒である。143人（7.8%）は中学校へ進学している。22人の生徒については、2005年のデータが欠損しており、分析に含めることができなかった。

初等教育の学齢児童のうちで実際に小学校に就学している生徒の割合を示す純就学率は、2003年のデータでは、男子86.1%、女子86.9%である。2005年には若干改善され、男子88.2%、女子90.5%となっている。教育省より発表されている全国データは男子の方が女子よりも若干就学率が高いと報告されているが、本データによれば、両年ともに女子の純就学率が男子の値を若干上回っている。就学率全体が全国データよりも若干低いのは、都市部を含んでいないためである。しかし、その差は僅かであり、就学率の高さに関しては、使用するデータは概ね全国データと同等であると判断される。

(2) 分析方法

以下の分析においては、就学達成度、留年、退学、教育費といった分析の対象がそれぞれ定量的な性質という意味において異なることから、異なった分析方法を用いる。就学達成度および教育費については、2003年のデータを用い、記述統計、プロビット解析およびOLS回帰分析により定量的にUPE政策下におけるそれぞれの規定要因を分析する。留年と退学については、2003年と2005年の推移を判定する必要があるため、2003年と2005年のパネルデータを用いて一人ずつ進学、留年、

退学という進路を追跡する。そして、その結果をもとに、留年と退学の規定要因に関し、マルチノミナル・ロジット・モデルを用いて解析する。各分析方法については、以下の各細項目に記述するとおりである。

(2)-1 就学達成度の規定要因

就学達成度の規定要因分析については、まず所得階層別の就学達成度をUPE前後で比較するため、記述統計により学年別の修了率を分析する。具体的な手法としては、UPE後のグループを15～19歳（UPE政策導入時点で9～13歳）、UPE以前のグループを20～24歳（UPE政策導入時点で14～18歳）と仮定し、その変化を見る。14歳以下の子どもを分析の対象としない理由は、2003年時点で未だ就学している可能性が高いためである。

次に、就学達成度に関しては、まず就学しているか否かについて2003年時点で就学年齢である6～12歳を対象としてプロビットモデル⁽¹⁾による分析を行う。

$$Prob(E_{ij} = 1) = f(C_{ij}, H_j, X_j, R_j) \quad \dots\dots(1)$$

E_{ij} は、世帯 j の子ども i が就学している場合を1としたダミー変数である。 C_{ij} は世帯 j の子ども i の年齢および孤児のステータスに関するダミー変数、 H_j は世帯 j の世帯主の年齢（40代をベースグループに設定）、性別、宗教を含む世帯主の特徴を表す。ウガンダにおいては、孤児はエイズ孤児である可能性が高く、困難な状況下におかれていると

想定することができる。²⁴ X_j は世帯 j の社会経済的背景に関する変数であり、父親および母親の教育年数、世帯における6～18歳の子ども数、一人当たりの世帯支出対数（米ドル変換値）、家財価値対数（米ドル変換値）および所有あるいは管理する土地の面積対数（エーカー値）を含む。また、父親、母親の教育レベルが不明である子どもについても、ダミー変数を用いた変数を作成し、差が分析できるように配慮している。²⁵ さらに、 R_j は西部と東部を示す地域的特徴のダミー変数である。なお、男女別の傾向を見るため、男女それぞれについてモデル(1)を用いて分析する。

次に、UPE 政策の影響をコントロールした上で、就学達成状況がどのような社会経済的影響を受けているかについて分析を行うため、学年修了率に関するプロビットモデルによる解析を行う。修了率という場合、通常は最終学年である7学年の修了率を測ることが初等教育の達成という意味では望ましいが、ウガンダの場合、6～7年の高学年については、20歳を過ぎても留年や退学を繰り返しながら進学するケースもあるため、達成度を測るには問題が生じる可能性が高い。したがって、本稿においては、4、5学年を対象としてそれぞれの学年の達成度を分析することとする。なお、男女別の傾向を見るため、男女それぞれについてモデル(2)を用いて分析する。

$$\begin{aligned} \text{Prob}(A4_{ij} \text{ または } A5_{ij} = 1) & \dots\dots\dots(2) \\ & = f(UPE_{ij}, C_{ij}, H_j, X_j, R_j) \end{aligned}$$

$A4_{ij}$ および $A5_{ij}$ は、それぞれ4学年および5学年を修了したか否かのダミー変数である。説明変数の UPE_{ij} は上述した定義に従い、UPE 世代を2003年時点で15～19歳とし、UPE 以前の世代を同年に20～24歳のグループと仮定した上で、UPE 世代を1としたダミー変数である。 C_{ij} は世帯 j の子ども i の年齢を表す。孤児であるか否かのダミー変数は、18歳以下の子どもについて収集されているため、ここでは使用することができない。 H_j, X_j, R_j は(1)式と同様、世帯主の特徴、世帯の特徴、地域の特徴をそれぞれ現す変数である。なお、親の教育年数についても18歳以下についてのみデータが収集されているため、この分析では代替案として世帯構成員の男女別最長教育年数を用いる。

(2)-2 教育の内部効率性の規定要因

教育の内部効率性を示す主な指標に留年と退学がある。2003年と2005年のパネルデータを用い、両年の間に、それぞれの生徒が進学、留年、退学という3つの進路をどのようにたどったのかについて、記述統計を用いて概観する。また、進学、留年、退学を含む従属変数を設定し、以下に記すマルチノミナル・ロジット・モデル(3)を用いてその規定要因を男女別に分析する。

$$\begin{aligned} \text{Prob}(D_{ij} = 1, 2, 3) & \dots\dots\dots(3) \\ & = f(C_{ij}, H_j, X_j, R_j, S_{ik}) \end{aligned}$$

D_{ij} は、世帯 j の子ども i が順調に進学し

た場合を1、留年した場合を2、退学した場合を3と設定している。 C_{ij} 、 H_j 、 X_j 、 R_j については、(1)式と同様、 C_{ij} は子どもの特徴、 H_j は世帯主の特徴、 X_j は世帯の特徴、 R_j は地域を示す。ただし、変数構成の変更点としては、子どもの特徴(C_{ij})には年齢や孤児のステータスだけでなく、非直線的傾向を観察するため、年齢の二乗が含まれている。また、世帯の特徴(X_j)については、世帯構成員の最高学歴ではなく、子ども本人の父親および母親の教育レベルが変数として用いられている。

S_{ik} は子ども*i*が通っている学校の特徴を示す変数である。ただし、この変数は2005年のデータで収集され始めたため、2005年に通学していない子どもについては学校のデータが欠損している。従って、本稿の分析においては、留年についての学校要因の影響は分析することができるが、退学についての同様の影響を分析することができないという限界がある。学校の特徴(S_{ik})としては、公立、私立の別、全寮制と全日制の別を示す2つのダミー変数と徒歩で家から学校まで通うのに要する時間(分)で表した学校までの距離が含まれる。

(2)-3 家計の教育費支出の規定要因

まず、初等レベルの教育費支出の現状を分析するため、2003年のデータを用い生徒一人当たりの家計の教育費支出を独自に算出した。データに含まれる値が世帯全体の教育費総額であるため、以下の方法で一人当たりの平均

を算出することとした。まず、小学校あるいは中学校に通う子どもしか有さない世帯を抽出し、一人当たりの小学校あるいは中学校における教育費として平均値を算出した。次に、この生徒一人当たりの教育支出額の小学校対中学校の支出比率を算出し、1:8.7を得た。続いて、小学校および中学校に通う生徒を持つ世帯の教育支出にこの比率を当てはめ、小学校および中学校の生徒一人当たりにかかる費用を算出した。このようにして得られた最終的な小学校対中学校の家計の一人当たり教育費支出比率は1:9.8となった。この数値は2001年にAppletonによって得られた数値とほぼ同様であった²⁶。したがって、厳密に収集された一人当たりの教育費には及ばないものの、かなり実際の状況を反映した数値を得たと考えられる。こうして得られた教育費とそれが家計支出全体に占める比率が一人当たりの支出階層別にどのように異なっているのかを記述統計により分析する。

次に、教育費支出および教育費負担率に関しては、OLS回帰分析を行う。ここにおいては、世帯レベルで算出した初等教育に関する支出総額を使用する。子ども個人ではなく世帯レベルの教育費を変数としたのは、独自に算出した一人当たり教育支出を使用すると、子どもの性別や孤児のステータスなどの属性の影響をコントロールすることができないためである。回帰式は、(4)、(5)のとおりである。

$$\ln(EX_j) = f(H_j, X_j, R_j, c_j) \quad \dots\dots\dots(4)$$

$$\ln(B_j) = f(H_j, X_j, R_j, c_j) \dots\dots\dots(5)$$

家計の初等教育支出総額対数 (EX_j) については、先述した教育費支出の計算方法で、初等対中等の教育費比率を基に算出したものである。世帯の初等教育費負担率 (B_j) は、世帯の初等教育費が家計全体に占める割合を対数化した数値である。初等教育費総額 (EX_j) だけでなく、教育費負担率 (B_j) を用いることにより、世帯の教育に関する支出の優先度合いを測ることが可能となる。

説明変数のうち、世帯主の特徴を示す H_j および地域を示す R_j の各変数グループについては、上述した(2)式と同様の変数を用いた。また、世帯の教育支出は、個人レベルではなく、世帯レベルの分析であるため、世帯の特徴を示す X_j 中の教育レベルについては、親の教育年数に代わり世帯のメンバーの最長教育年数を男女それぞれについて抽出した。また、新たな変数である c_j は、先行研究の

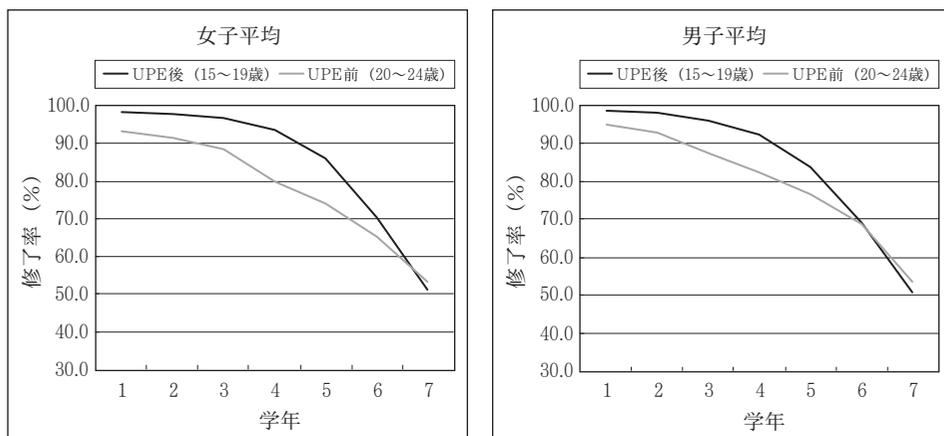
費用分析から不利となることが予想される女子や孤児に注目し、女子のみを有する世帯のダミー変数と世帯の子どもの数に占める孤児の割合を含む世帯の子どもの特徴を示すものである。

V. 分析結果

本項では、就学達成度、内部効率性、教育費用の3つの側面についての分析結果を記述する。

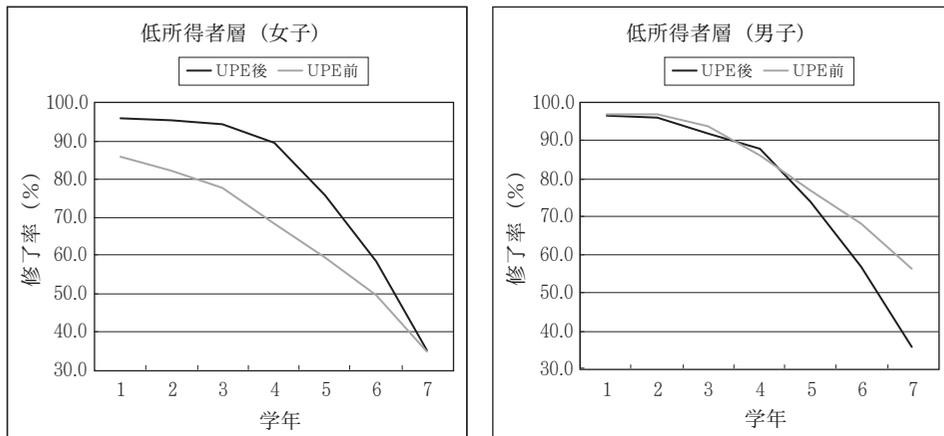
(1) 就学達成度

就学状況には、UPE 政策の導入前後で一般的に大きな改善が見られる。2003年時点で15～19歳を UPE 以後（1997年時点で9～13歳）、20～24歳を UPE 以前（1997年時点で14～18歳）のグループと仮定すると、第2図に示すように、初等教育の就学状況は、男女ともに大きく改善されているが、女子の方により大きな改善が見られる。5学年に到達す



出所：西村、山野、笹岡 (2006) 「ウガンダにおける就学状況と私的教育的支出」『アフリカレポート』、No.42、22頁

第2図 UPE 政策前後の男女別就学状況



注：低所得者層は、一人当たり世帯支出の下位40%の世帯の男女を指す。
 出所：西村、山野、笹岡(2006)「ウガンダにおける就学状況と私的教支出」『アフリカレポート』、No.42、23頁

第3図 低所得者層の男女別就学状況

る児童の割合は、女子で74%から86%と12%、男子で76.5%から86%に9.5%上昇した。UPE政策が男子よりも女子に影響が大きいという分析結果は、Deininger(2001)がUPE政策導入直後の1999年のデータを用いて分析した結果と一致している。²⁷

他方、初等教育最終学年である7学年の修了率には2003年度のデータではUPE政策の効果が見られない。これは、UPE政策が修了率に効果を及ぼしていないという可能性と、15~19歳の中には、未だ小学校に就学している生徒が含まれているという可能性が考えられる。2005年のデータを下に同様な図を作成した結果、これらのグループにおいては、女子については、UPE後のグループの7学年の修了率がUPE前のグループを上回っているのに対し、男子の到達度はそれを下回っているという結果を得た。したがって、UPE政策の初等教育修了率に対する効果は女子により強く出ていると結論づけることができる。

では、UPE全体の効果は、貧困層に対して具体的により強く働いたのであろうか。一人当たり世帯支出を階層別に見て、全体平均と比較すると、第3図に示すように、低所得者層(下層40%)の男子についてはほぼ効果が認められないのに対し、女子の間で、就学状況に目覚しい改善が見られる。実際、女子の4~5学年の修了率は、約15~20%も上昇している。これは、UPE政策の直接費用の軽減と女子教育の啓蒙普及活動により、貧困層女子の就学状況に少なからず影響を及ぼしたためと考えられる。貧困層の男子の就学に影響が見られないことは、UPE政策を貧困政策として位置づけること自体に疑問を呈するものである。教育にかかる直接費用の削減だけでは就学の改善には至らない農村部の貧困層の男子の状況をより詳細に調査し、公平性の観点からそのニーズに応えることが必要であらう。

プロビット分析の結果は、第3表に示すと

おり、就学には男女ともに年齢が大きく作用していることが分かる。これは、男女ともに就学年齢である6歳以降に入学する子どもが多いためであると考えられる。また、世帯の特徴を見ると、経済的要因よりも社会的要因の方が子どもの就学に影響していることが分かる。男子は女性の世帯主の世帯に属することや比較的都市部に近い中部において就学していない傾向があり、女子は母親の教育年数が高いほど就学しているという状況となっている。これらは、どれも既存の概念を踏襲したものであり、男子は就業という機会費用の高い場合に就学しない傾向があるのに対し、女子の就学にはより母親の教育に対する考え方が影響しているようである。しかし、ここで最も重要な点は、世帯支出、家財、土地等の経済的な要因が統計的に有意な要因として現れていないということである。これは、

UPE 政策が少なくとも直接費用という側面においては、貧困層の就学を妨げる要因をある程度除去したためであると考えられる。

プロビット分析から推計された UPE 政策の4学年および5学年の達成度への効果としては、UPE 政策は4学年および5学年の女子の修了率を約11%上昇させたことが分かった。しかし、男子については、4学年の修了率の4.4%の上昇に留まっており、5学年以上についての統計的に有意な効果は得られなかった。なお、女子についても、6学年および7学年への UPE 政策の効果は得られなかった。この分析結果は第1図に見られた傾向とほぼ同様である。したがって、UPE 政策は男子よりも女子により高い効果をもたらしたことが確認できる。

これまで就学自体について貧困層、特に貧

第3表 就学および修了率の規定要因（2003年のデータを使用）

	規 定 要 因	
	男 子	女 子
初等教育における就学 (6~12歳)	(+) : 年齢** (-) : 女性世帯主*、中部*	(+) : 年齢**、母親の教育年数*
4 学年の就学達成度 (15~24歳)	(+) : UPE 世代*、世帯男性の最長教育年数*、家財価値* (-) : 女性世帯主*、カトリック教徒*、西部**	(+) : UPE 世代**、世帯男性の最長教育年数*、世帯女性の最長教育年数*、一人当たりの家計支出* (-) : 世帯主の年齢 (20代)**、所有/管理する土地**
5 学年の就学達成度 (15~24歳)	(+) : 家財価値** (-) : カトリック教徒、所有/管理する土地**、西部**	(+) : UPE 世代*、世帯女性の最長教育年数*、家財価値*、一人当たりの家計支出** (-) : カトリック教徒**、所有/管理する土地**

注：**は有意確率1%、*は有意確率5%を表す。

出所：M. Nishimura, T. Yamano, and Y. Sasaoka, "Impacts of the Universal Primary Education Policy on Educational Attainment and Private Costs in Rural Uganda", *National Graduate Research Institute for Policy Studies mimeo*, 2005をもとに筆者作成

困層女子のアクセスが改善されたこと、また4、5学年の達成度についてもUPE政策の一定の効果を見た。しかし、一時点での就学ではなく、ある一定の期間就学したことを示す就学達成度については、未だ多くの社会経済的要因が強く影響していることも事実である。

第3表に示すとおり、UPE政策は4～5学年レベルまでの修了率には一定の効果を及ぼしたものの、家財価値、土地面積、宗教、世帯人員の教育レベル等の社会経済的要因が、UPE政策の影響をコントロールした上でも修了率に影響していることが分かる。特に、男子よりも女子の4学年、5学年の修了がより多くの社会経済的要因に規定されている。例えば、一人当たり家計支出や女性あるいは母親の教育年数は男子の修了率には影響しないが、女子には影響している。女子は家計が貧しいほど、また母親の教育年数が短いほど5学年を修了しない傾向がある。女子の継続的な就学はより世帯の経済状況に影響を受けること、母親の教育が女子の学校へのアクセスだけでなく、継続的な就学にも影響を及ぼしていることが示唆されている。

男子については、世帯主が女性である場合に、4学年まで修了しない傾向がある。これは、女性の世帯主の場合には、男子が世帯主としての役割を早くから補助する作用があるためと考えられる。さらに、男女ともに世帯が所有あるいは管理する土地面積が大きいほど修了しない傾向があり、子どもの労働力としての側面が教育の機会費用となって現れて

いると考えることができる。なお、他の要因を一定に保った上で、カトリック教徒がより修了していないという結果については、先行研究で示唆されている結果とは異なっており、厳密にはよりフィールドに密着した更なる調査を待たねばならない。²⁸

興味深い点は、4、5学年の修了率に対するUPE政策の効果は、男子よりも女子に対して高い一方、女子の修了率はより多くの社会経済的要因から影響を受けているということである。すなわち、UPE政策の有無にかかわらず、社会経済的な地位が少なからず子どもたち、特に女子の継続的な就学に影響を及ぼしていると考えることができる。そしてこれらの要因は、一時点の就学という行為そのものを分析した際には表面に浮かび上がってこない現象であった。この意味で、ここには教育へのアクセスを就学率という一時点での就学行動に限って調査することの危険性が示されている。就学を継続することについて調査する意味は、子どもたちの学習を保障するだけでなく、教育のアクセスと公平性を追及する意味でも重要になってくる。

(2) 教育の内部効率性

前項では、UPE政策は、女子、中でも貧困層の女子の初等教育へのアクセスに最も大きな影響を及ぼしたことを確認した。就学という意味では、貧困層の障壁はUPE政策以前と比較して低くなったと評価することができる。ただし、UPE政策の修了率への効果は、男子では4学年、女子では5学年までに

留まっており、これらの学年を修了するか否かは、多くの社会経済的要因から影響を受けていることも分かった。しかし、これらの分析では、実際に子どもたちの進路がそれぞれの規定要因からどのように影響を受けるかを知ることはできない。つまり、初等教育を修了するまでには、進学、留年、退学という段階的な課題があり、どのようなグループの子どもたちが留年や退学をしているかについてさらに分析を進める必要がある。

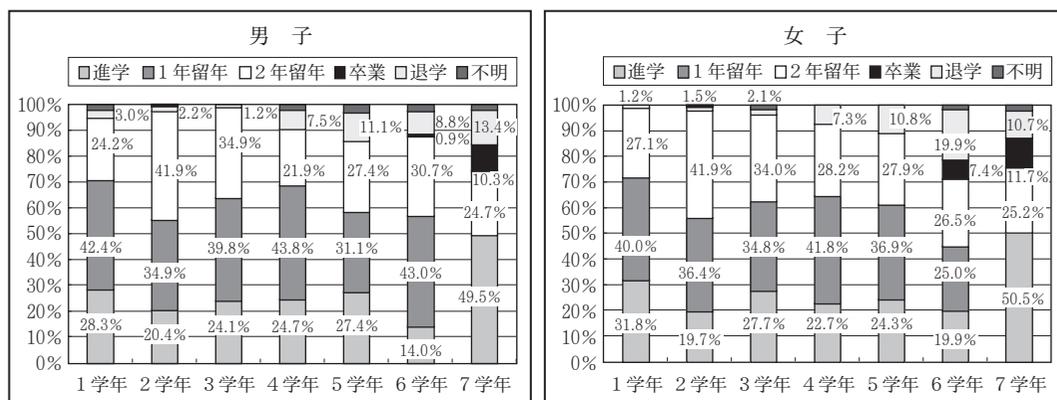
第4図は進学、留年、退学の割合を男女別学年別に示したものである。退学と留年の傾向には男女間で大きな差が見られる。最も退学しやすい学年は、男子は初等最終学年の7学年、女子は6学年であり、それぞれ退学率は13.4%、19.9%となっている。留年については、2003年から2005年の2年間の期間に、男子では34.8%が一度留年し、30.5%が2度留年している。女子では、これらの数値はそれぞれ31.2%、31.4%となっている。最も留年しやすい学年は男女ともに2学年であるが、

全学年を通して留年率は非常に高いことが示されている。

男女別の特徴としては、男子は6学年で留年した後、初等教育の卒業試験年次に当たる7学年で再度留年する割合が高いのに対し、女子は一度6学年で留年した後は、留年ではなく退学する傾向があるということが挙げられる。すなわち、男子は留年しながらも卒業しようとする傾向があるのに対し、女子は留年を繰り返して一定の年齢に至ると退学のプレッシャーにさらされることが示唆されている。

こうした留年や退学の規定要因を分析するため、進学、留年、退学という3つのカテゴリを持つ従属変数を用い、前項で説明した生徒の個人要因、世帯要因、学校要因に分けた説明変数を用い、マルチノミナル・ロジット・モデルによる推定を行った結果は第4表に示すとおりである。

まず、留年については、父親の教育レベルは男子には影響を与えないが女子の留年に負



注：7学年の進学は中学校への進学を指し、1年留年した後に中学校へ進学した生徒を含む。
出所：筆者作成

第4図 2003～2005年の男女別進学、留年、退学の動向

第4表 留年および退学の規定要因（2003年および2005年のパネルデータを使用）

	規 定 要 因	
	男 子	女 子
留年	(+) 公立校*、学校までの距離* (-) 年齢二乗値*、母親の教育年数*、母親の教育が不明†	(+) 公立校*、学校までの距離* (-) 父親の教育年数*、母親の教育年数†、父親の教育年数が不明†
退学	(+) 年齢二乗値* (-) 年齢*、母親の教育*	(+) 年齢二乗値†、兄弟姉妹の数† (-) 母親の教育年数*、母親の教育年数が不明†、家財価値*

注：(+)は留年および退学を促進する要因、(-)は抑制する要因を示す。*は有意確率5%、†は有意確率10%を表す。

出所：山野、笹岡との研究成果を基に筆者作成

の影響を与えている。これに対して、母親の教育レベルは男女ともに留年を抑制する作用があることが分かる。親の学歴が不明であることが予想に反して留年を抑制する作用があることは、学校に行くことができている場合、親の教育レベルが不明な生徒は親戚や里親など、何らかの形で社会的に保護されていることによるものと考えられる。孤児についても、統計的に有意な結果が現れなかったことから、先行研究が指摘するように、ウガンダにおいては、孤児や遺児が比較的裕福な家庭に引き取られることがあり、少なくとも、学校に就学している孤児や遺児については、留年するリスクが高くなることはないことが判明した。

学校要因については、予想通り、私立校よりも公立校において、また全寮制よりも全日制において、より留年の確率が高い。また、学校への距離が遠いほど留年の確率が高く、この影響は女子により強い傾向が見られる。³⁰したがって、公立学校の質の問題、農村部より辺境地における学校整備の遅れが留年に影響していると考えられる。

退学については、留年よりもさらに男女間の相違が鮮明である。男子の退学は、年齢と母親の教育年数にのみ影響されているのに対し、女子の退学は年齢や母親の教育年数だけでなく、より多くの社会経済的要因に影響されている。具体的には、6～18歳の兄弟姉妹の数が多きことや家財の所有が少ないことが女子の退学に結びついていることが判明した。これらは男子には影響していないことから、世帯が財政的に困窮した場合、また兄弟姉妹が多い場合には、女子よりも男子を優先的に就学させる傾向があることが示唆されている。この分析結果は、先にみた修了率に関する分析結果と符合する。すなわち、UPE政策の導入をコントロールした上で、女子の修了率がより多くの社会経済的要因から影響を受けていたのと同様、女子の退学率は、UPE政策の下でも多くの社会経済的な影響を受けているということである。つまり、UPE政策の有無にかかわらず、社会経済的な地位が少なからず子どもたち、特に女子の継続的な就学に影響を及ぼしているのである。UPE政策が貧困層女子の教育へのアクセスを拡大し

たという Deininger (2001) らの結論は、この意味で再考されねばならない。アクセスを一時点の就学と捉えれば、確かに UPE 政策は貧困層女子に他の子どもたちと同様な初等教育への「平等な」アクセスを保障したかもしれない。しかし、「万人のための教育」を継続的な就学ととらえた場合、必ずしも貧困層女子が平等なアクセスを保障されていないのである。一時点の就学と継続的な就学は、比較するまでもなく、学習の成果に影響を及ぼすのは一時的な就学ではなく、継続的な就学である。この意味でも、UPE 政策下においても社会経済的格差による結果の不平等が生まれていると考えることができる。

以上の分析結果から、教育の公平性という視点から UPE 政策を検証する場合には、教育の機会（あるいはアクセス）そのものとの見え方に注意する必要があることが分かる。また、教育の機会と公平性の両立が、少なくとも、「万人のための教育」世界会議で謳われているほど、単純に達成されるものではないということも分かってくる。第2章で述べたとおり、教育の公平性を考察する際には、アクセスと公平性の対立関係に注目して、平等なアクセスを保障することの意味について政策的示唆を得ることが重要である。この視

点に立ち、次節では、アクセスと公平性の対立関係について分析をさらに深めるため、教育費用についての分析結果を考察する。

(3) 教育費負担の規定要因

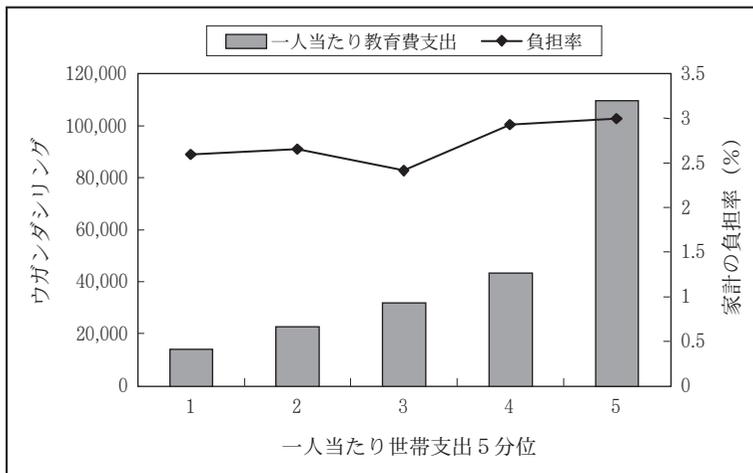
既述のとおり、1997年以前のウガンダにおいては、私的教育費は他国と比較しても高く、家計を圧迫し、非就学や退学に繋がる要因となっていた。UPE 政策はこの意味で、教育を需要する側への直接的な介入であり、家計負担を軽減することにより就学を促進する政策として注目されている。

実際の UPE 政策後の家計負担をみると、データから独自に算出した生徒一人当たりの教育費は、初等教育レベルで年間約41,800シリング（約21ドル）であったが、支出レベルに大きな格差があるため、支出の分布位置の中心（中央値）は約15,000シリング（約7.5ドル）となった（第5表参照）。家計に占める生徒一人当たりの教育費の割合（負担率）は、平均で約2.7%と低く抑えられており、初等レベルにおいては低い家計負担の達成という意味で UPE 政策の効果が見られる。しかし、負担率には非常に大きなばらつきがあり、最大で家計の約4割を初等レベルの生徒一人の教育費に支出しているという結果を得た。

第5表 一人当たりの教育費および教育費負担率

	平均値	標準偏差	中央値	最小値	最大値	観察数
費用(ウガンダシリング)	41,816	78,960	15,000	28	700,934	2,216
負担率(%)	2.70	3.62	1.61	0.00	44.12	2,216

出所：M. Nishimura, T. Yamano, and Y. Sasaoka, "Impacts of the Universal Primary Education Policy on Educational Attainment and Private Costs in Rural Uganda", *National Graduate Research Institute for Policy Studies mimeo*, 2005をもとに筆者作成



出所：筆者作成

第5図 階層別家計における初等レベル一人当たり生徒の教育費支出と家計の負担率

第6表 教育費および教育費負担率の規定要因

	規定要因
一人当たり教育費	(+) 世帯主の年齢 (60代以上**), 家財価値**, 一人当たり世帯支出**, 子どもの数 (6~12歳)** (-) 世帯主の年齢 (20代**~30代**), 女子のみの世帯**
教育費負担率	(+) 世帯主の年齢 (50代†), イスラム教徒*, 家財価値*, 中部** (-) 世帯主の年齢 (20代*~30代†)

注：(+)は教育費および負担率を上げる要因、(-)は下げる要因を示す。

**は有意確率1%、*は有意確率5%、†は有意確率10%を表す。

出所：M. Nishimura, T. Yamano, and Y. Sasaoka, "Impacts of the Universal Primary Education Policy on Educational Attainment and Private Costs in Rural Uganda", *National Graduate Research Institute for Policy Studies mimeo*, 2005をもとに筆者作成

教育の公平性の視点を取り入れるため、一人当たり教育費支出レベルを一人当たり世帯支出5分位毎に見ると、第5図に示すとおり、絶対額では、最下位の世帯と最上位の世帯の差は大きく、7.9倍となっており、子ども一人当たりにかかる教育費は初等レベルですです大きな格差があることが分かる。その一方で、家計に占める割合の差は、支出階層全体を通して僅かとなっている。最貧困層の負担率は約2.6%であるのに対し、最富裕層の

負担率は約3%である。全体としては、一人当たり割く教育費の割合は同等であるが、家計の格差が子どもの享受する教育の質に直接的な影響を受けていることが示唆されている。ここにおいても、平等なアクセスを保障する一方、負担率に関しては、平等であるとしても必ずしも公平とはいえない現状を見ることが出来る。

第6表は、初等レベルの世帯の教育支出とその家計負担率に関し、OLS回帰分析を用

いて分析した結果を示したものである。まず、世帯主が60代以上と高齢である方が40代の働き盛りの世帯主よりも一人当たりの子どもにかかる費用が高くなっている。また、対照的に、20～30代の若い世帯主の世帯では、教育費支出は低くなっている。これは将来の貯蓄計画や支出予定が若い世代により多く、60代以上の世帯よりも支出を抑えなければならない貯蓄要因があるためであると考えられる。また、初等教育レベルの教育費支出総額は、世帯の家財、世帯支出レベル及び子どもの数に正比例している。経済的な富を多く持つ世帯ほど子どもにかかる教育費が高くなることは、先述した記述統計結果のみならず、既存の文献や社会常識とも合致する。

また、世帯の子どもの特徴については、公平性の観点から示唆が多く現れている。他の要因を一定に保った上で、女子のみを有する世帯では、初等教育に割く金額がより少ない傾向がある。ここからは、男子に比べ女子教育の軽視の可能性が推測される。また対照的に、世帯の子どもに占める孤児の割合については、初等教育レベルにおける教育費支出に対する統計的に有意な影響は見られなかった。これは、先述したとおり、孤児を引き取る世帯は比較的裕福であるため、初等教育レベルでは、孤児であることによる教育費という観点からの格差は影響していないことによるものと考えられる。³¹

家計の教育費負担率については、50代の世帯主を持つ世帯、イスラム教徒と中部において負担率が高いことが分かった。中部は首都

カンパラを有し、農村部であっても高い物価の影響や教育により熱心な都市部の影響を受けていることが考えられる。イスラム教徒については、イスラム教の学校において特殊な教材や寄付が要求されることによるものである可能性がある。また、50代の世帯主の世帯が40代の世帯よりも多く教育費を負担していることは、先の60代が多く教育費を支払っていた理由と同様、将来への投資の要因が減少しているためであると考えられる。また、家具・家電や農機具、車輛等を含む家財の所有も負担率を上げる要因となっており、財産に余裕のある世帯ほど教育費により多くの割合を投資する余力があることが分かる。

一方、20～30代の若年或いは60歳以上の高齢の世帯主の世帯、女子のみを有する世帯においては、教育費負担率が低い。世帯主の年齢については、あくまで40代との比較であり、先に見たとおり、若い世帯には将来への貯蓄要因があり、60代以上については、40代よりも医療費等、他の支出に割く割合が高いものと考えられる。公平性の観点から最も重要な示唆は、女子のみの世帯において、教育費総額が少ないだけでなく教育費負担率も低くなっている点である。ここにおいても、世帯内における女子教育への優先度の低さが示唆されていると考えることができる。

結 論

本研究の主な成果として判明した点は以下の3点である。第一に、UPE政策により就学状況は全体として改善され、特に貧困層の

女子の就学状況の改善が著しい。これは、初等教育費の家計負担率が支出階層全てにおいて非常に低くなっていること、政府主導で行われた女子の教育に関する啓蒙普及活動が一定の効を奏したことに依るものと思われる。また、この結果は、先行研究が UPE 政策導入直後に行った分析結果を、その後数年経った時点においても確認することができたという意味でも意義深い。ただし、それらの効果は 4～5 学年の到達度に留まっており、高学年における退学を留めるに至っていないと推測される。

第二に、UPE 政策が貧困層を含む女子に対して就学機会の拡大という点において高い効果を発揮したことが確認できる一方、女子の就学の継続という観点からは、男子に比べより多くの社会経済的障害が存在していることが挙げられる。つまり、女子については、UPE 政策の恩恵を受け、より多くの子どもたちが学校に行くようになったものの、修了や退学に見られる学習の継続という視点から見た場合には、男子に比べて未だ不利な立場に置かれているということである。特に、貧困層の女子がより退学しやすいことから、初等教育へのアクセスを一時点の就学でとらえた場合に見られた効果は、就学の継続の視点から分析すると減退するということは重要な発見である。

第三に、UPE 政策の下でも初等教育費および家計における負担率にはばらつきが大きく、子どもたちが受ける教育の質には世帯の所得が反映する構造となっている。また、負

担率については、経済レベルが異なる世帯の間でほぼ同等となっており、世帯の経済レベルに応じた公平な負担率とはなっていない。また、これらの初等教育費およびその家計における負担率は、社会経済的背景、生徒の性別、地域に影響されている。従って、UPE 政策は、私的教育費用を低く抑え、貧困層女子の初等教育へのアクセスを改善することには成功したものの、教育の質については、社会経済的背景が不利な場合や女子のみを有する世帯においては教育投資が低く抑えられているという意味で、必ずしも平等なものではないことが指摘できる。

以上の推定結果から、初等教育へのアクセスの拡大が、必ずしも平等な教育の質の享受や就学の継続につながるとは言えないことが示唆されている。筆者らが行った先行研究では、ウガンダの UPE 政策が、貧困層の女子の就学にインパクトを与えたことが判明しているが、本研究結果からは、初等教育へのアクセスという意味では最も UPE 政策の便益を受けた貧困層の女子が、就学後の継続的な学習という意味では最も便益を受けていないということが明らかになった。³²つまり、現行の UPE 政策それ自体では、「貧困者のための政策」とは必ずしも言えないのである。この意味で、現行の UPE 政策には公平性の観点がより強く反映されるべきである。

UPE 政策はいわば、教育を需要する側の経済的負担の軽減という単純な政策介入であるが、教育の内部効率については、より焦点を絞った政策が必要である。特に、就学年齢

や就学の継続に関する啓蒙普及等を通して教育を受ける側の態度の変化を求めたり、農村部の学校設備の整備や質の改善等の教育サービスを充実させるなど、公平性の観点を取り入れた教育の需要側と供給側双方へのきめ細かい支援が求められる。また、UPE政策が最終学年の到達度に影響を及ぼしていないことは、10代の子どもの就学に関する機会費用の高さを示唆するものと考えられ、総合的な農村開発戦略との連携も求められている。更に、現行の生徒一人当たりに基づいた教育財政は、学校により多くの人数の生徒を集めるというインセンティブを与える一方、同じ数の生徒の留年を放置することにもなりかねない。内部効率を改善させた学校に報酬を与えることなど、教育財政に教育の質と直結したインセンティブ構造を導入することも一案である。また、一人当たりの教育費の一律性を見直しや格差に応じた負担率の改善等の慎重な対策も長期的な課題であろう。

「万人のための教育」の「万人」とは誰を指すのか。誰が最も「万人」に入りにくいのか。こうした視点をより研ぎ澄ますことにより、「万人」に対して直接費用を軽減するという現行の政策ではなく、貧困層や女子といった「万人に入りにくい人」によりターゲットした施策が求められる。特に、女子の初等教育の就学の継続に対する機会費用をカバーするようなインセンティブの供与、過疎地域における学校施設の整備等の施策は、就学を一時点のものではなく、継続的な学習と捉える場合には特に有効であるといえる。

注

- 1 United Nations, *Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General*, No.A/59/282, United Nations, 2004.
- 2 ウガンダの他、マラウィ、レソト、ケニア、タンザニア等でUPE政策が実施されている。
- 3 Inter-Agency for Basic Education for All, *Meeting the Basic Human Needs: A Background Report for the World Conference on Basic Education for All*, Inter-Agency Commission, United Nations, New York, 1990.
- 4 S. Appleton, "Education, Income and Poverty in Uganda in the 1990s", *CREDIT Research Paper*, Vol.1, No.22, 2001, K. Deininger, "Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Primary Education in Uganda". *Economics of Education Review*, Vol.22, 2003, pp.291-305, I. Suzuki, "Parental Participation and Accountability in Primary Schools in Uganda". *Compare*, Vol.32, No.2, 2002, pp.243-259, R. Avenstrup, X. Liang, and S. Nelleman, "Kenya, Lesotho, Malawi and Uganda: Universal Primary Education and Poverty Reduction", A Paper presented at the Scaling up Poverty Reduction; A Global Learning Process and Conference in Shanghai, May 25-27, 2004など。
- 5 F. Malinga, *Achieving EFA: Uganda's Experience in Financing Basic Education*, Commonwealth Education Partnerships, 2004.
- 6 ウガンダにおける初等教育は7年制で、6歳から12歳が対象年齢である。
- 7 ガイドラインには、教材費に35%以上、音楽、スポーツ、ゲームなどの補助活動費に20%、消耗品の購入などを含む学校の運営管理費に15%、行政に10%を当てるよう促されている。
- 8 西村幹子『ウガンダ教育分野企画調査報告書』、国際協力機構、1998年（文中の統計データは教育スポーツ省のStatistical Abstractの1996年および1997年のドラフトを使用している。）
- 9 S. Mehrotra and E. Delamonica, "Household Costs and Public Expenditure on Primary Education in Five Low Income Countries: A Comparative Analysis", *International Journal of Educational Development*, Vol.18, No.1 (1998), pp.41-61およびUganda, the Ministry of Education and Sports (MOES), The Education Management Information System (EMIS) data, Ministry of Education and Sports, Kampala, 2005.
- 10 ウガンダ教育スポーツ省ホームページ記載の最新の教育情報マネジメントシステム (EMIS) に掲載されたデータを参照。Ibid.
- 11 Ibid.

- 12 F. Malinga, *op.cit.*
- 13 ウガンダの教育費の保護者負担は、他の低所得国と比較しても高かった。例えば、ブルキナファソ (41.3%)、ブータン (27.2%)、ミャンマー (58.5%)、ヴェトナム (40.0%) (S. Mehrotra and E. Delamonica, *op.cit.*)
- 14 Uganda, the Ministry of Education and Sports (MOES) *Technical Note on Primary Repetition, Survival, and Completion Rates before and after Universal Primary Education (UPE) in Uganda*, Ministry of Education and Sports, 2003
- 15 K. Deininger, *op.cit.*
- 16 Uganda, the Ministry of Education and Sports, *op.cit.*
- 17 H. M. Levin, "A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol.24, No.3, 2002, pp.159-174
- 18 M. C. Tsang, "Costs of Education in China: Issues of Resource Mobilization, Equality, Equity, and Efficiency", *Education Economics*, Vol.2, No.3, 1994, pp.287-312およびM. C. Tsang, Comparing the Costs of Public and Private Schools in Developing Countries, in H. M. Levin and P. McEwan, eds., *Cost-Effectiveness Studies in Education (The American Education Finance Association Yearbook)*, 2002
- 19 ウガンダにおいては、0～17歳の子どもの14%が何らかのタイプの孤児であるとされており、このうち48%がエイズ孤児であると推計されている。(UNAIDS/UNICEF/USAID, *Children on the Brink 2004: A Joint Report on New Orphan Estimates and a Framework for Action*, United Nations, 2004を参照)。また、15～18歳の若者で両親ともに亡くなっている孤児 (double orphan)、あるいはどちらかの親が亡くなっていて生きている親とも一緒に住んでいない孤児 (single orphan) は、両親と同居している若者よりも就学しないという傾向にある。また、この傾向は男子よりも女子により強いことが報告されている。(T. Yamano, T. Shimamura, and D. Sserunkuuma, "Living Arrangements and Schooling of Orphaned Children and Adolescents in Uganda." *FASID Discussion Paper Series on International Development Strategies*, No.2005-02-007, 2005)
- 20 M. C. Tsang, 2002, *op.cit.*
- 21 M. C. Tsang and S. Kidchanapanish, "Comparing the Costs of Government and Private Primary Education in Thailand." *International Journal of Educational Development*, Vol.12, No.3, 1992, pp.177-190およびTsang, 1994, *op.cit.*
- 22 M. C. Tsang, *Cost Analysis of Educational Inclusion of Marginalized Populations*, UNESCO, 1994およびI. Kitaev, *Private Education in Sub-Saharan Africa: A Re-Examination of Theories and Concepts Related to Its Development and Finance*, IIEP, UNESCO, 2001
- 23 T. Yamano, D. Sserunkuuma, and K. Otsuka, "The REPEAT Survey in Uganda: Results", *FASID Development Database, 2004-09-01*, Foundation for Advanced Studies on International Development, 2004 (<http://www3.grips.ac.jp/~21/coe/j/index.html>よりダウンロード可)。
- 24 T. Yamano, T. Shimamura, and D. Sserunkuuma, *op.cit.*
- 25 0～17歳のサンプルの中で、父親の教育年数が不明なのは全体の6.1%を占め、母親の教育年数が不明な子どもは全体の5.8%である。これらは、孤児のステータスとは相関関係は高くない。つまり、親の教育年数が不明である子どもたちは、親が何らかの理由で行方が分からなくなったか、子どもが生まれた時点ですでにいなかった (認知されていない) かのどちらかであると考えられる。
- 26 S. Appleton, *op.cit.*
- 27 K. Deininger, *op.cit.*
- 28 これはイスラム教の文化が女子教育を阻害するという先行文献の結果と矛盾している。(例えばP. Bannel, "Hitting the Target: Doubling Primary School Enrollments in Sub-Saharan Africa by 2015." *World Development*, Vol.30, No.7, 2004, pp.1179-1194.)。妊娠あるいは結婚との関連では、それらはこの年齢層の女子の退学の主な理由となっている。カトリック教の避妊に対する厳しい制限が妊娠して退学する機会を増やしている可能性もあるが、これに関しては注意深い調査と解釈が必要である。
- 29 T. Yamano, T. Shimamura, and D. Sserunkuuma, *op.cit.*
- 30 係数および(z値)は、男子で0.142 (2.23)、女子で0.209 (3.10)となっている。
- 31 T. Yamano, T. Shimamura, and D. Sserunkuuma, *op.cit.* また、筆者が同じデータを用いて中等レベルの分析を行ったところ、中等レベルにおいては、孤児の数が多い世帯ほどより高い教育費を支払っていることが分かった。
- 32 M. Nishimura, T. Yamano, and Y. Sasaoka, "Impacts of the Universal Primary Education Policy on Educational Attainment and Private Costs in Rural Uganda", *National Graduate Research Institute for Policy Studies mimeo*, 2005.

引用・参考文献

- 西村幹子『ウガンダ教育分野企画調査報告書』、国際協力機構、1998年
- 西村幹子、山野 峰、笹岡雄一「ウガンダにおける就学状況と私的教育支出」『アフリカレポート』、No.42、21-26頁、2006年
- Appleton, S. "Education, Income and Poverty in Uganda in the 1990s", *CREDIT Research Paper*, Vol.1, No.22, 2001.
- Avenstrup, R., Liang, X. and Nellesman, S. "Kenya, Lesotho, Malawi and Uganda: Universal Primary Education and Poverty Reduction", A Paper presented at the Scaling up Poverty Reduction; A Global Learning Process and Conference in Shanghai, May 25-27, 2004.
- Bennel, P. "Hitting the Target: Doubling Primary School Enrollments in Sub-Saharan Africa by 2015." *World Development*, Vol. 30, No.7), 2004, pp.1179-1194.
- Deininger, K. "Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Primary Education in Uganda". *Economics of Education Review*, Vol.22, 2003, pp.291-305.
- Inter-Agency for Basic Education for All, *Meeting the Basic Human Needs: A Background Report for the World Conference on Basic Education for All*, Inter-Agency Commission, United Nations, New York, 1990.
- Kitaev, I. *Private Education in Sub-Saharan Africa: A Re-Examination of Theories and Concepts Related to Its Development and Finance*, IIEP, UNESCO, 2001.
- Levin, H. M. "A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol.24, No.3, 2002, pp.159-174.
- Malinga, F. *Achieving EFA: Uganda's Experience in Financing Basic Education*, Commonwealth Education Partnerships, 2004.
- Mehrotra, S. and Delamonica, E. "Household Costs and Public Expenditure on Primary Education in Five Low Income Countries: A Comparative Analysis", *International Journal of Educational Development*, Vol. 18, No.1 (1998), pp.41-61.
- Nishimura, M., Yamano, T. and Sasaoka, Y. "Impacts of the Universal Primary Education Policy on Educational Attainment and Private Costs in Rural Uganda", *National Graduate Research Institute for Policy Studies mimeo*, 2005.
- Suzuki, I. "Parental Participation and Accountability in Primary Schools in Uganda". *Compare*, Vol.32, No.2, 2002, pp. 243-259.
- Tsang, M. C. "Costs of Education in China: Issues of Resource Mobilization, Equality, Equity, and Efficiency", *Education Economics*, Vol.2, No.3, 1994, pp.287-312.
- Tsang, M. C. *Cost Analysis of Educational Inclusion of Marginalized Populations*, UNESCO, 1994
- Tsang, M. C. "Comparing the Costs of Public and Private Schools in Developing Countries", in H. M. Levin and P. McEwan, eds., *Cost-Effectiveness Studies in Education (The American Education Finance Association Yearbook)*, 2002.
- Tsang, M. C. and Kidchanapanish, S. "Comparing the Costs of Government and Private Primary Education in Thailand." *International Journal of Educational Development*, Vol.12, No.3, 1992, pp.177-190.
- Uganda, the Ministry of Education and Sports (MOES) *Technical Note on Primary Repetition, Survival, and Completion Rates before and after Universal Primary Education (UPE) in Uganda*, Ministry of Education and Sports, 2003.
- Uganda, the Ministry of Education and Sports (MOES), The Education Management Information System (EMIS) data, Ministry of Education and Sports, Kampala, 2005.
- UNAIDS/UNICEF/USAID, *Children on the Brink 2004: A Joint Report on New Orphan Estimates and a Framework for Action*, United Nations, 2004.
- United Nations, *Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Report of the Secretary-General*, No.A/59/282, United Nations, 2004.
- Yamano, T., Shimamura, T. and Sserunkuuma, D. "Living Arrangements and Schooling of Orphaned Children and Adolescents in Uganda." *FASID Discussion Paper Series on International Development Strategies*, No.2005-02-007, 2005.
- Yamano, T., Sserunkuuma, D. and Otsuka, K. "The REPEAT Survey in Uganda: Results", *FASID Development Database, 2004-09-01*, Foundation for Advanced Studies on International Development, 2004

Impacts and Challenges of the Primary Education Policy in Uganda: From the Perspective of Educational Equity

NISHIMURA Mikiko*

Abstract

While some governments in Sub-Saharan Africa have abolished tuition to achieve universal primary education (UPE), few studies have examined the impacts of the UPE policy beyond school enrollment. This phenomenon reflects excessive political emphasis on educational equality and lacks a perspective on educational equity that should shape the strategy to achieve Education for All (EFA). Against this background, this study estimates the impact of the UPE policy in Uganda on overall primary education attainments, dropouts, repetition, and educational costs from the perspective of educational equity by using panel data including 940 and 894 rural households that were collected in 2003 and 2005 respectively.

The study found that UPE has increased grade completion rates up to the fifth grade and its effects are especially large among girls in poor households. Yet, schools in Uganda still face further challenges in terms of low internal efficiency and the unequal quality of education among socio-economic groups. In particular, girls are less favored to stay in school than boys when there are not enough financial resources to send all the siblings to schools. This indicates that the UPE policy has made some impacts on improving access to school for poor girls, but not their retention in school. In addition, a longer distance to school increases the chances of repetition among primary pupils, especially girls, when controlling other factors. Thus, further interventions are necessary to target socio-economically disadvantaged households, especially to cover the opportunity cost of girls for staying in school and to establish schooling facilities in rural areas.

* Associate Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.