

## カンボジアにおける初等教育開発の歴史的展開④

### —新政府樹立後の教育発展（1993年以降）—

平山 雄大

#### はじめに

カンボジアは、1993年5月に新政府が樹立されて同年9月にカンボジア王国（Kingdom of Cambodia）が誕生するまで、フランス、アメリカ、中国、ベトナム、ソ連等の影響のもとで国家の姿勢を大きく変えながら近現代史を形作ってきており、学校教育もそれぞれの時代にそれぞれの価値観や理念に従って開発が行われてきた。本論文は特に初等教育段階に焦点を当て、カンボジアにおける近現代の教育開発の歴史的展開を論じるとともに、それが現在の初等教育を巡る諸問題に与えている影響を考察することを目的としているが、今まで拙稿（2011, 2012a, 2014）<sup>1</sup>において、1993年までの初等教育開発の歴史を「学校教育の導入と拡大（1958年以前）」、「学校教育の発展と崩壊（1958～1979年）」、「学校教育の復興（1979～1993年）」に大別して論じてきた結果、大きく以下の5点が明確になった。

第1に、フランス植民地時代の20世紀初頭に学校教育の導入がなされた後、複数の初等教育機関が並立する中で初等教育の普及がなされた。この時期は、寺院学校（*école de pagode*）及び改革寺院学校（*école de pagode renovée*）での教授を除いて教授言語にはフランス語が採用されており、フランス式の教育が施されていた。

第2に、フランスからの独立後のノロドム・シハヌーク（Norodom, Sihanouk）の治世において、初等教育の量的拡大がなされると同時に、フランス式の教育からの脱却という独立以前からの目標に向けて教育の「クメール化」（*khmerization*）が実施された。1958年及び1967年の教育改革によって初等教育の教授言語はフランス語からカンボジア語に変更され、教育内容もカンボジアに沿ったものに変えられていった。

第3に、1970年以降の約10年間においては、政権交代によって新たな教育政策が提出されるものの社会的混乱の中でその多くは実行に移されず、最終的に1975年4年に発足した原始共産制社会への回帰を目指す波尔・ポト（Pol, Pot）政権によって学校教育が廃止されるとともに知識人が弾圧され、教育開発の長年の努力が無に帰した。この時期の学校教育の崩壊は、カンボジアの教育

開発の大きな転換点となった。

第4に、ボル・ポト政権崩壊後は、社会主義を標榜するヘン・サムリン(Heng, Samrin)政権によって改めて初等教育の量的拡大がなされるとともに、教育の「ベトナム化」(vietnamization)が施された。教科書はベトナムの教科書をそのまま翻訳したものかベトナム人専門家の検閲を受けたものに限られ、教育内容には社会主義思想や親ベトナムの影響が色濃く反映された。

第5に、1980年代末以降はベトナムの影響の払拭が目指され、教育の「再クメール化」(re-khmerization)に向けた取り組みがなされた。ただし、国家体制刷新の最中において教育開発の優先度は高くはなく、1993年の時点では教育の「再クメール化」は限定的なものにとどまり、教育内容には依然としてベトナムの影響が残っていた。

本稿は「カンボジアにおける初等教育開発の歴史的展開④」と題し、1993年から現在に至るまでの初等教育開発を取り上げるが、援助協調をはじめとした教育援助の視点から特に教育の運営面を論じた加藤(1998, 1999)<sup>2</sup>、羽谷(2006)<sup>3</sup>、清水(2008)<sup>4</sup>、詳細な現地調査の結果をもとに家計に占める教育費の割合の多さを示したブレイ(Bray: 1999)<sup>5</sup>及びブレイ、セン(Bray & Seng: 2005)<sup>6</sup>、基礎教育の量的拡大や質的向上という観点から近年の教育開発を扱ったデイ(Dy: 2004, 2005)<sup>7</sup>、世界銀行(World Bank: 2005)<sup>8</sup>、正楽(2006, 2008)<sup>9</sup>、「初等教育の完全普及」(Universal Primary Education: UPE)達成に向けた目標と成果をまとめた平山(2010a, 2012b)<sup>10</sup>をはじめとして、この時期のカンボジアの教育開発を扱った先行研究は枚挙に暇がない。本稿はまず第1節において、先行研究において必ずしも系列だってまとめられてこなかった、この時期に提出された教育計画や教育統計を今一度詳察しながら新政府樹立後の初等教育開発を概観する。続く第2節において、拙稿(2011, 2012a, 2014)及び第1節を振り返り、カンボジアの近現代史が現在の初等教育開発に与えている影響を考察する。

## 1. 新政府樹立後の初等教育開発

1993年9月に採択されたカンボジア王国憲法では立憲君主制が採用され、ノロドム・シハヌークが約40年ぶりに国王の座に就いた。新政府は制憲議会選挙の結果を考慮し「二人首相」制が採られ、第一首相のノロドム・ランナリット(Norodom, Ranariddh)率いるフンシンベック党(FUNCINPEC Party)と第二首相のフン・セン率いるカンボジア人民党(Cambodian People's Party: CPP)による連立政権という形であったが、フンシンベック党が勢力拡大の一環として民主カンプチア党(Party of Democratic Kampuchea: PDK)と連携しようとしたのをカンボジア人民党が武力行使によって阻止したことを契機として、1997年7月に双方の対立が軍事衝突として表面化した。国内は一時的に混乱に陥ったが、1998年7月の国民議会選挙ではカンボジア人民党が勝利し、同年11月にはフン・センを「一人首相」とする連立政権が発足する。

新政府樹立から現在に至るまでの約20年間は、ベトナムやソ連といった東側社会主義諸国に代わり国際機関、西側資本主義諸国、NGOによる援助がカンボジア社会のあらゆる側面に投入され、

「新生カンボジア」の開発が急速な勢いで目指された時代と言える。まず、1994 年 2 月に『国家復興開発計画』（*National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia: NPRD*）が提出され、同計画をもとに 1996 年に「新生カンボジア」初の 5 ヶ年計画となる『第一次社会経済開発計画』（*Socio-economic Development Plan: SEDP*）が策定され、実行に移された。1999 年 4 月には東南アジア諸国連合（Association of Southeast Asian Nations: ASEAN）への加盟を果たし、東南アジア諸国との連携も強めていく。

また、2000 年 9 月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミット（Millennium Summit）及び同会議で採択された「ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals: MDGs）を受けて、カンボジア政府は「カンボジアミレニアム開発目標」（Cambodia Millennium Development Goals: CMDGs）（以下、CMDGs）を定めている。CMDGs には、①極度の貧困及び飢餓の撲滅、②普遍的基礎教育（9 年）の達成、③男女平等及び女性の地位強化の推進、④幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥ HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、⑦環境の持続可能性の確保、⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの構築、⑨地雷除去、不発弾処理及び犠牲者支援の 9 つの主要目標とそれに伴う 25 の下位目標が掲げられ<sup>11</sup>、カンボジアの抱えている課題及びその達成度を測定する指標が明確化された。

2004 年 7 月に第 3 次連立政権を発足させたフン・センは、今後の国家開発計画として『成長・雇用・公正・効率のための四辺形戦略』（*Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency*）を策定した<sup>12</sup>。同計画は CMDGs の達成を念頭に置いて作成されており、国家開発のための重要な前提条件として良い統治（グッド・ガバナンス）を核に据え、4 分野（農業セクター開発、民間セクター開発及び雇用促進、インフラ整備、能力開発と人的資源開発）における開発戦略を提示している<sup>13</sup>。

同年 10 月にはノロドム・シハヌークが退位を表明し、ノロドム・シハモニ（Norodom, Sihamoni）の即位式が行われた。カンボジア経済は緩やかな成長を続けていたが、同年から 4 年間は年率 10% 以上の経済成長を維持し、その傾向は 2008 年上半期まで続くことになる。1999 年には 268US\$ であった 1 人あたり国内総生産（Gross Domestic Product: GDP）は 2008 年には 775US\$ まで上昇し、10 年間で約 3 倍となった。

### 1.1 初等教育開発を巡る政策・計画・法

新政府樹立後のカンボジアでは教育開発に高い優先順位が与えられ、国際協力機関による指導のもとで設定した数多くの教育到達目標達成に向けて教育開発が実施される。

1991 年 9 月にプノンペンにおいて開催された万人のための教育国家会議（National Conference on Education for All）で提示された初等教育に関する 6 つの到達目標<sup>14</sup>は、1994 年 12 月にアジア開発銀行（Asia Development Bank: ADB）の主導のもとカンボジア開発評議会（Council for Development of Cambodia: CDC）<sup>15</sup>を迎えて開催された教育会議において再考され、国家予算に占

める教育予算を 1994 年の 8.5% から 2000 年までに 15% に拡大することが約束されると同時に、①就学期間を 1 年延長し 6 年制にする、②純就学率を 90% に高める、③男女間の教育格差を解消する、④留年率を少なくとも 10% 程度に抑える、⑤少なくとも 85% の生徒が 6 年間の教育を修了できるようにするという 5 点が新たな到達目標として掲げられた<sup>16</sup>。同会議において採択された『教育セクター投資枠組み 1995-2000』（*Education Sector Investment Framework 1995-2000*）は、以降、2000 年までの教育政策のマスタープランとなる。

到達目標にある通り、1996 年 7 月には 10 年ぶりに教育制度が改訂され、初等教育が 1 年延長されて 6 年制となった<sup>17</sup>。同時にカリキュラムも改訂され、教育内容からベトナムの影響が取り除かれた。同年 3 月には『教科書マスタープラン 1996-2001』（*Textbook Master Plan 1996-2001*）が策定され、アジア開発銀行の資金援助を受け、援助協調による教科書開発が開始されている。同計画では、教科書内容を改善しその質を国際的水準まで高めること、及び教科書の配布率の改善を行い、初等教育段階での配布率を 1 対 1（生徒数対教科書数）にすることが目指された<sup>18</sup>。また、1997 年 5 月には『教授サービス開発のための戦略計画 1997-2002』（*Strategic Plan for Teaching Services Development 1997-2002*）が策定された。同計画では、教授サービスの開発はカンボジア政府の最優先課題のひとつであることが明示され、初等教育段階では、初等教員養成カリキュラム、特に教授法（特に英語科教授法、保健体育科教授法、複式学級教授法）を整備すること等が目標として掲げられた<sup>19</sup>。

1999 年には、今まで実施されてきたプロジェクト型の教育援助ではその効果が十分ではないとの反省のもと、効率的かつ効果的な援助協調と教育省の主体性の確立を考慮したセクターワイド・アプローチ（Sector-wide Approach: SWAp）による教育改革の骨組みが作られる<sup>20</sup>。同年 9 月より教育省及び国際協力機関の間でパートナーシップ構築並びに新たな教育計画の策定に向けた協議が進められ、2001 年 3 月から 4 月にかけて、2000 年代前半の教育政策のマスタープランとなる『教育戦略計画 2001-2005』（*Education Strategic Plan 2001-2005: ESP 2001-2005*）及びその具体的な実施計画である『教育セクター支援プログラム 2001-2005』（*Education Sector Support Program 2001-2005: ESSP 2001-2005*）が策定された。さらに、2015 年までの長期戦略を示す『万人のための教育国家計画 2003-2015』（*Education for All National Plan 2003-2015*）が策定され、「普遍的基礎教育（9 年）の達成」に向けた戦略もまとめられた。また 2001 年には、各家庭の教育費負担を削減し教育機会を均等化させることを主目的に、学校登録料や補習授業料の徴収を禁止する政策が打ち出されている。

当初、『教育戦略計画』及び『教育セクター支援プログラム』は 5 年毎に改訂することが予定されていたが、教育状況の変化の速さに対応させるため、2004 年 9 月に『教育戦略計画 2004-2008』（*ESP 2004-2008*）及び『教育セクター支援プログラム 2004-2008』（*ESSP 2004-2008*）が、2005 年 12 月に『教育戦略計画 2006-2010』（*ESP 2006-2010*）及び『教育セクター支援プログラム 2006-2010』（*ESSP 2006-2010*）が、そして 2010 年 9 月には『教育戦略計画 2009-2013』（*ESP 2009-2013*）が、

2014 年 3 月には『教育戦略計画 2014-2018』（ESP 2014-2018）が策定されている。到達目標は多岐に渡っているが、一例を挙げると、『教育セクター支援プログラム 2006-2010』における初等教育に関する目標は、2010 年を期限として、①純入学率を 2004/2005 年度の 81% から 95% にする、②純就学率を 2004/2005 年度の 91.9% から 96% にする、③初等教育修了率を 2004/2005 年度の 46.77% から 100% にする、④少なくとも 70% の小学校を「子どもにやさしい学校」（Child Friendly School: CFS）にするというものであった<sup>21</sup>。

「子どもにやさしい学校」とはユニセフが推進する取り組みのひとつであり、教育を受ける権利を享受していない子どもに対して積極的に教育機会を提供する努力を行い、子ども中心の学校運営と地域と連携した学校作りを行うことができる学校を指す<sup>22</sup>。2007 年 12 月には『子どもにやさしい学校政策』（Policy on Child Friendly Schools）が提出され、その理念がすべての小学校及び中学校に導入される。

2004 年 12 月には『カリキュラム開発のための政策 2005-2009』（Policy for Curriculum Development 2005-2009）が策定され、学校教育カリキュラムの改訂がなされる。また、2006 年 12 月には『教員養成プログラム基礎レベル—小学校における教授（12 + 2）—』（កម្មវិធីបណ្តុះបណ្តាលគ្រូបង្រៀនកម្រិតមូលដ្ឋាន បង្រៀននៅបឋមសិក្សា “12 + 2”）が策定され、『教授サービス開発のための戦略計画 1997-2002』において目指されていた初等教員養成カリキュラムの改訂がなされた。

2007 年 12 月には、カンボジア初となる教育法が制定された。カンボジア王国憲法に「国家は、すべての教育段階において、市民の教育を受ける権利を保護し、向上させ、すべての市民に教育が普及するよう、必要な措置を講じる」<sup>23</sup>（第 65 条）、「国家は、公立学校において市民に対して無償の初等及び中等教育を提供する。市民は、少なくとも 9 年間の教育を受けるものとする」<sup>24</sup>（第 68 条）とある通り、国民が教育を受ける権利は憲法によって保障されていたが、それを実現するための法的整備がようやくなされたと言える。教育法は「完全に総合的で単一の教育制度を確立するための国家的な方法と基準」<sup>25</sup>（第 1 条）を定めるものと規定され、11 章（①総則、②国家教育最高評議会（National Supreme Council of Education）、③教育の行政、運営、④教育制度、⑤教育の質、効率、⑥教育政策、原則、計画、戦略、⑦教育の権利、義務、⑧教育のための資源、⑨罰則、⑩移行規定、⑪最終規定）55 条から構成されている。

## 1.2 初等教育開発の成果

新政府樹立後からの初等教育の学校数、クラス数、就学者数、教職員数の変遷は表 1 の通りである。学校数が一貫して増加傾向にあるのに反し、クラス数は 2005/2006 年度の 6 万 1,901 クラスを、就学者数は 2002/2003 年度の 274 万 7,411 人を、教職員数は 2005/2006 年度の 6 万 1,657 人をピークに減少傾向にある。クラス数と就学者数の減少に関しては、教育開発の結果内部効率性が上がってきていることも一因であるが、主要因はボル・ポト政権終了後から続いたベビーブームが新政府樹立後間もなく収束し、出生率が減少していることである<sup>26</sup>。教職員数の減少に関しては、近年の



表 1 初等教育：学校数、クラス数、就学者数、教職員数（1994～2015 年）（単位：校、クラス、人）

年度	学校数	クラス数	就学者数	教職員数
1993/1994	4,693	36,798	1,621,685	44,454
1994/1995	4,744	39,159	1,703,316	44,985
1995/1996	4,845	40,691	1,805,631	45,753
1996/1997	4,899	43,469	1,918,985	47,147
1997/1998	5,026	45,443	2,011,772	48,460
1998/1999	5,156	48,370	2,094,000	49,400
1999/2000	5,274	50,960	2,211,738	50,188
2000/2001	5,468	55,448	2,408,109	52,168
2001/2002	5,741	60,698	2,705,453	54,519
2002/2003	5,915	59,897	2,747,411	57,077
2003/2004	6,063	60,985	2,747,080	59,271
2004/2005	6,180	61,648	2,682,129	60,841
2005/2006	6,277	61,901	2,558,467	61,657
2006/2007	6,365	61,249	2,461,135	59,889
2007/2008	6,476	60,384	2,311,107	58,776
2008/2009	6,565	60,227	2,262,834	56,978
2009/2010	6,665	58,062	2,240,651	56,670
2010/2011	6,767	57,697	2,191,192	56,339
2011/2012	6,849	58,594	2,142,464	56,344
2012/2013	6,910	58,837	2,173,384	56,108
2013/2014	6,993	59,454	2,073,811	55,958
2014/2015	7,051	59,654	2,012,175	55,788

出典）Education Management Information System (EMIS) Office, Department of Planning (DoP), Ministry of Education, Youth and Sports (MoEYS) (2015) *Education Statistics & Indicators 2014/2015*, Phnom Penh: MoEYS, p. 57.

前期中等教育就学者数の増大に伴い、現職教員研修によって初等教員の教員資格を前期中等教員資格に引き上げていることが影響していると考えられる。

新政府が樹立された 1993 年当時のカンボジアの教育統計はほとんど整備されていなかったが、1996 年に教育省に教育管理情報システムセンター（Education Management Information System Center: EMIS Center, 現 EMIS Office）が設置され、ユニセフとスウェーデン国際開発協力庁（Swedish International Development Cooperation Agency: Sida）の支援のもと教育統計の作成が開始された。その結果、1996 年以降はある程度信憑性のある教育統計が提出されている。表 2 は初等教育に関する主要な指標の推移をまとめたものである。

表 2 初等教育：主要指標（1997～2015 年）

（単位：％）

	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
総就学率	94.5	88.3	89.7	100.3	109.8	125.1	118.0
純就学率	84.7	77.8	78.3	85.5	83.8	87.0	88.9
進級率	65.0	67.9	69.6	74.8	—	—	—
留年率	18.6	18.0	16.8	13.2	—	—	—
中退率	16.4	14.2	13.6	12.0	—	—	—
第 5 学年までの残存率	50.7	—	45.2	—	—	—	—
第 6 学年までの残存率	—	—	—	—	—	—	—
修了率	39.1	—	37.4	—	—	—	—
生徒教員比率	44.4	46.5	48.1	50.6	53.3	56.8	56.7
生徒クラス比率	44.1	44.3	44.0	43.3	43.4	44.6	45.9

  

	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010
総就学率	119.9	119.7	124.0	122.7	121.9	120.2	125.4
純就学率	90.1	91.9	91.3	92.1	93.3	94.4	94.8
進級率	—	76.4	77.4	78.6	81.1	82.8	84.2
留年率	13.9	11.9	11.0	10.6	10.1	8.9	7.1
中退率	—	11.7	11.6	10.8	8.8	8.3	8.7
第 5 学年までの残存率	58.92	55.49	57.01	60.27	67.44	69.54	68.6
第 6 学年までの残存率	52.60	48.15	49.28	52.50	59.33	61.73	61.2
修了率	46.77	42.90	90.08	86.25	85.58	83.22	85.3
生徒教員比率	55.4	53.5	50.8	51.3	49.3	49.7	49.2
生徒クラス比率	45.0	43.5	41.3	40.2	38.3	37.6	38.6

  

	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
総就学率	116.0	123.3	123.4	116.1	111.2
純就学率	95.2	96.4	97.0	95.6	94.5
進級率	85.9	91.0	84.7	86.5	—
留年率	5.8	5.3	4.8	5.1	—
中退率	8.3	3.7	10.5	8.3	—
第 5 学年までの残存率	—	—	—	—	—
第 6 学年までの残存率	—	—	—	—	—
修了率	85.3	89.75	87.35	88.94	84.1
生徒教員比率	38.3	47.3	48.5	46.2	45.4
生徒クラス比率	38.0	36.6	36.9	34.9	33.7

出典) National EFA 2000 Assessment Group, MoEYS (2000) *Education for All 2000 Assessment, Country Report: Cambodia*, Bangkok: UNESCO Principal Regional Office for Asia and the Pacific. EMIS Center, DoP, MoEYS (1997, 1998, 1999, 2000) *Education Indicators* 各年版, Phnom Penh: MoEYS. EMIS Center, DoP, MoEYS (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006) *Education Statistics & Indicators*, 各年版, Phnom Penh: MoEYS. EMIS Office, DoP, MoEYS (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015) *Education Statistics & Indicators*, 各年版, Phnom Penh: MoEYS.

注) 1996/1997～1999/2000 年の進級率, 留年率, 中退率は, それぞれ学年別進級率, 学年別留年率, 学年別中退率の平均値を筆者算出。

教育の量的拡大に関する到達目標を振り返ると、「初等教育の完全普及」は一貫して初等教育開発の大きな目標であった。表2を見ると全体的に純就学率、進級率、第5学年までの残存率、第6学年までの残存率は年々増加し、留年率、中退率は年々減少しており、「初等教育の完全普及」達成に向けた教育開発の成果が伺える。ただし、第6学年までの残存率は2009/2010年度の指標でも61.2%であり、最終学年まで進級する生徒は依然として多くない状況にある。

初等教育段階における男女間格差は、現在ほとんど解消されている。例えば2009/2010年度の純就学率は全体94.8%に対して女子94.6%であり、第5学年までの残存率や第6学年までの残存率は全体よりも女子のもののほうが高い<sup>27</sup>。また、都市部、農村部、遠隔部<sup>28</sup>の地域間格差は依然として残っているものの緩和されてきている。一例を挙げると、1997/1998年度の初等教育中退率は都市部9.2%、農村部15.2%、遠隔部26.2%であったが、2007/2008年度にはそれぞれ7.7%、8.8%、13.5%となっている<sup>29</sup>。

ちなみに教育省は2007年発行の統計資料より、初等教育修了率の計算方法を従来の「留年経験の有無に関わらず、初等教育最終学年を卒業した同コホート内の児童数/1000×100」<sup>30</sup>から「第6学年に進級した児童数/11歳人口の総数×100」<sup>31</sup>に改めた。その結果、修了率は42.90%(2004/2005年)から90.08%(2005/2006年)へと大幅な飛躍を見せたが、この計算方法での修了率は本来提示されるべき修了率を明確に示しているとは言い難いため、修了率に関しては慎重に受け止める必要があろう。

教育の質的向上も最も重要な課題のひとつとして、カリキュラムや教科書の改訂、教員養成の整備等を通して目指されてきた。2005/2006年度から導入された初等教育カリキュラムでは、2～5コマ/週を選択科目である地域生活技能プログラム(Local Life Skill Program: LLSP)に充て、必修科目のクメール語、算数、理科、社会、保健体育は25コマ/週で授業を行うことが定められた。同カリキュラムでは第1学年から第6学年を通し684～760時間/年で授業を行うこととされたが、1996/1997年度から導入された初等教育カリキュラムの855時間/年と比べると1～2割ほど授業時間数が削減されたことになる。これは、実際は2部制の授業形態<sup>32</sup>の存在や学校運営の貧弱な状況が強く影響し規定の授業時間数が確保できていなかった<sup>33</sup>ことの反省によるものであり、より実現的なものへと改善された結果であろう。また、第1～第3学年のカリキュラムは「万人のための読み書き計算」<sup>34</sup>を徹底させるために単純化され、理科と社会は質・効率の向上を目指し統合された。教科書は1990年代後半に援助協調による教科書開発が行われたが、カリキュラムの改訂に伴い2000年代後半に教育省主導のもとで改訂版が出版された。

初等教員養成に関しては、前述の通り2006年にカリキュラムの改訂が施され、保健体育科教授法や複式学級教授法が導入された。「子どもにやさしい学校」や学習条件のレディネスといった新しい概念が積極的に取り入れられている点も特徴的である<sup>35</sup>。2年間で合計2,584時間の授業及び実習が組まれており、それらは専門知識トレーニング、基礎知識トレーニング、初等教育知識・教授法トレーニング、教育実習、卒業研究に大別することができる<sup>36</sup>。



2001年に実施された学校登録料や補習授業料等の徴収を禁止する政策はある程度の成果を見せ、各家庭の教育費負担は減少傾向にある。しかしながら現在においても有料かつ半強制的な補習授業の実施は教員の給与を補填する手段として一般的であり、各家庭の教育費負担の撤廃はなされていない。問題の根底に潜む教員の待遇の悪さに関しては、1990年代と比較すると改善されてきていると言える。1990年代を通して国家予算に占める教育予算は8～12%程度であったが、2000年代には15～20%程度に増えた<sup>37</sup>。教育予算の8割から9割は教職員給与に充てられており、初等教員の平均給与も上昇傾向にある。ただし、それでも教員給与のみで家族を養うことは困難である場合が多く、一般的に教員は副業を行っている。

## 2. 考察

フランス植民地政府によって最初の公立学校である理事官府学校(école résidentielle)や地方学校(école provinciale)が設立されて約100年、1975年4月から3年8ヵ月間続いた波尔・ポト政権時代を除き、初等教育の普及に向けた努力が重ねられてきた。しかしながら、それでもなお「初等教育の完全普及」は実現を見せず、引き続き大きな目標であり続けている。

その最大の原因はやはり、政治権力保持のために内部の「敵」の粛清を行って人材を枯渇させ、それまでの教育開発の努力を無きものとした波尔・ポト政権による支配に求められよう。飢餓、病気、過労によるものを含め、短期間のうちに教員の75%、高等教育在籍者の96%、初等教育及び中等教育を受けていた子どもたちの67%以上が亡くなったと報告されており<sup>38</sup>、そこからの教育の復興は困難を極めた。1979年以降はヘン・サムリン政権による教育の量的拡大が急速に進められ、ユニセフから派遣された教育専門家レイフ(Reiff)はその進捗状況を評価しているが<sup>39</sup>、教育環境の整備状況の悪さや提供される教育の質の低さが影響し、初等教育を修了する児童の割合は現在よりも相当低かったと推察される。

また、「質の伴わない量の拡大は空虚な勝利である」<sup>40</sup>という言葉が端的に表わしている通り教育の質的向上は教育開発にとって必要不可欠なものであり、教育の量的拡大とは常に相互作用し合うものである。カンボジアにおける学校教育内容は当初はフランス式のものであり、1950～1960年代には教育の「クメール化」が実施されカンボジアに沿ったものに変更されていったが、1980年代には教育の「ベトナム化」を経験しさらに「再クメール化」が目指されるといった、社会の状況に左右され続ける一貫性に乏しいものであった。

1960年代にはユネスコによって教育の質的向上政策が提唱されたこともあったが、当時は教育の量的拡大政策が優先され、教育予算の多くが学校建設にのみ充てられたことも影響し、教育の質は逆に低下した<sup>41</sup>。その後、教育の質的向上が「ベトナム化」や「再クメール化」と同義にされずに真剣に議論されはじめ、また同時にそれを視野に入れた教育援助が実施されはじめるのは新政府樹立以降のことであり、その歴史は浅い。

約100年の学校教育の歴史がありながら、現在に直接的に繋がる初等教育開発は、ヘン・サム

リン政権からの約 30 年間、特に内戦が終結し教育援助の実施先が国際機関、西側資本主義諸国、NGO へと代わった新政府樹立以降の約 20 年間によるものに過ぎない。これは、ポル・ポト政権による教育破壊を経験したカンボジア独自の状況と言える。1990 年 4 月に開催された万人のための教育世界会議（World Conference on Education for All）<sup>42</sup> に端を発する一定の目標年限を設ける世界的な教育開発の流れの中にありながらも、今一度カンボジアの歴史的事情を再考し、性急になりすぎず着実に、到達目標に関しても同国特有の状況をより一層考慮したものに改めながら初等教育開発が実施される必要があるのではないだろうか。

## おわりに

繰り返しになるが、フランスによる植民地支配、共産勢力の台頭、社会主義の導入等、また社会的混乱や経済発展もその時々においてカンボジアの初等教育開発に大きな影響を及ぼし現在に至っている。全 4 回に渡って同国における初等教育開発の歴史的展開を論じてきたが、その全体像を示すことができたなら幸いである。

本稿で述べた通り、初等教育に関する主要な指標の推移は徐々にではあるが「初等教育の完全普及」達成に向かって進展していることを表している。男女間格差がほぼなくなり、地域間格差も緩和されてきている現在、いかに生徒を最終学年まで残存させ、修了させるかに初等教育開発の焦点が収斂されていくであろう。以降の初等教育開発は、そのために不可欠である良質な教育の提供がより重視されていくと考えられる。また、「国家は、公立学校において市民に対して無償の初等及び中等教育を提供する」（下線筆者）というカンボジア王国憲法の一文を形骸化させないためにも、各家庭の教育費負担の撤廃に向けて、教育財政制度の改善、さらには教員の意識改革に向けての対応がより一層求められていくであろう。

## [注]

- 1 平山雄大（2011）「カンボジアにおける初等教育開発の歴史的展開①—学校教育の導入と拡大（1958 年以前）—」（早稲田大学大学院教育学研究科『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』）第 19 号-1, 215-226 頁。平山雄大（2012a）「カンボジアにおける初等教育開発の歴史的展開②—学校教育の発展と崩壊（1958 年から 1979 年）—」（早稲田大学大学院教育学研究科『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊』）第 19 号-2, 221-232 頁。平山雄大（2014）「カンボジアにおける初等教育開発の歴史的展開③—学校教育の復興（1979 年から 1993 年）—」早稲田大学教育・総合科学学術院教育会『学術研究—人文科学・社会科学編—』第 62 号, 135-146 頁。
- 2 加藤徳夫（1998）「カンボディアにおける教育政策の形成—国際教育援助による影響と政策形成プロセス—」（名古屋大学大学院国際開発研究科『国際開発研究フォーラム』）第 9 号, 229-246 頁。加藤徳夫（1999）「協調援助による教科書開発プログラムの形成—カンボディアにおける協調援助プログラムの調整事例—」（名古屋大学大学院国際開発研究科『国際開発研究フォーラム』）第 13 号, 133-145 頁。
- 3 羽谷沙織（2006）「カンボジアにおける教育開発—プロジェクトをめぐる住み分けと援助協調のポリティクス—」（名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻『教育論叢』）第 49 号, 1-18 頁。
- 4 清水和樹（2008）「カンボジア：SWAp による基礎教育セクター改革の成果と課題—国際教育協力「融合モデル」と能力開発—」（廣里恭史, 北村友人編『途上国における基礎教育支援（下）—国際的なアプローチと実践—』学

- 文社）第 6 章，152-184 頁。
- 5 Bray, Mark (1999) *The Private Costs of Public Schooling: Household and Community Financing of Primary Education in Cambodia*, Paris: IIEP-UNESCO.
  - 6 Bray, Mark & Seng, Bunly (2005) *Balancing the Books: Household Financing of Basic Education in Cambodia*, Hong Kong: Comparative Education Research Centre (CERC), The University of Hong Kong & Human Development Unit, East Asia and Pacific Region, World Bank, CERC Monograph Series No. 4.
  - 7 Dy, Sideth S. (2004) "Enhancing Opportunities for Basic Education for All in Cambodia", *Bulletin of the Graduate School of Education, Hiroshima University*, Part. III (Education and Human Science) Vol.53, pp. 143-150. Dy, Sideth S. (2005) *Basic Education Development in Cambodia: Targets and Policies for Quality Improvement*, Tokyo: Setsutaro Kobayashi Memorial Fund, Fuji Xerox Co., Ltd., A Research Paper for 2003.
  - 8 World Bank (2005) *Cambodia: Quality Basic Education for All*, Washington D.C.: World Bank.
  - 9 正楽藍 (2006) 「カンボジアの教育計画―基礎教育開発とその課題―」(山内乾史, 杉本均編『現代アジアの教育計画 (下)』学文社) 第 15 章, 220-235 頁。正楽藍 (2008) 「カンボジアにおける教育発展―基礎教育の充実と学校教育をめぐる諸課題―」(神戸大学大学院国際協力研究科『国際協力論集』) 第 16 巻第 1 号, 199-215 頁。
  - 10 平山雄大 (2010a) 「カンボジアの初等教育開発 (1991 ~ 2000 年) ―「初等教育の完全普及」達成に向けた目標と成果―」(関東教育学会『関東教育学会紀要』) 第 37 号, 63-74 頁。平山雄大 (2012b) 「カンボジアの初等教育開発 (2001 ~ 2010 年) ―「初等教育の完全普及」達成に向けた目標と成果―」(京都大学大学院教育学研究科比較教育学研究室『アジア教育研究報告』) 第 11 号, 27-40 頁。
  - 11 Ministry of Planning (MoP) (2003) *Cambodia Millennium Development Goals Report 2003*, Phnom Penh: MoP.
  - 12 他にも 2000 年代前半には、『第二次社会経済開発計画 2001-2005』(*Second Socio-economic Development Plan 2001-2005: SEDP 2001-2005*), 『国家貧困削減戦略 2003-2005』(*National Poverty Reduction Strategy 2003-2005: NPRS 2003-2005*) といった国家開発計画が作られている。さらに、『成長・雇用・公正・効率のための四辺形戦略』を実現させるための政策として, 2006 年に『国家戦略開発計画 2006-2010』(*National Strategic Development Plan 2006-2010: NSDP 2006-2010*) が策定された。2008 年には第 4 次連立政権によって『第二次成長・雇用・公正・効率のための四辺形戦略』(*Second Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency*) が策定され, 『国家戦略開発計画 2006-2010』の 2013 年までの延長が発表された。
  - 13 Royal Government of Cambodia (RGoC) (2004) *Rectangular Strategy for Growth, Employment, Equity and Efficiency*, Phnom Penh: RGoC.
  - 14 ① 2000 年までに, 学齢期のすべての子どものアクセス面での「初等教育の完全普及」を達成する (1995 年までに都市部と農村部の純就学率を 100%に, 2000 年までに遠隔部の純就学率を 100%にする), ②子どもと社会の本来のニーズに応えるためにカリキュラムと教科書を改善する, ③より多くの初等教員を確保する, ④教員と児童に適切な教材 (teaching and learning materials) を提供する, ⑤教員養成を通して教員の教授技術 (pedagogical techniques) を向上させる, ⑥国際協力機関からの技術的・財政的援助を含めた国家資源・努力を結集させる。
  - 15 援助調整システムの中核として 1993 年 12 月に設置された。理事会及び開発援助を担当するカンボジア復興開発委員会 (Cambodian Rehabilitation and Development Board: CRDB), 民間投資を担当するカンボジア投資委員会 (Cambodian Investment Board: CIB) の 2 つの委員会から構成される。
  - 16 MoEYS, Council for the Development of Cambodia (CDC) (1994) *Investment Framework, Education Sector: 1995-2000*, Phnom Penh: MoEYS, p. i. National EFA 2000 Assessment Group, MoEYS (2000) *op. cit.*, p. 22. この 5 つの到達目標は, 『第一次社会経済開発計画』にそのまま反映されている。
  - 17 初等教員養成校である州教員養成校 (Provincial Teacher Training Center: PITTC) の入学資格は 1993 年に「8 年間の学校教育修了」から「11 年間の学校教育修了」(遠隔地では「5 年間の学校教育修了」から「8 年間の学校教育修了」) に改訂されていたが, 初等教育の 1 年延長に伴い再改訂され, 1997 年からは「12 年間の学校教育修了」(遠隔地では「9 年間の学校教育修了」) とされた。
  - 18 加藤 (1999) 前掲論文, 136 頁。
  - 19 The MoEYS Working Group for the Formulation of a Strategic Plan for Teaching Services Development, MoEYS (1997) *Strategic Plan for Teaching Services Development 1997-2002*, Phnom Penh: MoEYS, p. 10, pp. 75-76.
  - 20 特定分野を包括的に捉えてより効果的な援助を目指そうとする試みであり, 特定分野全体を網羅した中期的な開発

- 計画を策定して、場合によっては政府予算と援助資金の共同管理が行われる点が特徴的である。
- 21 MoEYS (2005b) *Education Sector Performance Program 2006–2010*, Phnom Penh: MoEYS, p. 6.
- 22 MoEYS (2005a) *Education Strategic Plan 2006–2010*, Phnom Penh: MoEYS, p. 13. MoEYS (2007) *Policy on Child Friendly Schools*, Phnom Penh: MoEYS, p. 4.
- 23 RGoC (1993) *Constitution of the Kingdom of Cambodia*, Phnom Penh: RGoC. 日本語訳は四本健二（1999）『カンボジア憲法論』勁草書房、256–257 頁による。
- 24 *Ibid.* 日本語訳は四本（1999）前掲書、257 頁による。
- 25 RGoC (2007) *Education Law*, Phnom Penh: RGoC. 日本語訳は羽谷沙織、西野節男（2009）「カンボジア教育法」（西野節男編『現代カンボジア教育の諸相』東洋大学アジア文化研究所・アジア地域研究センター）資料 1、309 頁による。
- 26 出生率の変遷に関しては、National Institute of Statistics (NIS), MoP (2009) “Fertility, Early Age Mortality and Maternal Mortality”, *General Population Census of Cambodia 2008: National Report on Final Census Results*, Phnom Penh: MoP, Chapter 7, pp. 107–115 に詳しい。
- 27 EMIS Office, DoP, MoEYS (2010) *Education Statistics & Indicators 2009/2010*, Phnom Penh: MoEYS, p. 46. EMIS Office, DoP, MoEYS (2011) *Education Statistics & Indicators 2010/2011*, Phnom Penh: MoEYS, p. 59.
- 28 教育省の分類によると、都市部は特別市及び各州都、遠隔部は人口密度が  $1\text{ km}^2$  内に 10 人以下の場所、そして農村部は都市部と遠隔部以外である。EMIS Center, DoP, MoEYS (2005) *Education Statistics & Indicators 2004/2005*, Phnom Penh: MoEYS, p. iv, etc.
- 29 National EFA 2000 Assessment Group, MoEYS (2000) *op. cit.*, p. 35. EMIS Office, DoP, MoEYS (2009) *Education Statistics & Indicators 2008/2009*, Phnom Penh: MoEYS, p. 51.
- 30 EMIS Center, DoP, MoEYS (2005) *op. cit.*, p. v.
- 31 EMIS Office, DoP, MoEYS (2007) *Education Statistics & Indicators 2006/2007*, Phnom Penh: MoEYS, p. v.
- 32 2014/2015 年度においても、全国の小学校の 75.7% は 2 部制の授業形態を採用している。EMIS Office, DoP, MoEYS (2015) *Education Statistics & Indicators 2014–2015*, p. 33.
- 33 当時、実際に授業が行われていたのは 500 ～ 533 時間／年のみであったらうと見積もられている。National EFA 2000 Assessment Group, MoEYS (2000) *op. cit.*, p. 45.
- 34 MoEYS (2004) *Policy for Curriculum Development 2005–2009*, Phnom Penh: MoEYS, p. 5.
- 35 カンボジアの初等教員養成カリキュラムに関しては、平山雄大（2010b）「カンボジアにおける初等教員養成—初等教員養成カリキュラムの内容に着目して—」（早稲田大学大学院教育学研究科『早稲田大学大学院教育学研究科紀要別冊』第 18 号–1）159–168 頁に詳しい。
- 36 ព័ត៌មានបណ្តុះបណ្តាល និង វិជ្ជាជីវៈ, ក្រសួងអប់រំ យុវជន និង កីឡា (2006) *កម្មវិធីបណ្តុះបណ្តាលគ្រូបង្រៀន កម្រិតមូលដ្ឋាន បង្រៀននៅបឋមសិក្សា*” 12 + 2”, Phnom Penh: MoEYS, p. 6.
- 37 平山（2012b）前掲論文、36 頁。
- 38 Ministry of Education (1984) *Education in the People's Republic of Kampuchea*, Phnom Penh: MoE, p. 1.
- 39 Reiff, Hans R. (1981) *Education Emergency Assistance in Kampuchea: Report of a Mission, 19–31 October 1981*, Bangkok: UNICEF, p. v.
- 40 UNESCO (2000) *World Education Forum Final Report*, Paris: UNESCO, p. 16. UNESCO (2001) *Monitoring Report on Education for All 2001*, Paris: UNESCO, p. 43.
- 41 Ayers David M. (2000) *Anatomy of a Crisis: Education, Development, and the State in Cambodia, 1953–1998*, Honolulu: University of Hawai'i Press, pp. 44–45.
- 42 タイのジョムティエンで開催された、基礎教育の普及が国家的かつ国際的な義務であることを確認した国際会議。ユネスコ、ユニセフ、世界銀行、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の共催で、155 カ国の政府、20 の国際機関、150 以上の NGO が参加した。