

2019 年度 ラオス人民民主共和国
現地調査
「ラオスにおける不発弾・教育・保健衛生・
森林保全の問題」
実施結果報告書

企画者：埼玉大学教養学部 近藤久洋



ビエンチャン市街

19 Feb. 2020



JICA ລາອສສະຫວັນ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ
18 Feb. 2020



ບີເອນຈັນ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ
19 Feb. 2020



ບີເອນຈັນ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ
19 Feb. 2020



ຊຶ່ງ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ
21 Feb. 2020



ຟອນສະວັນ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ
21 Feb. 2020



ຊຶ່ງ ກິດຈະກຳ ກິດຈະກຳ
21 Feb. 2020



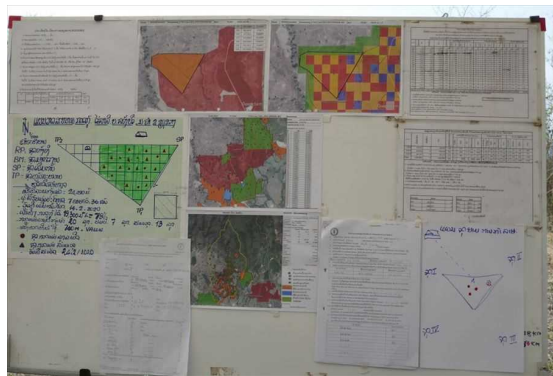
ラオス保健省
19 Feb. 2020



UXO-Lao 不発弾啓発用ポスター
21 Feb. 2020



UXO-Lao クラスター爆弾の子爆弾
21 Feb. 2020



Xiang Khouang ロンビオ村不発弾処理現場
作業地図
21 Feb. 2020



Xiang Khouang ロンビオ村不発弾処理現場
Demining Machine
21 Feb. 2020



Xiang Khouang ロンビオ村不発弾処理現場
740M 実演
21 Feb. 2020



Xieng Khouang ロンビオ村不発弾処理現場
クラスター爆弾の小爆弾
21 Feb. 2020



Xieng Khouang ロンビオ村不発弾処理現場
地権者へのインタビュー
21 Feb, 2020



Xieng Khouang ヨンヌン村
不発弾被害者家族（モン族）へのインタビュー
22 Feb. 2020



Xieng Khouang ボン・カム村
不発弾被害者へのインタビュー
22 Feb, 2020



Xieng Khouang モワン村
不発弾被害者家族へのインタビュー
22 Feb. 2020



Xieng Khouang モワン村
インタビューした家の農地 不発弾爆発現場
(インタビュー日の朝に爆発)
22 Feb, 2020



Xieng Khouang ジャール高原

23 Feb. 2020



Xieng Khouang ジャール高原

空爆跡

23 Feb. 2020



Xieng Khouang ジャール高原

23 Feb. 2020



Xieng Khouang

ラオ族の衣装を身に着けるモン族の家族と

23 Feb, 2020



Vientiane

COPE Visitor Centre

24 Feb. 2020



Vientiane

COPE Visitor Centre

24 Feb. 2020



Luang Prabang
ブーシーの丘から街の一望
25 Feb. 2020



Luang Prabang
UXO Lao Visitor Center
25 Feb, 2020



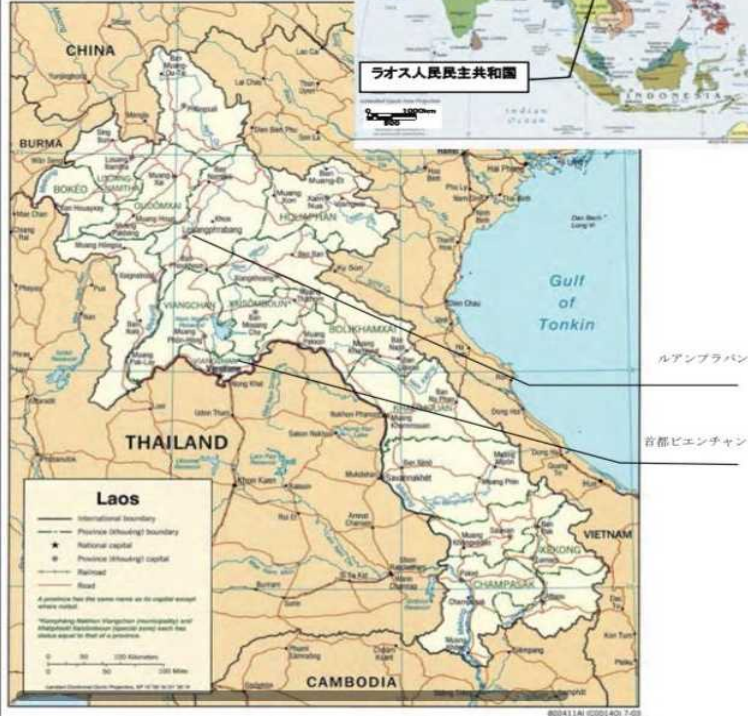
Luang Prabang
メコン川に架かる竹で作られた橋
25 Feb. 2020



Luang Prabang
Big Brother House でのボランティアの様子
26 Feb, 2020



ラオス人民民主共和国



(出典：<https://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/laos.pdf>)

1. 調査目的

ラオスは周囲を中国、ベトナム、カンボジア、タイに囲まれる東南アジア唯一の内陸国である。国内情勢は、1975年の設立以降大きな混乱はなく比較的安定している一方、現在（2017年発表）も後発開発途上国に分類されている。何がラオスの開発・発展を阻害しているのだろうか。ラオスの事前調査を進めるにあたり、「多民族国家であること、ラオ語による教育方針、人口移動・人口増加に伴う過度な焼畑と環境保全のための焼畑禁止による農村の生活の変化、高い死亡率と保健制度の未発達」が問題として浮かび上がった。そこで、今回の調査の目的は主に以下の4点である。

1. ラオスの初等教育が抱える教育における課題を明らかにする
2. ベトナム戦争・ラオス内戦の現在までに続く影響を明らかにする
3. 自然豊かなラオスが抱える、森林保全と農村生活に関わる問題を探る
4. ラオスの社会面における開発課題、特に保健衛生分野における課題を探る

以下、それぞれの分野ごとの問題意識とリサーチクエスチョン、調査の意義を記述する。

(1) 教育

ラオスの教育部門には、教育課程の「残存率」の低さが顕著である。そこには主に3つの原因があると考えられる。それは学校教育の質、ラオ語による授業、男女間格差である。

一点目は学校自身の問題である。地方の教員と校舎、教室の不足により、小学校が全学年に授業を提供できない。こうした学校は「不完全校」と呼ばれ、その割合は非常に高い。それに加え、教員の質の低さ、教科書の不足により授業も質が低いことが問題と指摘されている。

二点目に授業がラオ語で統一して行われていることだ。そのため、授業言語であるラオ語を母語としない少数民族の子どもたちは学校、とりわけ低学年時に授業で問題に直面する。第一に言語である。ラオ語による授業は「国語」だけでなく全ての科目で行われる。少数民族の子がラオ語に触れる機会がまったくないまま入学してきた場合、低学年時に授業を理解するのが困難である。加えて教科書の内容にも問題が指摘される。それは、教科書が多数派民族の生活を想定して書かれているため、少数民族の子どもにとっては彼らの社会生活や慣習とかけ離れ、教材に興味を持ちづらくなる。

これは民族間の識字率格差、留年・中退を引き起こす。多数派のタイ・カダイ系の識字率は男性が80%以上、女性が約60%であるのに対し、少数民族系統のシナ・チベットは男性が20%、女性は5%以下であるというデータが示すように、民族間格差は顕著である。また、2011年のデータによるとラオスの純入学率は男女平均97%の一方で、最終学年の残存率は70%である。この背景にもラオ語による教育がある。ラオ語を母語としない少数民族

族の子どもがラオ語の授業についていけなくなるのである。それに加え、家庭の貧困により、留年を繰り返すことが厳しくなり、結果として中退につながってしまうと考えられる。

三点目に男女間の教育格差である。ラオスの青年の識字率は 2013 年時点で 89%であるが、女子の識字率は 79%と、男子よりも 10 ポイントも低い。また、都市部と地方（特に山岳地帯）との教育格差は広がっているとされ、初等教育の就学率、留年率、途中退学率、残存率には、県別でも大きな差異が確認されている。

このように、様々な要因により最終学年まで就学を継続することができない現状を抱える多くの子どもたちが存在する。そしてそこには民族間、男女間、地域間での格差が存在する。こうした状況に対し、2002 年から 2011 年までのラオスに対する日本の ODA 支援事業は約 4 割が教育関係である。また NGO では、学校施設や教育プログラムに関する事業、家庭支援の事業等も行っている。また近年では、CSR 活動の一環として、ラオスに学校建設をする企業も存在する。

こうした背景を受け、本フィールドワークでは三点の目的を掲げる。

1. 民族間、男女間、地域間といった様々な部分に存在する教育格差の、現在の実態と、格差に対する人々の意識を調査する。
2. 初等教育最終学年まで就学を継続するための困難を明らかにし、その困難に対してどのような支援が行われているのか調査する。
3. 上記二点から「ラオスの教育問題を改善するためには、どのような支援アプローチ（内容・手法）が有効か」考察してゆく。

（2）ベトナム戦争・ラオス内戦

ラオスは第二次世界大戦後から、対仏独立、ベトナム戦争、共産党主義勢力による内戦を経て、1975 年に共産党主義政権が樹立された。その間のベトナム戦争中、ラオスは全土をアメリカによって爆撃された。これはホーチミン・ルートがラオス全土を通っていたからである。そして、これによってラオスは現在でも世界で最も爆撃を受けた国といわれる。さらに、この爆撃ではクラスター爆弾が使われた。戦後、クラスター爆弾の特性上その 3 割ほどが不発弾として残存し、ラオスは一人当たり最も多くの不発弾を抱える国といわれる。そして、地雷も合わせてすべての不発弾の処理には 200 年かかるともいわれ、被害者は 1996 年から 2008 年までに 6 万人以上、そのうち 23%が 18 歳未満との統計もある。また、ラオスが抱える課題は不発弾の存在そのものだけでなく、不発弾に汚染された地域が開発に困難を抱えることも指摘されている。その一方、不発弾を観光資源としている地域もある。

こうしたことから、不発弾は、ラオス人にとって脅威でもあり同時に、新たな可能性も秘めているとも言えるのかもしれない。では、不発弾処理が実際行っている支援団体やラオスの人々は、こうした動きをどうとらえているのか。また、不発弾の被害者への支援はどのようなものが必要とされているのか。この問いは、ラオスが抱える特有の開発課題

を知ること、戦争や内戦を経験した社会に残存する兵器が持つ問題を明らかにすることにつながると考える。

(3) 森林保全

ラオスは、「森の国」と呼ばれるほど森林豊かな国である。だが、1940年代には森林率70%であったが、2010年には40%に減少した。また、農業部門は総GDPの16.3%を占め、総人口の70%が農業に従事している。近年は伝統的な水稲、陸稲に加え、キャッサバ、天然ゴム、コーヒーなどの商品作物の生産も拡大している。伝統的に、ラオスでは、とくに北部地域において焼畑が盛んに行われている。十分な閑散期を取った焼畑は環境への負荷がなく、森林は再生した。

だが、近年、森林には過度の負荷がかかっている。移住による人口増加や市場経済への取り込みから、生産量増加のために過度な焼畑が行われていることだ。また、ダム建設も森林再生を妨げる大きな要因となっている。ラオスの主要産業に成長した電力事業では、ダムによる発電がその多くを占めており、2017年のJETROによる報告では、当時40以上のダム建設が計画されていた。

このように、ラオスでは、様々な要因が関わる土地利用の変化とそれに伴う森林減少は顕著であり、JICAをはじめとして、森林保全と森林減少の抑制のための、生計向上プロジェクトが行われている。

こうした背景を受けて、リサーチクエスチョンを以下のように立てる。

1. 伝統的な生活様式はどれだけ農村に残存しているか。
2. 森林保全は人々の生活に変化をもたらしたか。

今回のフィールドワークでは「森林保全活動と農村の生活変化の関連」を調査する。これによって、ラオスが抱える開発課題である「農業形態の変化」と「森林保全」の関係性を探る。

(4) 保健分野

ラオスの平均余命は66歳、平均健康余命は57歳であり、近隣諸国と比較しても低い。また、新生児死亡数が1,000人出産当たり28.7人、5歳未満児死亡率も出生1,000人当たり63.9人と極めて高く、東南アジア諸国の中でも最悪レベルにあるとされている。

都市部では近年、交通事故の増加に伴う外傷が社会問題になってきており、都市部では、高血圧、糖尿病といったNCD（非感染性疾患）治療や救急医療のニーズの増大している一方で、農村部では依然として、母子保健上の問題が顕著であるとされている。

また、WHOでは、医師・看護師・助産師の密度が1000人あたり2.3名以下の国を「保健人材が極度に不足する国」と定義しているが、ラオスもその1つであり、人口1000人当たり0.8名（2013年時点）となっている。また、量的不足のみならず、都市部と地方の人

材の偏在や質的不足も課題となっている。

これらの背景を踏まえ、リサーチクエスチョンを以下に設定する。

1. 地方での保健衛生サービスへのアクセスを改善するために、どのような課題が存在するか。
2. 保健人材の育成が抱える問題はどのようなものか。

今回のフィールドワークでは、ラオスの人々の健康阻害要因を、保健人材という観点から調査する。医療衛生サービスアクセス向上に向けた課題を踏まえ、「ラオスの保健衛生課題を解決するためには、保健人材育成がどのような役割を果たしてゆくことが期待されているか、その課題は何か」を考察してゆく。

2. 実施期間とスケジュール

実施期間：2020年2月17日（月）～27日（月）

	時間	訪問団体	内容	滞在場所
2/17			集合	Vientiane TT Hostel 035/3, unit 06, Ban Sihom, Chanthabouly District, Vientiane, 01000, Laos
2/18	9:00-10:00	JICA ラオス事務所	ラオスにおけるプロジェクト概要説明	
	14:00-16:00	JICA・農林水産省	森林保全プロジェクトの説明	
2/19	9:30-13:00	DEFC	教室訪問、おりがみ体験 教員、保護者インタビュー	
	14:00-16:00	JICA・保健省	保健人材育成プロジェクトの説明	
2/20	7:15	移動	Vientiane→Xieng Khuan	

2/21	8:15- 16:00	JMAS	不発弾処理現場見 学 UXO LAO 隊員イ ンタビュー、小学 校訪問	Xieng Khouang Sabaidee Guesthouse Xiengkhouang, Muang Phônnavan, 01000, Laos
2/22	9:00- 12:00	テラ・ルネッサンス	支援地訪問、住民 インタビュー	
	15:00- 16:00	MAG Visitor Centre		
2/23	9:00- 16:00	ジャーナル高原など		
	20:30	移動	Xieng Khouang → Vientiane	
2/24	13:00- 15:00	COPE Visitor Centre 訪 問		Luang Prabang Mao Phasok Riverside Guesthouse Ban Visoun, Laos, Luang Prabang, 06000, Laos
	17:00- 18:00	移動	Vientiane→Luang Prabang	
2/25	10:00- 12:00	UXO Lao Visitor Centre 訪問 観光		
2/26	9:00- 16:00	Big Brother Mouse	小学校訪問、ボラ ンティア	
2/27	解散	解散	解散	

上記目的実現のため、現地調査は下記プログラム内容で構成される。

(1) 教育

- ・ 特定非営利活動法人 Demining and Education For the Children (DEFC)
- ・ 特定非営利活動法人 ラオスのこども
- ・ Big Brother Mouse

(2) ベトナム戦争・ラオス内戦

- ・ 認定 NPO 法人テラ・ルネッサンス
- ・ 日本地雷処理を支援する会(Japan Mine Action Service: JMAS)
- ・ The Mine Advocacy Group (MAG)

(3) 森林保全

- ・ JICA「持続可能な森林管理及び REDD+支援プロジェクト」

(4) 保健分野

- ・ JICA「持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクト」

3. 参加人数

- ・ 学生参加者 3 名、教員 1 名

氏 名	性別	役 割
近藤 久洋 (教員)	M	引率
松原 優華 (学生・代表)	F	参加学生の統率/ 現地での挨拶・司会・企画/ スケジュール管理など
小原 香穂 (学生・会計)	F	予算の管理など
大友 奏穂 (学生)	F	

4. 事前研究会・事前準備

資料を収集・検討のうえ、研究会を7回程度開催した。担当者はレジュメを人数分コピーのうえ、報告した。また、毎回5分程度のラオ語講座として、担当者がレジュメを準備し、研究会の最初に開講した。

1. 11月12日：ラオスの文化・社会
2. 11月19日：ラオスの政治・経済
3. 11月26日：教育
4. 12月3日：平和・ベトナム戦争・ラオス内戦

5. 12月10日：少数民族
6. 1月7日：日程確認など

※上記の事前研究と並行し、各自訪問先団体候補をリサーチし、訪問可否を問い合わせた。

5. 事後研究

- ・ 各自の研究テーマについての論考を扱う。
- ・ 内容：小論文執筆（分量A4で5枚程度）
- ・ 論文提出：小論文を5月24日（日）までに提出を求めた。小論文のテーマは、ラオス訪問の内容を踏まえつつ、自分の専門研究テーマと合うものとする。単なる事実報告や感想文ではなく、論理的かつ資料・経験・事前研究会・現地調査結果に基づいた説得力ある論文の作成を目指している。文献・インタビューからの引用も必ず示すことを求めている。小論文は、対外的に発表できる水準を目指し、最終的には近藤がPDF化し報告集としている（写真を利用するときは必ずリサイズして、データの圧縮をしておくこと）。

6. 企画・実施者総括

2015年度から、埼玉大学教養学部「国際開発学演習」では、学生主体の現地調査を毎春行ってきており、これまで2015年度にはルワンダ共和国で「ポスト・ジェノサイドの開発戦略」、2016年度にはカンボジア王国で「カンボジアの開発戦略」、2017年度にはヨルダン・ハシェミット王国において「ヨルダンにおける難民支援の現状と水問題」、2018年度にはネパール連邦民主共和国で「ネパールにおける震災復興の現状とジェンダーに関する問題」と題して、それぞれ現地調査を行ってきた。学内での学びに基づき、学外で現地調査を行ってきたのは、実践性・現場指向・政策指向が極めて高い国際開発学において、現地調査が必要な学びの機会であると同時に、現地調査を通じて調査対象に何らかの貢献をするという姿勢を必要とするからである。

実施から5年目となる2019年度には、秋から学生がコンペティション形式で調査のフィールドの検討を進め、最終的にはラオス人民民主共和国で現地調査とすることになった。本現地調査は、2019年度後期の国際開発学演習のプログラムの一環として、準備・実施したものである。ラオスを現地調査対象としたのは、（1）約半世紀前のインドシナ紛争の影響が不発弾問題として今なお残存し、それが開発に負の遺産を形成し、（2）山岳地形ゆえに国民統合が難しく、民族間で教育格差を抱えていること、に学生が感心を持ったためである。2020年2月の現地調査に先立って、事前のinputを得るべく、5回の事前研究

会を開催した。事前研究会では、各担当者が該当分野に関する専門書や報告書をレビューしながら、内容を報告・共有するように努めた。具体的には、(1)文化・社会、(2)政治・経済、(3)教育、(4)平和・ベトナム戦争・ラオス内戦、(5)少数民族、についての理解を深め、調査項目・質問事項をリストアップして行った。現地調査での調査項目は、(1)教育、(2)ベトナム戦争・ラオス内戦、(3)森林保全、(4)保健分野、の4つに絞られたが、これら4つの問題群を一般的に把握するのではなく、相互に関連があるかどうかを検討してゆくことになった。事前の研究において重点調査項目を特定したことで、ラオス渡航は単なる観光に留まらず、現地調査の方向性を一定程度絞ったものになっていたと考えられる。

現地調査にあたっては、具体的問題を抱えている現場と、その現場への支援を行っているサイトの訪問が不可欠であり、こうしたサイトの訪問にあたっては、サイトでの支援を展開している諸機関の受け入れが不可欠になっている。幸いなことに、学生の関心に合致する活動を行っている関係者が親身なご対応をくださったこともあり、上記4項目についての研究をすすめる上で不可欠な訪問先を盛り込むことができた。現場を見るうえで、学生に非常に良い刺激となったのではないかと考えている。関係機関のご配慮のおかげで、現地調査においては、プロジェクト・サイトでの見学・交流・インタビュー・ディスカッション等を広く組み合わせて展開することができた。他方で、現地調査のデザインは学生がイニシアチブと責任感をもって組み立て、特に、面談時の質問の組み立てから、面談の議事進行まで、学生が進行することができた。今後、学生の中から、開発途上国・援助・ラオスに一層の研究と関与を深める者が輩出されれば、本現地調査に関わった者としてはありがたい限りである。

この現地調査の企画を実施するにあたり、数多くの関係者にご協力を頂いている。特に、JICA 東京市民参加協力第一課の栗崎様・柴様、埼玉大学国際開発教育研究センター飯島聡教授、JICA ラオス事務所の Sousadap 様、遠く亭非営利活動法人 Demining and Education for the Children (DEFEC) の沢田様、特定非営利活動法人ラオスのこどもの渡邊様、Japan Mine Action Services の西城様、馬越様、認定 NPO 法人テラ・ルネッサンスの江角様、Sysomboun 様、Phimmyxai 様のご尽力に感謝申し上げたい。担当業務で多忙を極めるなか、本プログラムの実施にご協力頂いたことは、どれほど感謝申し上げて仕切れないものである。また、埼玉大学教養学部からは「海外スタディーツアー補助金」の支援を参加学生に頂いている。市橋秀夫前学部長・井口欣也前人文社会科学部研究科長のご配慮に厚く御礼申し上げたい。帰国後に学内で Zoom 開催した現地調査報告会においては、野中進学部長・野村奈央国際共修委員長・市川康夫広報委員長・草野大希望グローバル・ガバナンス専修代表にもご尽力を頂いている。このプログラムの収穫は、これらの関係者の尽力なくしては得難いものであった。

学 生 论 文

ラオス人民民主共和国における不発弾活動の変遷 —啓蒙活動に着目して—

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 4年 松原 優華

1. はじめに

ラオス人民民主共和国(以下、ラオス)はベトナム戦争中にアメリカ軍によって約200万トンのクラスター弾を投下され、人口当たりで最も多くの不発弾を抱える国である。1975年のベトナム戦争終結後も不発弾による被害が毎年確認されるが、不発弾被害は近年減少している。この要因は主に処理技術の発達による処理能力の向上、啓蒙活動(Risk Education)の成果が挙げられる(National Regulatory Authority for UXO/Mine Action Sector in Lao PDR (NRA), 2014; 2015)。

だが、ラオスにおける不発弾活動(Mine Action)、啓蒙活動を扱う先行研究は限られている(Khamvongsa & Russell, 2009; Ounmany & Andriessse, 2018)。不発弾活動に関する研究ではこれまでの活動の整理や処理実績が報告される。同様に、啓蒙活動に関する研究でも「何人が啓蒙活動を受けたか」といった量的な実施状況報告または活動従事者による現場レポートに留まる(NRA, 2014; 2015; Ounmany & Andriessse, 2018)。このように先行研究では不発弾活動の変遷が持つ特性の検討、啓蒙活動の質的な実態、処理実績との関係性の検討や客観的な評価がなされていない。したがって、本研究ではラオスにおける不発弾活動の特性の再考、その中での啓蒙活動の進展と現状を捉えることをテーマとする。

本研究では、リサーチクエスチョンを「なぜラオスは不発弾被害を減らすことができたのか」とし、「国際—国内アクターと政府・民間の双方で連携が構築される中で不発弾活動が現地化され、啓蒙活動を浸透させることができた」ことを検証する。

なお不発弾活動はDurham et. al (2005: 214)が整理する「(1)地雷、不発弾除去と調査、(2)破壊、(3)啓蒙活動、(4)生存者と犠牲者への支援、(5)アドボカシー活動」の5つの要素を含むものとし、啓蒙活動も彼らの定義(215)に拠り「不発弾の危険性を啓発するためのフォーマル/インフォーマルな手法」とする。

分析対象は、(1)不発弾活動体制の構築、(2)啓蒙活動の発展・戦略を扱う。

(1)ではラオスにおける不発弾活動の主要アクターが[国際アクター→国内 NGO→ラオス政府→国内・国際連携構築]と変容してきた要因を整理する。その中で不発弾活動がどのように現地化していったかを捉える。

次に(2)では、(1)の中での啓蒙活動の戦略の変遷を整理し、現在の体制が持つ限

界点を検討する。なお現状分析は2020年2月に行った現地調査による。この分析を通じて啓蒙活動の住民への浸透の再考から質的な面での評価を行う。

本研究は以下で構成する。第一節では本研究の前提となる背景整理として、ラオスにおける不発弾と現地調査を実施した Xieng Khuang 県、調査対象の基本情報を示す。次に第二節で上記分析枠組みに基づき、不発弾活動体制の構築過程を分析する。そして第三節で啓蒙活動の発展・基本的な戦略を整理する。その上でその実態と浸透を Xieng Khuang 県でのインタビュー結果を用いて探る。

2. 調査背景

(1) ラオスにおける不発弾

ベトナム戦争中の1964年から1973年にかけてラオスに投下された爆弾は、その多くがクラスター爆弾であり、その子爆弾のうち約10-30%は不発弾となった。その結果、ベトナム戦争終了後もラオス全土17県、ラオスの全人口約25%の居住地域に残された。この不発弾による被害は、1964年から2008年の間に5万以上報告されている(NRA, 2015)。だが、年間の被害数は減少しており、2008年には302件あった被害は2015年には42件に減少した(NRA, 2015)(表1)。

表1：ラオス2008年から2015年における不発弾による被害

年	負傷者数	死亡者数	被害者数合計
2008	203	99	302
2009	91	29	120
2010	80	39	119
2011	79	20	99
2012	41	15	56
2013	28	13	41
2014	29	16	45
2015	33	9	42

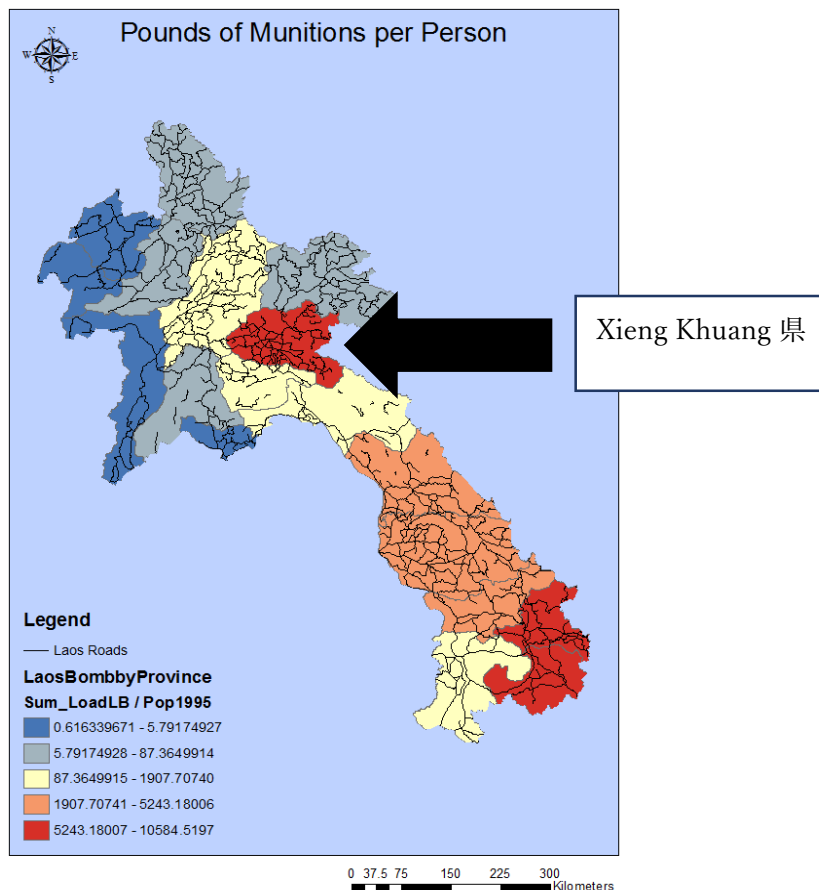
(出所：NRA, 2015: 6)

(2) Xieng Khuang 県

Xieng Khuang 県は、ベトナム戦争中に戦場に兵士を送るホーチミン・ルートが県内を通過していたこと、共産主義勢力のパテート・ラオの拠点があったことから、ラオス国内で最も爆撃された(図1)。戦後にはいち早く不発弾処理が行われ(Ounmany & Andriess, 2018)、特に United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) によってジャール高原(Plain of Jars)が世界遺産に認定されたことを受け、2004年7月から

10月にかけて大規模な不発弾処理が行われた。

図1：1965年から1973年のアメリカ軍による爆撃



(出所：<https://pslarson2.files.wordpress.com/2010/12/laospoundpop.png>)

(3) 調査概要

本研究で用いる調査は、2020年2月20日から22日に Xieng Khuang 県の Lao National Unexploded Ordnance Program (UXO Lao) ビジターセンター、UXO Lao と Japan Mine Action Service (JMAS) の活動地、認定 NPO 法人テラ・ルネッサンスが支援する3村で、27日に Vientiane の Mine Advocacy Group (MAG) 事務所で行った。不発弾活動従事者は UXO Lao の4隊員、MAG の1隊員に実施した。また、UXO Lao 活動地、認定 NPO 法人テラ・ルネッサンスのラオス事業部が支援する3村で、合計8人の住民と UXO Lao・JMAS の元活動地である小学校教員にインタビューを行った。

以下が住民の基本情報である。

1. R村 (UXO Lao 活動地) 47歳男性
現在所有地の農地で UXO Lao が不発弾処理活動を実施している。
2. Y村 モン族の家庭 (両親と子供 (10歳男児、8歳女児))

2017年に子供が事故に遭い、一人死亡、二人重症。事故後、現在のY村に移住。だが、現在の住居周辺や農地にも不発弾はある。

3. P村 83歳女性

以前（正確な時期は記憶していない）不発弾によって負傷。重症ではなかった。現在も農地に不発弾がある。

4. B村 27歳男性とその姉

2018年に家の敷地内で事故に遭い、視力と右腕を失った。事故後、家族に見放され姉の家で暮らす。

3. 不発弾活動体制の構築

ラオスにおける不発弾処理活動は、ベトナム戦争終結後から見られる。ベトナム戦争終結間もない1975年から、アメリカのNGOであるAmerican Friend Service Committee (AFSC)とMennonite Central Committee (MCC)がいち早く不発弾処理を始めた(Ounmany & Andriesse, 2018)。その後、1979年にはソ連が二国間援助を通じて12人の専門家を派遣し、18か月で約12,700発の不発弾を除去した(Khamvongsa & Russell, 2009; Ounmany & Andriesse, 2018)。1970年代前半からアメリカ空軍はExplosive Ordnance Disposal (EOD)チームを派遣し1974年まで活動した(Khamvongsa & Russell, 2009)。このように、当初は米ソを中心とした国外アクターによる処理が主流である。

だが、1990年代には技術支援や技術移転を通じて国内アクターへの移行が見られるようになった(Ounmany & Andriesse, 2018)。これは、長期的な取り組みになる不発弾活動において、少しでもコストを減らすことで資金面・人材面の両方で不足がある中でも持続的な活動をするためと考えられる(Ounmany & Andriesse, 2018: 444)。その方針の下、1994年にラオス政府とイギリス発祥のMAGが共同でパイロットプログラムとしてXieng Khuang県で不発弾処理活動を行った。その2年後の1996年にはラオス政府が国連(主としてUnited Nations Development Program (UNDP))、ドナー国、人道支援系組織と共同して不発弾活動を行うためにUXO Laoを設立した(Khamvongsa & Russell, 2009; Soulineyadeth, 2014)。

2000年代にはラオス政府による不発弾活動の国家事業化が推し進められる。2003年には、不発弾処理の10か年計画『The Safe Path Forward』を策定した。これは人道的側面と開発の側面からの要因があると考えられる。前者は不発弾による被害である。1980年代には毎年600人、1990年代でも毎年300人以上の被害が報告されていた(Khamvongsa & Russell, 2009)。後者は不発弾の存在が経済・社会開発の大きな障害要因であるという認識の高まりである。ラオスはベトナム戦争終結後も社会インフラの整備が十分とは言えず、再貧困国に分類されている。そして貧困地域と不発弾マップから不発弾がその一要因であることが示された(Khamvongsa & Russell, 2009)。

こうした背景を受け、この計画では農地と社会経済開発地を優先地に挙げ、主目的に(1)

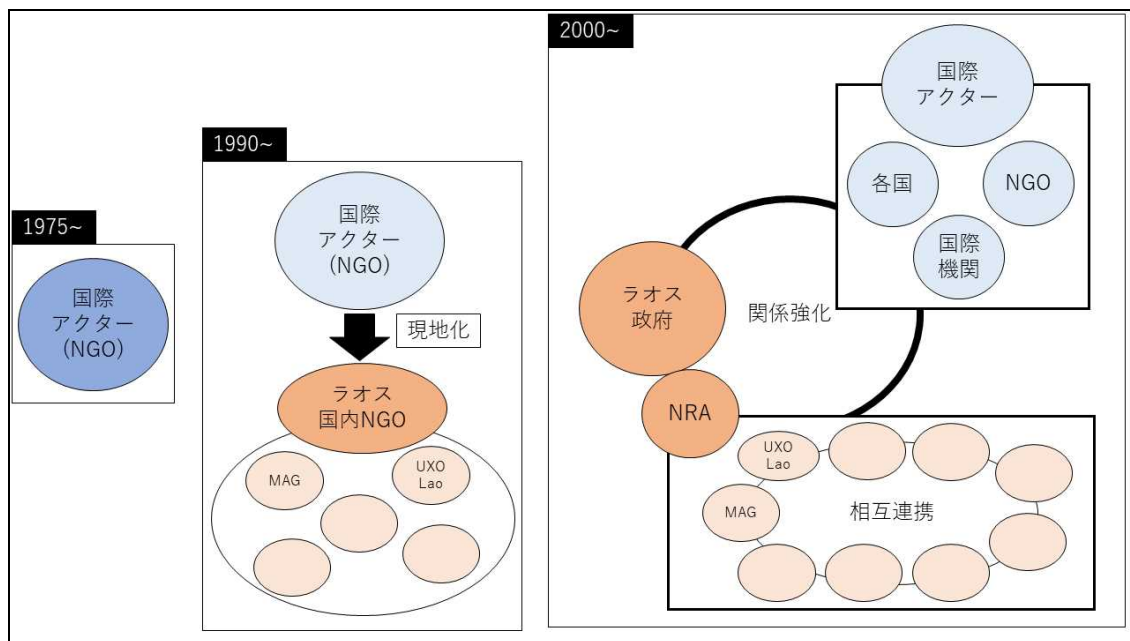
今後 10 年で 180 km²の安全地化、(2) 年間被害者 100 人以下、(3) 不発弾被害の統計データベースの作成を掲げた(Khamvongsa & Russell, 2009)。その後 2004 年には不発弾活動を担う機関を統括し、相互連繫強化を図るために National Regulatory Authority for UXO/Mine Action Sector in Lao PDR (NRA)を設立し、政府が主体となって不発弾活動のマネジメントを行っている(Khamvongsa & Russell, 2009)。

2000 年代後半からはラオス政府と国際アクターとの連携が構築・強化されるようになった。この時期、1999 年のコソボ紛争、2001 年のアメリカによる対アフガニスタン空爆、2006 年のレバノン南部でクラスター弾が使用された(足立, 2009)。これらを契機に国際的に、とりわけ人道的アクターからクラスター弾への関心が高まり、禁止への動きが活発になった(足立, 2009)。結果として 2008 年に『クラスター弾に関する条約』が採択され、ラオス政府も批准・加盟している(Khamvongsa & Russell, 2009)。これを受けて、2009 年に Association of South-East Asian Nations (ASEAN: 東南アジア諸国連合)内で『ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals; MDGs)』の 9 つ目のゴールに不発弾処理を追加された(Peachey, 2016)。

さらに、2012 年には国内で『The Safe Path Forward II』が策定され 2020 年までのプログラムが組まれた。このプログラムは『クラスター弾に関する条約』に基づき、国内外での連携強化をさらに進めることを前提に、国内事業のさらなる進展を目指すものである(Government of Lao PDR, 2012)。主目的は①年間被害者を 75 人以下にすること、②不発弾被害者への支援の充実化、③優先地域の策定と優先的安全化の実施、④効率的なリーダーシップに基づく活動、⑤政府機関に基づく、持続的な不発弾活動システムの構築、⑥『クラスター弾に関する条約』の遵守、⑦啓蒙活動の徹底と通報への 7 日以内の対応、⑧情報管理の効率化が掲げられている(Government of Lao PDR, 2012)。2016 年には『持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals; SDGs)』の 18 個目の目標として「不発弾からの安全な生活(Lives Safe from UXO)」を掲げることを提案し、採択された。これらはラオス政府が主導して主張したと評価される(Peachey, 2016)。

このように、1990 年代に国内アクターに移行した不発弾活動は、2000 年代にラオス政府を中心に国内アクター主流の体制に発展した。そしてその国内中心の流れは 2000 年代後半に国際政治上の流れと合わさり、2010 年代に国際アクターとの連携構築・強化が目指された。このように、ラオスにおける不発弾活動は、[国際アクター→国内 NGO→ラオス政府→国内・国際連携]の変遷をたどってきた(図 2)。その結果、現場活動はラオス人隊員によって行われ、技術や処理プログラム運営上の助言に国外専門家が関わる体制となっている(Ounmany & Andriessse, 2018)。

図2：不発弾活動のアクター変遷



(出所：筆者作成)

4. 啓蒙活動の発展・戦略・現状

ここまで、ラオスにおける不発弾活動の全体的な戦略の変遷を整理した。不発弾活動の発展の中で処理活動は徐々に現地化されてきた。だが、啓蒙活動においてもこの傾向顕著である。それだけでなく、啓蒙活動がより現地化されることは処理効率の向上、不発弾調査のコスト削減につながる。したがってこの節では、1990年代から構築された体制の下で発展した啓蒙活動の取り組みに着目し、その変遷を整理・評価する。

啓蒙活動は、UXO Lao 設立時の 1996 年から不発弾活動に組み込まれていた。その重要性の認識が広まったのは 1997 年の『対人地雷全廃条約』において啓蒙活動が取り組みの一つに含まれたことが契機とされる (Soulineyadeth, 2014)。これにより、不発弾における啓蒙活動も重要な取り組みと位置付けられ、ラオスでは UNICEF 主導で戦略が組まれた (Soulineyadeth, 2014)。その後は NRA がラオス教育相と共に各不発弾活動団体間の連携強化を図っている (Soulineyadeth, 2014)。

当初は効率的な戦略がないままの実施であったが、2002 年に UNICEF と共に行われた調査に基づき、2005 年から啓蒙活動の見直しが行われている (Durham & Ali, 2008)。主な戦略は (1) 学校のカリキュラムに組み込む、(2) リスクを抱える村落の啓蒙活動、(3) ラジオ等のメディアで放送することの三点とされる (NRA, 2015)。これら戦略は (1) (2) が質的な戦略、(3) が量的な戦略と整理し、以下でそれぞれの実態を現地調査による回答から考察する。

(1) 質的な戦略

2014年には小学校の教科書に不発弾についての記述が盛り込まれただけでなく、学校での学習と合わせてUXO Lao等の隊員による村落でのレクチャーの実施が徹底されるようになった(NRA, 2014)。

実際、今回の調査(UXO LaoとJMASの活動地での聞き取り調査:2020年2月21日、認定NPO法人テラ・ルネッサンスの支援地での聞き取り調査:2020年2月22日)でインタビューした全ての人が「啓蒙活動を受けたことがある」「危険性について認識している」と話し、「不発弾を見つけた時どうするか」という質問では「周囲の人とUXO Laoに通報する」と答えた。こうしたことから農村地区であっても不発弾の危険性が認識されており、啓蒙活動の効果が出ているといえる。だがその一方、一家庭では「見つけたら通報するが、処理は自分で行う」という答えもあった。自身が被害にあったこともあるにも関わらず、現在もこうしたことをする人がいる、ということは啓蒙活動の限界でもあるのだろうと考えられる。また「啓蒙活動を受けたことはあるが、不十分ではないか」と話す人もいたことを考えると、改善の余地があると考えられるだろう。

また、Xieng Khuang 県で訪問したUXO Lao ビジターセンターで確認した啓蒙活動で使用するイラストが図3である。

図3：啓蒙活動での使用イラスト



(出所：UXO Lao ビジターセンター Xieng Khuang (2020 年 2 月 21 日筆者撮影))

同様なイラストは MAG のビジターセンターでも確認できた。MAG 隊員によると、「映像やイラスト、時には人形劇を用いたりしながら村落の大人、子供たちにその危険性、見つけた時の対応をレクチャーする。そしてレクチャーの後にはデモンストレーションをしてもらおう」と話した。また、「地方によっては非ラオ語話者の村落があると思うが、そうしたところではどうするのか」という問いに対して、同隊員は「少数民族など非ラオ語話者の村落では、現地の村でボランティアを募り通訳をしてもらおう。それだけでなく幅広い言語に対応できるよう、リスクを抱える村落でのリクルート活動も行っている」と答えた (MAG 隊員への聞き取り調査：2020 年 2 月 27 日)。同様に、Soulineyadeth(2014)も村落でのリクルート活動を啓蒙活動の主戦略の一つとして、評価している。このような戦略によって幅広い人へのアプローチが可能になっていると考えられる。

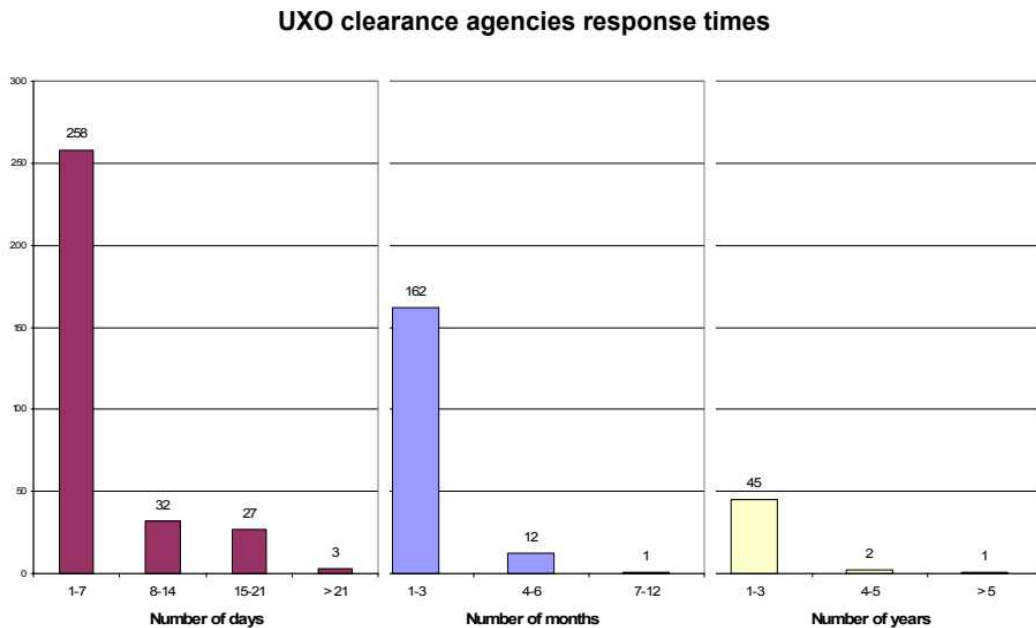
(2) 量的な戦略

メディアを通じた放送は 2014 年に 2 郡から 4 郡に増加した(NRA, 2014)。このような量的な戦略を発展させることが不発弾事故の回避だけでなく、住民からの通報数増加により処理速度の増加も見込めるといえるだろう。また、NRA(2015: 15)によると、啓蒙活動の効果について「啓蒙活動が行われ不発弾の危険性の認識が広がった村落では、不発弾被害者数、事故件数共に減少傾向にある」と報告されている。同様に、Ounmany と Andriesse (2018: 441, 454)も、「啓蒙活動が不発弾による被害者を減少させるのに大いに貢献してい

る」と結論づける。

だがその一方でLao Youth Union(2006)は啓蒙活動と通報件数の実態調査を示す(図3)。縦軸が通報件数、横軸がそれぞれ啓蒙活動実施から日数、月数、年数を示す。啓蒙活動実施から日単位でみても、年単位でみても大きな違いがあることから、啓蒙活動の効果が持続するのは極めて短期的であるといえる。

図4：啓蒙活動の実施後の通報件数推移



(出所：Lao Youth Union, 2006: 37)

また、2006年に行われたLao Youth Unionによる「不発弾に関する情報の取得方法」調査がある。この調査は2006年実施であり、昨今の取り組みもあり変動が大きいと考えられるが、これによると不発弾に関する情報源は「村落のリーダー」が26%、「村落の掲示板」が10%、「友人や家族」が12%、「テレビやラジオ」が36%であった。Lao Youth Union(2006)は情報源の多くが村落の中の権力構造に依拠居住地・経済状況、民族・言語も大きく関わるとも指摘する。今回の調査でも同様に「住民同士で情報交換をしている」という回答は多く確認されたため、少なからず現在も村落内での情報交換が大きな役割を果たしていると指摘できるだろう。

これら調査結果から今後の調査として二点課題を挙げる。

第一に、村落コミュニティやその内部構造の発展・変容、情報共有網の包括性、民族等による障壁の有無の検討を加えることである。これによって、村落単位での啓蒙活動の効果や情報共有の実態をより深く考察できるだろう。そしてこうした調査は不発弾活動をさらに現地化し効率を高める戦略の策定につながると考える。

第二に、メディアを通じた情報発信の報告・戦略と実態の精査である。今回の調査では、

先述した調査とは異なり、「ラジオ等から情報を入手する。」という回答は聞かれなかった。したがって情報のアップデートに加え、策定されている計画と実態の乖離の有無を明らかにし、その妥当性を検討する。これにより効率的な啓蒙活動の実現、ひいては不発弾被害の更なる減少につなげることができるだろうと考える。

4. 結論

本研究の目的は、「ラオスの不発弾活動は現地化されたことで啓蒙活動が浸透し、被害を減少させることにつながった」ことを示すことである。本研究を通じて、ラオス政府が効果的に不発弾活動を進めるための戦略が明らかになった。

ラオスにおける不発弾活動は、主要アクターが[国際アクター→国内 NGO→ラオス政府→国内・国際連携]と変遷し、活動を現地化していた。この過程により、当初米ソが中心となっていた不発弾活動は、1990年代からラオス人によって活動が担われるようになった。そして2000年代に入ると、ラオス政府が主導となって国内 NGO 間の連携が強化されるとともに、国際社会との動きと連動して国際アクターとも連携を強めた。その結果1990年代から進められてきた現地化と合わさって、より効果的な不発弾処理が行われるようになったと考えられる。本研究で検証したラオスは、早くから現地化が進められたこと、国際社会の残存兵器への関心の高まりによって援助を得られたことが、現地化が進展した要因であると考えられる。

そして、この変遷は啓蒙活動においても強みが発揮されることになった。啓蒙活動は、農村レベルでの活動、学校への働きかけを質的戦術、メディアを使った周知放送を量的戦術によって行われる。多民族・多言語国家であるラオスでは、活動が現地化されることで農村部まで啓蒙活動ができたと推察できる。そしてその結果、不発弾に関わる情報は農村住民にも浸透していることが確認された。

本研究は戦争・紛争後の地域に残る兵器との戦いを扱った。既存研究ではこれまでの活動の整理や処理実績の報告にとどまる。そこで本研究は単に戦略の変化を捉えるのではなく、取り組みの枠組みの変化を分析してその中で啓蒙活動を取り上げ、その実態を調査・評価した。

本研究の結果から特に強調したいのは活動の現地化の重要性である。紛争後平和構築では、国際アクターが重要な役割を果たしつつも近年はローカル化が強調される(Richmond, 2011)。主に政治的側面から唱えられることが多い主張ではあるが、本研究では残存兵器への取り組みでも現地化が有効であることを示した。本研究から示唆される現地化への条件は、国際アクターが現地化のために現地アクターへ技術移転を進めること、国際社会からの継続的な援助が挙げられると推察される。今後は、他事例の検証を通じて残存兵器への取り組みを現地化するための条件をさらに分析する必要があるだろう。

なお、本研究では現地調査の対象が多いとは言えなかったこと、得られるデータに限り

があったことから「実証的な研究」になったとは言えない部分もある。だが、研究の蓄積がないこの分野において、その実態を明らかにする一貢献ができたのではないかと考える。

参考文献

- ・ 足立研幾 (2009) 『レジーム間相互作用とグローバル・ガバナンス—通常兵器ガバナンスの発展と変容』 有信堂。
- ・ Durham, J. & Mohammed, A. (2008). “Mine Risk Education in the Lao PDR: Time for a Public Health Approach to Risk Reduction?” *International Journal of Health Promotion and Education*, 46(1), pp. 27–32.
- ・ Durham, J., Sue, G. & Bounpheng, S. (2005). “Effective Mine Risk Education in War-Zone Areas - A Shared Responsibility.” *Health Promotion International*, 20(3), pp. 213–20.
- ・ Geneva International Centre for Humanitarian Demining (GICHD). (2007). “Lao PDR Risk Management and Mitigation Model.”
- ・ Khamvongsa, C., & Elaine, R. (2009). “Legacies of War.” *Critical Asian Studies*, 41(2), pp.281–306.
- ・ Lao PDR. (2006). “UXO Risk Education Needs Assessment.”
- ・ National Regulatory Authority for UXO/Mine Action Sector in Lao PDR (NRA). (2014) “Unexploded Ordnance: Sector Annual Report 2014.”
- ・ National Regulatory Authority for UXO/Mine Action Sector in Lao PDR (NRA). (2015) “Unexploded Ordnance: Sector Annual Report 2015.”
- ・ NRA (2012). “National Strategic Plan for the UXO Sector in the Lao People’s Democratic Republic 2011–2020. ‘The Safe Path Forward II.’” Independence, Peace, Democracy Unity, and Vientiane Capital. (01): 1–10.
- ・ Ounmany, K. & Edo, A. (2018). “The Legacy of the Vietnam War: Making a Living amid Unexploded Ordnance in Xieng Khouang Province, Northern Laos.” *Asian Studies Review* 42(3): 439–58.
- ・ Ounmany, K. (2017) “Sustainable Livelihood Approach to People Living with Unexploded Ordnance in Xieng Khouang Province Northern Laos.”
- ・ Richmond, O, P. (2011) *A Post-liberal Peace*, New York: Rutledge.
- ・ Soulineyadeth, S. (2014) “Impact of Unexploded Ordnance (UXO) on Rural Communities’ Livelihoods in Xiengkhouang Province, Lao PDR.”

ラオス少数民族の初等教育における困難と課題

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 4年 小原 香穂

1. はじめに

ラオス人民民主共和国（以下、ラオス）は、周囲を中国、ベトナム、カンボジア、タイに囲まれる東南アジア唯一の内陸国である。1940年代に70%の森林率を誇ったラオスは、「森の国」と呼ばれ自然豊かな国であり、49以上の民族がいるとされる多民族、多言語、多文化国家である。国内情勢は、1975年に強権的な社会主義体制が設立して以降、大きな混乱はなく比較的安定している。しかし、一人当たり所得が2,472ドル（2017年、ラオス中央銀行）にとどまるように、現在（2017年発表）も後発開発途上国に分類されている。何がラオスの開発・発展を阻害しているのだろうか。

「2020年までに後発開発途上国(LDC)から脱却する」という国家目標は、第6回ラオス人民革命党大会（1996年）において定義されたものであるが、「教育」はその中で持続的な経済成長、貧困削減のための必須条件とされた。近年、初等教育の純就学率は9割程度まで改善しているものの、様々な要因から留年や中退が多く、初等教育の最終学年までの残存率がいまだに7~8割程度といった現状があるとされる（UNICEF『世界子供白書』2018より）。いまだに非就学となっている子どもの多くは主に山岳地域にすむ少数民族の子どもたちである。ラオスでの教育格差は、男女格差以上に多数派民族と少数民族間の民族格差が激しいとされる。少数民族の教育状況を改善してゆくことが、ラオスの抱える教育問題、またラオスの少数民族の人々の生活改善につながると考えられる。

ラオスの少数民族に関して、教育分野での先行研究は極めて少ない。また、先行研究が行われて以降、政府の政策や諸外国からの援助、NGOのといった様々なアクターの働きによって、ラオスの少数民族の教育環境には多少の変化が生じていると考えられる。よって、本研究では最新の統計結果の分析と現地調査で得られた調査結果を用いて、先行研究の論考が及んでいない2016年以降ラオスの少数民族の教育の問題について再考し、「ラオス少数民族の初等教育環境の改善を阻む要因は何か」をリサーチクエスションとして、初等教育の阻害要因が何であるかを検討する。本研究は、今後の更なる教育開発に対する新たな視座を提供することに意義があると言える。

2. 先行研究

本章では、ラオス少数民族、初等教育に関する先行研究に関して検討する。ラオスの少数民族に関して、教育学分野での先行研究は極めて少ない。

(1) 乾美紀『ラオス少数民族の教育問題』（明石書店, 2004）

同文献では、ラオスの教育政策の変遷と政治状況の関係が整理され、ラオスの少数民族が歴史的に教育機会に恵まれておらず、政治的にも阻害されていた経緯を明らかにし、また社会主義政権成立後の教育改革においても、教育環境や就学率が改善されたのは多数派民族だけで、少数民族は取り残されている状況であることが明らかになった。また、民族間の教育格差の状況として、少数民族は教育アクセスに著しい困難を抱えており、その主要因として教育現場での使用言語がラオ語に限定されていること、少数民族を多数派民族の価値や文化に導く同化政策をとり教育カリキュラム編成にもそれが反映されていることが指摘された。

同文献では、1998年から1999年の間に行われた現地でのインタビュー、小学校での参与観察といった現地調査の結果をもとに記述されている。現在においては政府の政策や諸外国からの援助、NGOの活動により現在の現地の教育状況は変化していると考えられる。

(2) 石黒馨『ラオスの初等教育問題と日本の国際協力』（2016、『天理大学地域文化研究センター紀要(13)』pp 35-60)

石黒の研究によると、ラオスの初等教育の現状として、純就学率が低いこと、最終学年まで到達する割合が低いこと、青年(15-24歳)の識字率が低いこと、また識字率・就学率には男女間・民族間(地域間)で格差が存在すること、留年中退率と少数民族居住地域率との相関が強いことが明らかになった。また、このようなラオスの初等教育の背景には、(1) 学校施設の問題、(2) 教員の問題、(2) カリキュラムの問題、(4) 教科書の問題、(5) 家庭の問題、という5つの問題があることが指摘された。また、日本のラオスに対する初等教育の今度の課題として、当面は校舎や教室の充実を図るハード面の教育環境の整備が重要であり、そのうえで教員の質や量の問題を解決する教育プログラムの支援や家庭の問題を解決するソフト面の支援に教育支援の幅を広げる必要があることが指摘された。

同文献では、統計や支援団体の資料分析にとどまっており、実際の教育現場において本文献が指摘した問題点が実際に観察されるのか検証する必要があると考えられる。

3. リサーチクエスション・仮説

本研究では、「ラオス少数民族の初等教育環境の改善を阻む要因は何か」をリサーチクエスションとする。乾(2004)の研究は2000年以前に行われたものであり、その後のラオ

ス政府の政策や諸外国からの援助、NGOの活動によって、ラオスの少数民族の教育環境には多少の変化が生じていると考えられる。近年の様々なアクターによる努力によって、ラオスの少数民族の教育問題がどのように改善されているのか、またされていないのかといったように現在のラオス少数民族が置かれている状況を明らかにしてゆく。

仮説として、学校施設の整備や教科書の普及といったようにハード面での教育インフラの全般的改善がみられる一方で、ラオ語による教育や多数派の児童のみを想定した指導が行われており、少数民族の教育改善を阻む要因となっていると考える。

4. 調査方法

本研究では、統計や政府資料を用いて、マクロ的に2019年に至るまでのラオス初等教育に関する状況の整理を行うとともに、現地調査で得られた教育の現場に直接かかわるアクターからのインタビュー結果を用いてミクロな視点からラオス教育状況の変化について考察する。

まず、ラオスの教育制度と政策について整理し、先行研究（石黒、2016）の分析を延長する形で、初等教育の教育環境を学校数、教員数、児童数の推移から、また子どもの就学状況に関して純就学率、残存率に着目した統計分析を行う。

加えて、2020年2月後半に行った現地調査の結果を用いて、教育現場に直接かかわる4者（児童、先生/学校運営者、保護者、教育支援団体スタッフ）のアクターの視点から現状の教育における問題点と民族間の教育格差が起こっている原因について調査を行う。先行研究（石黒、2016）において指摘された①学校施設の問題、②教員の問題、③カリキュラムの問題、④教科書の問題、⑤家庭の問題、というラオスの教育における問題点を本論文での枠組として用いる。

5. ラオス初等教育の現状の整理

本章では、現在のラオスの教育制度と初等教育に関する政策とその効果に着目し、初等教育の現状について検討する。統計資料を用いて、初等教育の教育環境を学校数、教員数、児童数の推移から観察し、また子どもの就学状況に関して純就学率、残存率に着目した分析を行い、初等教育に関してどのような変化が起こっているのかというマクロ的な変化を明らかにする。

（1）教育制度

ラオスの教育制度は、①就学前教育、②一般教育、③技術・職業訓練学校、④高等教育（短大・大学）、の4つに分類される。②一般教育は、小学校にあたる初等教育5年（1-5年生）、

中学校にあたる前期中等教育 4 年（6-9 年生）、高等学校にあたる後期中等教育 3 年（10-12 年生）からなる。6 歳以上の国民にとって初等教育は義務であり、2015 年からは初等教育に加えて前期中等教育までが義務教育となった。公立校は授業料が無償である。

就学前教育から高等教育に至るまで教育言語はラオ語およびラオス文字に統一されている。特徴的な制度として、毎年学年末に進級試験があり、これに不合格となってしまうと、次年度も同じ学年を再履修することとなる。

（2）教育政策

第 7 次 5 カ年計画（2011-2015）では、2015 年までの初等教育に関する目標として、純就学率 98%、毎年 2-3%の留年・退学率の改善、識字率（15-24 歳）99%の達成のための環境整備、GPI（男子に対する女子の比率）1.0 が掲げられた（Ministry of Planning and Investment (2011)“The Seventh Five-Year National SocioEconomic Development Plan”より）。しかし、実際には改善がみられるものの、2015 年にまでで目標値の達成には至らなかった（数値は表 1 参照）。

これに続く第 8 次 5 カ年計画(2016-2020)では、初等教育における義務教育達成のため、特に遠隔地における教育インフラの改善が必要であることが具体的に明記された。そして 2020 年までの初等教育に関する目標として、純就学率 98%、残存率 90%、識字率（15-24 歳）99%、ジェンダーパリティインデックス 0.97-1.03 が掲げられ、この達成のため遠隔地における教育インフラの改善、教員・教材の質改善による学習・指導の質改善、教育行政システムの改善、学習・指導プロセスに関する調査の実施などが優先的に行われることとなった（Ministry of Planning and Investment (2016) “8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan”）。

表 1：教育に関するラオス政府目標値と実際の値

	2015 年 目標値	2015 年 実際の数値	2020 年 目標値
純就学率(%)	98	97.2	98
残存率(%)	95	76	90
識字率(%)	99	81.3	99
GPI	1.0	0.97	0.97-1.03

出典：Ministry of Planning and Investment (2011) “The Seventh Five-Year National Socio-Economic Development Plan”, (2016) “8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan”より作成。

注) GPI は Gender Parity Index のことで、女子の就学率/男子の就学率で計算される。この値が 1 を上回ると、それだけ女子の方が就学率が高く、逆に 1 を下回っていると、それだけ男子の方が就学率が高いということを示す。

(3) 初等教育環境

2009年以降、児童数は年々減少傾向にある。また、教員数は2009年から2014年にかけて徐々に増加していったが、2014年36,938人に達してからは36,000前後で横ばいとなっている。児童数が減少している影響もあり、教員一人当たりが担当すると考えられる児童の数は2009年の31.3人から2018年の21.8人と減少傾向にある。しかし、学校がすべて完全校（1校で1年生から5年生までの教育を提供できる学校）となり、各学年が1人の先生が担当することを理想とすると、2018年においても1校当たりの教員数は未だ4.1人となっており、教員の量的改善は今後も必要であると考えられる。

表2：初等教育における学校数・教員数・児童数の推移

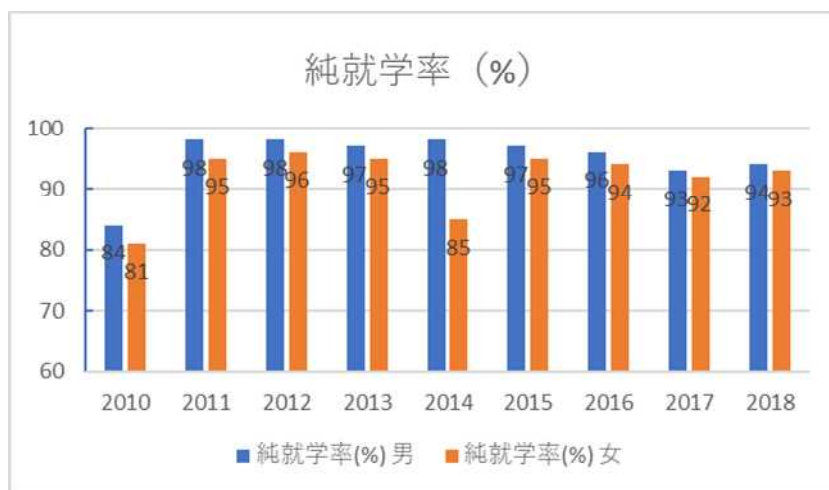
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
児童数	908,880	916,341	900,123	883,938	878,283	870,893	850,466	827,987	808,705	786,246
教員数	29,060	31,782	33,576	34,453	33,847	36,938	35,206	36,069	36,204	36,127
学校数	8,871	8,968	8,902	8,912	8,927	8,884	8,887	8,864	8,849	8,857
教室数	30,107	31,648	31,057	31,957	32,745	33,173	33,666	34,229	34,305	34,120
児童数/ 学校数	102.5	102.2	101.1	99.2	98.4	98.0	95.7	93.4	91.4	88.8
児童数/ 教員数	31.3	28.8	26.8	25.7	25.9	23.6	24.2	23.0	22.3	21.8
教員数/ 学校数	3.3	3.5	3.8	3.9	3.8	4.2	4.0	4.1	4.1	4.1

(出典)Statistics and Information Technology Center (<https://laosis.lsb.gov.la/main.do>) より作成

図1は、ラオスの初等教育の純就学率を表す。2010-2011年に急上昇したが、以前と同様に女子の就学率は男子の就学率よりも低くなっている。先行研究（石黒、2016）時から指標の改善が見られず、（1）学校への物理的・心理的距離、（2）授業料以外の就学の費用、（3）子どもへの労働力としての期待、（4）不完全校により学年が上がると就学が困難になる、（5）生活言語と教育言語の不一致、といった先行研究で指摘された就学の阻害要因がまだまだ改善されていないことが考えられる。

学校への物理的距離の改善のためには学校施設の新設が求められるが、表2一の初等教育における学校数・教員数・児童数の推移を見てみると学校数は増加していない。その一方で、教室数の増加がみられ、残存率（図2）も2010年の67%から10ポイント程度上昇しているところから、このことから、「不完全校により学年が上がると就学が困難になる」という就学阻害要因は改善されつつあるのではないかと考えられる。

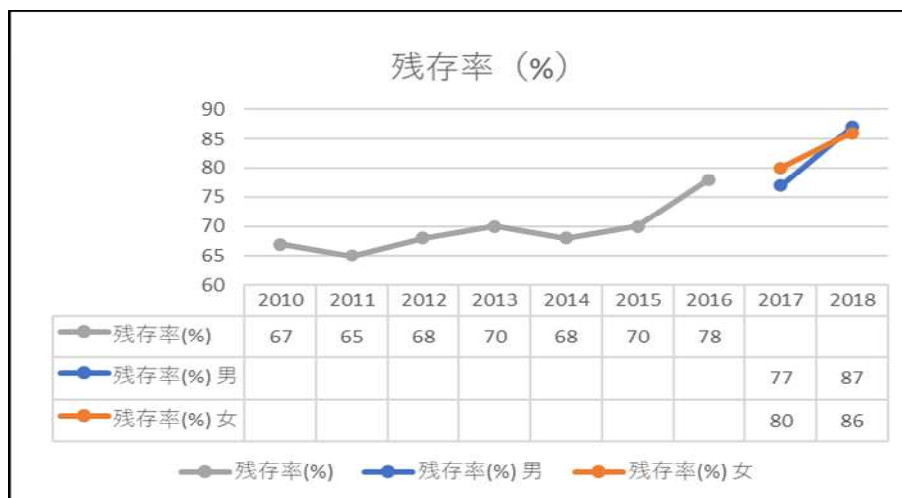
図1：ラオス初等教育の純就学率の推移



(注)『世界子供白書』各年版の指定期間内で利用できる直近年のデータ。2018年データは、純就学率 = (100 - 不就学率) として算出。

(出典)UNICEF『世界子供白書』各年版より作成

図2：ラオス初等教育の残存率の推移



(注)2010年から2016年は政府データ。『世界子供白書』各年版の指定期間内で利用できる直近年のデータ

(出典)UNICEF『世界子供白書』各年版より作成

6. ラオス初等教育現場の現状

ラオス国内に居住する少数民族は、実際にどのような教育問題を抱えており、どのよう

な要因が民族間の教育格差をもたらしているのだろうか。先行研究が指摘した問題点を、現地調査においても見出すことができるだろうか。これらのことを考察するため、少数民族を取り巻く教育環境が現実にとどのような状況下に置かれ、少数民族が教育に関してどのような問題を抱えているか、ラオ語での教育に関してどのように考えているかについて、初等教育に焦点を当てインタビューを行った。

本調査は、2020年2月下旬にラオスのビエンチャン(2月19日)、シエンクアーン(2月21日、22日)、ルアンパバーン(2月25日)、日本(3月5日)で行った。

以下では、今回行った現地調査の結果を、(1)学校施設の問題、(2)教員の問題、(3)カリキュラムの問題、(4)教科書の問題、(5)家庭の問題、といった枠組みで整理し、先行研究時から現在に至るまでの少数民族の子どもたちの教育環境の変化を明らかにする。

図3：調査地



属性	地域	性別	
① 教員	ビエンチャン	男	私立小・中学校校長。科目：英語。
② 学校運営者	ビエンチャン	女	私立学校運営。
③ 保護者	ビエンチャン	男	81歳。兵士として従軍、大学教員(歴史)、政府の役人(すでに退職) 子ども6人(孫2人)
④ 保護者	ビエンチャン	女	子ども1人(女子)、小学校3年で退学、縫製の仕事に就く。
⑤ 保護者	ビエンチャン	男	52歳。子ども12歳(男子) 省庁で勤務(すでに退職)。
⑥ 保護者	シエンクアーン	男	47歳。農家(米、トウモロコシ)。子ども4人(男：3、女1、19-10歳)
⑦ 保護者	シエンクアーン	女	41歳。不発弾処理隊員。
⑧ 教員	シエンクアーン	女	54歳。小学校校長(2010-)、科目：道徳・礼儀。
⑨ 児童	シエンクアーン	女	4年生。兄2人。
⑩ 児童	シエンクアーン	女	3年生。兄1人。
⑪ 児童	シエンクアーン	女	4年生。姉2人。
⑫ 児童	シエンクアーン	女	4年生。兄1人。
⑬ 保護者	シエンクアーン	男	37歳。モン。4人の子ども(うち1人は不発弾事故で他界)。米農家。高校卒業後カレッジ進むも経済的理由で中退。
⑭ 保護者	シエンクアーン	女	モン。上記男性の妻。小学校1年で中退。
⑮ 教員	ルアンパバーン	男	18歳。モン。高校卒業後、すぐに小学校教員。
⑯ 支援団体スタッフ	日本	女	教育関係支援団体。現地事務所にて駐在。
⑰ 支援団体スタッフ	日本	女	教育関係支援団体。東京事務所にて勤務。

(出典) <https://www.freemap.jp/itemDownload/asia/laos/3.png>

(1) 学校施設の問題

先行研究(石黒、2016)では、学校施設の問題として、学校数や教室数の不足、校舎の老朽化が指摘された。学校数や教室数が不足し、学校施設が近くに十分でないことにより、児童学の学校への物理的アクセスが教育機会を阻害する要因になるとされた。

今回シエンクアーンで調査した中では、「学校から1-2kmの距離に住んでおり子どものみで登校できている」(調査対象⑥への聞き取り調査：2020年2月21日)、また「昼食を食べに自宅へ戻る児童もいる」(調査対象⑧への聞き取り調査：2020年2月21日)と

いったという回答があった。

その一方で、都市ビエンチャンでは、新たに「登校時の交通渋滞が発生している」という。調査を行ったビエンチャンの学校には、学校から 3-4 km離れたところに住んでいる児童が多く、親が学校までバイクや車で送り迎えを行っているようだ。ビエンチャン市内では、公共バスの整備が進んでいるが、「バスも時間に不正確なため、バスが整備されたとしてもバスでの通学はできないだろう」と述べていた（調査対象①への聞き取り調査：2020年2月19日）。

・分析

地方部においても学校への物理的アクセスが改善されつつあると考えられる。その一方で、都市部において交通渋滞という新たな問題が発生している。

（2）教員の問題

先行研究（石黒、2016）では、「教員の不足」と「教員の質の問題」が指摘された。2020年2月の現地調査時においても「地方部では教師が全然足りておらず、一つの教室に壁側3か所で3つの学年が授業し、1人の先生が異なる学年を1人で担当している」という（調査対象②への聞き取り調査：2020年2月19日）。シエンクアーンで調査した小学校では、全部で6人の先生が勤務していたが、そのうちの1人は政府の教育予算が少なく、公務員として雇っていない状況であった。正式でない先生の場合、給料が少なく、ほぼボランティア状態となっているようだ（調査対象⑧への聞き取り調査：2020年2月21日）。

「なぜ地方部では先生が足りないのか」に対しては、「そもそも先生になる人はビエンチャンで勉強しており、学校を卒業しても、職や結婚などが理由となって地方部には帰らない」といった意見があった（調査対象②への聞き取り調査：2020年2月19日）。ラオスでは、教員の待遇は良くなく、社会的に地位が高いといったことも見られないようである。先生になる理由として、「そもそもラオスでは職を得ることが難しい。先生は学校を卒業したならなれるから、先生になる人が多い。」という（調査対象②への聞き取り調査：2020年2月19日）。実際に、調査対象にも高校卒業後すぐに小学校教員となった先生がいた。

・分析

依然として教員は量的にも質的にも不足していると考えられる。その要因としては、政府の教育予算の不足による非正規教員の存在、教員養成学校が都市部に集中していること、教員の待遇・社会的地位は高いとはいえ、教員は限られた就職先の選択肢の一つに過ぎないこと、教員になるための勉強をしてきたわけではない無免許教員の存在、が挙げられる。

（3）カリキュラムの問題

・ラオ語での教育

先行研究（石黒、2016）では、カリキュラムの問題として、授業言語がラオス語に単一化されていることを指摘した。ラオス政府は少数民族の権利を憲法上は保障しているが、教育政策やカリキュラム構成にまでその配慮が及んでおらず、小学校に入って初めてラオス語に接する少数民族の子どもは、先生の言葉が理解できず、授業についていけなくなってしまう、留年や中退してしまうことを明らかにした。また、先行研究（乾、2004）では、教師が少数民族の子どもに対してあらかじめ高い期待を持っていないこと、また授業の課程においてもラオ語を理解できないというハンディキャップをもつ少数民族の子どもたちを補助できていないことが民族間の教育格差に影響していると指摘した。

今回の現地調査では、教員から「ラオ語のライティングを子どもたちは難しいと感じている。ラオ語は（モン族の子どもだけでなく）誰にとっても難しい。」（調査対象⑧への聞き取り調査：2020年2月21日）という意見が出た。また、「モン族の学生は、学校でもモン語で話す。注意してもモン語で話している。彼らにとってラオ語はものすごく難しい。先生としては、ラオ族の子たちと休み時間を過ごしたりする中でラオ語を身に着けてほしいが、なかなかそうはならない。」（調査対象①への聞き取り調査：2020年2月19日）と述べている。現在においても少数民族の子どもを補助するような制度はなく、全員共通の学校教育を受ける中でラオ語を身に着けることを子どもに求めている。

また、ラオスで教育に関する支援を行っている団体、ラオスの子どもにおいても、「政府がラオ語での教育を重要視している」との見解から、少数民族の子どもに向けた少数民族をターゲットにした支援は行っていないとのことだった。その一方で、ラオスで小学校入学までラオ語やラオス文字に触れたことがない児童がいることを問題視しており、ラオ語絵本の出版や学校への図書館の新設・運営支援を行っているとのことだった。現在においても、首都ビエンチャンであっても本屋や図書館は普及しておらず、また多くの家庭でタイ語のテレビが流されており、モン族の家族は「家庭ではラオ語ではなくモン語で話している」（調査対象⑬への聞き取り調査：2020年2月22日）ため、小学校入学前や日常生活の中でラオ語に触れる機会はほとんどないようである。

・英語授業導入の地域格差

先行研究（乾、2004）において英語教育が首都ビエンチャンのみで行われており、それに対してシエンクアーンの生徒からの不満の声が上がっていることが明らかになった。また、ビエンチャンでの英語教育がまだ試行段階にあること、ビエンチャンで教育を受けた英語教師が地方に赴任したことが英語授業導入における地域格差の原因として挙げられていた。

現地調査を行った2020年2月時点においても、シエンクアーンでは、国語、算数、音楽（踊り、歌）、体育、教養、図工、伝統工芸の7科目となっており、英語教育は行われていなかった。また、ルアンパバーンにおいて訪れた学校（幼稚園と小学校が併設）では、Big Brother Mouseという海外NGOが運営していることもあり、英語が授業内でも頻繁に使われていた。英語の授業があったとしても英語が話せない先生が担当しているという場

合もあり、この学校では、毎日海外からのボランティアを受入れ、ボランティアが小学生の英語の授業の補助教員としての役割を果たすほか、小学校教諭に対してもボランティアが英語を教える時間が設けられていた。

また、外国語教育に対する保護者の意識として、ビエンチャンでインタビューをした保護者からは「英語に加えて、中国語の授業も積極的に行ってほしい」という意見がみられた（調査対象⑤への聞き取り調査：2020年2月19日）。教員からは「小学校2年生から英語の授業が始まり、はじめは単語から、3年生からあいさつなどを習うがなかなか身につかない。学生にとって英語がものすごく難しく、政府が作っているカリキュラムに追い付けない。」と英語教育の難しさが述べられた（調査対象①への聞き取り調査：2020年2月19日）。

・分析

ラオスでは依然として「全員が同じ教育を受けること」が重視されており、入学時点でハンディキャップを持つとされる少数民族の子どもに関しても、ラオ語を母語とする子どもたちと同じ授業を受けるなかで、ラオ語を習得することが求められている。

英語授業導入の地域格差は依然として存在する。ただし英語授業を導入した学校においても英語が話せる教員の確保が難しく、カリキュラムでの想定に比べ実際の授業が追い付かない状況であるといったようにまだまだ課題は多いようである。

（4）教科書の問題

先行研究（石黒、2016）では、教科書の問題として「教科書の不足」と「教科書の内容や質が悪いこと」が挙げられた。特に少数民族の子どもにとって、教科書がラオ語で書かれていること、その内容が自身の社会生活や慣習とかけ離れていることは、ラオ語以外の強化においても学習に大きな影響を及ぼし、授業や教材に興味を持たない原因となることが指摘された。また、先行研究（乾、2004）が行われた1998年時点では学校で提供されている7教科のうち教科書が出版されているのは、ラオス語、算数、私たちの身の回りの3教科のみであり、芸術や音楽、工芸の教科書は出版されていないことが明らかになった。

・教科書の普及

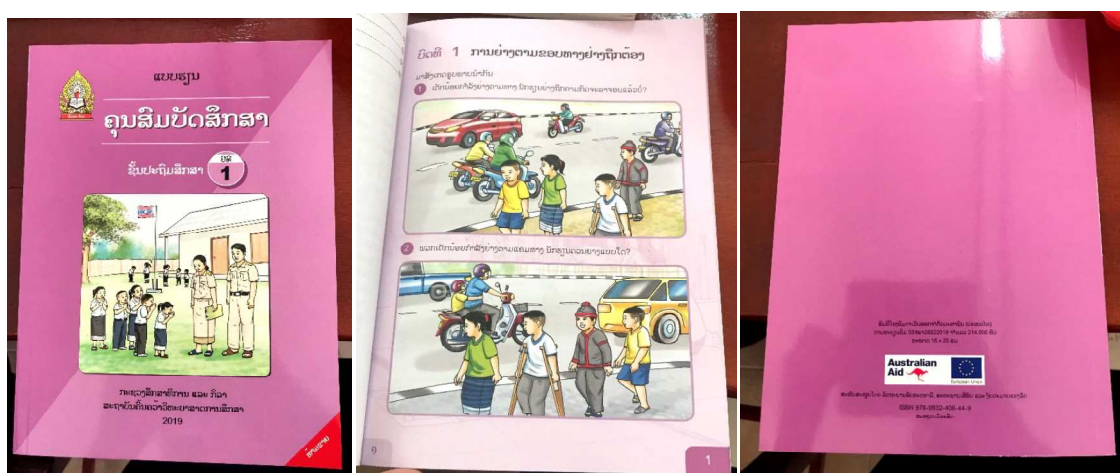
地方部における教科書の普及に関して「地方部では教科書や制服は無料配布で、教科書は複数人でシェアして使用している」（調査対象①への聞き取り調査：2020年2月19日）という意見があったが、今回行った調査では、「教科書は各自で購入している」という回答がほとんどであり、実際に教科書が配布されている様子は確認できなかった。

都市部においても、地方部においても「教科書は1人1冊持っている」という回答が得られ、教科書の普及は進んでいることがわかった。一方で「教科書は、学校にもあるが、長年使われている古いもののため、新しく購入が必要」と教科書の購入が家計の負担となっていることが分かった（調査対象⑬への聞き取り調査：2020年2月22日）。

・教科書の内容

教科書は2016年からオーストラリア・日本によって内容の改善と全生徒への普及に向けた援助が行われている。現地調査を行った2020年時点ではラオス語、算数、私たちの身の回りのほか、音楽や図工、礼儀に関する教科書が出版されていた。また写真のように、教科書のイラストには、様々な服装の子どもが描かれており、ラオスの多様性を反映させた内容に変更されつつあるのではないかと考えられる。

ビエンチャンの学校では、1年生が実際に援助で作成された教科書で学習している様子を確認できた。一方で、1年生から順番に教科書の改訂が行われており、他学年(2, 3年生)ではまだラオス政府によってつくられた教科書が使用されており、全学年での教科書の改訂・普及にはまだ時間がかかるようである。



(写真) 1年生の礼儀の教科書。2020年2月21日、シエンクアーンにて筆者撮影。

・分析

教科書は、保護者に負担を強いる形ではあるが、都市部においても、地方部においても1人1冊行き渡る程度まで普及している。教科書の内容に関しては、学習効率や多民族・多文化を考慮した内容に改善されつつある。1年生から順次行われており、初等教育のすべての学年の内容が改善するにはまだ至っていない。

(5) 家庭の問題

先行研究(石黒、2016)では、「家庭の貧困」と「親の理解不足や慣習」といった家庭の問題が初等教育の問題の背景として存在すると指摘した。

・教育に関する諸費用

ラオスでは制服の着用が義務となっており、各家庭で購入している。実際に今回調査を

行ったすべての学校で全員が制服を着用しているのが確認できた。費用に関しては、「上下それぞれ3万キープ（2020年2月現在、日本円で356円相当）で、普段着と同じくらいの価格」との回答があった（調査対象⑧への聞き取り調査：2020年2月21日）。制服のほかに、教科書代、本代、文房具代などの家計で負担する必要がある、「学校にかかる費用は高いと感じるか」という質問に対し、「収入が低いため、他の家に比べたら高いと感じる」という回答が保護者から得られた（調査対象⑬への聞き取り調査：2020年2月22日）。

・教育への意識の改善

教員からは「地方部では、貧しさゆえに親が子供を学校に送りたがらない。学校に行くより、畑で働いてほしいと望んでいる。地方部に残る少数民族の習慣として、女の子よりも男の子が学校に行くことを優先される傾向が強い」という意見があった（調査対象①への聞き取り調査：2020年2月19日）。ただし、今回実際にインタビューを行った保護者からは、保護者自身の学歴や調査地に関係なく総じて「子ども自身が望むならば進学をサポートする」という意見が得られた。

・分析

公立校において初等教育は授業料が無料であるが、教科書をはじめとする教育に関する諸費用は、保護者が支払う必要があり、場合によっては家計の負担となってしまう。保護者の教育に関する関心は依然と比べて高まっており、学歴や性別、職業に関係なく、子どもの進学に理解を示している。

7. 分析・結論

前章（6章）各節での分析を整理する。

ラオス少数民族の初等教育における問題点の中で「①学校施設の問題」「④教科書の問題」に関しては改善がみられる一方で、「②教員の問題」「③カリキュラムの問題」については特に改善が見られない。よって、「教員の問題」「カリキュラムの問題」が依然として改善されないことが、ラオス少数民族の初等教育環境の改善を阻む要因となっていると結論付ける。

以下では、「教員の問題」の改善が見られない要因とそれによる問題点を考察したい。改善がみられない要因としては教員の量、質が不足していること、教員という職業のインセンティブが高くないことが関係しており、また教員の量的、質的不足は他の教育の阻害要因にも影響を与えていると考えられる。

表1：6章での分析結果

	先行研究で指摘された 問題点	変化
(1) 学校施設の問題	学校数、教室数の不足 学校設備の老朽化	地方部での学校への物理的アクセスの改善
(2) 教員の問題	教員の不足 教員の質	教員が量的にも質的にも不足。 一方で、非正規教員、無免許教員
(3) カリキュラムの問題	授業言語の単一化 英語授業の導入の地域格差	依然として全員共通の学校教育を重視。 英語授業導入の地域格差は依然として存在。導入校においても課題は多いまま。
(4) 教科書の問題	教科書の不足 教科書の内容や質	教科書が普及（1人1冊）。 教科数、内容に関しても改善がみられつつある。
(5) 家庭の問題	家庭の貧困 親の理解不足や慣習	教育に関する費用は依然として家計の負担。 保護者の教育への関心高まり。子どもの進学に理解

出典：「先行研究で指摘された問題点」は乾（2004）、石黒（2016）参照。

教員の量が不足していることは、特に地方部において、都市と比べると児童に十分な指導を行えていない状況を生み出している。また英語教員が不足していることにより、英語授業の実施の地域格差が発生し、結果として進学や職業の選択に違いが生まれ、経済格差という形でさらなる格差が発生すると考えられる。

教員の質に関して、少数民族の子どもが入学後多数派のラオ語を母語とする児童に比べ、困難を抱えているにもかかわらず、教員に理解がないために必要なサポートを受けられない状態となっていたり、また依然として多数派の生徒を想定した指導法が続けられていたりするため、少数民族の子どもの学習上困難が依然として発生していると考えられる。

また、ラオスにおいて教員になることは数少ない高校卒業後の就職先であり、学校教育で

指導を行うためのしっかりとした教育を受けることなく教員となっている人も存在する。ラオスにおいて教員をしっかりと育てることは様々な問題を解決する糸口の一つであると考えられるが、ラオスでの教員の社会的地位や経済的安定が保障されているわけではなく、まず教員採用や育成の制度加えて、教員の働く環境の改善を行う必要があると考えられる。

最後に本調査の課題を述べる。本調査では、教育の質に関する変化について詳しい検討を行うことができなかった。また、調査を行った学校は訪問団体を經由し訪れた学校であり、外部からの支援を得られていない公立校の状況や、特に教育アクセスに問題を抱えているとされる山岳部の学校の状況を知ることができなかった。ラオスは研究のための長期的滞在が難しい国であるが、今回調査できなかった地域への調査を行うとともに、通訳を介さずに対象と直接コミュニケーションをとることができれば実際の初等教育の状況をさらに把握することができるだろう。

参考文献・訪問団体

- ・ 乾美紀(2004)『ラオス少数民族の教育問題』、明石書店。
- ・ 石黒馨(2016)「ラオスの初等教育問題と日本の国際協力」『天理大学地域文化研究センター紀要』、第13号、pp. 35-60。
- ・ 津曲真樹 (2012) 「ラオス教育セクター概説」
http://jp.imgpartners.com/image/A5E9A5AAA5B9B6B5B0E9A5BBA5AFA5BFA1BCB3B5C0E22012_Final.pdf
- ・ Laos Statistical Information Service
<https://laosis.lsb.gov.la/main.do> (2020年5月23日)
- ・ Ministry of Planning and Investment (2011) “The Seventh Five-Year National Socio-Economic Development Plan(2011-2015)”
https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/lao_pdr_7th_nsedp_eng.pdf
- ・ Ministry of Planning and Investment (2016) “8th Five-Year National Socio-Economic Development Plan(2016-2020)”
https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/planipolis/files/ressources/lao_8th_nsedp_2016-2020.pdf
- ・ UNICEF 『世界子供白書』
<https://www.unicef.or.jp/library/sowc/archive.html>

訪問団体

- ・ 特定非営利活動法人 Demining and Education For the Children (DEFC : <http://www.defc-laos.org/>)

- ・ 特定非営利活動法人ラオスのこども (Action with Lao Children : <http://www.deknoyalao.net/>)
- ・ 認定特定非営利活動法人日本地雷処理を支援する会 (<https://jmas-ngo.jp/>)
- ・ Big Brother Mouse (<http://bigbrothermouse.com/>)

ラオスの教育開発における課題 ーグローバル・ガバナンスーの視点からー

教養学部グローバル・ガバナンス専修
国際開発論専攻 3年 大友 奏穂

1. はじめに

教育の開発は人材育成に貢献することや基本的人権の観点から重要な側面と考えられており、国際社会の中で確実に合意され、発展してきた。しかし援助を受ける途上国の状況を見てみると、就学児童の学力は依然として低く、むしろ悪化したケースも見られている。国際社会で重点的に取り組んでいるにもかかわらず、なぜこのような問題が生じているのだろうか。本研究は、教育政策に注力してきた一方、学力の著しい低さが問題視されるラオスを取り上げ、途上国の現状を鑑みずに量的拡大を実施してきた国際社会の動きに原因の一端があるという問題意識のもと、途上国におけるグローバル・ガバナンスの影響を考察することを目的とする。

構成としては、まず教育のグローバル・ガバナンスの潮流を概観し、ラオス政府の政策にどのような影響を与えたのかについて示す。最後にラオスの社会レベルでどのようなことが課題となっているのかを示し、教育政策上の問題点を結論に述べる。

2. 教育のグローバル・ガバナンスの潮流

1990年代に、グローバル・ガバナンス委員会が“*Our Global Neighbourhood*”と題する報告書を出し、世界にグローバル・ガバナンス概念を広く示した。この報告書ではガバナンスを「個人並びに公共、民間の諸制度が共通の問題に対処する多様な方法」ととらえ、「相反する、あるいは多様な利害関係が取り込まれ、また共同的な行動がとられる継続的なプロセス」と説明している(吉田、2016)。

このような概念のもと、教育分野では具体的にどのような枠組みが策定されてきたのかを以下に示す。まず、国際的に共有された理念として多くの研究者が指摘しているものとして「万人のための教育 (Education for All: EFA)」があげられる。1990年にタイで開催された教育世界会議は、「万人のための教育世界宣言」を採択し、すべての市民、社会に基礎教育を普及させるというコンセンサスが形成され、特に初等教育の普及を優先課題とし、国際社会に取り組みを求めた。ここでは「基礎的な学習ニーズを満たすための行動枠組み」が合意されたが、目標を例示的に示すのみであり、取り組みは各国の裁量にゆだね

られる程度であった。2000年にはセネガルのダカールで世界教育フォーラムが開かれ、EFAの行動目標として6つの目標を規定する「ダカール行動枠組み」が採択された。前回は各国の自主性を強調した枠組みであったのに対し、今回はEFAへの各国の取り組みをモニタリングする仕組みが作られ、ユネスコを中心に評価のための教育に関する評価が指標化され、分析の対象となっていった(吉田、2016)。その後ユネスコによってEFA国別計画策定に関するガイドラインが作られ、各国に具体的な取り組みを要請した。

同じく2000年に採択されたMDGsでは目標2に初等教育の完全普及を置いており、すべての人にまずは教育へのアクセスを提供するため、就学率の向上を主たる目標としてきた。図1が示すように、世界的にみても年々就学率の向上が見られる。

図1：初等教育総就学率の推移



出典：World Bank School enrollment, Primary(%/gross)

3. ラオスの教育行財政

(1) 教育政策

1975年、フランス政権の傀儡と化していた王国政府を打倒した人民革命党による一党独裁政権が誕生し、ラオス人民民主共和国が建国された。当初から「教育を最優先に」というスローガンを掲げるなど、国民統合と人材育成の観点から教育を重視してきた。そのため初等教育の普遍化、成人の非識字からの脱却を目標としてはいたものの、「クンソムバット」という道徳科目に人民革命党への忠誠を謳う内容が含まれるなど、教育の役割として党理念の浸透があったということが言える(矢野、2012)。

しかし1990年にEFA会議が隣国のタイで開催され、世界的に基礎教育の重要性が認識されると、ラオスでも少数民族を含めた全国民への教育機会提供に乗り出すようになり、1994年にはカリキュラムが大幅に変更され、政治思想教育から基礎教育重視へと転換、1996年には初等教育の義務化、無償化が実施された。

2000年に入ると、「2010年、2020年までの教育戦略構想」が策定され、女性や少数民族、障害者に配慮し、初等教育の純就学率を2010年までに90%、2015年までに95%、2020年までに98%にまで引き上げることが明記され、教育アクセスの向上策として一村一校の方針を打ち立てられた。

2004年には、ラオス版貧困削減戦略書である「国家成長・貧困撲滅戦略」が承認された。このPRSPでは、72の貧困郡（うち47郡は最貧困郡）における持続可能な成長の促進と、貧困の軽減を目標として掲げ、戦略の柱の一つである人的資源開発強化のための教育改善の重要性が強調されている(津曲、2012)。そして先ほど述べたユネスコによるEFAの国別計画の要請を受け、「EFA国家行動計画(EFA-NPA)」もこの年に策定された。ここでは、ミレニアム開発目標に合わせ、2015年までのEFA達成を目指す戦略が立てられた。

これらの政策により学校数は着実に増加し、2000年には8,155校であった小学校数が2015年には8,887校にまで増え、初等教育純就学率も1998年から2000年には男子86%、女子79%だったものが2011年から2016年では男子93%、女子92%(世界子供白書2005, 2017)と目標の98%には至っていないものの順調に伸び、男女間格差も縮小した。つまり2015年までにラオス政府は国際社会の枠組みに合わせた教育戦略を表明、実施し、量的な供給には一定の成果を上げてきたと考えられる。

(2) 教育財政

一方でラオスの教育財政を見てみると、国家予算のうち、教育セクターが占める割合は10~15%ほどとなっている。また、表1が示すように経常予算と投資予算¹を合わせて6割以上が援助(ODA)によるものとなっており、特に投資予算は9割方が外国投資である。また経常予算のうちの5割から8割は公務員である教員の給料に回っている。このようなことを考慮すると、EFA志向の政策が実施されている一方、達成にはかなりの財政ギャッ

表1：国家教育セクター予算の外部資金比率

年	投資予算の ODA 比率	教育予算計の ODA 比率
2008/09	88%	68%
2009/10	94%	71%
2010/11	95%	75%
2011/12	89%	66%
2012/13	88%	55%

出典：津曲(2012)

¹ 経常予算は教員確保や施設運営などに恒常的に必要とされ、国家財政で賄われるもの。投資予算は国内外からの投資によって賄われるものである。ラオスではそのほとんどが外国援助(ODA)によるものとなっている。

プがあり、学校の数を増やす政策をとればとるほど教員数の不足や低賃金化の恐れがあるほか、質の向上に資する財源確保が困難な状況であることがわかる。

4. ラオス社会の教育に関する実情

上に示したように、ラオス政府は学校建設などを中心に注力し、教育の量的な拡大については一定の成果を上げてきた。しかし質的な観点、特に生徒の学力状況を考慮すると、十分な水準に達しているとはいえない。

ラオス政府が実施した初等教育の5年生を対象とした「ラオ語」、「算数」、「身の回りの生活」の3科目の学力テストの結果を以下の表2に示す。

表2：ASLO 結果(2006、2009年)

	実施年度	ラオ語	算数	身の回りの世界
Independent 前期中等教育レベルの内容を学習可能	2006	17%	1.00%	42.10%
	2009	19.13%	0.16%	43.34%
Functional ラオスの中で社会の一員としての参画可能	2006	78.4%	33.60%	42.00%
	2009	77.55%	27.08%	44.20%
Pre-Functional ラオスの中で社会の一員として機能を十分に果たすことができない	2006	4.60%	65.40%	15.90%
	2009	2.48%	72.77%	12.1%

出典：ラオス教育セクター概説(津曲、2012)

この結果を見てみると、算数はほとんどの生徒が社会の一員としての参画が困難なレベルに分類されているうえ、学力が低下傾向にある。ラオ語では社会の一員として参画困難な児童が2009年時点で2.48%と、一見悪くないように感じられるが、小学5年生の結果であるため、このテストではラオ語の学習が困難で中退した児童が含まれていないと推察される。したがって今回はデータでは測られない、生徒の実際の学習状況や学力の実情、文化的側面などをフィールドワークによって補完し、農村単位では教育政策の影響をどのように受けているのかについて考察していきたい。

(1) 現地調査の結果

今回は、学力、教材、生徒の学習意欲、保護者の教育に対する理解の実態を調査すべく、首都のビエンチャン、ラオス北部に位置するシエンクワン県、街全体が世界文化遺産登録

されている観光都市ルアンパバーンからそれぞれ一校ずつ計三校の NGO 団体が経営または支援する学校訪問とシエンクワン県の、3つの村の子供を持つ親にインタビューを行った。インタビューの方法としては、半構造化の手法をとり、事前に用意した項目に加え、調査中に対象者の話から得られる情報をもとに質問項目に変化を加えるという方法で実施した。

学校訪問を実施したうちの二校では、学年別の授業風景を観察した。普段の授業の一部分の観察のみであったが、中学生に該当する教室を訪問した際に、壁に算数の公式が貼ってある光景がみられた。台形や平行四辺形の面積を求める公式であるが、日本では小学校3年生の教科書に掲載されている内容であり、教育水準が国際基準に達していないことがわかる。教科書の内容の質の悪さ、カリキュラムの未整備は先行研究においても指摘されている(石黒、2016)が、教材については教師5人へのインタビューにより、現地の教員も教科書の余白がなく読みづらい、また理解しづらいということなどを挙げ、改善を期待していることが分かった。また、主要3科目以外の教科書やの図工などで使用する粘土や踊りの授業の副教材の支給がなく、教えることのできる内容に限りがあると話した。

次にインタビューから得られた情報を整理する。まず、生徒の学習意欲をはかるために、小学校に通う児童4人へインタビューを行った。それによると生徒たちはみな学校が好きで好きな科目もあり、通うことを楽しみにしているといった声も見られ、学習意欲は高いことが推察される。

保護者へのインタビューはビエンチャンで3家族、シエンクワンで1家族に実施した。親世代が教育に対してどれほどの理解があるのかという点では、子供をどれくらい学校に通わせたいか、との質問にみな、子供の意思を尊重する、と回答した。ビエンチャンの小学校に子供を通わせている親3人のうち2人の家庭がいずれも子供が一人だったため、なぜ一人なのかと質問したところ、子供に貧しい思いをさせたくないという回答があった。さらに、教育は国の発展にとって必要だと感じるかについても、人材の育成という観点から重要だと思うと回答している。このことから親世代が子供を家の生計を担う存在とはとらえておらず、教育の重要性も認識していることがわかる。

しかしその一方で、ビエンチャンの学校の教師や保護者からは子供はゲームが好きでありあまり勉強しないという声上がり、一方、田舎に当たるシエンクワン県の子供たちは、放課後の時間を友達とゴムとびをしたり、家の畑の手伝いしたりして過ごしている、という話があった。

(2) 考察

一見両者の放課後の時間の使い方は対照的だが共通している点として、家庭学習の習慣が定着していないという点があげられる。学習習慣の定着は、生徒の学力向上に大きな影響を与えるが、ラオスではその習慣が根付いていない様子が見受けられた。では家庭学習を行えない要因には何が考えられるのだろうか。

一つにはノートや鉛筆といった文房具を入手することが容易ではないこと、そして教材の不足があげられる。ラオスでは教科書は国定で、政府が作成し配布することになってい

る（石黒、2016）。しかしながら教員や保護者の話によると、一人一冊の配布はなく購入する必要があり、数人で共有したり、昔の教科書を何年にわたって使い古したりして対応しているという状況にある。絶対貧困ラインで暮らす人々も多く、教材を購入し家でも学習することが難しい家庭もあるのではないだろうか。

もう一つに、ラオスでは本を読む習慣がなく、学校外で勉強をする習慣にも結び付かないということが考えられる。調査を行ったどの街でも本屋の数は極めて少ない。首都ビエンチャンの本屋の様子を見ると、絵本以外では英語やフランス語の古本を売っている場合が多く、ラオスの教育水準を考慮すると一般人というよりも官僚や富裕層向けといった印象を受ける。

3点目にカンニングが常習化していることである。ビエンチャンの学校でテスト兼アンケートという形でプリントを配布したところ、同じ回答のものが何枚か見受けられた。同日訪問させていただいた、JICA ラオス国持続可能な保健人材開発・質保証制度整備プロジェクトを主導している専門家の方からも、導入する看護師国家試験でもカンニングが多いため机の配置に工夫を施したり、問題の漏洩がないよう鍵を何個もつけたりと、念入りに対策を講じているとのお話があった。この価値観の変化がなければ進級テストや学力調査は意味のないものになってしまう。

以上をまとめると、ラオス国民は生徒、保護者ともに学習への意欲は高く、必要性も痛感しているが、その一方で経済的、文化社会的要因で家庭学習が困難であるといった要因から、学習内容の定着に至らないという結果が生じてしまったと考えられる。グローバル・ガバナンスとして世界が推進してきた画一的な量的拡大政策に対して、ラオス社会の文化や、経済の現状が追い付かず、また政府もその不足を埋めることができる財源がないことが今のラオス社会とグローバル・ガバナンスとのギャップであると言える。

5. 結論

ここまでラオスにおける教育のグローバル・ガバナンスの流れと、政府の政策の策定、そして現場の状況についてみてきた。国際社会は、最初に策定されたEFAを中心として、教育の量的拡大を優先して取り組むことを途上国に求め、援助の条件にするなどして取り組みを促進してきた。そしてラオスでは援助を受けるため、初等教育をはじめ各教育課程におけるアクセスの向上に取り組む、量的な拡大は一定の成果を上げた。しかし、それは教育現場における教員・教材不足を加速させ、結果的に就学児童の学習を困難にし、学力低下を招くなど、教育の質的側面の問題を深刻化させてしまった。グローバル・ガバナンスによって共通の価値・規範が共有され、各国、各アクターはその理念に基づいて行動することが当たり前になりつつあるが、そのような普遍的な価値や規範の画一的な適用が途上国の財政上の制約や、文化社会の実情に即したものとなっているのか改めて点検していく必要があるのではないだろうか。

参考文献

- ・ 石黒馨 (2016) 「ラオスの初等教育と日本の国際協力」、アゴラ (天理大学地域文化研究センター紀要)。
- ・ 乾(2001)「教室で生み出される民族間の格差—ラオスの小学校におけるフィールド調査を通して—」『国際協力論集』4巻2号25頁～37頁。
- ・ 小川啓一、荘所真理(2005)「世界銀行による最近の教育援助—ザンビア、モザンビーク、ナミビア、レソト、ケニアを事例に—」『国際教育協力論集』第8巻第2号39頁～49頁。
- ・ 外務省(2009)「ラオス教育セクターの概況」『ラオス教育分野の評価報告書』。
- ・ 津曲真樹(2012)「ラオス教育セクター概説」
http://jp.imgpartners.com/image/A5E9A5AAA5B9B6B5B0E9A5BBA5AFA5BFA1BCB3B5C0E22012_Final.pdf
- ・ 矢野順子(2012)「国家建設過程における理想的国民象の変化」『アジア研ワールド・トレド』No.200。
- ・ 吉田和浩 (2016) 「SDGs 時代における教育のグローバル・ガバナンスの特徴と課題」『国際開発研究』第25巻。
- ・ UNICEF(2005、2017)『世界子供白書』。
- ・ Lao National Ministry of Education and Sports (2015) “Lao People Democratic Republic Peace Independence Democracy Unity Prosperity Education and Sports Sector Development Plan (2016-2020)”.
- ・ The World Bank Data School enrollment, Primary(%/gross)
<https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.ENRR?end=2015&start=1985>



ビエンチャン メコン川
18 Feb. 2020

埼玉大学教養学部教養学科グローバル・ガバナンス専修
国際開発学演習 ラオス現地調査チーム一同

2020年8月19日