



Title	ネパールにおける教育開発政策の現状と課題 : ノン・フォーマル教育の重要性に注目して
Author(s)	長岡, 智寿子
Citation	大阪大学大学院人間科学研究科紀要. 2005, 31, p. 279-299
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/5450
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ネパールにおける教育開発政策の現状と課題
ーノン・フォーマル教育に注目してー

長 岡 智寿子

目 次

はじめに

1. 教育開発政策の歩み
2. ノン・フォーマル教育プログラムの動向
3. 識字プログラムのアプローチの検討
4. まとめ

ネパールにおける教育開発政策の現状と課題

ーノン・フォーマル教育に注目してー

長岡智寿子

はじめに

本稿は、南アジアのネパール王国（以下ネパール）における教育開発政策の現状と課題について、とりわけ、1990年以降のノン・フォーマル教育の動向を整理し、教育開発政策の今日的課題を考察するものである。ネパール政府は開国（1951年）以来、広く国民を対象に教育の一般化を図る近代化政策を展開してきている。だが、国民の約4割の人々は未だ非識字状態にあり、学校外の児童や成人女性を対象にした識字教育をノン・フォーマル教育として実施し、学習の機会の提供に取り組んできている。

特に、1990年代は国連が提起した「Education for All」に基づく政策を受け、NGOが主導で識字教育事業をサポートする動きが活発化した。また、国内の政治体制が民主主義体制へと移行し、社会福祉法が改正されたことでNGOの設立条件の規制緩和や地方分権下政策の動きも見られ、それまでのパンチャーヤット体制下の社会情勢とは異なり、地域開発の主体としてNGOの社会的認知が高まったといえる。¹⁾ それゆえ、今日のノン・フォーマル教育プログラムは開発の主要なパートナーとなったNGOの主導により展開されているといっても差し支えないであろう。

本稿では、ネパールの教育開発政策を概観するとともに、ノン・フォーマル教育の今日的課題について検討したい。具体的な構成としては、第一節で開国から民主化²⁾に至るまでの教育開発政策の歴史的経緯を概観する。第二節では、民主化以降の教育開発政策について、フォーマル教育、ノン・フォーマル教育の動向をそれぞれ整理する。第三節では、ノン・フォーマル教育プログラムを中心に、その具体的なアプローチに注目する。そして、第四節でまとめと今後の課題を提示する。

1: 教育開発政策の歩み

本節では開国から現在までの教育開発の経緯を、まず第1期として開国期と当時の教育事情（1951-1970）、第2期として National Education System Plan の実施とその反省期（1971-1980）、第3期として人間開発主義への移行期（1981-1990）、第4期として民主化以降の教育開発政策（1991～）の4つに時期区分し、それぞれ分析を行う。

1-1：第1期：開国期と国民国家の建設に向けて（1951-1970）

開国に際し教育省が設置された時点では、ネパール国内には小学校が321校存在し、8,505名の児童が就学していたという。しかし、国全体の識字率はおよそ2%にも満たないものであり、初等教育レベルの就学率もわずか1%程度であった（Kedar, N. Shrestha, 1982）。当時の小学校は、授業のカリキュラムや言語に統一が見られず、ネパール語、英語、サンスクリット語、チベット語（仏教）、アラビア語（イスラム教）などを教授言語とする学校が散在しており、その内容は宗教色の濃いものであった。また、その当時のネパールの教育とは、宗教機関の高僧などの少数の選ばれた人々の特権であり、主にヒンドゥー教や仏教を中心とした宗教機関における僧侶養成を目的としており、現在の教育の概念からはおよそかけ離れたものであった。時代が進む中で何度か基礎教育の普及に向けた動きが幾度か高まったが、104年間（1846-1950）続いていたラナ政権下では、広く国民を対象とした教育の一般化は実質上阻止されていた。ラナ政権の主な教育施策とは、第一に、ラナ家の子供たちにイギリスをモデルとする西洋式の教育を受けさせること。第二に、インドの軍隊に入隊させるために必要な基礎的な読み書き能力を習得させること。第三に、サンスクリット教育を行うことであった。

1953年に教育法が制定され、翌年にはネパール教育計画委員会（Nepal Education Planning Committees）が設置された。同委員会では、識字率の向上、基礎教育の普及、高等教育の基礎レベルの確立、市民としての訓練、国家建設に貢献することなどの方針が提出された（田中、1989、p.32）。また、国の開発における抜本的な計画をまとめた第1次国家計画が1956年から実施され、教育開発は重要事項として位置づけられていくことになる。

1960年代に入り、マヘンドラ国王による統治下は、政党を持たないパンチャーヤット体制（Panchayat System）へと移行し、ネパールの政治は大きく転換期を迎えることになる。パンチャーヤット政権下において、1961年に国家教育委員会（All Round National Education Committees）が設置され、国王と国家への忠誠心、宗教的寛容性の育成、大麻、酒等の禁止などの項目が優先事項に掲げられた。特に、近代国民国家の創設に向けて、国王を頂点とする中央集権国家体制を強化していった時期でもあった。

1-2：第2期：新教育計画の実施とその反省（1971-1980）

70年代に入り、第4次国家計画（1970-1975）の政策期においては、新教育計画（The National Education System Plan：以下NESP）が1971年から実施された。NESPでは次のような改革がなされた。

- ・ これまでの5年制の初等教育に代わり、短期の3年制が導入。
- ・ 全ての中等教育に職業教育を導入。
- ・ 高等教育レベルにおける技術教育の強調。
- ・ 初等、中等、高等教育のカリキュラムの新編成および教科書の作成。

これらに加えて、識字率の向上、ネパールに対する一般的な知識、国家への忠誠心、農業などの職業に対する指導が念頭に置かれた。

NESP の実施は、ネパールの教育史にとって画期的な出来事であったとされている。それは、教育の一般化を図るため、教育政策を国家開発の必要条件と位置づけ、教育開発分野への投資を促したことにある。開国当初はインドの教育制度を踏襲するものであったが、1971 年以降、ネパール独自の教育開発が取り込まれ、現在の教育制度の基礎となっている。さらに、第 5 次国家計画（1975-1980）においては、1974 年には初等教育無償化、1978 年には小学校教科書の無償配布が導入され、国語の授業としてネパール語を学ぶカリキュラムが導入されるようになった。

70 年代のネパールの教育開発戦略は、国の経済発展は人的投資、すなわちマンパワー理論の視点から行われ、それゆえ、中等教育における職業教育の導入に力が注がれた。しかし、1978 年に行われた職業教育プログラムの調査では、次のような結果が報告されている。

第一に、職業教育修了後の卒業生の雇用機会が乏しいこと。第二に、教師の能力不足。第三に、教育における中央集権の進行と教育の官僚統制の強化、第四に、都市部と地方との格差の拡大化（中園、1993、p.127）、などがあげられ、国の財政的基盤も危うい中、職業教育プログラムは願うようには進展しなかったのである。また、1978 年に NESP のカリキュラムは撤回され、以前の体制に逆戻りすることとなった。

1-3：第 3 期：人間開発主義への移行期（1981-1990）

80 年代に入り、第 6 次国家計画（1980-1985）の政策下においては、国際社会の動向を鑑み、急速な生産性の向上、雇用機会の増加、国民の BHN（人間の基本的なニーズ）を確保することが念頭に置かれはじめた。この時期の開発政策の流れは、国際社会における開発戦略の経緯と同様の展開を示しており、70 年代の経済発展のみを重視した政策から人間開発主義に傾斜してきた反省期でもあった。つまり、それまでの中等教育における職業教育プロジェクトは改められ、それに代わり、機能的識字や初等教育などの基礎教育を重視する政策へと移行していった。

第 7 次国家計画（1985-1990）においては、新しく 1,000 校の小学校が設立され、教師も大量に採用されるなど、量的な拡大を遂げていくこととなる。そして、国際社会における教育援助の流れが初等教育に注がれることとなり、外国資本における基礎初等教育プロジェクトが実施される運びとなっていく。また、このような動きは、1990 年にタイのジョムチェンで開催された国連の「万人のための教育世界会議」における政策提言を受けて、さらに初等教育重視の開発政策が進行していくことになる。

1-4：第 4 期：民主化以降の教育開発（1991～）

1990 年は、ネパールの歴史においては重要な節目の年でもある。それは、1960 年か

ら 30 年間続いたパンチャーヤット体制が崩壊し、国の体制が民主主義へと移行する運びとなったことである。新憲法が発布されるとともに、複数政党からなる議会制民主主義が誕生した。新政府における主な教育開発政策は次のとおりである。

1991 年：基礎初等教育マスタープラン（～2001）作成

1992 年：国家教育委員会の設置

：第 8 次国家計画（'92～'97）

：基礎初等教育プロジェクト（BPEP）の開始（～1998）

1996 年：10 年生まで授業料無償化

1997 年：第 9 次国家計画（～2002）

1999 年：基礎初等教育プロジェクト II（BPEP II）実施（～2004）

2002 年：第 10 次国家計画（～2007）

1-4-1：「Education For All」～ネパール政府の取り組み～

「万人のための世界教育会議」により提起された「Education for All に基づく行動枠組み」にネパール政府は直接的に影響を受け、基礎初等教育の普及、拡大に向けた推進策を次の四つの施策により示した。

第一に、基礎初等教育のマスタープラン（The Basic and Primary Education Master Plan：1991-2001）が作成されたことである。教育関係者を中心に作られたこのプランは、2000 年までに初等教育の普及、識字率の向上を目指そうとするものであった。

第二に、新政権による国家教育委員会（The National Education Commission）が設置されたことである。「Education for All」や同年の国連の「子どもの権利サミット」による政策方針を受けて、基礎初等教育とは基本的人権として、また、貧困の撲滅という二つの側面から定義されるものでなければならないものであるとし、これまでの教育体制の改善を図ることが設置目的とされた。新政権ではあらゆる施策の中で基礎初等教育を優先的に扱う方針を固め、また、国内の少数民族やエスニック・グループに対する教育支援も怠らないことに努める意向が提示された。

第三には、基礎初等教育プロジェクト（The Basic and Primary Education Project: 以下 BPEP:1993-1998）の計画とその実施である。この計画は、主に学習する機会や学習状況の改善を促進するための計画であり、国際援助機関等による資金援助により成り立っている。主なプロジェクト内容としては、初等教育のカリキュラム開発、教科書、指導者用の教材、補助教材の開発、学校や情報センターの設置、教師用の手引きやプログラム、ノン・フォーマル教育のプログラム開発、女性のための教育プログラムなどが中心である。

現在、BPEP は第二期（BPEP II）に入っており、中でも特筆すべきことは、初等教育の義務教育化が国家レベルで検討され始めていることである。義務教育制度の施行に向けた動きは、第 9 次国家計画においても、「人々が容易に初等教育にアクセスできる

ように徐々に義務化していく計画を方向づける」(HMG, MOE, 1997) 構想が述べられていた。実際に、チトワン (Chitwan) とイラム (Ilam) の二地域において、義務教育のパイロット調査が行われている (Chandra, 2003, p.19)。近い将来、義務教育制が施行されることを期待できないわけではない。³⁾

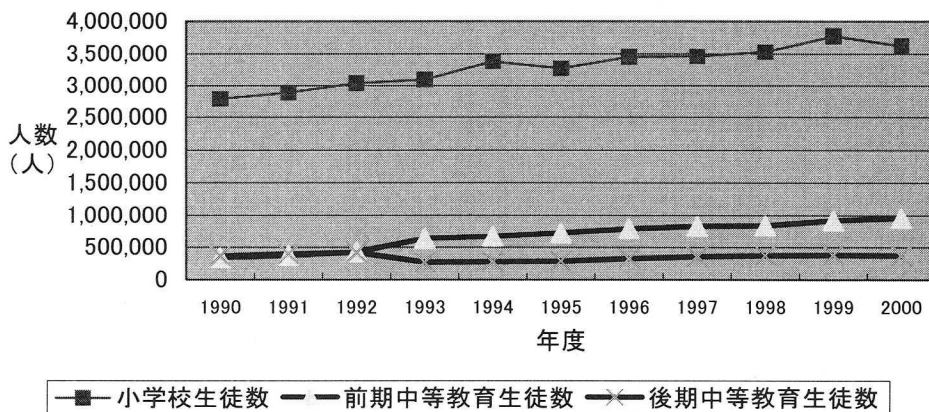
第四に、基礎教育開発プロジェクト (The Primary Education Development Project : 以下 PEDP) の計画と実施である。PEDP は前述の BPEP の補完的な役割をなす政策である。主に、教師の指導体制の開発に重点をおいており、国家教育開発センターや教員用のトレーニングセンターを設置し、研修を受けていない小学校の教師や小学校校長を対象にした学校経営のための研修に活用することを目的としている。

90 年代における教育開発政策はこれらの主要なプロジェクトをもとに行われてきたが、実際にどのような進展が見られたのであろうか。次項で 90 年代を振り返りながら考察を進めていきたい。

1-5 : 基礎初等教育の現在 ～90 年代を振り返って～

本項では、1990 年代の 10 年間の基礎初等教育を振り返るとともに、現在のネパールの教育開発をめぐる状況を捉えてみる。まず、90 年代における小学校数および就学者数の推移であるが、就学者数、学校数とともに右上がりに増加傾向にある (表 1, 2 参照)。直近の小学校 (公立および私立) の数は 25,927 校と報告されており、開国当時 (1951 年) の 321 校から比べると、およそ 80 倍以上に膨れ上がり、急激に量的拡大を遂げていることがわかる (CBS, 2001)。また、基礎初等教育レベルの総就学率は 127.4%、純就学率は男女合わせて約 70% となり、数値上は上昇傾向にある。(表 3 参照)

表1: 小学校、前期・後期中等教育 就学者数



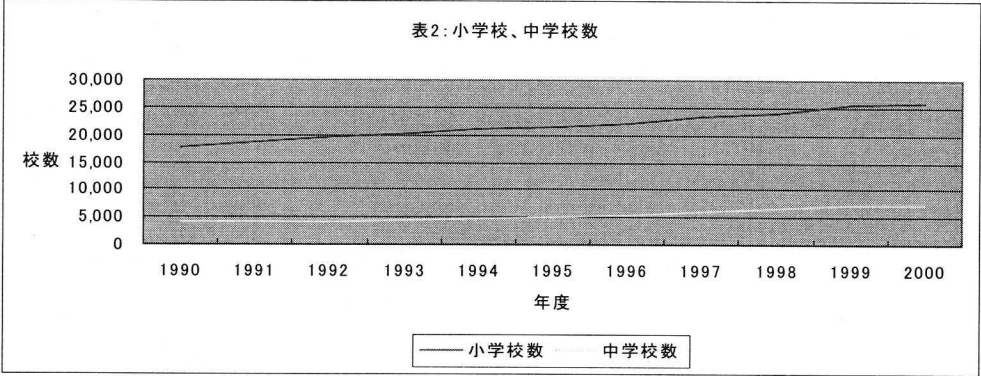


表 3：近年の初等教育の総就学率・純就学率(%)

	男 子			女 子			全 体		
	1980	1990	1999	1980	1990	1999	1980	1990	1999
総就学率	107.8	140.9	142.5	50.0	86.8	111.5	78.9	114.4	127.4
純就学率	79.0	84.0	79.2	34.0	43.0	64.4	58.0	64.0	72.0

注) World Education 1991, HMG, Educational Statistics of Nepal 1997, 1998, 1999 より筆者作成

現在、教育予算は国家予算全体の約 15%程度であり、その内の大半は初等教育に充当されている。初等教育費の支出割合は約 90%が教師の給与（人件費）であり、学校の設備や児童が就学しやすい環境づくり等に支出される費用割合は極めて少ない。教師の側からすれば低賃金のために教員の給料だけでは生活できないとし、兼業している者も少なくはない。しかし、現在においても学校教育にアクセスすることさえできない状態に置かれている学齢期の児童が多く存在することや、学校教育の機会を得られたとしても小学校 1 年生の約 20%の児童が中途退学している。また、5 年間の初等教育期間を完全に修了することができる児童も限られており、子どもたちの生活環境にも原因があると考えられる。（表 4、5 参照）留年や中退する児童が多いことの要因には、次のような理由があげられている。

表 4：初等教育レベルの留年率（%）

Year	grade1			grade2			grade3			grade4			grade5		
	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls
1996/97	41.7	42.0	41.2	24.6	23.4	26.4	19.7	18.8	21.1	20.6	20.0	21.6	22.3	20.7	22.3
1997/98	38.7	39.4	37.9	18.5	18.2	19.0	15.0	14.9	15.1	12.2	12.8	14.5	14.0	14.0	13.9
1998/99	37.0	36.0	38.0	18.0	17.0	19.0	14.0	14.0	13.0	11.0	11.0	14.0	13.0	13.0	13.0

注) MOE, Educational Statistic of Nepal, 1997. 1998. 1999 より筆者作成。

表 5：初等教育レベルの中退率（％）

Year	grade1			grade2			grade3			grade4			grade5		
	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls	Total	Boys	Girls
1996/97	23.1	22.5	24.0	4.6	4.4	4.8	8.2	10.1	5.3	9.0	10.4	6.9	15.1	13.9	16.8
1997/98	19.2	17.2	21.8	4.8	6.6	2.3	4.1	7.0	2.6	11.2	11.6	7.6	18.6	18.7	18.5
1998/99	22.0	23.0	20.0	8.0	12.0	4.0	5.0	5.0	9.0	10.0	10.0	6.0	16.0	15.0	17.0

注) MOE, Educational Statistic of Nepal, 1997. 1998. 1999 より筆者作成。

第一に、家事労働の重圧。子どもは家計の労働力として必要であるため。

第二に、教師の無断欠勤による授業の中止により、就学意欲が減少するため。ネパールの小学校の授業日数は1年間に180日と定められているが、予告なしに教師が欠勤することも多々あり、正規の授業日数はまず完備されていないといえる。

第三に、家から学校までの通学距離が遠く、物理的に毎日通学することが不可能であるため。農村地域においては、通学時間が徒歩2時間ということもめずらしくなく、就学に対する意欲が減少する要因にもなっている。

第四に、両親が就学経験に乏しい場合が多く、子どもの教育における理解が薄いため。

第五に、就学に対するカーストやエスニック・グループにおける差別が存在するため。

第六に、母語による教育支援が行われていないため、学習意欲が湧かないこと。

(NESAC, 1998, pp.78-79)

子どもたちが学校教育から遠ざけられている上記の主だった理由の解決策として、政府は学校外児童、また、就学経験の乏しかった女性を対象にしたノン・フォーマル教育プログラムを推進してきている。次節で詳しく見ていくことにしよう。

2：ノン・フォーマル教育プログラムの動向

開国以降、多くの教育開発プロジェクトが実施されてきたにもかかわらず、2001年の報告によると国全体の識字率は約57.6%であり、ネパール国民の約4割の人々がネパール語の読み書きができない非識字状態に置かれている（表6参照）。そのため、基礎初等教育の普及政策の一つとして、ノン・フォーマル教育プログラムが重要な役割を担っている。ノン・フォーマル教育プログラムは主として国語、および公用語であるネパール語の初歩的な読み・書き・計算を学習する識字教育を中核としている。プログラムの管理、評価は地域の教育行政機関が管轄することになっているが、その運営はネパール国内で活躍するNGOの主導により行われている。特に1990年以降は民主化の動きも重なり、NGO活動が活発化し、国内外から教育援助活動をサポートする体制が強化された。本節では、まず第一に、ノン・フォーマル教育プログラムにおけるこれまでの経緯をたどる。

表 6：6 歳以上人口の識字率の推移 (%)

年度	男性	女性	計
1961	16.3	1.8	8.9
1971	23.6	3.9	13.9
1981	34.0	12.0	23.3
1991	54.5	25.0	39.6
2000	70.0	44.9	57.6

注) MOE, 1999, CBS, 2001、CERID,1992 より筆者作成

2-1：ノン・フォーマル教育プログラムのこれまでの経緯

教育省が設置された翌年（1953 年）、政府は成人のための識字教育に向けた準備体制を整備するため、アメリカ合衆国の協力（USAID）により、世界識字基金（World Literacy Foundation）のフランク・ローバッハ博士（Dr. F. Laubach）を招聘し、読み書きのスキルを特化して学ぶ識字プログラムの教材作りを依頼した（NPC, 1956, p.153）。ローバッハ博士を中心に調査チームが編成され、成人の識字教育用の読書教材が開発された。

そして、第 1 次 5 ヶ年計画が開始された 1956 年から、「成人教育プログラム」と称する成人のための識字プログラムが実施された。当時のプログラムは 3 ヶ月を 1 サイクルとしたプログラムであったが、後に 6 ヶ月を 1 サイクルとするプログラムに変更され、農業、健康に関する知識を含めたカリキュラムを含む機能的識字レベルのプログラムへと拡張していった。その後、読み、書き、算の習得を中心にした 6 ヶ月の基礎的識字学習期間に加え、健康、農業、そして社会科学を含む 3 ヶ月のポストリテラシー（継続識字学習期間）を合わせた 9 ヶ月の識字プログラムへと発展していく。

1970 年代に入り、ネパール教育計画委員会（NESP）の設置により、成人が日常生活において問題解決が可能となる知識やスキルを提供するためのより機能的な識字教育の必要性が強調されていく。1977 年には、教育省は国立トリブヴァン大学の附属機関である教育革新開発センター（Center for Education Research Innovation and Development：以下 CERID）を設立した。そして、農村地域にもノン・フォーマル教育の普及を行うためのより効果的な方策を開発するために、アメリカの NGO、World Education との開発チームを編成した。数年後、『ナヤ・ゴレット（新しい小道）』と称する識字教材を用いる 6 ヶ月間の基礎的識字プログラムが開発された。『ナヤ・ゴレット』には、読み、書き、計算に加えて数種の社会的なメッセージが盛り込まれており、これによりネパール初の国家識字プログラム（National Literacy Program）が誕生した。以降、70 年代後半に誕生したこの識字プログラムが現在に至るまで実施されてきている。だが、この当時のノン・フォーマル教育に対する政府の姿勢は、成人の識字教育プログラムを国家の発展要素として見なしてはいなかった（CERID, Pant & Upadhyaya、

1994)。

しかし、80年代後半の第7次国家計画(1985-1990年)において、さらに大規模な政策キャンペーンとして識字プログラムが取り組まれるようになり、読み書きが国民一人ひとりに欠かすことのできないスキルであることがより強調されていくことになる。また、80年代後半のもう一つの動きは、1988年に教育省のノン・フォーマル教育局により基礎初等教育プロジェクト(Basic and Primary Education Project:以下BPEP)が開始され、その中で女性の教育プログラム(Women's Education Program)が展開されたことである。このプログラムの目的は、識字プログラムに加えて、女性の自立更正を目指す所得向上のスキルやトレーニングを提供することであった。

現在、ネパールにおける識字プログラムは、70年代に開発されたネパール国家識字プログラム(Nepal National Literacy Program)と二期目に入ったBPEP II(Basic Primary Education Project II)における女性の教育プログラム(Women's Education Program)という二つの柱の下で展開されている。他方、国際NGOや国内のNGOによるオリジナルな識字教材や教授法に基づくプログラムも行われている。

2-2: ノン・フォーマル教育の現在

今日、識字教育を中核とするノン・フォーマル教育プログラムは、「国際識字年」(1990年)以降、人間開発の根幹であると認識されはじめ、年間におよそ20万人もの人々を対象にプログラムに取り組んだ報告がなされている(CERID, 1999)。

現在のプログラムの具体的な指針は、以下のとおりである。

- ・成人識字プログラムを通して、日常生活における収入向上に役立つスキルや知識を身につけること。
- ・8歳から14歳までの男女で未就学の児童や初等教育の中途退学者を対象に、学校教育に参加、または復学させる働きかけを行うこと。
- ・ポストリテラシーや継続教育を調整することに努めること。
- ・社会から非識字状態にある人々を根絶することを目指し、識字教育プログラムのキャンペーンを実施すること。
- ・様々な識字のレベル(基礎、中級、上級)を設定し、学校教育のレベルに合わせる

近年、ノン・フォーマル教育という「学校外での組織化された学び」の必要性は開発途上国を中心に年々増してきており、その重要性も明確なものとなってきた。しかし、ネパールにおいての最大の問題点は、フォーマルな学校教育と比較して適切な基盤整備が確立していないということにある。他のアジア諸国に見られるように、フォーマル教育とノン・フォーマル教育との制度面でのリンクは行われていない。さらに、学習者の継続的な学びを支援する仕組みや、途中で学習を辞めてしまった人々のための補習学習などのサポート体制が充分に行われていないため、ノン・フォーマル教育には限界

があるのではないかと考えられている（CERID, 1997a, p.9）。

政府は将来的に第12次国家計画（2013-2017）が終了する時点で、すべての国民が識字者となる目標を掲げている。また、ACCU（Asia/Pacific Cultural Center for UNESCO）の全面的な事業協力を得ることに同意し、ネパール各地に識字教育のための学習センター（Community Learning Center：以下CLC）を設立するCLC事業を推進するに至っている。⁴⁾

しかし、現在の教育予算全体におけるノン・フォーマル教育の割合は、フォーマル教育に比べ圧倒的に少なく、全体のわずか2%程度である。こうした現状に対し、政府としてのノン・フォーマル教育に対する関心の低さや問題意識の希薄さが指摘され始め、1995年にノン・フォーマル教育のためのネットワーク造りや人材育成を目標とするNational Resource Center for Non Formal Education（以下：NRC-NFE）が設立された。NRC-NFEでは、ノン・フォーマル教育プログラムを適切に運営していくことができる指導者の育成を念頭に、関係者を集めてワークショップを開催するなど、NGO間のネットワーク作りにも力を注いでいる。次項では、実際にどのようなアプローチにより識字プログラムが進められてきているのかを見ていくことにしよう。

3：識字プログラムのアプローチの検討

ノン・フォーマル教育プログラムに携わっているNGOは外国に基盤を持つ団体も含めておよそ500以上にも及ぶ。ネパールは今ではNGO大国となり、国内外のNGOが各々に開発したオリジナルなプログラムを導入するなど、プログラムが開始された1956年当時から比べると、その展開は目覚ましいものがある。主に欧米を基盤とする国際的なNGOが牽引役となり、ネパール国内のNGOにプログラムが導入される運びとなっている。本節では、近年のネパール国内で実施されている識字プログラムの主要なアプローチや学習内容を検討する。

3-1：基本的なプログラム内容および、主要なアプローチについて

識字プログラムは、実施団体により教室、設備、指導者、時間帯等、多様に異なるが、共通する点は、同一のテキストが使用され、学習期間が基礎的学習期間（6ヶ月）、ポストリテラシー（3ヶ月）という仕組みになっていることである。クラス編成は近隣に住む人々が参加しやすいように配慮されており、参加者の都合のよい時間帯に行われている。しかし、実際には途中で止めてしまう人が多く、ドロップアウトを防ぐ方策に力を注がなければならない。中には1クラスの人数が5人以下になると、学習を取り止めてしまう団体もあるが、そうした学習の運営における当面の規則は、支援団体により異なっている。

現在ネパールで行なわれている識字プログラムの主なアプローチは、①「キーワード・アプローチ」、②「Language Experience Approach」、③「REFLECT」（=Regenerated

Freirean Literacy through Empowering Community Techniques)という3つに分類することができる。

まず、①の「キーワード・アプローチ」であるが、このアプローチは、1970年代のネパール国家識字プログラム (Nepal National Literacy Program) において開発されたものである。基本的にはブラジルの教育学者パウロ・フレイレ (Freire, P) の識字教育理論に依拠しており、国内で最も一般的なアプローチとされている。

25の単元ごとに設定されたキーワードをもとに、学習者が読み、書き、算術を6ヶ月間で獲得することが求められている。そして、キーワードをもとにテキストに書かれている挿し絵について参加者全員で討議していく。時には、テキストに記載されていない単語も交えて、参加者の日常生活に関連した語を覚えていくことが目指されている。テキストは政府より無料配布され、初級、中級、上級と三段階に分かれている。しかし、これらのテキストは70年代から一度も改訂されておらず、内容も汎用性がなくなってきた。学習者を取り巻く近隣の人々により、テキストに書かれている内容が口コミで広がるなど、特に都市部においては、学習者の興味を引かなくなってきた。

次に、②の「Language Experience Approach」であるが、このアプローチは、1991年に、セイブ・サ・チルドレン US から他からなる NGO により開催されたワークショップ「Literacy Program in a Multilingual Society」において提出された。このワークショップの開催主旨は、ネパールのような多言語状況の社会において識字教育を普及させるためには、もうひとつの新たなアプローチを見出す必要があるとするものであった。「Language Experience Approach」は、読解力を獲得する一つのテクニックであり、まず初めに、プログラムの参加者が母語による読み書きが可能となることが学習を促進させるとする。母語による識字教育の後、ネパール語のデバーナガリ文字を学ぶことが望ましいとするものである。⁹⁾

最後に③の「REFLECT」というアプローチであるが、「REFLECT」は、1995年にイギリスに本拠地を構える Action Aid という NGO により紹介された。このアプローチは、村人たちの読み書き能力を拡大していくために、個人、組織的、構造的といった3段階のレベルにおいて変化をもたらすことをねらいとしている。また、アプローチの大部分は、フレイレの識字哲学に加え、「参加型農村評価法 (Participatory Rural Appraisal, 以下 PRA)」に基づいている (Archer & Cottingham, 1996)。¹⁰⁾

「REFLECT」の特徴は、PRA 理論を基盤に学習参加者全員で地域の地図の作成を行い、自分たちが居住する村やコミュニティの中で何が問題となっているのかを参加者全員で討議し、学習者に必要な知識、スキル、気づき等を全員で発見していくことにある。固定化されたカリキュラムは用意されていない代わりに、各地域において創造された教材が用いられることになる。参加者のこれまでの経験を討議することから始められ、討議された話の中からキーワードを生成させる。ファシリテーターは、このキーワードをレッスンの中で用いて発展させていく形態をとっているが、学習中、ファシリテーターによ

り学習内容が方向づけられていくことはない。なぜなら、識字プログラムはプロジェクト全体の一部にしか過ぎないとし、プログラムの参加者の問題意識を高めるための取り組みが、ひいては参加者を取り巻く地域開発へと結びつけられていくように、全体のスキームが描かれているからである。

3-2：新たな取り組み ～「Whole Language：An Integrated Approach」～

前項でみた3つのアプローチを踏まえ、より学習者の活動や生活経験が統合された識字学習が必要ではないかとする新たな戦略が考案された。それは、「Whole Language：An Integrated Approach to Reading and Writing」と称し、1996年に識字学習の指導者や援助団体に向けたマニュアルとして、米国のマサチューセッツ大学の国際教育センターとネパールのトリブヴァン大学の附属機関である CERID により、「Literacy Linkage Program」というプロジェクト名で共同開発された。

マニュアル作成の主旨は、多くの NGO 関係者や教育者、実践者らにより識字学習が取り組まれている中で、より学習者の生活世界に密着したニーズや興味、情報を提供していける識字活動や教材の開発を促していこうというものである。このマニュアルにおいては、前項でみたネパール国内で実施されている3種類のアプローチを独自に3類型に分類している（表7参照）。

表 7：Literacy Linkage Program における分類と国内のアプローチとの対比

アプローチ	利 点	弱 点	国内のアプローチ
「音声アプローチ」	・音とシンボルの結合	・学習者の経験 ・討議 ・有意義なコミュニケーションのための識字 ・行動	「キーワード・アプローチ」
「キーワード・アプローチ」	・読みの基礎としての思考、発話、聞くこと ・グループ行動と社会変革のための討議 ・音とシンボルの結合	・書くスキルの開発	「REFLECT」
「Whole Language Approach」	・有意義な文脈における読み・書き ・口承言語における学習者の知識に基づいていること ・地域の教材の使用 ・書くスキルの開発 ・学習者のニーズ、興味、スキル、そして目的に基づいていること	・グループ行動のための開発	「コミュニティー・リテラシー」

注) Joan Dixon & Sumon Tuladhar, 「Whole Language：An Integrated Approach to Reading and Writing」、1996、p.14 をもとに筆者作成。

「Literacy Linkage Program」の分類によれば、ネパール国内の識字プログラムは、まず第一に、音声中心のアプローチ（phonetic approach）が主流であること。音読することにより、耳で単語を覚えていこうとするものである。70年代に開発された識字教材『ナヤ・ゴレト』による「キーワード・アプローチ」は、実際のところ、この音声を中心とするアプローチにより行われていると分類されている。具体的には、指導者がテキストに書いてある単語を読み上げ、それに続いて復唱していくことを何度か繰り返した後、文字の表記について学習していく形態であるため、識字活動の関係者内では、別名「グルクル（Guru-kuru）システム（ヴェーディックシステム）」と称されている。指導者も特別なトレーニングを受けることなく指導することができるが、テキストに記載された単語を暗記することを重視するあまり、指導者と学習者の関係が一方通行となり、討議には至らず、自由な発想を生み出しにくいとする指摘がなされている。

第二に、「キーワード・アプローチ」の本来のねらいは、文章の読み書きから出発し、最終的には実生活における問題解決に向けた行動を起こすことである。前項でみた「REFLECT」においても同様のことがいえるのだが、フレイレが提起した批判的識字を目指して「問題提起型教育」の実践を試みようとするならば、識字クラスの指導者の力量の如何にも大きく関わってくるといえる。現実には、暗記中心の学校教育を受けてきた指導者が識字の指導を行うため、批判的な識字を推進にするには及ばない現状がある。⁷⁾

第三に、「Whole Language アプローチ」であるが、その要点は次のように記されている。

- ・学習者によって、読み物の教材が選択されること。
- ・読むこと、書くこと理由は、現実的であり、また当然なことであること。
- ・読むことのプロセスは、知覚的なものであること。
- ・情報は興味深いものであること。
- ・情報や読むプロセスは適切であること。
- ・アイディアや語は学習者が理解できる範囲のものであること。
- ・読み書きは、実生活の一部である。
- ・読み書きは、社会的有用性を備えていること。
- ・学習者が読み書きの目的を持っていること。
- ・書かれた情報は、学習者にとってアクセスできるものであること。
- ・ファシリテーターは、学習者に彼らが備えているアイディアを用いる力や、テキストに書かれてあることを具体化させるスキルを与えること。

これらの社会的状況が備わっている場合、識字プログラムは初めて実施することができるとされている。そして、プログラムを運営する立場にある者が学習者の日常生活の中で用いられている読み書き状況を把握しなくては、どのようなアプローチが展開されようとも、そこで学ぶ人々の学習に対するモチベーションは高まることはないとしてい

る。

そのひとつの方法として、識字クラスを実施する地域の人々が使用する言葉のみを選択して学ぶ「コミュニティ・リテラシー (Community Literacy)」という方策が試みられている。「コミュニティ・リテラシー」は、国家識字プログラムにより定められている学習内容に限定されずに、地域の人々の実際生活に即した識字を展開することを重視する方策である。

「Whole Language アプローチ」は、「誰にとっての識字なのか」、また「誰が学ぶのか」という極めて根源的な問いを改めてプログラムの実践者に投げかけるものであり、国内の多様な民族性に配慮を促すことを求めるものでもある。このことは、今日、識字プログラムに携わる者が忘れてはならない課題を提示しているといえよう。

4: まとめ

本稿では、第一節により開国から民主化までの教育開発政策の歴史的経緯をフォーマル教育を中心とした概観、第二節により学校教育の補完的な役割を担うノン・フォーマル教育の動向を探った。そして、第三節では、近年の具体的な識字プログラムのアプローチを検討した。

近代化政策が開始されて約 50 年という年月が経過する中、ネパールは二度に渡る民主化を経て、現在は立憲君主制の民主主義国家として政治体制を維持している。しかし、民主化により国民の生活向上、政治への参加などの期待は高まったが、その要求を吸収して政策に反映させるべき制度化の遅れが目立ち、政治家をはじめ、国民の政治意識の未成熟が指摘されている（広瀬、2002）。また、グローバリゼーションの浸透により国内の経済格差が拡大傾向にあること、さらに、2001 年のビレンドラ国王一家の暗殺以降、度重なる閣僚の交代や政権争い等により国民の反政府感情は急激に高まり、マオイスト（共産党毛沢東主義）ら武装グループの活動が各地で混乱を生じさせている。このような不安定な政情下では、国民への教育の普及を目指した制度の改善や確立を早急に求めることはおよそ困難である。

ネパール社会は、ネパール語を母語とし、18 世紀に栄えたゴルカ王朝に起源を持つパルパテ・ヒンドゥー（山地のヒンドゥー教徒）の高位カースト層の人々が支配的地位にあり、彼らを基軸とする「ネパール化政策 (Nepalization)」により近代国民国家の建設が目指されている。それゆえ、特に、低位カースト層やエスニック・グループの人々は社会的、文化的、政治的、経済的にも不利益を被っており、日々の労働や物理的環境、および差別的慣行等の理由からフォーマル教育のみならず、ノン・フォーマルな学びの機会さえも逸しているのが現状である。中でも、低位カースト層の女性は二重に周辺化された立場にある。

現行の第 10 次国家計画（2002-2007）では、男女の教育格差の是正や女子教育の促進をはじめ、持続可能な経済成長と貧困の撲滅を達成させるために、「女性のエンパワー

メント」や「ジェンダーの主流化 (gender mainstreaming)」を目指す開発政策が不可欠であることが強調されている (HMG, 2002)。女性をめぐる差別的な法律の改正や教育の機会の促進など、国際社会が追求する開発戦略に準拠し、世界標準に近づこうとする動きが見られることは事実である。

しかしながら、複雑な民族構成をなすネパール社会の現実を考慮すれば、女性を対象にした政策についてもローカルな文脈に即して把握せねばならない。なぜなら、「女性」とカテゴライズされる集団の中に多様な差異があるように、「ネパールの女性 (the Nepali women)」といえども、民族、カースト、階層、宗教、年齢等多様に異なり、単一で均質な集団ではありえないからである (Tamang, 2002, pp.161-175)。ゆえに、第三節で提示した「Whole Language Approach」により追求されるような、学習者の生活世界を考慮した教育政策が不可欠である。つまり、「誰にとっての政策なのか」、「誰が学ぶのか」とする根本的な問いかけを絶えず行い、政策やプログラムの対象者を“透明な存在”として扱うことを回避しなければならないと考える。

近年では、ネパール国内のエスニシティに注目し、ネパール語の話者人口が少ない農村地域の識字クラスを対象にしたエスノグラフィックな調査研究 (Robinson-Pant, 2001) や、多様に異なる文脈に生きているネパール人女性内の差異を踏まえてから、ジェンダーや開発概念を語るべきであるとする主張 (Tamang, 2002) が注目されてきている。また、ネパール国内の社会的弱者の立場を社会全体で支える政策や社会制度の確立を求め、ドリット (アウトカースト) の女性たちが結集し、自らの社会的立場を公表しながら社会開発を促す運動が支持されはじめている。

このように、社会の底辺層を支える支援活動に取り組んでいる人々がなおも存在することに、人間に備わるたくましさや尊さが見出され、また、可能性をも導き出してくれることを忘れてはならない。急激な変容を余儀なくする社会情勢を背景に、社会の周辺に位置する人々の社会参加を積極的に促進する施策として、ノン・フォーマル教育に課せられた役割は大きい。人々の生活世界に依拠したささやかな学びの機会づくりを担いながら、今後も地道に継続して取り組まれていかなければならないと考える。

注

- 1) パンチャーヤット体制とは、村落自治組織形態をもとにした地方行政制度をいう。パンチとは数字の「5」、アーヤットは「長老」の意味。社会改革、農村開発、農業振興などを目標に掲げ、国王を頂点とする中央集権国家体制を強いた。そのねらいは、農村に目をゆきとどかせて反政府活動を排除する体制づくりであった。
- 2) ネパールは二度の民主化を経験してきている。第一次民主化は、1950年のラナ政権崩壊時の王政復古であり、第二次民主化は1990年のパンチャーヤット体制崩壊によるものである。本稿で用いる民主化とは、後者の第二次民主化を指すものとする。
- 3) BPEP II では実施地域が拡大されてきており、全国規模で展開されてきている。その主

な政策は次のとおりである。

- これまでの経験や既に義務制を導入している地域を参考に、全国レベルで現在の初等教育の無償制を徐々に義務教育制に移行していくこと。
 - 学校の基盤、施設や教育の規則、人材などを含み、地域の積極的な参加や関与により強化していくこと。
 - 特別教育プログラムを障害を持っている人々に現在の機能的識字レベルから高等教育レベルの教育機会の提供を行うため、強化、運営すること。
 - 女性やエスニック・グループやダリット地域の不利益を被っている子どもたちのための奨学金プログラムを効果的に実施すること。(Chandra,2003,p.20)
- 4) CLC 事業は、日本ユネスコ協会連盟独自のプロジェクトである「世界寺子屋運動」をモチーフにしている。それは、農村地域を対象に日本の公民館に該当するような学習センターを設立することである。基礎教育を普及させるには、まず第一に、学習のための「機会の提供」を促進することが不可欠であるという趣旨による。
 - 5) 現在の憲法では、各々の民族の母語は国民語として社会的に保障されているが、判明されている 60 数種類以上言語のうち、書き文字のある言語はわずかである。しかし、明確な書法が確立されていないため、国民語政策提言委員会の答申では、改めて言語調査を行う必要性が指摘されている。また、少数民族の母語の発展が主張されているが、仮に、母語による学校教育が行なわれたとしても、人々の志向は母語では不利になる社会的現状を把握しており、母語を捨ててネパール語化してきている地域も見られている。
 - 6) 農村開発学者のロバート・チェンバースにより問題提起された参加型開発理論。「誰のための開発であるのか」を常に意識することにより、地域住民が主体の農村開発を目指す。
 - 7) CERID の助教授 Sumon Tuladhar 氏（現ユニセフ職員）からの聞き取り。

引用・参考文献

- Archer, D & Sara Cottingham ,1996, The Reflect Mother Manual -a new approach to adult literacy, ACTIONAID
- Bishwa Keshar Maskay 1998, Non - Governmental Organizations in Development - Sreach for a New Vision,Center for Development and Governance, Kathmandu Nepal
- Central Bureau of Statistics, HMG 1998, Nepal Living Standard Survey Report
- 1998, Statistical Year Book of Nepal
- 1999, Statistical Year Book of Nepal
- 2001, Statistical Year Book of Nepal
- CERID 1992, Education and Development 1991-1992, Tribhuvan University
- 1994, Non-formal Education Policy Direction for National Development, Tribhuvan University
- 1995, Profile of Non-formal Education Organization/Study Report, Tribhuvan University
- 1996, An Inquiry Into The Causes of Decline Adult Participation In NFE Literacy Program, Tribhuvan University

- 1997a, Raising Awareness on Importance of Non-Formal Education through Mass Media, Tribhuvan University
- 1997b, Impact Study of Adult Education in Nepal, Tribhuvan University
- 1998a, Development of Share Vision on Non-formal Education through NFE Resource Center, Tribhuvan University
- 1998b, Literacy for Empowerment, A Report of Workshop to prepare reading materials for neo-literate Women and Dalits of Nepal, Tribhuvan University
- 1998c, 「Fact Sheet」 Issue 2 Tribhuvan University
- 1998d, Education and Development, Tribhuvan University
- 1998e, Trends, Issues and Policies of Education in Nepal, Tribhuvan University
- 1998f, REACHING THE UNREACHED : Innovation Strategies for Providing Access to Basic Education to Out of School Children, Tribhuvan University
- 1999a, 「Fact Sheet」 Issue 3, Tribhuvan University
- 1999b, Social Development and INGOs Activities
- 2000, Education For All Year 2000 Assessment, Nepal Country Report
Community Development Service Association
- CERID & Dr.Bidya Nath Koirara 1998, Participatory Approach to Education for Dalits of Nepal, Tribhuvan University
- Chambers, R 2001, 『参加型開発と国際協力』、野田 直人、白鳥 清志 監訳、明石書店
- Chandra, R 2003, Encyclopaedia of Education in South Asia, vol.9, Kalpaz Publications
- Freire, P & Macedo, D, 1987, Literacy Reading the Word and the World, Bergin & Garvey
- Freire, P 1979, 里見 実・楠原 彰 訳『被抑圧者の教育学』亜紀書房
- 広瀬崇子 2002, 「南アジアにおける民主化と民主主義の運営」『現代南アジア：民主主義への取り組み』東京大学出版会、pp.73-97.
- HMG Ministry of Education, Educational Statistic of Nepal, 1997
Educational Statistic of Nepal, 1998
Educational Statistic of Nepal, 1999
- HMG Ministry of Education, The Master Plan Team 1997, The Basic and Primary Education Master Plan for 1997-2002
- HMG Ministry of Education 1999, Basic and Primary Education Program (BPEP II) 1999-2004
- HMG National Planning Commission Nepal 1992, The 8th Plan
1997, The 9th Plan
2002, The 10th Plan
- Joan Dixon & Sumon Tuladhar, 1996, Whole Language:An Integrated Approach to Reading & Writing, CERID,TU
- 中園 優子 1993, 「ネパールにおける教育政策の発展とその諸問題」『比較・国際教育』筑波大学 比較・国際教育学研究室、pp.125-136.
- 長岡智寿子 2004, ネパールにおける識字教育の展望 ～女性たちの立場性の質的考察を踏まえて～ 博士論文、未公開
- Robinson-Pant. A , 2001, Why Eat Green Cucumber at The Time of Dying ?
－ Exploring The Link Between Women's Literacy and Development :A Nepal

Perspective—, UNESCO Institute for Education

Tamang, Seira, 2002, "The Politics of 'developing Nepali Women'", State of Nepal, pp.161-175

Himal Books

田中 研一 1989、『ネパールの学校教育に関する情報集』

The Bureau of Publication College of Education 1956, Education in Nepal :

Report of the Nepal National Education Planning Commission

The High Level National Education Commission, Nepal 1999, The Report of The High Level

National Education Commission 2055 (1998-1999)

Tuladhar.S.K. 1999, "Main Trends and Issues on Nonformal Education"

Education and development CERID,Tribhuvan University, pp.136-151

UNICEF&NPC, HMG,1992, Children and Women of Nepal: A Situation Analysis

1996, Analysis of Children & Women Situation in Nepal

World Education 1991, The Nepal National Literacy Program

Current Situation and Problems of Education Development Policy in Nepal: Focusing on the Non-formal Education Programme

Chizuko NAGAOKA

This Paper is about the importance of non-formal education programme in current situations of education development policy in the Kingdom of Nepal (henceforth Nepal).

The Nepalese government implemented education for all primary levels from 1951, however, the situation is still not good. Adult literacy rate is about 57%, and especially, most women are illiterate people or those who could not get access to formal education at childhood, or out of school children. The non-formal education programme is important to Nepal's social situation, and it is provided by NGO activities. This was especially so in the 1990s in response to a policy based on "Education for All" which the United Nations organized. 1990 was the year at which the political system shifted to democracy. After democracy in 1990, NGO activity increased because of the revised Social Welfare Act (1992) and self-local governance was implemented. Nowadays, NGOs are well known as partners of development by the Nepalese government.

Firstly, the author describes the outline of education development policy in Nepal from 1951, then second, current situation of education development policy in the 90's.

And third, refers to the circumstance in the non-formal education programme and several approaches of the literacy programme. Finally, analyses and submits a perspective of the future as a conclusion.