SDGs 目標達成に対する政府の教育政策と実践の違いについて

～バングラデシュの初等教育を中心に～

National Education Policy and its Reality in implementation of SDGs
～ Focusing on elementary education of Bangladesh ～

ラフマン　モクレスール※
Mokhlesur Rahman※

Bangladesh has achieved nearly 100% enrolment in elementary education by the end of MDGs target period through different policy introduction such as free textbook distribution, scholarship to the poor students, construction of new schools etc. Social consciousness toward education has played an important role in this regard. But the quality of education has deteriorated as many educationists strongly mention. People of middle class or above tend to send their children to private schools for quality education and this trend is quickly expanding. This situation helps widen the gap between rich and poor. This research aims to explore the reasons of widening the differences in the field of education which goes against the objectives of SDGs.
Key words : MDGs, SDGs, elementary education, government policy, EFA

１．研究の背景

政府の様々な政策や NGO といった民間団体の協力によりバングラデシュは医療と教育の分野において下記に示す通り MDGs の目標を達成したといわれている。2016年のデータによれば、小学校就学率（NIR＝Net Intake Rate）は97.98％（女子98.27％）である〔Directorate of Primary Education（DPE APSC 2016 p59)〕。その背景には義務教育の法制化（1992年)、無料教科書配布（毎年１月１日に必ず各学校において教科書配布実施)、農村地域の生徒へ奨学金給付、教育に対する保護者の意識変化、女子の社会進出に対する本人や地域社会の見方の変化、職種によって女子学生が優先され有利な就職活動（quota system）などである。結婚においても高等教育を受けた女性が高く評価される傾向にある（Kaler Kontho 新聞2017年11月26日発行)。また実質的には、中学校まで無料教育になり、男女問わずすべての国民は必要とする時期に学校教育を受けることができる。高等学校も各ユニオン（行政の単位）に少なくても一つあり、女子学生も自宅から通行できる。教育を受けることによって女子学生は結婚年齢を遅らせ、結婚相手を決めるにも自分の意見を反映させ、将来経済的に独立するという傾向がみられている。社会進出の第一歩である。

このように政府サイドは教育への投資を増加させ、国民サイドは 3Rs すなわち読み書き計算の知

※日本経済大学経済学部経済学科

識が得られる環境づくりに力を入れている。「万人のための教育」、すなわち数量の面での目標が達成されても、その反面は、むしろ SDGs の目標である持続で質の高い教育が激変した、また教育の格差が拡大されたと広く言われている。

また教育に対して保護者は、自分の生活費を削ってでも持っているすべての財産を子供の教育に投資する傾向が強くなっている。リクシャーワラ（rikshaw puller）でも二人の娘のために何時間も働きたいと言うようになっている（Kaler Kontho－新聞2017年11月26日発行）。

国民の側から教育に対するニーズはこの数年間で非常に高くなっている。同時に政府も公教育拡大に力を注ぎ、長期教育政策を組んでいる。それなのになぜ教育学者や保護者やメディア関係者は教育の質がますます下がっていると危機感を感じているか。その原因はどこにあるか、体系的に考察する必要がある。本研究では、学校教育の構造的な問題と機能的課題を検証する。構造的な問題とは、誰が学校を建設し、どのような形で運営され、施設設備、採用制度、利用者の社会経済的状況、授業料や教員の給料などがどうなっているのかである。

また学校の機能において教員の資格、授業内容、課外活動などもかかわっている。そした機能面もさることながら将来の人材育成に対する国家の方針も重要である。しかし実際には、単一教育制度がなく、学校の運営形態やカリキュラムによって25種類の学校が存在している（DPE APSC 2016 p56）。教育省及び初等大衆教育省はそのことを把握しているにもかかわらず、カリキュラム編成に関して強いリーダーシップを発揮してない。

教育の質が悪化した原因として次の項目が挙げられる：

- 全国的に約20,000校には校長が不在
- 新規公立学校25,341校には約15,000人の校長が不在（Kaler Kontho 2015. 10. 8）

また Transparency International 2014 は次の要因を指摘している

- EFA 導入による急速な生徒数増加
- 教員の数の確保されてない
- 政府は自ら学校を建設しない
- 教員採用に関する問題（腐敗や縁者びいき）
- 教職員組合や政治的圧力など
- 学校のインフラが追い付かない
- 教育予算が少ない（GDP の2.7%）
- 教員のスキルやモチベーション問題
- 有効なモニタリング制度の問題

学校開校や教職員採用に対する政府のコントロールが弱い。就職困難な若者たちは自分たちで土地購入や簡単な建物を建設し、親戚や地域の子供たちを集めて教育委員会の許可なしに学校を開校する。後に教育委員会や政治家に働きかけ、公立学校にする。その方法で自分の就職が確立される。小学校だけではなく、高校まで同じ手法で学校作られている。総理大臣は教育委員会の許可なしで作られる学校をこれ以上公立学校にしないと通告してもこのトレンドが止まらない状況である。これらの学校の教員たちは教育の質を高めるより自分たちの就職がメイン（優先される）になる。

一部の若者は逆に都市部にいわゆる KG スクールという種類の学校を建設し、授業料をもらう代わりに学力を保証する形をとっている。現在は、個人経営から企業経営へ発展しつつある。このような学校も全国的にマッシュルームのように生えている。ほとんどの場合、マンションの部屋を借り入れ、コーチングセンター（塾）のように成績優先の学校になっている。一日３シフトの学校もあり、子供

たちの遊ぶ場や設備はほとんどない。教育ママが増加し、成績重視教育を求めている。

KG（Kinder Garten）は＝先進国で小学校前教育の意味を指す。しかしバングラデシュでは「KG スクール」とは質の高い私立学校、一部はイングリッシュ・メディアム・スクールのことである。学校の時間やカリキュラムも様々である。また「質の高い教育」の意味も先進国とバングラデシュにおいて異なっている。先進国では人間性、すなわち独立して生活をできるといった人格の完成をなすことに重きを置くが、バングラデシュでは試験の成績（数字化）で表したものを重視する。保護者は子供の社会生活能力養成より数字で表せる教科ごとの成績を重視している。

このような KG スクールは全国に10万以上の学校があると言われている。そのうちのわずか300＋の学校が教育委員会の許可を得て教育活動を行っている（registered school）。無許可の学校があまりにも多く、教育省でさえ正確にはその数を把握していない。このことが全国的に教育の質を高めるための障害となっている（Masum Billah［International Preschool, 2015 年］）。そこで政府は2011年に法律を作り、無許可 KG スクールの実態調査に乗り出したが、人手も不足しており、思い通りに成果を出していない。現地調査に行く職員の中にはワイルを受け取り、学校の運営状況を軽視する人間もいるようである。教育機関の実態を知らなければ、政府は有効的な教育政策を作成することができない。

保護者の中では、公立学校と KG スクールの教育内容や教員の指導力を比較し、経済的に余裕のある家庭の児童生徒は KG スクールルを選ぶ傾向が強く、それが一つのステータスにもなっている。結果として都市部で深刻な公立学校離れが目立っている。中流階級以上の人たちは公立学校がどこにあるかさえ知らないと言われている。実際に、大都市の公立学校は低所得者やスラム街に集中している。子供の教育に熱心な保護者は公立学校のレベルアップに力を入れるより、私立学校を選んでしまう傾向が強くなっている。1,300万人の大都市である首都のダッカにはわずか295の公立小学校しかない。それらもスラムや低所得者地域に集中している（Masum Billah 2011）。

この状況は都市部だけではなく、農村地域にも広がっている。2000年以降、多くの農村の若者は出稼ぎ労働者としてアラビア半島諸国に行き、現金収入を得て、そのお金はほとんど住宅建設や子どもの教育に使っている。一部の若者たちはこの種の海外出稼ぎ労働者をターゲットにし、KG スクールを開校した。

企業経営型 KG スクールの教員の給料は様々である。月給1,000タカから20,000タカまでの幅がある。それなのになぜこのような低給料で教員は働いているのだろうか。理由の一つは、多くの女性の場合、自宅から通えるし、少しでも収入があれば家庭生活や子供の教育にプラスになり、家庭が助かる。また家族の中で自分の存在意義が実感できる。男生教員は放課後に自分の生徒の家庭教師として副業をし、大きな現金収入を得ることもできる。政府は特に公立学校の教員に対して、家庭教師を行うことを禁じているが、実施できてないのが現実である。保護者にとっても二重の出費である。

現在、自分の子供の教育に関して公務員も政治家も中流以上の市民も公立学校に頼らず、高額な私立学校に依存している。私立学校に入学すれば有名な大学に進学でき、海外の大学入学への道が開かれる。結果的に高収入の就職につながると信じられている。このような前提で保護者は子どもの教育に高額を投資しているが、みんなは同じ結果を得られているとは言えない。もちろん多くの生徒は良い成績を残している。結果として経済格差が生じ、それによって教育格差（polarization of education

教育の二極化）が生まれ、そのことがまた経済格差の原因となり、悪循環が続いている。

上記の状況下で SDG の持続的で質の高い教育目標実施が可能であろうか。本研究でなぜ教育の質が低下しているか、またこれからも低下し続くのか、保護者はなぜ私立学校を選ぶのか、その原因は学校教育の構造や教育内容（カリキュラム）にあるのか、公立学校の質をどうやって高めるのかなどに焦点を当てて研究調査を行い、分析する。

２．研究領域

①研究対象

小学校教育が本研究の対象であるが、しかし小学校教育の質を把握するには全国の状況にも少し触れる必要がある。学校運営の観点からみて、全国に存在している25種類の学校の中で下記４種類の学校が本研究の対象である。

表１：全国の学校、教員と生徒数の状況

学校の種類	学校数	教　員				生　徒			
		男　子	女　子	合　計	女子％	男　子	女　子	合　計	女子％
GPS	38,406	80,959	163,350	244,309	66.9	4,474,632	4,850,873	9,325,505	52.0
NNPS	25,716	47,112	51,645	98,757	52.3	2,086,886	1,976,661	4,063,547	48.6
RNGPS	124	141	267	408	65.4	9,162	9,727	18,889	51.5
NRNGPS	2,294	2,452	4,704	7,156	65.7	142,716	135,094	277,810	48.6

出所：BANBEIS 2016　Bangladesh Bureau of Educational Information and Statistics

a）GPS（Government Primary School 国立小学校）、b）NNPS（Newly Nationalized Primary School 新規国立小学校、2013年に首相の意向で25,716の登録私立学校が一斉に国立学校になった）、c）RNGPS（Registered Non-government Primary School 登録私立小学校）、d）NRNGPS（Non-registered Non-government Primary School 未登録私立小学校）。実は、これら４種類の学校は全国の25種類の学校の50％を占め、72％の生徒が在籍している（BANBEIS 2016）。

本研究で a）と b）は main stream の国立学校で、多くの国家予算が注入された機関である。しかし c）と d）は私立学校で教育省の補助金がなく、様々な工夫しながら運営する機関である。この２カテゴリーの学校は対照的、研究する価値がある。それぞれの学校教員の学位、生徒の成績などの比較によって保護者の後者を選ぶ理由が理解できるものである。

②調査地域

バングラデシュの西方、インド国境に面しているメヘルプール県ガンニ郡。ダッカから約260キロ、長距離バスで約７時間かかる。一日30台以上のバスが走っている。農業が中心、機械産業が発展していない。この地域において筆者は2004年以降７回にわたって調査を行い、社会構造の変化や教育分野で起きている変化を研究してきた。今回も、同地域を選び、学校教育の変化、とくに教育学者やメ

ディアがたびたび取り上げている教育の質の変化の要因を探ることにした。

③調査方法

ガンニ郡教育委員会から国立学校についてデータを収集することができたが、私立学校に関するデータは全くなかった。そのために2017年９月15日～30日の間にすべての私立学校に調査員を派遣し、学校関係者の協力を得て教員数、生徒数、教員の学位や教員免許の有無、生徒の学業成績などについてデータを得ることができた。生徒の成績は教育委員会から収集した。

３．分　　析

表２：調査対象地域内の種別学校数、教員数、最終学位と教員免許の有無状況

	学 校 数	最　終　学　歴					教員免許の有無	
		SSC（%）	HSC（%）	BA（%）	MA（%）	total		全　国
GPS	79(35.58%)	11(2.17)	55(10.84)	208(41.02)	233(45.95)	507	393(77%)	73.74%
NNPS	83(40.09%)	12(3.13)	95(24.8)	211(55.1)	65(16.93)	383	249(65%)	75.93%
RNGPS	5(2.25%)	00(00%)	11(28.94)	15(39.47)	12(31.57)	38	1(2.63%)	16.17%
NRNGPS	55(24.77%)	22(6.32)	128(36.78)	147(42.24)	51(14.65)	348	3(0.86%)	6.86%
Total	222	45(3.52)	289(22.64	581(45.53)	361(28.29)	1276	612	
SSC＝第10学年卒、HSC＝第12学年卒（高卒）、BA＝短大卒、MA＝大学卒								

調査地域内の GPS 学校は79校、NNPS は83校、RNGPS は５校、NRNGPS は55校，合計222校が対象である。

教員の学位や資格を見てみると、GPS 教員の半数近く（45.95%）は大卒である。NNPS の４分の１は高卒で、半数以上は短大卒である。教員免許修得者も GPS の教員の場合は全国平均より少し高いだが、NNPS が10ポイントも下がっている。RNGPS と NRNGPS の場合、短大卒のパーセンテージが高く、教員免許を修得していない教員はほとんどである。それなのに、なぜ保護者の中に公立学校離れ傾向が強く見られるのかが本研究の主な課題でもある。

表３：学校種別における児童生徒の小学校終了試験の成績と不合格者率（受験者数と優等生の割合）

	受講者数	優等生選抜試験結果		
		最優等生	一　　般	不 合 格
GPS	2529	12(0.47%)	32(1.26%)	36(1.42%)
NNPS	1844	1(0.054%)	25(1.35%)	40(2.16%)
RNGPS	173	30(17.34%)	11(6.38%)	0(0%)
NRNGPS	1328	24(1.87%)	43(3.24%)	8(0.6%)
Total	5874	67	111	84

次のいくつかのポイントについて検証してみたい：

①学校運営にかかわる費用の面

４種類の学校の成績を比較するとNNPS学校の成績が一番悪く、逆にRNGPSの成績が一番良い。国立学校は無料であり、教員の給料は国から支給される。しかしRNGPSの学校は生徒の授業料で賄われている。成績が悪ければ生徒は入学しないという心配や責任がある。

②教員免許

教員免許の有無が生徒の成績にあまり反映されていない。実は、教員養成講座に問題がある。在職教員は10カ月課程の養成講座を受講する。教員免許が教員採用の絶対条件ではない。教員養成講座を先に受講してもそれが就職につながるという保証はない。したがって、新卒者は自己資金で教員講座を受けない。教員として採用され、教育委員会が順次それらの教員を養成機関に派遣する。これはまさにOJTである。10カ月課程の教育が現場で必要とされる知識や技術を習得できるような十分なカリキュラム編成もできないし、また年齢が上がっている教員にとってもそれらの内容を消化することが難しい。日本や先進国で行われる４年制大学で行われる教員養成課程が教員の質を高めるのに不可欠である。

③カリキュラムの観点

生徒の成績の観点から、教員の学歴より教育への取り組みや熱心さが問われている。実は2013年に政府は一斉に25,716の登録私立学校を国立学校にしたことが大きな問題になっている。GPSよりNNPSの成績ははるかに悪くなっている。またカリキュラム編成も学力低下の原因であると指摘されている。2011年に教育省は新カリキュラム（creative system）を導入したが、52％の教員はそのカリキュラムを理解してないことが教育省の調査で明らかになった。小学校の英語の内容は都市部のKGスクールあるいは家庭教師を雇って勉強している生徒向きで、農村地域や一般の生徒向きではないとも言われている。

小学校終了試験でほとんどの生徒の英語と数学の点数が悪い。これは生徒の能力の問題より教員自身の問題である。教員自身が特に英語の内容を十分に消化できなく、結果として教科書ではなくダイジェスト（問題集）を教科書代わりに教えている。筆者は直接小学校に出向き、英語の授業を観察したが、教員は英単語をよく発音できず、文の構造もわかっておらず、ただただダイジェストを見てテープレコーダーのように教えている。間違って教えている教員もいた。こうした理解を軽視し、中東半端な暗記方式の教育は、高等教育へも影を落としている。さらに大学入試の結果にそのことが反映されている。

注目すべき点は、GPSの教員の学歴も高く教員免許も修得しているのに生徒の成績は２種類の私立学校より低いであること。NNPSの多くの教員は短大卒だが、生徒の成績は最低である。教員の学位と生徒の成績（いわば教員の実績）の因果関係理論は本研究で明らかにすることできない。質の高い教育実現の妨げとなっている原因を別の観点から継続的で実証研究が必要である。

④教員配置

公立学校の成績が低下する理由としてもう一つの要因が指摘できる。それは、都市部や交通状況の良い学校に教員数が多く、そうでないところには継続的に教員不足が続いている。260人の都市部の学校には11人の教員がいるのに、農村地域の同じ希望の学校にはわずか３人しかいなかった。聞いてみると、教職員組合や政治家の親戚である。教職員組合の影響が大きく、教育委員会は独立して仕事ができないと聞いている。

⑤楽しい学校環境

KG スクールはもちろん、公立学校も楽しくないと言われている。学校は二部制であり、１・２年生は９時～12時まで、３～５年生は13時～16時までである。学校とは勉強の場所であり、遊ぶ場所でないというイメージ。授業が終わったら生徒は帰宅、教員も帰宅。一斉に学校が始まらないので午後の部の欠席率が目立つ。給食制度はもちろんない。

４．終わりに

本来、初等教育は国家プロジェクトであり、学校建設から運営まですべては政府が行わなければならない。しかし、バングラデシュ政府は自ら学校建設をしなく、民間に任せている。その結果、様々な教育制度が生まれ、富裕層の子供は私立学校へ、経済的に遅れている家庭の子供は公立学校に通っている。このように公立学校離れが進み、教育は二極化になり、経済格差も深刻化になりつつである。SDG の目標を達成するために、政府は明確な教育方針を作り、それを実現するための有能な教員を確保しなければならない。教職員組合や保護者の協力も欠かせないものである。単一教育政策が遅れれば、高等教育への影響が生じ、国家運営に必要な人材確保もできなくなる。

文献一覧

BANBEIS annual report (2017). Ministry of Statistics, Government of Bangladesh www.banbeis.gov.bd

Billah M. (2011). “Government Primary Schools in Dhaka” bdeduarticle.com/government-primary-schools-in-dhaka/

Billah M (2016). “Primary Education must be most attractive and Based on Strong Footing” bdeduarticle.com/government-primary-schools-in-dhaka/

Billah M (2017). “International Preschool, Taskforces for Closing Illegal KG Schools”

Preschool Kindergarten/Nature Camp Afterschool/Extended Nursery growing trees.com.

ラフマン　モクレスール（2008）.「バングラデシュにおける私立学校の役割に関する事例研究～万人のための（質の良い）教育～」，九州教育学会研究紀要，第 36 巻，141-149 頁.

ラフマン　モクレスール（2015）.「教育におけるミレニアム開発目標の現状と課題～バングラデシュの事例を参考に～」，九州教育学会 67 回大会において口頭発表.

ラフマン　モクレスール（2017）.「バングラデシュの初等教育における SDG の実態に関する研究」，九州教育学会第 69 回鹿児島大学大会において口頭発表.