

海外の女性／ジェンダー情報

論 文

ネパール女子奨学金制度

菅野 琴

要 旨

ネパールは南アジアの中でも初等教育就学率と成人識字率が低く、特に女子の教育参加が問題となっている。奨学金と助成事業は女子の教育参加を促進すると言われ、ネパールでも女子教育推進の主要な政策として実施されている。開発協力機関もこの政策に協力を続けている。しかし政府やドナーは予算や会計報告に見られる予算・資金の流れや物資配給に注目しても、政策実施の実態、現場の反応に充分な関心を持っていない。現場の声を知る機会は少ない上、現場の状況分析やその効果を探る調査研究も少ない。モニタリング、評価、学校でのデータベースや記録・情報保持の習慣もない為、政策成果の客観的評価もなく、効果も不明なままで、「奨学金と助成活動は女子教育参加を促進させる」という仮説をもとにこの政策は継続されている。

このような問題意識を持って、2005年ユネスコ・カトマンズ事務所は、世界食料計画（WFP）、ユニセフ、国連人口基金（UNFPA）との協力でネパール女子教育奨学金制度、助成事業の実地調査を行なった。奨学金や助成活動はそれだけでは教育参加の成果を上げることは難しいと言われる。女子教育の様々な実際のニーズに応えながら、教育におけるジェンダー平等を視野に入れた女子奨学金制度や助成事業の遂行が必要であろう。ジェンダー視点に欠けた制度や事業は女子教育に一時的な量的成果をもたらしても、長続きはしない。

今回の調査でも生徒や保護者の奨学金・助成事業の目的への理解の欠如は明らかだった。奨学金や助成がなくなっても親が娘を学校に送り続けるか、疑問が残る。本稿では、ネパールでの女子奨学金制度・助成事業の実地調査の主要な結果を分析し、結論として政府のジェンダー平等と女子教育へのコミットメントを再確認する意味においても、女子奨学金・助成制度が政府の公式な教育制度の一環として強化されることと、女子教育のジェンダー主流化の必要性を強調する。

キーワード：女子教育、ジェンダー平等、国際教育協力、ネパール、奨学金、教育のための食糧援助、ユネスコ

はじめに

女子・女性教育は家族の教育、保健衛生に貢献す

るだけでなく、国の発展、社会経済成長に様々な具体的利益があることが多くの調査研究で示されている¹⁾。『「万人のための教育」ダカール行動枠組み』（Education for All：EFA, The Dakar Framework

for Action) と国連ミレニアム開発目標 (MDGs) も 2015年までに教育におけるジェンダー平等、男女格差の解消を達成するという目標を含む。しかし、2008年のEFAグローバル・モニタリングレポートを見ても、南西アジアとアフリカサハラ以南地域では、この10年で改善があったとはいえ、初等・中等教育のジェンダー格差はいまだに大きい²⁾。その中でも最貧国ネパールは、2006年統計によれば、初等教育純就学率は79%、女子純就学率は74%と南アジアの中でも低い。初等教育就学のジェンダー・パリティ指標 (男女比) も1990年から2000年までに0.79から0.87に上昇したが、その速度は遅い。

2003-04年EFAグローバル・モニタリングレポートでは、ネパールは2005年までに初等・中等教育における男女格差をなくすことが可能な国の中に含まれていたが、予想通りの向上はなく、目標達成はできなかった。2008年EFAグローバル・モニタリングレポートによれば、ネパールの非就学児童の62%は女子である。2004年度ネパール生活水準調査によれば、女子の非就学の理由で最も多いのは、親が就学を望まない (41%) で、次に家事手伝い (24%) である。ネパールでは15歳以上の成人識字率³⁾ が48.6%、女性は34.9%と南アジアの中でも低い。しかも地域格差が大きく、最も貧しく、また厳しい地理的条件にある極西部地域では、成人女性の識字率は27.4%しかない。女子の初等教育就学および修了がこのまま加速せず進まなければ、成人女性非識字の克服も困難であろう。本稿では以上をふまえて、ネパールの子奨学金制度の経験、現状と課題をユネスコが2005年に行なった調査結果にもとづいて論じる。

1. 女子教育普及のための奨学金と助成事業の歴史

ネパールでは1970年代から開発との関係で女子・女性教育の重要性が認識され、政府は女子教育普及政策を遂行してきた。1971年から国際協力を得て始まる“Equal Access of Women to Education”事業は農山村での女子教育普及を目的とし、助成活動や女子奨学金、女性教師増強活動が事業の中核となった。1975年から始まる第5次国家開発5ヵ年計画はこの事業が強く反映している。それ以降の国家開発計画や国家教育委員会の勧告、政府政策文書には、女子の教育参加、

そのための奨学金、中学女子生徒用学校寮建設と寮生への助成、制服や教科書の無料配布等の活動が明記されている。

現在に至るまでネパール政府の女子教育普及政策は、小学校から高等学校までの女子生徒への奨学金と物資助成、中学女子寮生への助成支援と、各小学校に最低2人の女性教員を配置 (ただし教員数が3名以下の学校は最低1人) するという女性教員増加策が中心となる。その他に低コストのダリット女性の教員養成研修奨学金やコミュニティーレベルの意識覚醒活動が含まれている。複数のドナーからの協力で1992年から2003年まで続く「基礎・初等教育事業」(Basic and Primary Education Program, 略称BPEP)、さらに2004年から始まるドナー調整事業「ネパールEFA2004-9」でも、奨学金と助成は女子教育促進の主要な活動として支援されている。

1.1. 政府奨学金制度と助成事業

先行調査研究や他の国の例からも、奨学金や助成活動は女性教師増強とともに女子の教育参加の向上に効果があると言われる⁴⁾。前述のようにネパールでも奨学金支給と女性教師増強は女子教育普及の主要政策である。教育省が実施している奨学金制度は生徒個人への金銭支給が主である (表1⁵⁾参照)。政府奨学金は政府予算だけでなく、ドナーからの資金も含んでいる。ネパールでは初等教育は無料ということになっているが、実際は試験料、制服、登録料等、様々な費用がかかる。子供1人につき初等教育費は最低でも年間5000ルピーかかる⁶⁾と言われているが、大半の奨学金額は350~500ルピーくらいで極めて低額である。これとは別に教育省は女子を含む被差別グループの児童の就学に成果を上げている学校に対して別に助成を行っている。

自治省管轄になる県開発委員会は、デンマーク政府からの援助で女子を通学させている貧困家庭へ金銭的援助を行なっている。この事業では、村の事業運営委員会に少なくとも1人の女性教師がメンバーに入ることが義務づけられている。さらに受給者の両親へのオリエンテーションも行なわれ、奨学金が目的どおり女子の教育のために使われるように指導している。

1.2. 国連機関の助成事業

ネパールでは国連機関を含む多くのパートナーが教

表1 ネパールにおける奨学金・助成事業制度

名称	種類	受給者	選考基準	金額	支給者
身体障害児童奨学金	金銭支給	生徒個人	障害を持っている少数民族&女子	Rs.500-10,000/年、障害の程度による	政府
教育促進補助奨学金	金銭支給	生徒個人	初等教育を受けていない両親の第一子	Rs.500、通学1年目のみ	政府
小学校奨学金	金銭支給	生徒個人	全ダリット児童&5割の貧困家庭児童	Rs.350/年	政府
女子生徒奨学金	金銭支給	生徒個人	6-10歳の女子就学児童の5割	Rs.350/年	政府
中等教育奨学金	金銭支給	生徒個人	女子、少数民族、低カースト、他の奨学金を受けていない優先校の学生	Rs.1700/年 (Rs.1000は生徒へ、Rs.700は通学校へ生徒が支払う必要経費として)	政府
中等教育無料奨学金	金銭支給	生徒個人	上記の中等教育奨学金と同じ、但し6-7年生のみ	Rs.700/年	政府
賄い付き寮奨学金	金銭支給	生徒個人	女子、遠隔地、学校が自宅近辺にない、開発の遅れた村落	Rs.1200/年：遠隔地出身者 Rs.1000/年：その他の地域出身者	政府
被差別者とダリット奨学金	金銭支給	生徒個人	ダリット出身男女生徒6-10年生	Rs.500/年	政府
殉職・犠牲者の子供奨学金	金銭支給	生徒個人	殉職者、紛争犠牲者の子供、2世代まで、認められた学校に通学、他の奨学金を受けていない		政府
女子教育助成奨学金	物資支給	母親	出席率8割以上の女生徒1-6年生	月2リットルの食料オイル(学校開校月のみ)	WFP
昼食給食	物資支給	学校	1-5年・1-8年生	月4リットルの食料オイルと食材料	WFP
女子奨学金	金銭支給	生徒個人	人口・生殖保健向上事業対象6県の女子	Rs.350/年	UNFPA
不利な子供達への助成	物的支援	生徒個人	ユニセフDACA事業対象15県、非就学児童プログラム修了者で通学を続けている女子	ニーズにより助成活動に必要な金額を決定	ユニセフ
女子の為の奨学金	金銭支給	両親	公立校に通学し、学年末試験に受かった女子	Rs.3000/年：1-8年生 Rs.5000/年：9-10年生	県開発委員会 DANIDA

Sushan Acharya et al. 2006, *The Functioning and Effectiveness of Scholarship and Incentive Schemes in Nepal*, UNESCO Kathmandu Series of Monographs and Working Papers No. 9 pp.16-17, UNESCO Office in Kathmandu.

育省と連携しつつ、EFA目標達成のため、様々な事業協力を展開している。国連諸機関の中で実際に助成事業活動を行なっているのは、WFP、ユニセフとUNFPAである。

WFPは飢餓と食料難が多くの子供たちの就学を困難にしているという認識を持ってEFAに参加している。貧困家庭では、お金がなくなるとまず食費が減らされる。栄養失調の子供は健康が害されるだけでなく、学習意欲もなくなり、教育効果は低下する。ネパールの山岳地帯や厳しい地理的条件の地域では食料難が日常化しており、通学路の安全の問題もあって女子の非就学率が高い⁷⁾。WFPは独自の食料欠乏分析調査(Vulnerability Analysis Map)をもとに食料確保が特に難しい県で「教育のための食料支援」(Food for Education)事業を実施している。この事業では学校給食と、月間出席率8割以上の女子小学生の母親に、食料オイル月2リットルを、学校が10日以上開校

している月に支給し、女子教育普及に貢献している。

「教育のための食料支援事業」の対象となる学校は食料不足だけでなく、女子の就学率、被差別グループの有無等の定められた基準に従って、教育省運営委員会が選択する。教育省とWFPが合意したガイドラインによれば、援助を受けている学校がある共同体には食料運営委員会(Food Management Committee, 略称FMC)が設置され、FMCが食料の運搬、調理や配給をすることになっている。しかし実際にはFMCが作られていない、あるいは機能していない村落も多く、非政府組織が代わりにFMCの仕事をしているところもある。

ユニセフは社会的・地理的に不利な状況にある子供たちを支援する事業(Decentralized Action for Children and Women, 通称DACA)の一環として15県で女子と被差別グループの子供に靴、制服、学校登録料の支援を続けている。2004年度は244人がこ

の支援を受けた。ユニセフは教育省からの要請で、政府の女子奨学金制度をDACAW事業の県で肩代わりをしている。また、県教育事務所と村の開発委員会との協力で、同年21県で女子を対象に制服と文房具の支給、学校登録料の援助もした。ユニセフの場合、年間の奨学金予算は直接県に渡され、助成物資や金銭の支給に関する手続きはすべて県教育事務所や県開発委員会、活動を委託している非政府組織に任せられている。毎年11月にユニセフと県、非政府組織との間で評価会議がもたれ、その結果によって次年度の予算が決められる。2003-04年、8つの地域、90村でWFPの女子教育助成事業の物資配給にも協力している。

国連人口基金は人口・リプロダクティブ保健事業 (Population and Reproductive Health Integrated, 略称PARHI) の枠組みの中で6県、800人の女子生徒に奨学金を支給している。県レベルの運営委員会が設置され、県教育官や地域開発官、国連人口基金の事業担当官が委員を務める。県教育事務所に配置されている担当官がモニタリング・評価を含め、活動を監督することになっている。学校レベルでの活動、奨学金受給者選択や支給は学校運営委員会が受け持つ。

1.3. ネパールの奨学金制度、助成事業執行の問題点

奨学金と助成活動は、女子の就学率を上げる手っとり早い方策だと言われる。ネパールでも国の統計データによれば、確かに女子就学率は上がっている。しかし、ドナーや開発関係者からの情報として奨学金支給や助成物資配給のプロセスの不透明性、金額の少なさや効果への疑問など、様々な問題が指摘されてきた。いくつかの先行調査からも両親や共同体の女子奨学金についての認識・情報不足等、多くの問題が提示されている。

学校は共同体から遊離して存在はできない。共同体には独自の意思決定メカニズムと心理が存在する。そのため政策実施の段階で学校・共同体の現実と中央教育省の意図や構想との間に大きな溝ができてしまう。最貧国でもあるこの国の女子教育政策、特に金銭や物資の支給を伴う奨学金や助成事業の場合、地元関係者の利害や政治的立場、価値観や偏見など多くの「ヒューマンファクター」が作用する。それは事業執行報告や会計報告に書かれることはないが、政策執行や意志決定の場では最も大きな要因として作用する。

ネパールでは子供1人につき最低、年間5000ルピー

の教育費がかかる。しかし大半の奨学金額は500ルピー以下とあまりに低額で、家庭の負担を減らすという奨学金の意図からかけ離れている。また予算不足のため、奨学金の有資格者も支給枠に入らない場合もある。しかも政府奨学金は継続が保障されず、継続しても金額が減らされる可能性がある。不利な境遇にある生徒への支援という政府の政策と現実の予算の溝が大きすぎるのではないかと、奨学金支給の意味はあるのか、その効果を疑問視する声も聞かれる。奨学金制度をドナーからの開発協力資金に頼らず、公式な制度として教育省通常予算の枠組みに入れるべきという意見や、奨学金・助成事業を廃止し、そのかわり初等教育の完全無料化に予算を使うべきだという意見もある。

これらの政策実施、現場の問題を考える時、女子就学率を指標にして奨学金制度の効果を結論づけるのは、やや短絡した見方に思える。女性教師増強政策にしても、農山村では女性教師数と女子就学率は強い相関関係があるが、都市部では相関関係はないことがユネスコの調査でも明らかになっている⁸⁾。女子就学率と奨学金も国全体の統計では一定の相関関係はあるとしても、因果関係という解釈はできない。これらの制度や政策が現場でどう機能しているか、ローカルな視点で社会文化的背景、学校や共同体内の意思決定のメカニズムを分析し、実際の状況とその課題を抽出することなしに、女子の教育参加促進政策本来の目的達成には結びつかないだろう。

このような問題意識をもってユネスコ・カトマンズ事務所はWFP、ユニセフ、国連人口基金、国連開発計画の協力を得て、ネパールの女子教育普及のための奨学金・助成事業政策の実地調査を実施した⁹⁾。トリブバン大学教育学部スーシャン・アチャリヤ講師、カトマンズ大学バル・チャンドラ・リュテル助教授が中心となるチームが2005年8月調査地に滞在し、データが集められた。

2. 女子教育奨学金・助成事業の実地調査

2.1. 実地調査対象地域の教育事情

地理的・民族的条件、実施されている奨学金・助成事業の種類、時間・予算と安全性を考慮に入れ、サプタリ、ラシュワ、スルケットの3県から各3～5校が選ばれた。サプタリ県は東部、テライと呼ばれる平野

地帯で下層カーストのダリット人口が多い地域である。ラシュワ県は中央部北ヒマラヤ山岳地帯にあり、チベット・ビルマ系少数民族が多い。スルケット県は西部丘陵地帯で多くの少数民族が集まっている。この3県は近年、就学率上昇が顕著で、2005年の教育省学校教育統計によると初等教育純就学率は全国平均よりも高い(表2)。

特にサブタリ県は2004年までは女子の純就学率が50%以下で、全国平均からも大きく下回っていたが、2005年では全国平均83.4%を超え、84%にまで上がっている。中学校の純就学率(表2)も2003年では全体で25.2%、女子は18.3%しかなかったが、2005年には全体では全国平均(46.5%)を超え47%、女子は全国平均43.1%には及ばないものの34.7%と急激な上昇を遂げている。この県は小学校一年から四年までの女子の留年率も低く、特に二、三、四年では10%をきる成果を上げている(表3)。

これを見る限りでは、サブタリ県の教育は効率もよく、成果が確実に上がっているように見える。しかし五年生女子留年率は全国平均11.5%の2倍に近い22.1%である。四年までの女子の教育参加の成果が上がっているこの県で、なぜ五年生女子の留年率が特別に高いのか、奨学金・助成事業との関連はあるのか、紛争や社会・経済・文化的要因も含めた詳しい分析が

必要である。

スルケット、ラシュワ両県は小学校の女子純就学率は2003年でも全国平均77.5%を超え、それぞれ89.4%、84.2%となっている。2005年には両県とも96%を記録している。ところが中学校純就学率は、両県とも2003年が2005年より高い。特にスルケットでは2003年には全国平均を上回っていたのに、2005年では全国平均より10ポイント以上も低い。しかも同県の小学校留年率は一年生では全国平均並みだが、それ以降は常に平均を上回る。ラシュワ県は三、四年生女子を除いて留年率は常に全国平均より高いレベルである。この2県は初等教育レベルでは完全普及に近く、女子の留年率は男子のそれより低い。しかし、留年率の高さと中等教育就学率の下降はこの両県の教育の質と効率について疑問を残す。このように3県の女子の初・中等教育参加の状況は異なる。

2.2. 調査法、サンプルサイズと調査上の制約

ユネスコと調査チームは度重なる協議で調査範囲、方法論を決め、カトマンズにある2校でのプリテストの後、調査が始まった。質問、グループ討論、観察とケーススタディの手法を使い、女子生徒とその両親を主な対象とし、男子生徒、非受給者と親、教師、校長、学校事務職員、県教育事務所職員、学校運営委員会メ

表2 サブタリ・ラシュワ・スルケット県の初等・中等教育純就学率(%)

	2003			2004			2005		
	女子	男子	合計	女子	男子	合計	女子	男子	合計
小学校									
全国平均	77.5	89.4	83.5	78.0	90.1	84.2	83.4	90.1	86.8
サブタリ	45.7	58.6	52.3	45.7	58.6	52.4	84.0	90.9	87.6
ラシュワ	84.2	96.4	90.3	84.2	98.3	91.3	96.0	98.9	97.4
スルケット	89.4	95.3	92.4	91.3	97.2	94.3	96.0	98.9	97.5
中学校									
全国平均	38.7	46.8	42.9	40.2	47.6	43.9	43.1	49.8	46.5
サブタリ	18.3	31.5	25.2	34.0	57.5	46.1	34.7	58.6	47.0
ラシュワ	32.2	40.4	36.4	14.8	17.5	16.2	20.8	24.1	22.4
スルケット	46.0	56.9	51.5	30.5	40.7	35.6	31.7	42.4	37.0

School Level Educational Statistics of Nepal : Consolidated Report 2005(2062), Government of Nepal, Ministry of Education, Department of Education, 2006の統計データから作成

表3 サブタリ・ラシュワ・スルケット県小学生留年率 2005年(%)

	1年生			2年生			3年生			4年生			5年生			1-5年生		
	女子	男子	合計	女子	男子	合計	女子	男子	合計	女子	男子	合計	女子	男子	合計	女子	男子	合計
全国平均	29.5	31.1	30.4	17.6	16.6	17.1	14.1	14.3	14.2	15.3	15.8	15.6	11.5	11.6	11.5	20.5	20.9	20.7
サブタリ	29.2	33.3	31.3	9.8	10.6	10.2	9.6	10.2	10.0	8.0	9.5	8.9	22.1	7.0	13.2	19.9	19.5	19.7
ラシュワ	30.0	34.4	32.4	26.0	24.6	25.4	12.1	21.4	16.5	14.6	16.1	15.4	13.3	14.3	13.8	22.0	25.5	23.8
スルケット	28.7	29.7	29.2	21.4	18.7	20.1	16.2	16.6	16.4	22.1	22.4	22.3	14.4	14.5	14.5	22.3	22.3	22.3

School Level Educational Statistics of Nepal : Consolidated Report 2005(2062), Government of Nepal Ministry of Education Department of Education, 2006の統計データから作成

ンパーとリソースパーソンと呼ばれる地方教師指導官も調査に含められた。助成事業を行なっている国連機関の担当官や教育局担当官からも情報を得ている。

インタビュー調査、グループ討論に参加した人は3県で合計12校、355名である。比較的小さいサンプル数や、この調査の目的が奨学金・助成事業が実際にどのように機能しているか、ローカルレベルでの運営のプロセス、意思決定のメカニズムの解明、分析であるため、調査では現場の生の声、人々の認識など個の視点を集めることに重点を置いた。2005年、ネパールでは反政府武力紛争が激化し、調査は現地で多くの制約があったことを記しておく。

3. 実地調査の主な結果

3.1. 政府奨学金制度実施のプロセス

政府や国連機関の奨学金・助成事業は教育省管轄の県教育事務所が実施責任者となっている。県教育事務所は教育省からの予算やドナーの資金を受けとり、学校の統計にある性別やカースト別生徒数に従い、県学校運営委員会の承認後、各学校へ奨学金支給額を通知、予算が支給される。次の段階、つまり学校での奨学金支給のプロセスは複雑だ。どの県でも問題なのは奨学金予算の遅れと不足である。県は中央政府の予算がくるまでは何もできないという。しかも学校からすべての必要な統計が期限までに提出されることは少ない。政府の公式発表では対象となる生徒全員に奨学金を与えることになっているが、それに見合う学校統計通りの予算が支給されることはない¹⁰⁾。しかも教育省からの異なる奨学金の予算は一括してブロック・グラントとして県から学校へ渡される。奨学金支給額決定のプロセスは県と学校に任せられ、奨学金別の予算額が不明、しかも全体額が不足しているため、学校では予算を受け取った時点で独自の基準を作り、予算の調整をせざるを得ない。

例えばサプタリ県では、すべての女子に与えられるべき女子奨学金は成績の良い順番で選ばれる。ラシュワ県のある学校では、女子奨学金は女の子が2人以上の家庭では1人のみに支給され、その際の選択基準は成績の良い方か、学年の低い方が優位となる。また他の学校では「公平」を期すため順番制をとり、毎年同じ生徒が受け取ることはできない。スルケット県のあ

る学校は成績上位1、2、3番の生徒にカーストや性別に関係なく150ルピーを支給する。他の学校は男子と女子それぞれ1番の生徒に、違う学校では身体障害者に優先的に与えられる。通常、留年すると奨学金はもらえないが、ダリット、女子、身体障害者の奨学金にはこの条件を適用しない学校もある。ドナーの要請で他の奨学金との重複を避ける場合もあるが、ダリットの場合はダリット奨学金と他の奨学金の両方とも受け取ってもよい場合が多い。ダリット生徒全員に奨学金を与えるために他の奨学金を減らした校長もいた。一般にダリット奨学金が女子の奨学金より優先されているのは確かである。

このように、学校によって異なる基準によって受給資格者が選ばれる。どの県も基本的には担任の教師が作った資格者リストから校長が推薦、または教師と校長と一緒に選考し、学校運営委員会が最終決定、あるいは承認する。学校運営委員会が機能していない場合もあり、実際は校長や教師の裁量で決まることが多い。その際、生徒の親の社会的・政治的地位が影響していると推測できるようなケースもあった。例えばある学校で同学年の成績が1番の女子が900ルピー、国会議員の娘である3番の女子は1200ルピーが支給されていた。本人たちは何の奨学金で、なぜその額になったのか、知らない。学校に問い合わせたが、説明はなかった。また教師の中には裕福なダリットの大臣の子供もダリット奨学金をもらえるのかと疑問を投げかける者もいた。校長の中には親に過剰な期待を抱かせないため、親は奨学金制度について知らない方がよいというような発言をした者もいる。制度の遂行、選択プロセスや決定について学校側の説明責任の欠如は明らかであった。

3.2. 奨学金制度の目的の理解

親の不満や教師の疑問の多くは、奨学金制度や助成事業の目的が正確に理解されていないことに起因する。政府は成績とは無関係に社会的弱者である女子の初等教育就学と修了の目的、つまり親が娘を学校に通わせるために奨学金を支給し、助成事業を実施している。そこには女子は親の無理解と貧困のため、教育機会が男子と同じように公平に与えられていないという認識が前提としてある。家庭に経済的余裕ができて、息子の教育が優先される。このような状況を変え、女子が同等に同質の教育機会を得るには家庭の教育費

負担をいくらかでも減らし、さらに娘が学校に通う事で家計の助けになるような助成活動が有効である。しかし、多くの親たち、特に非受給者の親たちは奨学金が成績優秀者に与えられる報奨と勘違いしがちだ。貧困やカースト制度とジェンダー偏見の多重の差別的状況にいる女子は奨学金や助成がなければ良い成績を上げるどころか、学校に通うこともできず、成績競争のスタート以前から差別され、不利な状況にあることを上位カーストのエリート家庭の親たちは理解できない。

女子奨学金制度とは違い、ダリット奨学金制度は一般の人たちにも支持され、長い間差別されてきたダリットの子供たちに教育の機会を与え、格差を減らそうという目的は広く理解されている。ダリット奨学金制度の実施・運営にはダリット住民代表も参加している。教師や学校運営委員会、生徒もダリット奨学金については様々な意見や経験を述べている。ダリットへの特別な待遇としての奨学金を「ダリットとして生まれながらの権利」という既得権意識を強調するダリットがいる一方で、逆に何人かの教師や学校運営委員はダリット奨学金がカースト差別を固定化し、差別を助長すると否定的な意見を述べる。あるダリット生徒は学校で虐めにあい、もう奨学金はほしくないが、親は奨学金を喜んでいるのでダリット奨学金の名称を変えてほしいと言う。

これと同じような社会全体の関心や問題意識は、女性差別やジェンダー不平等には見られない。女子奨学金に関する議論はない。奨学金制度や助成活動が女性差別撤廃に貢献しているか、家庭や学校でのジェンダー役割分担の変化に影響をもたらしているかといった議論もない。女子奨学金に対する女子生徒自身の声も聞こえない。女子・女性が一つの均一なグループとして扱われ、都市と農山村、カーストや民族による社会・文化・経済的背景の違いからくる女子・女性の日常生活におけるニーズの違いと教育ニーズの違い、これらの違いに目を向けた女子奨学金政策実施についての意見交換もなかった。

3.3. WFP助成事業活動

調査対象の3県はWFPの食料欠乏分析調査で食料事情が危機的な県と認定されている。スルケット県では1996年から2007年3月まで、サブタリとラシュワ県は2002年から2007年7月まで「教育のための食料

支援」事業の一環として学校給食と女子生徒の母親への食料オイルの配給の2つの活動が実施された。政府とWFPが合意したガイドラインに従い、食料運営委員会が食料の運搬、配給、調理をすることになっているが、食料運営委員会は機能していない町村が多い。非政府組織や親が参加、協力している学校もあるが、多くの場合、WFP助成事業は教師によって支えられている。それでなくとも多忙な教師たちにとってはこの活動は大きな負担となっている。ラシュワ県の教師のように「これは県とWFPの事業なのだから、県教育事務所かWFPで勝手にやってほしい。教師にこれ以上の負担をかけないでくれ」と不満を語る教師も少なくない。

WFP助成事業は学校側のコミットメントとともに親の参加、負担も期待している。ラシュワ県では事業実施諸経費を補うため、給食費として児童1人当たり月7ルピー、食料オイル受給者は月10ルピーの運搬料を払う。スルケットのある学校では1人当たり年間160ルピーを親が負担する。このように親の負担があっても、食料物資助成事業の方が奨学金という金銭的援助より効果的だという教師は多い。スルケット県の教師、校長、学校運営委員会委員は政府の奨学金はあまりに低額で効果がなく、女子の就学、出席・在籍率をあげるには食料オイルの助成の方がより効果的だという。

ある教師は、給食により、昼食に家に帰りそのまま学校に戻ってこない生徒の数が減ったという。またある学校では、食料オイルの支給を受けたため女子の出席率が男子より高くなったという。ラシュワ県の教師たちはこの助成が始まってから「女子は毎日出席、時間どおりに通学する」と評価、親も満足していると言う。しかし、調理係が病気で給食を出せなかった例、給食用の皿が家に持って帰られ、生徒がノートを皿代わりに使っている例、助成物資の横流し、給食調理用の食材を教師が自宅に持ち帰った例などの報告もある。今回の調査地ではないが、食料オイル配給を継続してもらうため、意図的に娘を留年させる、また2人以上娘がいると食料オイル配給量が減るため、娘を別々の学校に通わせる親がいるという報告もある。

WFP助成事業は女子の就学に効果があるとは言え、生徒や親たちが事業目的や女子教育の意義を理解してはいない。この事業によって親のジェンダー偏見や、ステレオタイプ化したジェンダー役割観に変化は見ら

れない。親は食料オイルや給食のために娘を学校へ送る。それまで女の子のしていた家事は男の子に廻り、今度は男の子の出席が問題になる場合もある。助成を受けている女子の場合、家でも意見を尊重されるようになったと言う。しかし、息子はカトマンズで高等教育を受けているのに、成績の良い娘は地元の高校への進学で充分だと親は話す。

教師たちは食料オイル助成活動がなくなった場合、ほとんどの親は娘を続けて学校に送ることはないだろうと考える。彼女たちの家庭での役割や立場は場合どうなるのか、また助成以前の状況に戻ってしまうのか、疑問は残る。しかしWFPの女子教育助成事業、特に食料オイル配給活動は広く知られており、この事業が女子の初等教育就学率、出席率の向上に一定の貢献をし、インパクトを与えたことは確かである。

4. 女子奨学金制度、助成事業の問題点

4.1. 奨学金の効果

女子奨学金制度や助成事業はこの3県の学校でどのような成果を上げ、効果をもたらしているか、教師の反応は多様であった。何人かの教師は奨学金をもらったからと言って受給者の成績がよくなる、勉強熱心になるとは限らないと証言する。スルケット県を訪ねた調査チームも奨学金や助成をもらっている生徒の学校教育の量的・数値的向上、すなわち就学率、出席率、在籍率は上がっているが、質的向上は疑問だという。ダリット奨学金を一年生から、食料オイル支給を二年生からもらっている女子は、四年生で留年している。またダリット奨学金と県開発委員会奨学金をもらっている女子は、一、二年生では1番、3番だったのに、四年生になると上位10人にも入らなくなった。その生徒は勤勉で、先生からも能力はあると思われていたが、成績は下がる一方である。

その一方、奨学金のエンパワーメント効果を主張する教師もいる。サブタリ県のある教師は奨学金制度があるため、女子が学校に通う環境が整い、教育を受けることで自信をつけ、積極的な態度で勉強に励むようになる、学級活動へ積極的に参加するようになり、自分の意見を持ち、発言もできるようになったという。学校修了試験でトップ3人のうち2人が女子であったと成績の向上を挙げる教師もいる。しかし、どの奨学

金をどのくらい長く受け取っていた女子生徒が成績優秀者か、奨学金との関連は明らかではない。

ダリット奨学金を受けている親の中には子供の教育に対する意識が変わってきた例もある。サブタリ県のある親は、資産のないダリットにとって、子供の教育だけが将来の家族を支える資産だという。しかし、このような意識が奨学金によって覚醒されたか、その関係はわからない。しかも、この場合「子供」とは息子を指し、将来は「他家に嫁ぐ」娘を含んではない。女子奨学金の受給者の親でジェンダー役割分担意識、女子が教育を受けることの意義とその価値についての考え方が変わった例は、この調査では報告されていない。調査県に限ったことではないだろうが、親の意識や態度はむしろ保守的である。例えばラシュワ県に8人分の女子中学生の学費と寮生活支援の助成金の枠が確保されたが、前年に寮に入った女子学生が妊娠したという噂があったため、どの親も娘を進学させようとはせず、結局助成金は無駄になった。県教育事務所では学校が遠いと助成があっても親は娘を進学させないという指摘する。

教育におけるジェンダー平等は、就学率、進学率や成績等の成果だけで表されるものではない。女子奨学金がどれだけジェンダー平等に貢献しているか、長期の質的側面も含んだインパクト・アセスメントの必要がある。インパクトを見るには、受給者と奨学金制度のある一定期間の継続的記録、情報収集と分析が必要だが、現行の奨学金・助成事業は同じ生徒に1年以上継続して受給されるとは限らないし、受給者の選択基準も学校によって違う。定期的なモニタリングの欠如、指標やデータベースの不備もあり、インパクト査定は難しい。さらに奨学金や助成事業は家庭の教育・食費の軽減になるが、それはしばしば家庭の収入と考えられ、奨学金が直接ターゲットである娘の教育に使われたかどうかはわからない。奨学金によっては明確に女子の教育費に使うと規定されている場合もあるが、県開発委員会の助成金のように、子供の就学を目的にした、家庭の現金収入向上活動に助成金を使うことを奨励する場合もある。就学には家庭での経済的要因が大きく作用するが、女子教育の成果、就学率向上が果たして奨学金や助成のためか、他の要因はないのか、奨学金・助成活動のインパクト効果を測るのは難しい。

4.2. モニタリングおよび評価の問題

3 県の調査校からの回答では、サブタリ県の 1 校を除き、どの学校もモニタリング評価の目的での視察はなかったと答えている。県の教育監督官による訪問があった学校でも訪問は過去 1 回で、受給者リストと受取書を提出しただけだという。紛争のためだけでなく、政府や県の職員は一般に学校視察、訪問に熱心ではない。モニタリングも他の用事で学校に来た時に思い出せば奨学金の話もしてくる程度だ。短時間の訪問で教師や親たちと懇談する時間はなく、一方的に学校側の意見だけを聞き、懸案事項に決定を下すと、すぐに帰ってしまったという。

国連人口基金奨学金でもモニタリング、評価用の予算があるにもかかわらず、実施されている様子はない。学校にいるこの奨学金事業のフォーカルポイントと県のコーディネーターは、お互いに相手の責任だと非難しあうだけだ。WFP「教育のための食料支援事業」でも学校への食料配給確認はできるが、それ以上に「評価」をする時間はないと担当官は言う。WFP ネパール事務所は独自に2005年に女子教育助成事業のインパクト調査を行なった。それによるとこの事業活動が行なわれている県での女子の就学率は、2001年から5%向上している。また女子の出席と進級の状態を助成対象の県とそうではない県で比べると、助成事業が行なわれている県の方がよいという結果も出ている。この事業は一般に地元関係者からも好評だ。また教師たちからもこの助成事業により女子出席率も向上したという評価を得ている。

どの県、どの奨学金・助成事業をとっても、モニタリング・評価が事業活動の一部であるという理解が欠けている。モニタリング・評価がある場合でも、数量データによる成果評価と予算・資金や物資配給の流れ、会計報告を見ることで終わっている。奨学金や助成事業が目的を満たしているか、生徒のパフォーマンスにどのようなインパクト効果があるか、生徒や親の態度や意識に変化はあったか、といった質的側面の評価や分析はない。そこまで踏み込んだ評価がないだけでなく、それが必要だという意識もない。現状を考えると目的達成に照準を当てた外部からのモニタリングとともに、学校とコミュニティによる参加型モニタリング制度の確立が望まれる。さらに不完全で質の劣る学校統計もモニタリング・評価にとって大きな障害である。統計データや情報記録は学校に保存されず、

奨学金制度のインパクトや受給者の成績や出席の長期的動向を調べることができない。さらに就学率、留年率や進学率の変化がどの程度、奨学金・助成事業によるものかを測るデータもない。この分野での統計データの質的改善と学校レベルでの統計管理制度の確立が望まれる。

4.3. コミュニケーション、情報伝達の問題

この調査で女子奨学金制度に関する情報は生徒、親、地元住民に伝わっていないことがわかった。ダリット奨学金以外の奨学金受給者は自分が何の奨学金を、何の目的でもらっているか、またどのような基準で選ばれたか、知らない。女子奨学金の目的が女子の教育参加であることを知らず、成績が良いのに奨学金がもらえないと不満をいう女子生徒や親もいた。

このような地元での情報不足は中央から県へ、そして学校への一方通行的情報伝達の方法に問題がある。学校側は常に受身で「上からの」通知、指示を待つ。県内での情報伝達もスムーズにっていない。ダリット奨学金に関する情報はラジオ放送によって知らされるが、女子奨学金についての情報は違う。県教育事務所の掲示板に告示され、県から学校には文書で奨学金の種類、配給予算額等の情報が伝えられる。親や地元住民には女子奨学金を含め、どのような種類の奨学金・助成があり、誰に資格があるか、応募手続き、締め切りの情報すら、伝えられない。学校は受け取った情報は学校の掲示板に貼ってあるというが、農山村や遠隔地の多くの親は字が読めず、読めたとしても学校の掲示板をわざわざ見に行くことはない。

WFPの「教育のための食料支援事業」でも、コミュニケーションの問題は指摘された。配給日やその変更は、県教育事務所がラジオ放送で伝えることになっているが、予告なしに配給がキャンセル、遅滞になる場合も多い。電話やその他の通信網がなく、交通手段もない山村や遠隔地では教師が何回も配給所まで歩かされる。例えば、ある教師は5時間歩いて配給所まで物資を取りに行くと、その日の配給はキャンセルになったと言われ、また村に歩いて帰る。帰宅すると今度はラジオで次の日に支給があるという放送を聞く。こういうことは稀ではないとその教師は嘆く。

コミュニケーション、情報伝達の問題は技術的、地理的条件に起因するだけではない。地元共同体での身分関係や支配構造とその心理的影響もある。さらに学

校と県、そして県と中央政府教育省との権威関係もある。そのような点を考慮に入れず、地方分権化や地元からのイニシアチブを主張しても実態は伴わない。ネパールのジェンダー偏見に満ちた社会心理や社会構造を考えると、女子奨学金制度や助成事業に関しては、中央政府の積極的な指導力と介入によって情報の地域への伝達の促進を図る必要があるだろう。ネパール政府の教育におけるジェンダー平等への「やる気」が問われているのである。

5. ジェンダー視点の導入を——結論にかえて

この調査では女子奨学金制度や助成事業の執行の実態と県、学校、親や生徒がどのような認識を持ち、どのような課題があるのか、現場の声に焦点が当てられた。女子奨学金制度と助成事業は、女子の教育参加の向上を目的とする。しかし月に出席率8割を条件とする食料オイル助成活動は別として、女子奨学金制度が実際にどの程度女子の教育参加に貢献しているか、関連の統計データもなく、その関係は言えない。しかも、調査対象であった女子奨学金受給者の生徒や親は何の奨学金をどのような目的で受け取っているか知らない、あるいは知らされていない。受給対象外の生徒と保護者たちはもちろん、教師にも女子奨学金の目的を知らない者が多い。

確かにいったん学校に通うようになれば、教育のエンパワーメント効果は期待できる。特に家庭へ食料や現金をもたらす助成事業や奨学金は女子の家庭での立場を好転させ、学校教育を受ける環境づくりに貢献し、女子の自信や自尊心の確立にもつながる。しかし、女子奨学金は女子全員に支給されるわけではないし、支給されても、継続は保障されない。

このような状況を考える時、女子の就学率の向上を他の要因を考慮に入れず、奨学金の直接的効果と考えるのは難しい。特に幼児婚が広く社会的慣習として受け入れられ、また女性にとって結婚以外の人生の選択肢がないに等しいネパール社会において、仮に親たちが奨学金制度、助成事業の目的を理解したとしても、危険な通学路やその他のリスクを負ってまで娘に教育を受けさせようとは思わないだろう。一般に奨学金や助成事業はそれのみで教育上の成果や効果をあげることはない。親の女子教育に関する意識覚醒と同時に学

校までの距離を短くし、女性教師を増やす等、親の心配を軽減するような対策や、男女別トイレの整備など女子生徒のニーズも考慮に入れた教育環境の整備、教員研修、教師や地元住民の視点を考慮に入れた奨学金制度や助成事業の実施体制が必要であろう。

ネパール政府奨学金の金額の少なさも問題である。奨学金は家庭が負担する子供1人当たりの教育費の1割程度しかなく、家計への貢献というにはあまりに少なく、その効果を疑問視する意見もある。限られた予算の中で女子を含む社会的弱者に重点的に奨学金を支給して教育参加を促すのがよいか、あるいはその予算を初等教育完全無料化に使った方がよいか、意見は分かれる。現在のところ、政府は奨学金や助成事業を継続する方針のようだ。それを前提にすると女子奨学金制度・助成事業を外部資金に頼った個別の事業から、公式な学校教育制度の一部としてスケールアップさせ恒久的に含まれるべきだという考えもある。政府の公式戦略執行計画文書に含まれるためには、専門家、関係者の討議により、コンセプト、目的、選択基準、期待される成果に関する合意が形成され、それによりモニタリング評価や運営も制度化されなければならない。このような女子奨学金制度、助成事業の強化は女子教育を教育行政の主流に組み入れ、国の教育改革・計画にもその成果を反映させることを意味する。つまり、女子奨学金のスケールアップは女子の教育参加を政府がどれだけ真剣に考えているか、測る試金石になるのである。

実地調査の結論として調査チームは学校統計データの質的向上、奨学金・助成活動データベース設立、住民組織や非政府組織とのパートナーシップによる参加型モニタリングなど、多くの提言を行なった。しかしネパールにとって最大の挑戦は女子教育政策へのジェンダー視点の導入であろう。女子奨学金制度と助成事業は女子の基礎教育完全普及を目的とする。それはEFA目標でもある教育におけるジェンダー平等への挑戦の重要な一翼を担う。ネパールEFA行動計画では教育におけるジェンダー平等を掲げる第5目標をすべての被差別グループ、社会的弱者の教育参加をめざすInclusive Educationへと転換させた。このような包括的、ジェンダー中立的アプローチはジェンダーの非対称性・支配関係性¹¹⁾に注意を払わないため、現状肯定・維持の機能を果たす危険性があると言われる。

ネパールでは近年女子の初等教育就学率が伸びてお

り、今後の課題は最も不利な条件にいる、最も手の届かないところにいる子供たち、その中の女の子の教育参加である。この難しい状況にいる女の子たちの教育参加は、今まで通りの画一的な手法では効果はない。教育サービスの提供という狭義の教育拡張や学習指導法や技術的な改良を越え、彼女たちをとりまく社会的文化的環境を視野に入れたジェンダー視点をもった教育が必要なのである。女子奨学金政策は女子の教育機会の均等という実際ニーズを満たすことをめざす。しかしながら奨学金の目的である女子の教育参加は、教育におけるジェンダー主流化とジェンダー平等という戦略的関心と最終目的を、具体的に意識した行為でなければ達成できないことを、ネパールの経験は教えている。

〈注〉

- 1) 世界銀行開発委員会報告書（2003年）に具体的例が詳しい。Nelly P. Stromquist, *Increasing girls' and women's participation in basic education*, Fundamentals of Educational Planning-56, UNESCO International Institute for Educational Planning, Paris, 1997. 'Scaling up' good practices in girls education, GIRLS TOO! EFA-UNGEI, UNESCO, 2005も参照。
- 2) *EFA Global Monitoring Report 2008*, UNESCO, 2007, p.81. *Gender and Education for All: The Leap to Equality*, EFA Global Monitoring Report 2003/4, UNESCO, 2002, p.50, p.90参照。
- 3) ネパール国内地域、極西部の識字統計は次の文献から引用。*Nepal Living Standard Survey 2003/4*, Population Census 2001, Central Bureau of Statistics. S. Acharya and B.N. Koirala, *A Comprehensive Review of the Practices of Literacy and Nonformal Education in Nepal*, UNESCO Kathmandu Series of Monographs and Working Papers No 11.
- 4) *Gender and Education for All The Leap to Equality*, EFA Global Monitoring Report 2003/4, UNESCO, 2002, 167-9参照。
- 5) この表は政府と国際機関が教育省や県と協力して実施している奨学金制度と助成事業のみを示し、非政府組織、財団、個人が独自に行なっている奨学金や助成活動は含まない。
- 6) Sushan Acharya and Bal Chandra Luitel, *The Functioning and Effectiveness of Scholarship and Incentive Schemes in Nepal*, UNESCO Kathmandu Series of Monographs and Working Papers No. 9, UNESCO Office in Kathmandu, 2006, p.59
- 7) Sushan Acharya and Bal Chandra Luitel, *The Functioning and Effectiveness of Scholarship and Incentive Schemes in Nepal*, UNESCO Kathmandu Series of Monographs and Working Papers No. 9, UNESCO Office in Kathmandu, 2006, 14
- 8) ネパール女性教師実地調査はMin B. Bista, *Status of Female Teachers in Nepal* UNESCO Office in Kathmandu, 2006に詳しい。また、菅野琴「ネパールにおける女子の基礎教育参加の課題——ジェンダーの視点から」『ジェンダー研究』第11号お茶の水女子大学、2008年3月 1-21でも紹介されている。
- 9) ネパールにおける女子奨学金・助成政策に関する実地調査は、Sushan Acharya and Bal Chandra Luitel, *The Functioning and Effectiveness of Scholarship and Incentive Schemes in Nepal*, UNESCO Kathmandu Series of Monographs and Working Papers No. 9, UNESCO Office in Kathmandu, 2006に詳しく報告されている。
- 10) *ibid*, 61
- 11) 上野千鶴子、1995、「差異の政治学」、岩波講座現代社会学11 『ジェンダーの社会学』、岩波書店、11-14。'Scaling up' good practices in girls' education, GIRLS TOO! EFA-UNGEI, UNESCO, 2005, 68-69参照。

(かんの・こと 元駐ネパールユネスコ代表 カトマンズ事務所長)