

第3章 ラオスの教育セクターの概況

3-1 ラオスの社会・政治・経済状況

3-1-1 社会状況

ラオスは、インドシナ半島の中心に位置し、北は中国、南はカンボジア、東にベトナム、北西にミャンマー、西にタイと5カ国に国境を接する東南アジアの内陸国である。

1995年に458万人であった人口は2007年には587万人となり⁴、1995年から2005年までの平均人口増加率は2.1%⁵と推定される。2005年では全人口の約73%が農村部に居住しており農業が経済の基盤になっている⁶。

ラオスはその国土の多くが山岳地域で占められており、文化的・民族的にも多様な国家である。2005年に実施された国勢調査では、49の民族グループが確認されている。表3-1では民族を4つの系統に分類し、それぞれの人口比率を示した。ラオス語を生活言語とする多数派民族であるタイ・カダイ系(旧ラオ・ルム⁷)が全人口の66.2%を占める。それ以外の約3割の少数民族(主としてオーストロ・アジア系、モン・ヤオ系、シナ・チベット系)は独自の生活言語を持っている。

宗教は、公称では国民の67%が仏教徒であるとされるが⁸、仏教は主に多数派民族であるタイ・カダイ系で信仰されている。

また、図3-1に示されるように、一部の県を除き少数民族の居住率⁹が高い地域は貧困率¹⁰が高い傾向が見られる。これらの地域は都市部と比較して社会インフラが整備されておらず、経済活動や住民の日常生活の便も限られている。

⁴ ADB(2008)、ラオス政府計画投資省統計(2005年国勢調査よりの推計); UNFPA 世界人口白書 2008 では、2008年の推計人口は600万人。

⁵ Department of Statistics (2005)

⁶ Department of Statistics (2005)

⁷ ラオスでは一般的に少数民族を居住地域・地形をもとにラオ・ルム(低地ラオ)、ラオ・トゥン(山腹のラオ)、ラオ・スーン(高地ラオ)と呼ぶ。第6期国民会議第6回通常会議において、ラオスの民族の呼称と数に関する合意(2008年11月24日付第213/SPS号)が採択され、高地ラオ、中高地ラオ、低地ラオという呼称の使用は禁止された。また、「多数民族」、「少数民族」といった呼び方も使わないこととされた。本報告書では、その事実を確認しているが、本評価対象期間は2000年度から2007年度までであり、2008年10月に現地調査を終了しているため、敢えてその期間使われていた民族の呼称や少数民族という呼称を用いることとする。

⁸ Department of Statistics (2005)

⁹ 国勢調査(2005)を基に乾美紀作成。

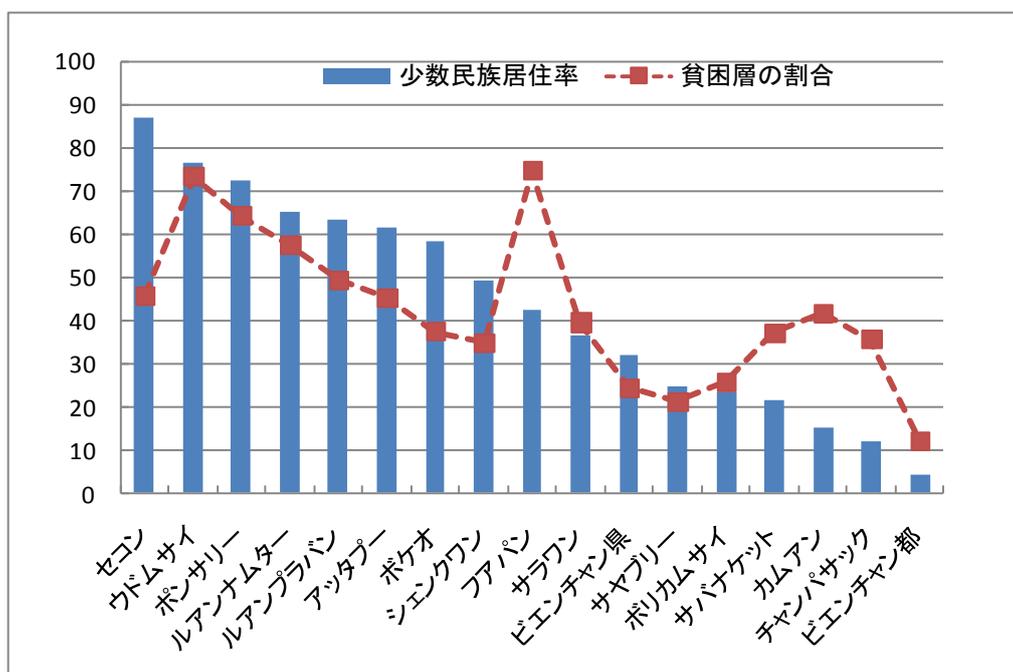
¹⁰ NGPES(2004)、P23、Table:3

表 3-1 ラオスにおける民族集団

民族系統	言語系統グループ	民族集団名	人口比率
タイ・カダイ系（旧ラオ・ルム）	ラオ・プータイ	ラオ、ルー、プータイなど	66.2%
オーストロ・アジア系（旧ラオ・トゥン）	モン・クメール、ヴェット・ムアン	カムー、カタン、マコンなど	22.9%
モン・ヤオ系（旧ラオ・スーン）	モン・ヤオ	モン、ヤオ	7.4%
シナ・チベット系（旧ラオ・スーン）	チベット・ビルマ、ホー・ハン	コー、プノイなど	2.7%

出所：乾(2004)

図 3-1 ラオス少数民族の居住地と貧困度合



出所：国勢調査(2005)を基に乾美紀が作成した各県別民族系統の比率(未公開)、NGPES(2004)P23をもとに評価メンバーが作成。

3-1-2 政治・経済状況

ラオスは、ラオス人民革命党による一党支配体制の社会主義国家であり、国家元首は国家主席、行政府の長は首相となっている。行政区画は全国に16県¹¹、1都¹²、142郡、10,500村があり、全国の世帯数は953,000世帯、1世帯当たりの人員は平均5.9人である¹³。

ラオス政府は、1975年の建国以来進めてきた計画経済が行き詰まり、1986年に「新思考(チンタナカン・マイ)政策」を掲げて市場原理導入などの新経済メカニズム(NEM: New Economic Mechanism)を推進してきた。しかしながら、内陸国という地理的条件と長期間にわたる内戦の影響などにより経済発展は遅れ、依然として後発開発途上国(LDC: Least Developed Countries)に分類される。1996年に出された2020年国家長期計画では2020年までにLDCから脱却することを目標に掲げ、以来、貧困削減に向けた経済社会開発を進めてきた。

近年、ラオスは地域の経済統合や経済協力ネットワークに積極的に参画しており、1997年にはアセアン(ASEAN)へ加盟した。アジア開発銀行(ADB)によるメコン地域経済協力(GMS: Great Mekong Subregion)プログラムなどの多国間の地域開発枠組みを利用し、経済開発の弾みにしようとしている。2004年11月にビエンチャンで開催された「ASEANプラス3」首脳会議の際、特にラオス・カンボジア・ベトナム国境付近の開発の遅れた地域である「開発の三角地帯」への地域間協力が合意され、日本も協力することを表明した。

2004年1月には、包括的な成長と貧困撲滅のための「国家成長・貧困撲滅戦略(NGPES: National Growth and Poverty Eradication Strategy)」が完成し、貧困削減とともに投資の誘致、中小企業の育成、農業を基盤とした産業開発に重点を置くこととした。現在では、ラオス政府は、NGPESを取り込み、2006-2010年を対象とする「第6次社会経済5ヵ年開発計画(NSEDP: National Socio-Economic Development Plan)」を策定、実施している。このように建国以来の一党支配の社会主義体制を維持しながら、市場経済原理を導入し、工業化・近代化に向けた開発が行われている。

2007年のGDP成長率は7.9%、国民1人当たりGDPは678ドル¹⁴で、東南アジア地域では最貧国のひとつとなる。所得が1日1ドル未満の人口の割合は27%(1990-2005年)¹⁵に上り、人間開発指標(HDI: Human Development Index)は0.61と177カ国中133位(2005年)に位置している。

11 2006年1月13日発令の首相令第10号により、旧サイソンブーン特別区が廃止された。山田(2008)P.54

12 2004年に首都の名称が変更されたことに合わせ、本報告書では首都をビエンチャン都と称する。尚、事業名や事業報告書などで以前の名称(ビエンチャン特別市)が用いられている場合にはそのままの表記とした。

13 Department of Statistics(2005)

14 ラオス計画投資省発表

15 ODA 国別データブック ラオス(2006) P.117

3-2 ラオスの教育分野の現状と課題

3-2-1 教育分野全般の概観

1. ラオスの教育史

ラオスの教育普及の歴史は、ワット(寺院)で仏教の教えや伝統価値、礼儀作法、ラオス語の読み書きを教えてきたことに始まる。

1962年に初めて施行された教育政策では、経済活動のニーズに合わせた教育システムや教育における仏教文化の再生が打ち出された。このころの教育制度は、都市を中心とした王国政府によるフランス統治時代のフランス式教育制度を継承したものと、地方を中心とした共産軍¹⁶の一派による伝統や思想(仏教)に基づいた教育を継承したものに二分されていた。特に前者は、言語、教材、カリキュラムなどすべてがフランス式であり、限られた一部の層が教育を享受するという結果を生んだ。このことが、農村部や少数民族の教育機会拡大を妨げ地域間・民族間の格差を生み出した一因ともいわれる¹⁷。

1975年社会主義政権成立後、政府は本格的に中央集権体制下で教育改革と教育環境の改善に取り組みはじめた。同年の教育政策では、第一に初等教育を普遍化すること、第二に国民全体の非識字からの脱却がうたわれた。1980年代後半から徐々に、具体的な教育目標を提示し、教育の質や地域のニーズに合った知識や技術の習得の重要性について触れるようになった。また、教育環境を改善するために必要な資金や行政官の管理能力の不足は、長期的な課題として指摘されてきた。

1990年にタイのジョムティエンで「万人のための教育(EFA)会議」が開催され、国際的に基礎教育の重要性が認識された。このことは、ラオス政府にとって初等教育の拡充に重点を置き、少数民族を含めた全国民に対する普遍的で平等な教育機会の提供を推進する政策実行の後押しになった。それ以降、後述する様々な政策文書が策定され、それにより短期的・長期的な教育目標や優先事項が示され、学校数や就学率¹⁸では大幅な改善がみられたものの、2007年から2008年に実施されたEFA中期アセスメント(EFA-MDA: EFA-Mid Decade Assessment)で設定された数値目標に到達するまでには至っていない。

2. ラオスの教育制度

ラオスの教育制度は、就学前教育、一般教育、教員養成を含む技術・職業教育訓練、高等教育の4つの教育段階から構成される。就学前教育には保育所と幼稚園が含まれ、一般教育には初等教育(1年生から5年生)5年間、前期中等教育(6年生から8年生)3年間、後期中等教育(9年生から11年生)3年間の合計11年が含まれる。この4つの教

16 フランスやアメリカのインドシナ半島占領に抵抗していたパテート・ラオ(Pathete Lao)と呼ばれる一派。乾(2004)、P. 25

17 乾(2004)P. 26

18 本報告書では純就学率(就学者のうち公式就学年齢に対応する生徒のみを学齢人口で割ったもの)を「就学率」、総就学率(就学者数を学齢人口で割ったもの)を「総就学率」と表記する。

育段階のほかにノンフォーマル教育が、正規教育の代替教育もしくは成人教育として提供されている¹⁹。

初等教育 5 年間の義務化・無償化は憲法 19 条(1991 年制定)に基づき発令された 1996 年の首相令で規定されている。「6 歳以上の全ての国民が義務教育と定められた 5 年間の初等教育を平等に受けるべきである、身体的、精神的な問題がある生徒を除き 14 歳までは学校教育を続けるべきである」と示され²⁰、初等教育の義務化に加えて前期中等教育の重要性についても明示されている。また、公立校の授業料は一部を除き²¹中等教育も高等教育もすべて無償である。

3. ラオスの教育行財政

1993 年に発令された首相令(教育省組織令)によると、ラオスの教育制度の計画、教育政策に関する助言や勧告、全国の教育活動の監視は教育省の任務と定められている。

地方教育行政は各県と首都に設置された県教育局(PES)や各郡に設置された郡教育事務所(DEB)が担当し、初等教育と中等教育の教育事業に関する責任を持つ。

2000 年に開始した政府の地方分権化政策により、教育省は一般教育に対する調整、計画、政策策定、質改善などの全体責任を担い、教育事業の運営や実施は PES と DEB に権限を移譲して分権・分散型の行政システムに移行した。具体的には、PES は県内の中学校と教育省の管轄外の職業訓練学校の運営・管理面での責任を持ち、DEB は教育行政の末端組織として、初等教育、就学前教育、ノンフォーマル教育機関の運営・管理支援を実施している。

教育予算は大きく投資予算と経常予算に分かれ、投資予算は計画投資省が、経常予算は財務省が管轄している。したがって、教育省、ラオス国立大学、各県はそれぞれの予算計画を策定し投資予算計画を計画投資省へ、経常予算計画を財務省へ提出し、最終的に国会の承認を受けた後に財務省から予算が配分される仕組みになっている。

3-2-2 教育分野の開発政策と取組

2000 年以降の教育政策は、NSED P や NGPES などラオスの開発政策の基幹文書に従い、貧困削減のための国家人材育成の観点を前面に掲げ示されてきた。2000 年には MDGs と共に「教育戦略構想(2010-2020)²²」が示され、貧困の根本的解決に向けた基礎教育の普及が政策の優先事項として位置づけられた。2004 年には、主要教育政策文

19 ノンフォーマルプログラムは、6 歳から 14 歳児を対象とした正規教育の代替としてのプログラム、15 歳以上の非識字者のための識字・継続教育プログラム、15 歳から 24 歳の定職を持たない青年のための基礎的職業訓練の 3 種類に分類される。

20 乾(2004)P.36、P.50

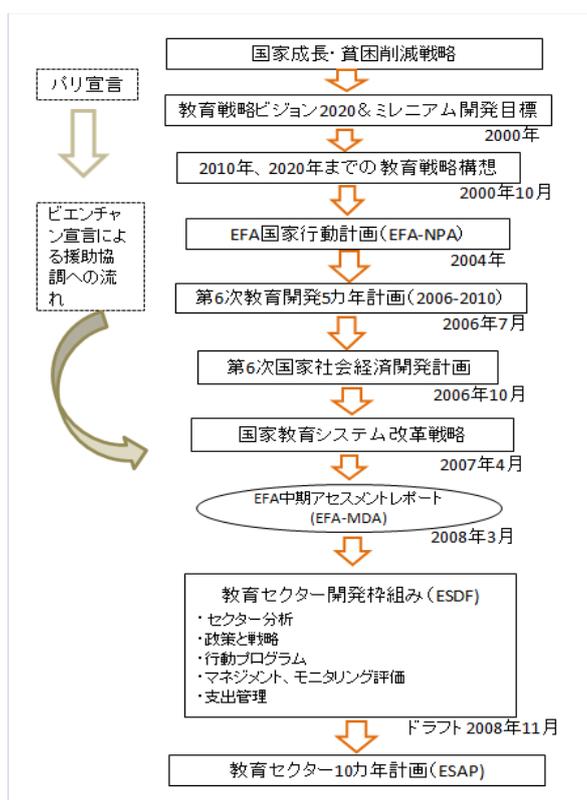
21 国立大学の一般入試の合格者は学費を支払う。

22 ラオスの人的資源開発の核となる教育開発の戦略ビジョンを提示。初等教育のみならず前期中等教育の機会拡大とあらゆるレベルでの教育の質の向上の必要性に言及。

書である「万人のための教育国家行動計画(EFA-NPA)」が発表され、2015年までの初等教育の完全普及の達成に向けた基礎教育分野への国家政策と行動のための戦略的枠組み²³が提示された。第6次NSEDPでは、教育セクターの基礎戦略方針として、「公平さとアクセス」の改善、「質と適切性(レリバンス Relevance)」の改善、「行政とマネジメント」の強化が挙げられている。

また、2015年への折り返し時点である2007年から2008年にかけてEFA-MDAが実施され、EFAに向けた教育セクター分析結果がEFA-MDAレポート(2008年)に取りまとめられている。ラオスでは、2006年11月に、「ビエンチャン宣言」が採択され、またそれを受けての「アクションプラン」が完成し(2007年7月)、現在、ラオス政府および主要ドナーによりセクター・ワイド・アプローチ(SWAp)による援助協調への動きが進んでいる。こうした中、現地調査を実施した2008年10月時点で、EFA中期アセスメントの結果を反映する形で「教育セクター開発枠組み(ESDF)」の策定が教育省とドナーの参加により進められていることが確認された(図3-2参照)。

図 3-2 教育セクター開発の概観



出所:教育省 EFA-MDA 報告書(2008)

23 基礎教育拡充に向けた6つのセクター目標に合わせた7つのプログラムのもと、各目標と行動計画が設定されている。

ESDF では全教育レベルを対象とした包括的な教育セクターの必要資源が推計され、外部からの支援の調整、サブセクター間のバランスのとれた開発を目指している。また、ラオス政府は、EFA-NPA の改定を進めることで、将来的には EFA 達成に向けた資金ギャップを埋めるための EFA ファスト・トラック・イニシアティブ(EFA・FTI)²⁴への申請を計画していることが現地調査により確認された。

さらに、この教育セクター開発の流れに基づき、ラオス政府では、教育分野の改革を目指しており、2020 年を目処に前期中等教育を義務教育化、2009 年/2010 年度から前期中等教育を 3 年制から 4 年制にする計画を進めている。

3-2-3 ラオス基礎教育分野の課題

ラオスでは 5 歳から 9 歳までの人口が総人口の 15.5%²⁵を占め、初等教育の学齢人口が極めて高い。そのため、初等教育の重要性はラオス政府でも強く認識されており、多くの政策文書の中でも初等教育の拡充が優先課題として挙げられてきた。近年は初等教育への就学準備としての就学前教育の整備や、ポスト初等としての中等教育整備への支援も拡大している。このようにラオス政府は、ドナーの協力を得ながら基礎教育分野の拡充に向けて努力を続けているが、目標の達成には需要側と供給側の双方に多くの課題が残されている。

初等教育の入学時点での需給バランスをみると、2000 年に 132.1%と 100%を大きく超えていた総入学率²⁶が 2007 年には 126%まで減少し、公式入学学齢の 6 歳での入学者の割合を示す純入学率²⁷は 2000 年の 59%から 2007 年の 76.1%へと大きく増加している。これは低学年の中途退学や留年の原因とされる入学時の年長や年少児童の割合が年々減ってきていることを示している。地域別にみると 2007 年時点でビエンチャン都やビエンチャン県などの都市部では新入生の 9 割近くを公式入学学齢児童が占めているのに対して、山岳地域のフアパン県や少数民族の多い南部アッタプー県やセコン県では 5 割程度にとどまる²⁸。

24 MDGs の1つである「2015 年までの初等教育の完全普及」の達成に際して、途上国に不足する資金、能力、データ整備、政策などのギャップを埋めることを目的に、2002 年に世銀主導で設立された国際的な支援枠組み。2008 年現在、日本を含む 30 の途上国と援助機関が 35 カ国の途上国の支援を行っている。JICA、外務省ホームページより。

25 Department of Statistics (2005)

26 小学校 1 年入学者 / 小学校入学学齢人口。

27 入学学齢の小学校 1 年入学者 / 小学校入学学齢人口。

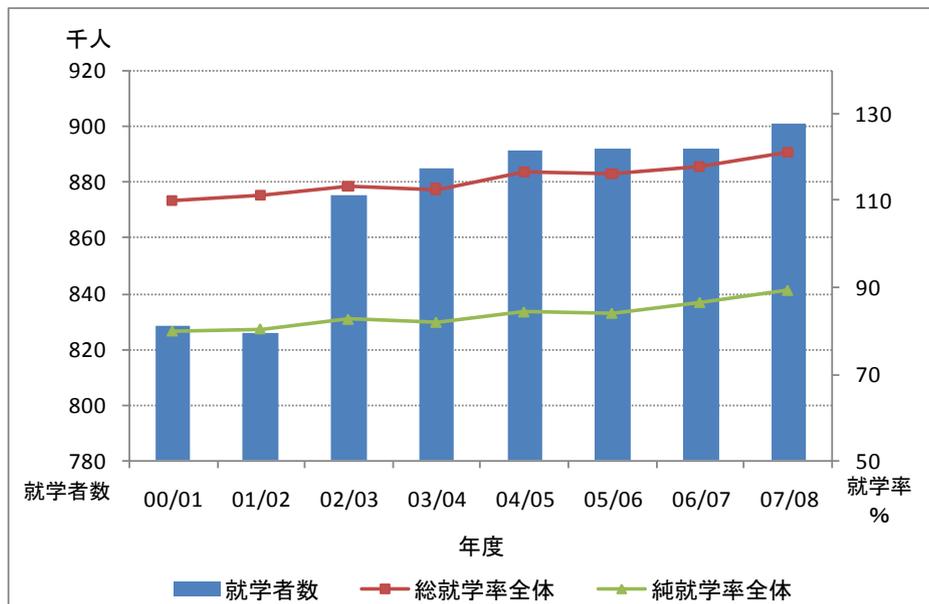
28 ラオスでは、特に山岳地域において学校が近くにない、安全な通学路の確保が困難、などの理由からある程度子どもが成長してから入学させることが多く、入学年齢が大きくなることの原因とされている。

表 3-2 基本教育指標(2007/2008)

	初等教育(G1-G5)									前期中等教育(G6-G8)								
	2000/01			2005/06			2007/08			2000/01			2005/06			2007/08		
	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
就学者数	452,387	375,726	828,113	480,670	411,211	891,881	480,821	419,996	900,817	114,276	81,569	195,845	137,043	106,088	243,131	142,172	112,911	255,083
(総)入学	142.2	121.8	132.1	130.4	119.2	124.9	131.7	120.2	126	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(純)入学	61	57	59	67.1	65.6	66.4	74.8	73.5	76.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
(総)就学	119	101.1	110.1	123.4	108.9	116.3	127.7	114.5	121.2	53.5	39.6	46.7	57.0	46.2	51.7	64.3	53.8	59.2
(純)就学	83.7	75.7	79.8	86.5	81.2	83.9	91.4	87	89.2	23	22	23	28	29	28	28	29	28.2
前期中等/後期中等進学率	79.5	73.8	77	78.8	74.8	77*	77	75	76	78.8	77.3	78.2	75.8	77.4	76.5*	75.8	77.4	76.5
有資格教員(%)	76.9			88.7			—			76.9			—			—		
教員1人当たり生徒数	30.1			32.1			30.2			—			25.6			23.4		
教育支出全体に占める初等/中等教育支出の割合	44			42.9			—			16.6			12.4*			—		

出所:教育省 EFA-MDA 報告書と教育省統計情報センター,School Census 2005-2006,2007-2008²⁹をもとに評価メンバーが作成。

図 3-3 ラオスの初等教育就学者数と就学率の変化



出所:教育省データをもとに評価メンバーが作成。

29 初等教育・前期中等教育の「進学率」の2000/01数値は2001/02の実績データ、前期中等教育の「教員一人当たり生徒数」は後期中等を含む中等教育全体の割合を示す。

図 3-3 に示すとおり、2000 年に 82.8 万人だった初等教育の就学者数は、2007 年には 90 万人³⁰に増加した。純就学率も 80%から 89%へと増加し、総就学率も 110%から 121%へと増加している。

2007 年の県別就学率の比較³¹では、ビエンチャン都、ビエンチャン県、チャンパサック県が 95%以上の就学率となっている。その一方で南部セコン県、アツプー県はそれぞれ 77.2%、72.9%と全国平均の 89.2%より 10%以上低い。これらの就学率の低い地域は、経済的にも貧困地域で、少数民族の居住率が高い地域と重なる傾向にある。国家予算の不平等な分配にも影響され、学校数・教員の絶対数の不足やインフラ整備の遅れ、教育言語と生活言語の違いが格差を生み出す主要因とされる。

男女別の初等教育の就学率は、2000 年の男子 83%、女子 76%から 2007 年の男子 91.4%、女子 87%と女子の就学率の伸び率が高く、全国的には初等教育レベルでは就学機会の男女間格差が是正されてきていることがわかる。

一方で地域別にみると、最も男女間格差が大きいのは北部ポンサリー県(女子 81.9%、男子 90.7%)で 8.8%の開きがあり、最も就学率の高いビエンチャン都(女子 95.8%、男子 99.1%)では初等教育の就学率の男女間格差はほとんどみられない(図 3-4 参照)。

EFA-MDA レポート(2008)によると、2000 年と 2005 年のデータを比較した場合、全 142 郡のうち 70 非貧困郡については男女ともに入学者数が減少し、47 郡の最貧困郡においては男女ともに入学者数が増加している。特に最貧困郡の女子の入学者数の増加³²が顕著である。この増加の要因の一つには、都市部に比較して貧困地域の出生率が高いこと、もう一つは近年の援助機関による最貧困地域の女子教育に対する集中的な支援の効果が発現しているのではないかと推測される。

初等教育を修了した児童の前期中等教育への 2007 年度の進学率は全国平均で 78%程度だが、ビエンチャン都とビエンチャン県では 90%近くが進学するのに比べて南部のセコン県や北部山岳地域のポンサリー県では 65%程度³³と低く、地域間で格差が見られる。2007 年度の前期中等教育の就学率は 59%であり、女子の就学率は 54%となっている。

30 Ministry of Education (2008a)

31 Ministry of Education (2008a)

32 2000 年から 2005 年までに入学者が 4085 人増加。

33 Ministry of Education (2008b)

初等教育の達成)と目標 3(ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上)の 2015 年までの達成は危ぶまれている。こうした状況のもと、ラオスの基礎教育分野の課題は、日本の援助の重点分野「基礎教育の充実」に掲げられている 3 つの開発課題—「教育環境・アクセスの改善」、「就学阻害要因の軽減」、「教育の質の向上」に、「教育行政・マネジメント強化」を加えた 4 つに整理できる(図 2-1 目標体系図参照)。「教育行政・マネジメント強化」は、第 6 次 NSEDP で教育セクターの基礎戦略方針の一つに取り上げられ、JICA 国別事業実施計画(2007)にも取り上げられている。

(1) 教育環境・アクセスの改善

教育の供給側の物理的な問題のうち、教育のアクセス改善に直接的に影響を与えるのは学校の数であり、学校への道路や橋などのインフラ整備状況である。ラオスの道路・橋梁整備状況を概観すると、ラオス国土を縦断する国際河川の本川にかかるとは橋は全国に3カ所しかなく、チャンパサック県やサヤブリー県のように大河で分断された地域もある。また、雨季の洪水で通行不可能となる地域が多数存在し、アクセスの面で深刻な問題になっている。第 6 次道路・橋梁開発 5 年計画によると、過去 20 年間で国の幹線道はかなり補修・整備されてきているが、今後は貧困地域から幹線道路へのアクセスの改善が課題とされる³⁵。

学校へのアクセスに関しては、1 村に小学校を 1 校設置するという政策のもと学校建設が進められてきた。その結果、小学校数は、2000 年の 8,155 校から 2007 年の 8,830 校へと増加し、小学校が設置されていない村の数は、2000 年の約 3,500 村(約 30%)³⁶から 2005 年の 2,092 村(約 20%)³⁷へと減少した。しかしながら、2005 年の統計によると、学校が設置されている約 80%の村の内訳では、36%が完全校を、44%が不完全校³⁸を設置しており、依然として不完全校を持つ村が多い³⁹。2007 年の全小学校に占める不完全校の割合は、2000 年の 61%から改善されているとはいえ、未だ半数以上が義務教育の 5 年間を提供できない状況である(表 3-3 参照)。持続性とコスト効率化の観点から、近年では、住民と行政が共同で学校建設を実施するコミュニティ参加型の学校建設のアプローチが、ラオス政府の教育開発プログラムに積極的に取り入れられている。

中等教育へのアクセスが保障されなければ、初等教育修了の阻害要因となり得るため、初等教育の普遍化のためには、中等レベルの施設数の増加も重要とされる。前期中等教育の施設数は 2000 年の 596 校から 2007 年の 691 校⁴⁰に増加した。

35 村岡(2008) P.47、P.50

36 Ministry of Education (2000).

37 Department of Statistics (2005) Ministry of Education (2008b) P.72

38 義務教育(1-5 年生)を提供できない学校を指す。上野(2008b) P.155

39 Department of Statistics (2005)

40 Ministry of Education (2008a)

表 3-3 全国の小学校数と不完全校の割合

年度	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07	07/08
小学校数	8,155	8,432	8,486	8,529	8,573	8,654	8,740	8,830
完全校	3,197	3,335	3,464	3,651	3,795	3,829	4,050	4,242
不完全校	4,958	5,097	5,022	4,878	4,778	4,825	4,690	4,588
不完全校の割合	61%	60%	59%	57%	56%	56%	54%	52%

出所：教育省統計情報センター，School Census をもとに評価メンバーが作成。

このように、ラオス政府や援助機関の取組により大規模な学校建設支援や施設整備などが実施されてきた。しかし、例えば未だ40%の小学校校舎が仮設建設で、トイレや安全な水が確保された学校も全体の20%以下(2005年)⁴¹であることからわかるように、より良い学習環境整備に向けて特に貧困地域におけるさらなる教育環境・アクセスの改善が求められている。

(2) 就学阻害要因の軽減

教育の需要側の課題、就学を阻害する要因として経済的、言語的、社会的要因が挙げられる。

経済的な阻害要因には貧困や児童労働がある。ESDFによると、10歳から18歳までの児童のうち、8.4%の男子、14.4%の女子が未就学と推定され(2005年)、未就学児童は特に最貧困層の子どもと多数派のラオ・タイ族以外の民族の子どもが多い。貧困家庭では、経済基盤が脆弱なため子どもは家計を支える貴重な労働力として農業や単純作業に従事することが多い。小学校の授業料が無料であっても、就学費用のほうが高いとみなされ、親が子どもの就学に賛同しない場合もある。保護者が就学を全面的に否定しなくても、子ども自身、労働しながら就学を続けるのが難しいため、中退に至ることも多い。

言語的要因とは、教授言語に起因するもので、少数民族の子どもが母語とは異なる公用語のラオス語で学習しなければならない状況を指す。他言語を母語とする児童に対する適切な教授法を身に付けた教員が不足していること、多言語対応カリキュラムが整備されていないことが、少数民族にとって就学の阻害要因と指摘されている⁴²。

その他にも、社会的要因として伝統的に女性の社会的地位が低いこと⁴³が女子教育への理解不足につながっていることや、家事や子守という女子の家庭内労働への需要が女子の就学や通学を妨げていることが挙げられる。

41 Ministry of Education (2008b)

42 乾(2004) P.183

43 女性の地位の低さの要因として、教育を受けた成人女性の割合が少ないことも指摘される。2005年の国勢調査によると、女性の成人識字率は63%で女性非識字者人口は63万人に上ると推定されている。

(3) 教育の質の向上

MDGs の目標 2 では、2015 年までに初等教育の完全普及の達成を目指している。さらに、ラオス政府の EFA-NPA の掲げる 7 つの行動プログラムの 6 番目では、「すべての側面からの教育の質を向上させ、読み書き、計算、ライフスキルに関する計測可能な学習成果によって、質の向上を達成する」ことが目標に掲げられている。しかし、表 3-4 にあるとおり、ラオスでは初等教育の留年率と中退率が高く、特に低学年の 1・2 年生では 2 割から 3 割の生徒が留年し、1 割前後の生徒が中途退学している。1 年生の留年や中退者の割合の変化を経年でみても、2 年生に進級できる児童が約半数という状況が 2000 年以降ほとんど改善されていないことがわかる(図 3-5 参照)。このような高い留年率と中退率は、教育の質的問題の深刻さを表していると考えられる。

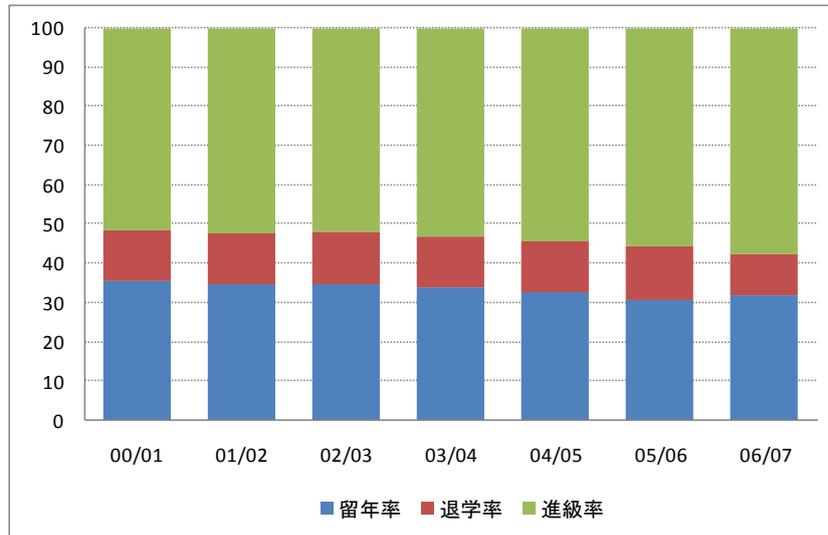
表 3-4 留年率・中退率の変化

		留年率				中退率			
		2000/01		2006/07		2000/01		2006/07	
		男子	女子	男子	女子	男子	女子	男子	女子
初等教育	1 年	35.0	33.5	32.7	31.1	13.1	12.7	11	10.3
	2 年	21.5	17.9	18.0	15.1	7.3	6.8	6	5.7
	3 年	13.6	9.8	12.2	9.3	6.1	6.6	7.1	6.7
	4 年	9.2	5.5	8.0	5.3	6.1	7.2	6.5	7.3
	5 年	6.7	3.7	4.3	2.8	-	-	7.8	6
中等教育	6-8 年	4.0	1.5	2.6	1.0	-	-	-	-

出所:教育省 EFA-MDA 報告書、UNESCO GMR(2005)、教育省統計情報センター、
School Census 2007-2008

2000 年以降 13%前後で推移している高い退学率は、不完全校の多さ、不適切な教授内容、教員の教授能力の低さ、教材の不足、家庭の経済状況、教授言語の問題などが原因とされている。特に貧困地域や遠隔地で多く設置されている不完全校では、近隣に通学可能な完全校がないことなどを理由に初等教育課程半ばで退学となるケースもある。その結果、貧困地域や遠隔地での中退率も都市部と比較して高くなる傾向がみられる。

図 3-5 初等教育 1 年生の内部効率性



出所: 教育省統計情報センター, School Census をもとに評価メンバーが作成。

前述の高い中退率や留年率の影響を受けて、ラオスの 5 年生までの残存率や修了率は周辺国と比較しても低い状況にある⁴⁴。図 3-6 に示すとおり、ラオスの初等教育 5 年生までの残存率は、2006 年時点で 67%、初等教育修了率は 62%となっている。2000 年のデータと比較すると一定の改善の傾向がみられるものの、未だに 4 割近くの就学児童が初等教育を修了できない状況にある。

さらに地域別にみると、2006 年には、ビエンチャン都では入学児童の約 9 割が初等教育を修了しているのに対して、ポンサリー県、ボケオ県、サラワン県、アツプー県ではそれぞれ 5 割に満たない⁴⁵。このように、都市と地方の間に大きな格差が生じている。

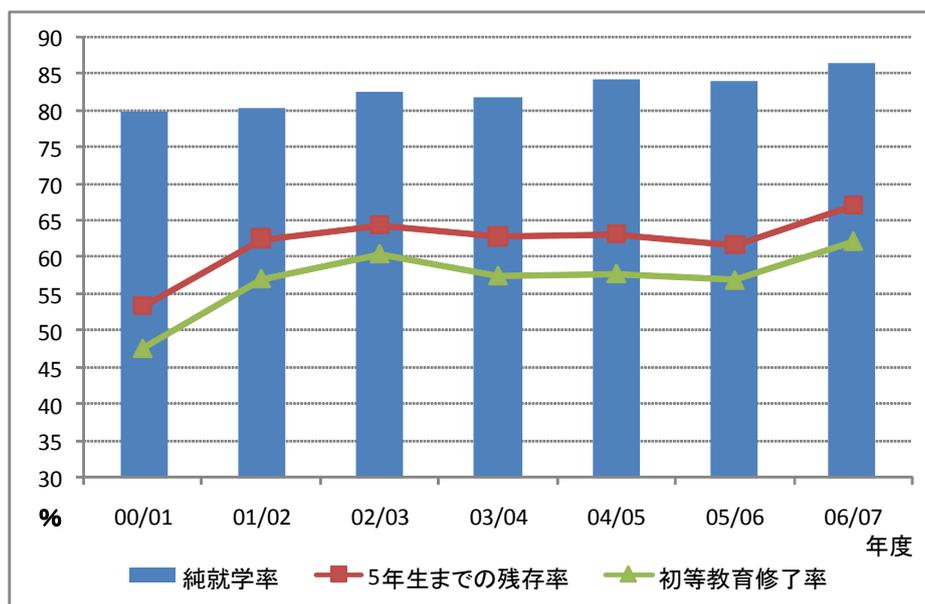
初等教育入学の 1 年生から前期中等教育最終学年の 8 年生までを通じた残存率は 2005 年時点でわずか 38%⁴⁶である。就学率の高さに比較して、残存率や修了率が依然として低いラオスの現況は、教育の質の面での課題が大きく、基礎教育の内部効率が非常に低いことが特徴として示される。

44 5 年生までの残存率(2005 年)はベトナム 92%、ミャンマー72%、カンボジア 62%、フィリピン 74%となっている。UNESCO(2009)

45 Ministry of Education(2008a)

46 Ministry of Education(2008b)

図 3-6 初等教育の就学率、残存率、修了率の変化



出所：教育省統計情報センター, School Census をもとに評価メンバーが作成。

初等教育の就学状況における男女間の比較では、就学者総数としては女子の方が少ないものの、就学継続については女子の状況が男子に比べ特に劣っているとはいえない。公式年齢での入学者数の割合は女子の方が高く、入学後、学年が上がるにつれて男子よりも女子の方が留年率、中退率が共に低くなっている。したがって5年生までの残存率を比較すると、2006年には女子の方が5年生までの残存率が高く、男女の格差はほぼ解消されている。このように、女子は一旦入学すると就学を継続する傾向にあり、効率性の観点からは、就学後の男子の中退率や留年率の高さが課題である。

教育の質に大きな影響を与える教員については、教員1人当たり生徒数は約30人となっており、その絶対数は需要を満たしている。しかし、教員数の過不足は地域により大きな偏りがある。有資格教員の割合は2000年の77%から2005年には89%⁴⁷と増加したものの、依然として1割強が無資格教員である。政府は2006年に教員養成に向けた戦略⁴⁸を策定し、2015年までに取り組むべき教員養成と教員教育のための行動計画とガイドラインを整備している。

EFA-MDA レポートによれば、今後の最大の課題は、教育の質の向上を通じた子どもの学習能力の向上である。児童の学習到達度は、授業の内容、教員の教授能力、教材・教具の有無など、授業の質のみならず、家庭環境やコミュニティの学校運営への参加の

47 Ministry of Education(2005)

48 Teacher Education Strategy 2006-2015 and the Teacher Education Action Plan 2006-2010 (TESAP) (2006)

度合いなどの要因にも大きく影響される。このため、学校を取り巻く関係者の教育に関する認識や行動変容を促すことが、教育の総合的な質の向上に不可欠とされている。

また近年の国際的な研究では、就学前教育が初等レベルの子どもの学校環境に対する素地(レディネス)作りに効果があることが確認されており、近年ラオスでも就学前教育の拡充政策がとられている。2000年前半には7%前後だった就学前教育就学率も2007年には15%⁴⁹と増加してきている。しかし幼稚園や保育所への就学の機会は、就学率が40%を超えるビエンチャン都をはじめとした都市部で急速に拡大している一方で、地方農村部のサラワン県ではわずか4%にとどまるなど地域間の格差が生じている。

(4) 教育行政・マネジメントの強化

政府が質の高い教育を提供するためには、公教育を担う教育行政機関によるモニタリングや監督活動が実施され、学校運営のための十分な予算が適切なタイミングで必要な機関へ配布されることが不可欠である。ラオスの教育予算総額は2001年から2006年の間に3倍になり、国家予算全体に占める教育予算の割合は2001年の10.1%から、2006年の15%へと増加した。しかし、2006年時点でラオスは経常予算と投資予算を合わせた教育予算全体の約60%を外国の援助に依存している。さらに、教育経常予算の約8割が公務員の給与に充てられ⁵⁰、教育改善活動に十分な経常予算を充てられていない。このように政府予算のうち教育セクターに充てられる予算割合が年々増加し、教育改善事業が拡大する一方で、教員確保や施設運営などに恒常的に必要とされる経常予算の調達や調整が不十分である状況から教育セクターの財政的持続性が危惧されている。

49 Ministry of Education(2008a)

50上野(2008b) P.8

表 3-5 教育予算配分の変遷

	2001/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
教育予算	386.1	451.9	457.5	658.1	1033.4	1189.9
国家予算に占める教育予算の割合	10.1%	10.8%	10.8%	11.0%	14.0%	15.0%
教育予算に占める経常予算の割合	47.8%	41.1%	53.9%	46.3%	37.1%	36.2%
教育予算に占める投資予算の割合	52.2%	58.9%	46.1%	53.7%	62.9%	63.8%
(国内財源の割合)	40.8%	23.9%	18.1%	7.8%	8.2%	4.4%
(ODA の割合)	59.2%	76.1%	81.9%	92.2%	91.8%	95.6%
GDP 総額に占める教育予算の割合	2.3%	2.35%	2.45%	2.49%	3.19%	3.20%
教育予算のうち ODA の占める割合	30.9%	44.8%	37.8%	49.5%	57.8%	61.0%

教育予算単位：10 億キップ (Billion kip)

出所：教育省 EFA-MDA 報告書(2008)

注：交換レート：¥100 = 8,835.37 Lao Kip (2006 年 10 月 1 日現在)

ラオスの会計年度は 10 月 1 日より。

児童 1 人当たりの教育費用(ユニットコスト)は初等教育で 17.7USドルであり、中等教育・高等教育と教育レベルが上がるほどコスト高となっている。GDP に対する 1 人当たりの公教育費率は、初等教育で 3.2%とフィリピンやマレーシアなどの周辺国と比較しても低く⁵¹、前期中等教育でも 3.4%と他のアジア諸国が 20-24%を充てている状況と比較すると低い⁵²。ユニットコストの低さは、教員や教材の不足と密接に関連している。今後十分な質の教育を提供するにあたり、さらに児童 1 人当たりの教育費配分を増加させることが必要である。

表 3-6 1人当たり教育費(経常支出)の比較(2003/04)

	初等教育	前期中等	後期高等	職業訓練	教員教育	高等教育
一人当たり教育費 USドル	17.7	18.6	35.2	103.6	131.3	127.3
GDP に対する支出割合	3.2%	3.4%	6.4%	19.0%	24.0%	23.3%

出所：教育省 EFA-MDA 報告書(2008)

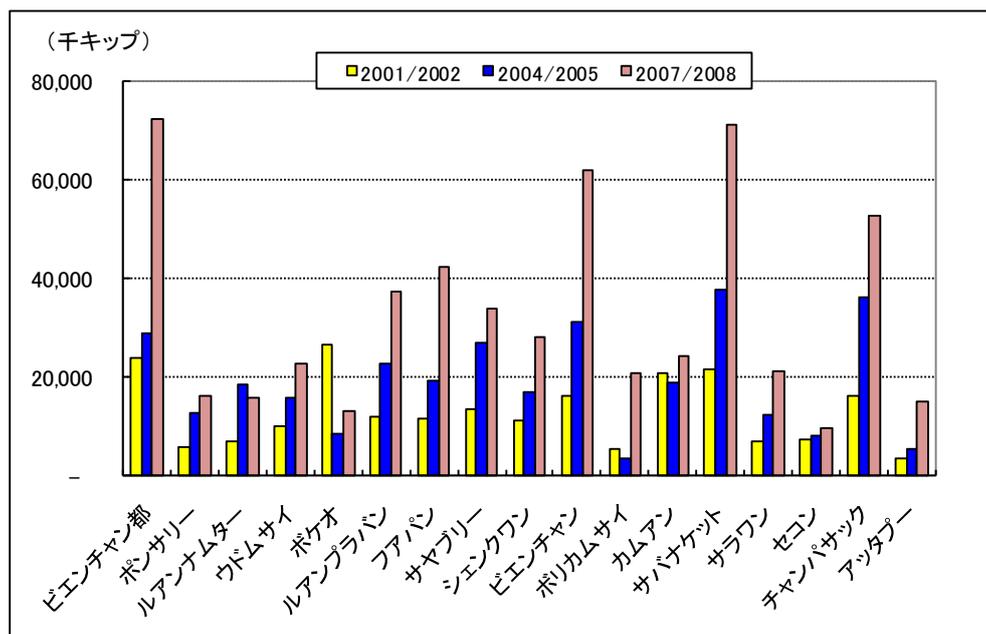
51 マレーシア(2003)13%、フィリピン(2003)10%。UNESCO(2007)

52 Misnity of Education (2008b) P.23

教育予算に関してもう一つ大きな課題は予算の不平等な分配である。図 3-7 に示すとおり、教育予算は県によって大きなばらつきがある。例えば、ビエンチャン都やビエンチャン県では2007年度の教育予算が2001年度、2004年度に比較して大幅に増額されている一方、セコン県やボケオ県のように十分な予算が配分されていない地域がある。県の教育予算を就学児童数で割った一人当たりの教育予算をみると、一人当たりの教育予算額が最も少ないのはカムアン県、最も多いのがアッタプー県となっている。2007年度の教育予算が最も多く分配されたビエンチャン都でも一人当たりの教育予算について他県と比較すると平均の402.88キップを少し上回る程度である。これは人口流動による都市部の就学児童数の増加が影響していると考えられる。

就学年齢児童に対する質の高い教育サービスを提供するための十分な教育予算が確保できない地域では、結果として不完全校を完全校へ整備したり、教材・教具や有資格教員の不足を補う措置を取ることができないことが問題となっている。

図 3-7 県別教育予算の推移



出所: 教育省統計情報センターデータをもとに評価メンバーが作成。

ラオスは 2000 年以降、地方分権化政策を進めてきた。しかし、中央、県、郡の責任と役割分担が不明瞭であることや、すべての行政レベルにおいて教育サービスの計画・運営・実施を担うことのできる人材が不足していること、地方政府の個人と組織としてのマネジメント能力が十分に備わっていないことなどから地方教育行政が効率的・効果的に機

能しているとはいえない。今後の地方分権化促進に向けた地方行政の能力開発が課題とされる。

表 3-7 県別教育予算と児童一人当たりの教育予算

県	教育予算(キップ)	児童一人当たりの教育予算(キップ)
ビエンチャン都	72,381,000	447.82
ポンサリー	15,990,000	415.99
ルアンナムター	15,631,000	427.25
ウドムサイ	22,566,000	321.33
ボケオ	12,976,000	370.59
ルアンプラバン	37,170,000	350.02
フアパン	42,391,000	513.04
サヤブリー	33,965,000	406.54
シェンクワン	28,049,000	372.15
ビエンチャン	61,974,000	535.49
ボリカムサイ	20,842,000	327.21
カムアン	24,140,000	287.66
サバナケット	71,211,000	400.45
サラワン	21,200,000	316.88
セコン	9,445,000	394.17
チャンパスック	52,529,000	398.35
アッタプー	15,154,000	563.97
平均	32,800,000	402.88

出所：教育省統計情報センターデータと School Census2007-2008 をもとに評価メンバーが作成。

注：交換レート： ¥100 = 8,511. 67 Lao Kip (2007 年 10 月 1 日現在)