

南スーダンにおける紛争後の初等教育と 学校運営の実態

—教授言語の変更に着目して—

澤村 信英 (大阪大学)
山本 香 (大阪大学大学院学生)
内海 成治 (京都女子大学)

はじめに

南スーダン共和国 (以下、南スーダン) は、2011年7月にスーダン共和国の南部10州が分離独立した世界で最も新しい国家である。国土は長期間にわたり紛争下にあり、22年にわたる第二次内戦 (1983年～2005年) では、250万人が死亡、数百万人の難民・国内避難民を生み出している⁽¹⁾。同国の人口が1千万人程度であることを考えると、この内戦がいかに多くの命と人びとの日常生活を奪ったかがわかる。純就学率 (2012年) は、初等教育42.1%、中等教育2.5%であり、教育の普及は極めて限定的である⁽²⁾。南スーダンの人びとは日々生存を脅かされ、教育を受ける権利からこれほど遠ざけられた国民は他にない⁽³⁾。

この第二次内戦は、北部のアラブ系住民を中心とした政府に対する南部の非アラブ系黒人の戦闘という側面があった。政府系学校の教授言語はアラビア語であったが、反政府組織であるスーダン人民解放軍 (Sudan People's Liberation Army: SPLA) の支配地域では、英語による学校教育が行われていた。したがって、独立により公用語および教授言語がアラビア語から英語へ変更されたのは、SPLAを母体とする新政権にとっては当然のことでもある。しかし、公用語等が変わることは、人びとの生活、特に学校教育、なかでも教員に大きな影響を与えている。

このような厳しい南スーダンの状況に対し、国際社会からの支援は潤沢に行われている。それだけに、同国に関する教育情報の多くは、援助機関やその関係者が作成した報告書に依拠しており、マクロなデータを中心とした表面的な

分析と援助を前提とした課題の抽出に終わっている⁽⁴⁾。いまだ武力衝突の頻発する治安状況の悪い同国においては、学校を基点とした学術的な事例研究はほとんど行われていない。教育統計については、近年、情報量豊富なデータベースも構築されている。しかし、このような数値からは肝心の学校運営の実態はわからない。

本研究の目的は、南スーダンの初等教育の実態について、教員や生徒、保護者の視点から、特に公用語、教授言語の変更が学校運営や人びとの教育に対する行動にどのような影響を与えているかを明らかにすることである。本稿では、まず教育統計を慎重に検討しながら国全体の状況を把握し (第1節)、教育法規および政策等を整理した後 (第2節)、調査の対象と方法を提示し (第3節)、小学校における調査結果にもとづき、教授言語変更の影響を中心として考察する (第4節)。

1. 南スーダンの国情と初等教育

(1) 国の概要

南スーダンは、国境を7か国と接している。国土の南北を白ナイル川が流れ、首都のジュバ (人口27万人) から北部には、大湿地帯が広がる。国土面積64万平方キロメートル、人口1,084万人 (2012年)、1人当たり国民総所得 (GNI) 790ドル (同年) である⁽⁵⁾。陸路での移動は元来困難であったが、内戦の影響で道路や橋の整備はほとんど行われていない。2013年12月に勃発した武力紛争は、2005年の南北包括和平合意 (Comprehensive Peace Agreement: CPA) 後の平和構築と戦後復興の努力を無駄にしまう可能性すらある⁽⁶⁾。この紛争地では1,200校が閉鎖され、9,000人が少年兵として利用されていると推定されている⁽⁷⁾。

これらの数値および社会基盤の状況は、まさにこの国の特徴を表しており、教育の普及を困難としている一因もここにある。まず、人口密度が周辺国と比べると圧倒的に低い⁽⁸⁾。国民の大半は農村部で生活し、遊牧牧畜、農業などの生業に従事している。一方で、豊富な石油資源により1人当たりGNIは低くないが、この利権をめぐる争いが第二次内戦の一因でもあり、国民の教育や医療などの社会サービスに活用されていない。国家予算としては、歳入の98%を

石油に依存し、一方で国家支出の31%が軍事費を占め、教育費の支出はわずか4%である(2011年実績)⁽⁹⁾。すなわち、教育をはじめとする社会サービスの提供は、国際的な支援に依存する構造が出来ている。

この第二次内戦前、第一次内戦は1955年～1972年にかけて起こっており、南スーダン人は紛争の中で生活をしてきたのである。平和だったのはこの間の10年であるが、スーダン政府から南部スーダンに対する適切な資源や予算の措置は行われず、十分な教育が提供されていたわけではない⁽¹⁰⁾。紛争の影響は人びとの心に深い傷として残り、簡単に消えることはない。内戦中、南スーダン人が敵と味方に分かれて殺戮が行われ、そのしこりが人びとの間に今も残っている⁽¹¹⁾。

(2) 国際社会からの支援

援助国・機関の動向は、南スーダンの教育、特に初等教育の発展を検討する上で重要である。援助額では、圧倒的に米国が大きく、それに英国、日本が続く⁽¹²⁾。教育については、ユニセフと英国の影響が強く、そのような外部からの支援は、南スーダン政府が吸収できる以上のスピードで行われてきたと言ってもよい。教育法規や政策は理想的なものに仕上がっているが、外部からのコンサルタントが(協力して)作成しているのが実情である。

教育統計は、ユニセフが雇用するコンサルタントにより整備されてきた。この統計には、教育段階、学年ごとの年齢別就学者数をはじめ、孤児、障害児、教員資格、学校施設、教科書など、豊富なデータが含まれている。これを活用して教育の普及を進めるにも、課題は山積しており、その一方で援助機関にはそれぞれ優先したい項目があり、どこから手を付けてよいかわからない状況である⁽¹³⁾。

現政府の議席のほとんどを占めているSPLAは、もともと反政府武装組織として設立されたものであり、行政経験があるわけではない。ある教育省高官が援助会合の場で発言した次の言葉は、この現実を端的に表している。「我々は戦争のやり方は知っているが、教育を提供する方法は知らない。遠くからくる隣人に助けを借りるしかないのです」⁽¹⁴⁾。

(3) 初等教育の状況

初等段階の無償義務教育は、暫定憲法(2011年)第29条(教育への権利)により保障されている⁽¹⁵⁾。教育制度は、初等教育8年、中等教育が4年である。南スーダンの初等教育においては、絶対的な就学率の低さに加え、男女間格差および地域間格差が顕著である。また、特徴的課題としては、戦争孤児と子ども兵の存在がある。小学校に就学している孤児は就学者数の10.3%、除隊兵士は0.8%、障害児は1.3%(いずれも2012年)であるが⁽¹⁶⁾、就学率が圧倒的に低く、このような背景を持つ子どもの多くは、いまだ就学できていないと考えるのが妥当であろう。

就学率統計については、教育省により全数調査をしたデータは整備されているが、この数値には限界がある⁽¹⁷⁾。特に、各州間で比較をする場合、あるいは就学率など人口データを基礎とする数値には注意が必要である。例えば、首都があり比較的開発の進んでいる中央エクアトリア州の総就学率が56.2%(2012年)であるにもかかわらず、現在も戦闘が頻発するスーダン国境のユニティ州のそれは74.4%(同年)もある(表1)。学齢期人口データの不正確さに起因すると考えられるが、致命的な問題である。これに対して、保健省と統計局が行った標本調査による純出席率(Net attendance rate)で同じ2州を比較すると、中央エクアトリア州の数値は58.6%(2010年)であるのに対して、ユニティ州のそれは全州で最も低いわずか9.1%(同年)である(表2)。両者の数値には大きな隔たりがあるが、各州の社会経済状況を考えれば、就学率統計については、後者の標本調査によるデータがより信頼できると考えられる。

現在、教育の普及が順調に進んでいないことは、ここ3年間(2010～2012年)で初等教育の学校数、生徒数、教員数等の増加がほとんど見られないことからわかる(表3)。教育システムの構築は、独立後からではなく、CPAが発効してから始まっている。純出席率を2006年と2010年で比較すると、州によって格差はあるものの、この4年間の初等教育の量的拡大は目覚ましい(表2)。しかし、その後は停滞することになり、ここ3年間で学校数はわずかにしか増加していない。それは都市近郊の私立校の増加のためであり、政府校が増えているわけではない。国際的な支援が行われているにもかかわらず、就学者数や政府校の数が増えないのは、南スーダンの教育普及がいかに困難であるかを如実に物

表1 南スーダンの初等教育就学率、学校数、就学者数(2012年)

州	初等教育 総就学率(%)			初等教育 純就学率(%)			就学者数(人)		
	男	女	計	男	女	計	1年	8年	全学年計
	中央エクアトリア	57.7	54.5	56.2	41.6	40.2	40.9	32,165	5,504
東エクアトリア	51.8	40.3	46.3	36.4	29.5	33.1	25,760	2,385	103,161
西エクアトリア	60.2	55.7	58.1	40.6	39.7	40.2	19,975	1,892	78,742
ジョングレイ	73.2	59.7	67.3	48.5	41.7	45.5	78,467	2,211	238,267
ユニティ	89.3	58.3	74.4	47.4	33.8	40.9	38,642	2,657	128,473
上ナイル	78.1	70.5	74.7	51.1	47.1	49.3	46,918	6,027	186,766
レイク	75.4	38.8	58.0	44.9	27.0	36.4	30,584	2,030	103,637
ワラブ	80.6	39.2	60.1	51.4	27.0	39.4	53,874	2,875	162,966
西バハルアルガザール	95.6	65.9	81.3	63.5	47.4	55.7	17,997	3,655	68,150
北バハルアルガザール	85.5	50.5	68.2	54.1	33.7	44.0	50,191	3,361	147,109
計	73.3	52.7	63.6	47.3	36.3	42.1	394,573	32,597	1,365,757

出所) Ministry of General Education and Instruction, *Education Statistics for the Republic of South Sudan 2012, 2013*.

表2 南スーダンの初等教育純出席率(%)

州\年	2006年			2010年		
	男	女	計	男	女	計
中央エクアトリア	44.2	41.7	43.0	58.2	59.0	58.6
東エクアトリア	14.6	13.2	13.9	34.0	28.1	31.1
西エクアトリア	47.2	42.9	44.9	57.4	47.9	52.5
ジョングレイ	10.8	8.6	9.7	19.0	13.2	16.3
ユニティ	4.5	4.0	4.3	11.2	7.2	9.1
上ナイル	24.2	20.9	22.8	43.1	37.3	40.3
レイク	14.2	8.6	11.3	20.2	12.6	16.5
ワラブ	9.2	6.1	7.7	22.2	9.8	15.8
西バハルアルガザール	10.5	6.4	8.7	40.2	36.0	38.2
北バハルアルガザール	7.8	3.4	5.7	24.4	13.2	18.6
計	N/A	N/A	15.8	32.2	25.4	28.9

注) 「出席率」とするのは、標本となる家庭を訪問してデータを収集しているため。

出所) Central Bureau of Statistics and Southern Sudan Commission for Census, Statistics and Evaluation, *Sudan Household Health Survey 2006, 2007*; Ministry of Health and National Bureau of Statistics, *The Republic of South Sudan: The Sudan Household Health Survey 2010, 2011*.

表3 初等教育段階の学校数、生徒数、教員数等の推移

項目	2010年	2011年	2012年
学校数(うち政府校)	3,349 (2,690)	3,447 (2,628)	3,639 (2,673)
生徒数(うち女子)	1,401,874 (521,666)	1,391,704 (540,587)	1,365,757 (534,699)
教員数(うち女性)	26,658 (3,286)	26,549 (3,368)	28,029 (3,578)
生徒数/教室	134.2	124.7	131.8
生徒数/教員数	52.6	52.4	48.7

出所) Ministry of General Education and Instruction, *Education Statistics for the Republic of South Sudan 2012, 2013*.

語っている⁽¹⁸⁾。

次に、学年別の生徒数に注目すると就学者数に大きな差があることがわかる(表1)。学年間の生徒数を比べると、1年生は8年生の12倍在籍しているように、学年が上がるほど就学者数が減る傾向にある。これは留年と中途退学、急激な就学者数の増加のためと理解できるが、各学校がこのようなピラミッド型の学年編成になっているわけではない。低学年までしかない学校がかなり存在する。にもかかわらず、小学校1年への入学者数が減少している事実は、同国の教育普及が危機的状態である証左でもある⁽¹⁹⁾。さらに1教室当たりの生徒数に大きな改善が見られず、その値が130人前後にもなっている。すなわち、宿題を採点する際に教員にかかる負担は尋常ではない⁽²⁰⁾。これに対して、1教員当たりの生徒数は、その半分以下であり、教室数に比べて過剰な教員の配置がなされている実態がわかる。低学年の生徒数は高学年に比べて格段に多いので、低学年は大規模クラスであるのが普通である。決して、教員数や教室数が単純に不足しているわけではない。

2. 教授言語の変更と教員

(1) 紛争と教授言語の変更

独立時や紛争後の国造りの過程で公用語と教授言語が変更になるケースは少なくない⁽²¹⁾。例えば、ルワンダの小学校では1年生から仏語が教授言語であった。それが、1994年のジェノサイド後、ルワンダ愛国戦線(Rwandan Patriotic Front: RPF)が政権を取り、英語は仏語等と共に公用語の一つになったが、2009

年には教授言語を仏語から英語に変える決定をしている。これには、RPF指導者がウガンダやタンザニアなどの英語圏に避難していたことも関係する。教授言語変更時の最大の問題は子どもではなく教員であったという⁽²²⁾。また、この変更は、国際援助の流れを変え、ルワンダに対する最大の援助国は英国になった。

南スーダンの場合、1956年のスーダン共和国独立により、南部を含むスーダン全土の学校でアラビア語が教授言語として導入された⁽²³⁾。南部スーダンの解放を求める闘争は、スーダン政府により強制された公用語であったアラビア語、イスラムの教義に対する抵抗でもあった。一方、内戦中にハルツームに国内避難民として逃れ、難民キャンプあるいは差別を受けながらも都市難民として仕事をしながら生活した南スーダン人も多い⁽²⁴⁾。その場合、ハルツームで生まれ育った第二世代は、英語を話せないのが普通である。これは子どもだけではなく、大人も同じである。紛争終結後、北部から南部スーダンへ帰還し、教員として働いている者は多いが、子ども以上に英語に苦勞している。アラビア語話者の教員と生徒が英語で指導および学習をすることには、多大な労力と時間が必要になる⁽²⁵⁾。

(2) 憲法、教育法における教授言語の規定

2011年に定められた暫定憲法では、言語(第6条)として、英語が公用語であると共に、あらゆる段階の教育での教授言語であると規定されている。そして、同条では同時にすべての現地語(Indigenous languages)が国語であることを定めている。2012年の普通教育法案(General Education Bill)には、公教育に関する詳細な決まりがある。教育における国語の問題は、すべての現地語を国語と定め、英語の取り扱いが憲法の定めに従う(すなわち公用語および教授言語)としている。一方で、就学前および初等(1~3年)教育の教授言語は、当該地域の現地語(The indigenous language of the area)、すなわちその地域に住む人びとの民族語とし、都市部においてはより広く使用されている国語を選択することを認めている。例えば、ジュバ市内の学校であれば、生徒の背景が多様であり、共通の母語がないため、アラビア語ジュバ方言(Juba Arabic)を使用している。

このように小学校低学年で地域の民族語を教授言語として規定している国は

英語圏アフリカに多いが、高学年では英語に切り替わり、中等学校以上では完全に英語になる。このような場合、例えばケニアでは、学業成績の良い私立小学校は(授業料も高額)、1年次から教授言語を英語とすることで保護者の人気を集めている。地域言語であり公用語かつ国語であるスワヒリ語は、教科として学校で学ぶが、少しでも早く子どもに英語を身につけさせたいと考えるのである。

(3) 学校運営と教員にかかる政策

普通教育法案には、教育経費のコストシェアリング(Cost-sharing in education)の原則が明記されている。憲法では初等教育は無償であると謳われているが、コミュニティ、親、民間部門、市民社会組織、州教育省・郡教育局がそれぞれ教育費用を負担する(contribute)ことが定められている。同法案には公立校は無償(free of charge)とあるが、これは授業料や教科書代を徴収しないというだけである。

国家基本計画としては、南スーダン開発計画(South Sudan Development Plan 2011-2013)がある。この国家開発計画は、4つの柱(ピラー)から構成されており、教育は社会・人間開発ピラーに含まれている。普通教育戦略(General Education Strategy, 2012-2017)は、この開発計画を具体化させるための戦略である。2022年を初等教育普遍化の目標年とし、次の5項目をゴールと設定している。(1)普通教育の質を改善する、(2)普通教育へのアクセスを向上させ公平性を促進する、(3)成人の非識字を減少させ識字を促進する、(4)教育改革の実施を促進するため政府(国、州、郡)の組織的・人的キャパシティを構築する、(5)本戦略計画の実施支援のため普通教育に対する資金を増加させる。

この戦略文書にある5つのゴールについて、それぞれ下位の目標、さらにその目標はターゲットに分類され、必要経費と成果指標が決められているのが普通教育行動計画(General Education Action Plan, 2012-2017)である。学校運営や教員については、第1のゴール(教育の質)に含まれている。

この戦略文書に最初に掲げられているのが質の改善であり、その目標には教員養成や再訓練の政策・基準の開発・実施が中心に位置づけられている。これほどに教員の問題は最重要課題なのである。この「質」にかかる目標の中に

80に及ぶターゲットが一覧表にされているが、これらの中で最大のコストを見積もっているのが現職教員に対する英語研修である。毎年少なくとも5,000人を集中英語コースに出席させる計画になっており、その経費は7億2千万SSP(南スーダンポンド)(約2億4千万ドル相当)と見積もられている。他のターゲットの必要経費に比べ、桁違いに高額である。それ以上に、対象と想定している教員数は、5年間実施すると仮定すると、南スーダンの全初等・中等学校教員に相当する人数である⁽²⁶⁾。政府や援助機関関係者は、教員の英語能力の不足を十分に認識している。しかし、英語で授業ができるまでにはなかなか上達しないという。

3. 調査の対象校と方法

調査を行ったジュバ郡は、中央エクアトリア州にある8つの郡のうちのジュバ首都圏を含む一つである。ジュバ郡には郡教育局(County Education Office)があり、その下に17の地域教育局(Area Education Office)がある。この「地域」は、現地では「パヤム(Payam)」と呼ばれており、そのうちの4つのパヤムがジュバ市に属している。ジュバ郡は全国の中でも最も教育が普及している地域である。

現地調査は、2013年2月23日から3月3日まで予備調査を行い、その結果を踏まえ2013年8月14日から28日まで本格調査を実施した。対象校は、ジュバ市および郊外の小学校4校である⁽²⁷⁾。基本的な学校運営状況の把握、特に各校における教員の配置と役割分担、勤務状況の調査に加え、教員および生徒へのインタビュー、授業等の観察を行った。主なインタビューの対象者は、教育省・州・郡の行政官(15人)、教員(各校3-5人)、生徒(各校6-8人)である。

今回調査対象とした4小学校に関する基本情報は、表4のとおりである。

4. 教授言語変更に影響を受ける学校運営

(1) アラビア語型・英語型教員、ボランティア教員の出現

教授言語の英語への変更は、教育活動を行う根幹を揺るがしている。実務経

表4 調査対象小学校の概要

学校	場所	教室数	教員数(英語型教員の内数)	生徒数
G校	ジュバ市 M地域	9室	政府雇用 19(9人[男8(4),女11(5)]) ボランティア 6(6人[男6(6)]) 計 25(15)人	男796人 女640人 計1,436人
A校	ジュバ市 K地域	10室	政府雇用 21(1人[男6(0),女15(1)]) ボランティア 10(10人[男10(10)]) 計 31(11)人	男458人 女473人 計931人
R校	ジュバ郡 R地域	7室	政府雇用 2(1人[男1(0),女1(1)]) ボランティア 7(7人[男6(6),女1(1)]) 計 9(8)人	男79人 女56人 計135人
K校	ジュバ郡 D地域	8室	政府雇用 3(2人[男2(2),女1(0)]) ボランティア 1(1人[男1(1)]) 計 4(3)人	男89人 女78人 計167人

注) 2013年8月現在。

験は豊富であっても、アラビア語で教育を受けてきた教員には、英語でコミュニケーションができない者が多い。学校現場では、学年ごとの授業担当教員を決めるため、教員は中等教育等を受けた言語により、アラビア語型(Arabic-pattern)と英語型(English-pattern)の2つに分けられている。一般にアラビア語型教員は教授言語が英語になる4年生以上でアラビア語以外の授業は担当しない。

この2つの型の教員の割合は統計上も明らかではないが、英語型教員が圧倒的に不足しており、それを補完しているのが、いわゆるボランティア教員である。このボランティア教員は、大学生あるいは大学入学を待つ中等学校卒業生が多く、英語型教員が前提である。ウガンダなどの英語圏へ難民として避難し、そこで中等教育を受けた者が多い。政府の給与支払いリストに登録されておらず、各学校で個別に雇用されている⁽²⁸⁾。例えばG校の場合、ボランティア教員は6人いるが、彼らは4年生から8年生までの数学、社会、キリスト教、科学を中心に教えており、英語およびアラビア語はそれぞれの政府雇用教員が担当している。逆に1年生から3年生は、英語とキリスト教を政府雇用の英語型教員が担当し、その他の教科はアラビア語型教員が受け持っている。

ボランティア教員を雇用することにより、政府雇用の英語型とアラビア語型の教員の授業負担については均等になるように配慮されており、それぞれの教員間の軋轢はあまりなく、英語型教員はアラビア語型教員に対して同情的である⁽²⁹⁾。ただし、教員の給与は経験年数により決められており、無資格や低資

格の教員でも勤務年数が長ければ上位の格付けになり、より高い給与が保障されている⁽³⁰⁾。一般に経験年数の長いアラビア語型教員は給与の格付けが上位になり、逆に英語型教員は有資格でも経験年数が短いため下位になり、給与水準が低くなる。ボランティア教員の中には意識が高く、正規雇用を望んでいる者も少なくない。

(2) 教員配置の不均衡と教員の欠勤

都市部には二部制の学校が多い(G校、A校共に)。一部制であるR校にしても時間割上は午後にも授業が組まれているが、実際にはほとんど行われていない。大半の小学校教員の勤務時間は半日だけであり、1年の中で3か月は学期の間の休みであり出勤する必要もない。全国的に見れば、小学校教員の87.2%は男性であるが⁽³¹⁾、市街地の学校には女性教員を中心に教員が過剰に配置される傾向がある。例えば、G校の場合は、9教室に対して24人、A校の場合は10教室に対して31人もの教員が配属され、女性教員も多い(表4)。授業時間中にも職員室では多くの教員が宿題を採点したり談笑している。これは教員が英語型とアラビア語型の二重構造になり、効率的な教員配置が出来ていないためである。

これに対して、郊外の学校の様相はまったく異なる。生徒数も少なくなるが、教員の政府による配置も少ない。例えば、K校は8教室あるものの、政府雇用の教員3人のうち、校長を除く2人はジュバ市内に住居があり、頻繁に欠勤する。R校の場合、校長はジュバ市内に自宅を持ち、週1回程度しか出勤しないという。このような勤務実態では授業時間は極めて少なくなる。しかし、ボランティア教員は欠勤すれば失職につながり、また政府雇用教員に採用されるためにはコネが必要なため、モチベーションも高く、一般に勤務態度は良い。

生徒の教員に対する希望は、実につつましいものである。良い先生について質問したところ、「良い先生はうまく、楽しく教えてくれる。悪い先生は、学校に来ない」「説明をしてくれる。いつも授業に来てくれる」(R校いずれも6年男子)と答えてくれた。生徒はただ授業をしてくれることを願っているのである。また、「成績が悪いとたたかれ、寒いときは学校へ来ない」(K校4年男子)と教員が学校へ来て教えてくれないことを悲しい顔で話していた。

しかし、教員の欠勤の問題は、必ずしも個人的な資質にだけ帰することはできない。ジュバ市街を除くと、公共交通機関がほとんど発達していないことが関係する。道路の状態も雨季ともなれば行き来も困難である。さらに検問もあり、自由に移動ができない。また、教員宿舎が学校に付設されているわけではないので、自宅等からの通勤が基本になる。このような社会背景が構造的に絡んでいる。

(3) 学校運営資金の徴収とボランティア教員給与の負担

学校が保護者とコストシェアリングすることにより自立的な経営をすることは、政府により推奨されている。各学校は登録料等の名目で一定額を毎年徴収する。例えば、ジュバ市内の2校は、毎年75SSP(G校)および50SSP(A校)である(1SSPは約3ドル)。G校の場合、5SSPを地域教育局に上納し、残る70SSPのうち、25SSPを机、イスなどの備品の購入、45SSPをボランティア教員の給与、窓の修理などに使うという。すなわち、新学期に集まる学校で使える財源は、全生徒から徴収することができれば、100,520SSP(=70SSP X 1436人)(約33,500ドル)である。ボランティア教員の給与は21,120SSP(=320SSP X 11月⁽³²⁾ X 6人)であり、残りの79,400SSP(約26,500ドル)で1年間の学校運営をすることになる。

次に、R校の例ではもっと厳しい財政運営がされている。この学校は、教会系の私立校であるが、他の学校に比べて、授業がしっかり行われているわけではない。地域の人びとはこの学校以外に選択肢がないのである。私立校についても政府は教員の派遣をしてきたが、政府雇用教員は2人で、7人をボランティア教員として独自に雇用している。生徒数が135人と少ないため(現在は6学年までしかない)、生徒1人当たりかなりの額を徴収しなければ、教員給与が支払えない。1~2年生が300SSP、それ以降、1学年で50SSPずつ上がり、6年生の負担は500SSPにもなる。支払いが滞っている生徒には、午前中の休み時間に下校させ、現金を持参させる強硬手段を取っていた。これで仮に全生徒が支払ったと仮定して、学校に集まる資金は47,750SSPであるが、ボランティア教員の給与は年間30,800SSP(=400SSP X 11月 X 7人)にもなり、徴収額の65%が人件費に使われている。

もう一つの例として、小規模校でかつジュバ市内から40キロメートル離れているK校を見ると、学校施設は比較的堅固であるが、教員不足のため、4学年までしかない。生徒数は167人、教員4人のうち1人がボランティア教員である。R校に比べるとボランティア教員に依存する割合は小さいが、学年により生徒一人当たり20SSPから50SSPを集金し(全員が支払えば4,800SSPになる)、ボランティア教員の給与として2,310SSP(=210SSP X 11月)を支出している。

英語型教員の不足のために各校でボランティア教員を雇用することは、保護者とのコストシェアリングが期待されているとはいえ、本来想定していない事からである⁽³³⁾。都市部の大規模校は、政府雇用の教員も十分に配置され、ボランティア教員に支払う給与も全体の金額に占める割合は小さいが、地方部にある小規模校の学校運営は容易でない。

(4) 規定の年齢を超えた子どもの就学

規定の年齢よりも就学が遅れる(overage)子どもが多くなる直接の原因は内戦である。紛争が勃発した地域から大挙して避難したり、その逆に帰還したり、生徒の動きも大きい。入学年齢が6歳を超えることは多いが(2012年、1年生の75%に相当⁽³⁴⁾)、生活言語と教授言語が異なることが原因となり、学習が効率的に進まず就学が遅れにつながる。100人以上がいる大教室でこのような多様な生徒をコントロールするため、即効性のある体罰をせざるを得ないという教員もいる。就学時期が遅れる問題は、各学年の生徒の年齢を調べると如実に表れてくる⁽³⁵⁾。

年齢別就学者のデータが整備されているG校の場合でみると、1年生の入学は本来6歳であるが、7~8歳が多く、最年長は15歳である。他の学年においても、本来の年齢から2~4歳遅れている生徒が多い。8年生では、一番多い年齢層は16歳であり、20歳以上の生徒も15人(184人のうち)いる。留年する生徒の数(2012年)は、123人(うち女子51人)であるので、全生徒の8.5%である。この留年者と言語との関係は、期末試験(2013年、7年生1学期)の結果を見るとよくわかる。生徒109人のうち総合点が下位の80番から109番の30人の得点を調べると、アラビア語が高得点であるにもかかわらず、英語および数学、キリスト教、社会、科学の得点が低い生徒が12人いる。これらの生徒はハルツ-

ムで教育を受け、小学校の途中からジュバに帰還した子どもである。決して勉強ができないわけではなく、言語が障壁となり学習がうまく進んでいないのである⁽³⁶⁾。

少なくない子どもが経済的に困窮する中で就学を続けている。その一つが孤児のケースである。まず、就学している孤児の割合は、全国の生徒の10.3%(2012年)に相当する⁽³⁷⁾。その内訳は、片親(多くの場合、戦闘により父親を失っている)が7.6%、両親が2.7%である。G校の場合、生徒1,450人(2013年)のうち両親共いない子どもが57人(3.9%)、片親(多くは母親)だけの場合が146人(10.1%)である。A校の場合、全生徒931人(同年)のうち、両親あるいは片親を失っている生徒は、137人(14.7%)でほぼ同様の割合である。ジュバ市内の学校の生徒に孤児の割合が大きい理由は、親戚や兄弟を頼って、都市部に出てくるためである⁽³⁸⁾。このような場合、それまでの生活や学校での言語が異なり、学習が遅れ、留年することにもなる。

(5) 教育ビジネスと私立校の台頭

全国には3,639校(2012年)の小学校があり、そのうちの26.5%は非政府校、すなわち私立校である⁽³⁹⁾。この割合はここ数年、毎年4%ずつ増えてきている。この傾向は中央エクアトリア州、中でもジュバ郡で顕著である。中央エクアトリア州とジュバ郡の非政府校の割合は、それぞれ42.9%(203校)および52.1%(76校)である⁽⁴⁰⁾。すなわち、ジュバ郡の半数以上の学校は非政府校(私立校)になる⁽⁴¹⁾。私立校の台頭を中心とした学校間の競争が起こっている。

もう少し具体的に政府校と非政府校の関係について、ジュバ郡K地域(ジュバ市郊外)の例から見ていく。この地域には、19の小学校があるが、政府校が8校、非政府校が11校である。この非政府校のうち2校は教会系の学校であるが、他の9校はビジネスとして個人が立ち上げた学校である。英語名を校名に冠し、ケニア人やウガンダ人が中心となり、英語教育を推進することを特徴としており、2009年前後に設立された学校が大半である。8年生まで学年がそろっている学校は3校だけで、これから学年進行で完全校をめざす過渡期の学校が多い。生徒数(2013年)で比較すると、政府校2,646人(40.1%)、非政府校3,953人(59.9%)となり、やはり私立校が優勢である。学校へ子どもを通わせようとす

る保護者にとって、政府校は必ずしも信頼できる存在ではないことがわかる。同じように、ジュバ市内のM地域には17の小学校があるが、政府校が4校であるのに対して、非政府校が11校もある。その背景は、この地域が新興住宅地にあり、比較的裕福な家庭の子どもが就学しているためである。

保護者が私立校を積極的に選択していることがわかる格好の事例がK校にある。この学校は政府校であるが、余剰な教室を私立校が借り受け、同じ敷地内でウガンダ人が学校を運営している。裕福な地域ではなく、調査4校の中では一番貧困度が高い。教員は校長を含めて3人、すべてウガンダ人であり、ナーサリーから2年生までである。毎学期、100SSP(年300SSP)を徴収しており、公立校の年間20~30SSPに比べるとずいぶん高額である。しかし、生徒数を比較すると政府校1年生が85人(男40、女45)、2年生31人(男19、女12)であるのに対して、この私立校は1年生65人(男42、女23)、2年生33人(男18、女15)である。半数近い子どもは私立校を選択しており、保護者の経済的負担が大きくとも、学校の運営状況を確認し、英語で確実に授業を行っている学校を選ぶのである。

おわりに

本稿では、紛争後の南スーダンにおける初等教育の実態を分析し、公用語と教授言語の変更をめぐる、学校の運営がどのような影響を受けているかを明らかにした。そして、アラビア語型・英語型教員、ボランティア教員の出現、教員配置の不均衡と教員の欠勤、学校運営資金の徴収とボランティア教員給与の支出、規定の年齢を超えた子どもの就学、教育ビジネスと私立校の台頭の5つの現象として表れていることを示した。独立を達成し、国際社会からの支援も十分あるにもかかわらず、国の発展は遅々として進まない。武力衝突が今なお続いていることもあるが、政府内部の汚職と腐敗、官僚の能力の問題も大きい。しかし、このような事情は上層部のことであり、学校現場の教員は援助に依存することもできず、目前の子どもに向き合っている。貧困層にある人びとは、決して支援を待っているだけではない。家族に負担をかけず、小学校高学年にもなれば、就学を継続できるよう休日に仕事をする子どもも多い⁽⁴²⁾。

南スーダンでは、学齢期の子どもだけでなく、成人の学習意欲も高い⁽⁴³⁾。これまで紛争により就学機会を失ったことに加え、公用語の変更が背景にあると思われる。ジュバ市内のある成人学校の男性就学者は、警察官、軍人、役人が多いが、女性は主婦や清掃員が大きな割合を占めていた。就学の理由は、英語の習得を目的とし、公用語を学んで、将来の仕事や生活に役立てることである。

南スーダンで出会った教員のなかには、薄給をなげく者が少なくないが、それ以上に教職に誇りを持っている教員が多かった。しかし、南スーダンの教育がゼロ(あるいはマイナス)からのスタートであることは、多くの教員の共通認識であった。言語の問題は教員ばかりではなく、生徒にも同様の負担をかけている。住む場所や環境によって、英語、アラビア語、現地語が使われている。ジュバの子どもの中には、ハルツームで生活し、アラビア語が生活言語・教授言語であったが、独立後にジュバの学校に転校した者もいる。

研究の制約として、インタビューが英語型教員、英語の話せる生徒が中心になり、アラビア語型教員等からの意見を十分に聴取することができなかった可能性がある。したがって、今後の課題は、授業の実態に即して、英語型教員とアラビア語型教員が具体的にどのような授業展開を行い、その中で子どもたちにどのような学習に関する問題が生起しているかを探る必要がある。南スーダンの教育の将来展望に関しては、今後注意深く見守るべき課題であり、継続的な調査研究の必要性を強く認識している。このような課題はあるにしても、本研究の価値は、紛争後の南スーダンの初等教育と学校運営の実態について、学校現場において質的研究を行い、関係する人びとの声を少しでも汲み取ったことである。

教育を含む基本的サービスに関して、長い欠乏の歴史を持つ南スーダンは、「教育と学習を渴望している国」とも言われている⁽⁴⁴⁾。成人教育にこれだけの参加者と学習熱があるのは、このような背景からであろう。長期紛争後、平和がもたらされると、人びとの教育への志向性が高まる。教育が普及することによって合理的な考え方が広まり、紛争予防の側面が生まれてくるのである。

A校の30歳代の女性教員は、「学校では同僚との交流が楽しい。スタッフは友達のように兄弟のような存在でもあり、民族など関係なく、みんなでビツ

グ・ファミリーのようだ」と話した。学校という公正、平等な空間は、子どもたちだけではなく、人びとの社会的結束性を高め、南スーダン全体の困難な状況を変える潜在力があるように思える。

【注】

- (1) 栗本英世「新国家建設とコンフリクト 南スーダン共和国のゆくえ」富山一郎・田沼幸子編『コンフリクトから問う その方法論的検討』大阪大学出版会、2012年、35-69頁。
- (2) Ministry of General Education and Instruction, *Education Statistics for the Republic of South Sudan 2012*, 2013.
- (3) Sommers, M., *Islands of Education: Schooling, Civil War and Southern Sudanese (1983-2004)*, UNESCO/IIEP, 2005.
- (4) 例えば、World Bank, *Education in the Republic of South Sudan: Status and Challenges for a New System*. The World Bank, 2012; Gordon, B., *Education in South Sudan: Investing in a Better Future*, The Office of Gordon and Sarah Brown, 2012.
- (5) World Bank, South Sudan, World Development Indicators by Country, 2014. <http://data.worldbank.org/country/south-sudan> (2014年6月28日閲覧)
- (6) 栗本英世「深刻な南スーダン紛争 民族間で殺戮、遠のく国民和解」『エコノミスト』2月11日号、2014年、44-45頁。
- (7) Mayai, A. T. and Hammond, H., "The Impacts of Violence on Education in South Sudan," Policy Brief, July 1, The Sudd Institute, 2014. この結果は、ジョングレイ、上ナイル、ユニティの3州における調査にもとづく。
- (8) 南スーダンの人口密度は16.8人/平方キロメートルであるのに対して、ウガンダは181.8人、ケニアは75.9人であり、圧倒的に低い。
- (9) Adiebo, K. with Bandicra, K. and Zacchia, P., "Public Expenditure In South Sudan: Are They Delivering?" World Bank South Sudan Economic Brief, Issue No.2, 2013, p.8. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/02/17682880/public-expenditures-south-sudan-delivering> (2014年7月7日閲覧)
- (10) Deng, L. B., "Education in Southern Sudan: War, Status and Challenges of Achieving Education for All Goals," Respect, Sudanese Journal for Human Rights, *Culture and Issues of Cultural Diversity*, No.4, 2006, pp.1-27.
- (11) 栗本英世、2012年、前掲書。
- (12) OECD, "Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries," OECD, 2014, p.217.
- (13) 教育計画の実行に優先順位を付すことが難しいことについて、「誰もがすべてを一度に期待する (Everyone expects everything at once.)」(p.21) と表現している (National Education Forum / Local Education Group, "Appraisal of the General Education Strategy and Action Plan 2012-2017," mimco., 2013).
- (14) 中村由輝「南スーダンにおける社会変容と学校教育の歴史的変遷」『アフリカ教育研

究』第4号、2013年、44頁。

- (15) Government of Southern Sudan, *The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan*, 2011.
- (16) Ministry of General Education and Instruction, 2013, *op. cit.*, pp.46-50.
- (17) 学校数および就学者数を正確に把握できていない可能性が大きい。例えば、ジュバ郡のある地域教育局の場合、小学校が20校あることは職員が確認しているが、教育統計上に登録されているのは13校だけである。都市近郊の私立新設校を中心に、調査票を配布、回収ができていないことが考えられる。
- (18) ただし、ここ3年間、初等教育の就学者数が増えていないのは、帰還民など国内での人の動きが激しいことにも起因している。
- (19) 1年入学者数は、426,349人(2010年)、417,254人(2011年)、394,573人(2012年)と減少傾向にある (Ministry of General Education and Instruction, *Education Statistics for Southern Sudan 2010, 2011; Education Statistics for the Republic of South Sudan 2011, 2012*).
- (20) 教員の採点などの負担については、次の論文にも記述がある。Mikulska, A., "Schooling and Teaching versus Learning. The Challenge of Education in South Sudan," *Norrag News*, No.50, 2014, pp.91-92. この他、「ノートを見ないと保護者からクレームが来る」と話す教員も多数いた。
- (21) 紛争後の教授言語変更の例として、ルワンダの他に東ティモールも挙げられる。この事例に関しては、Simonsen, S. G., "The Authoritarian Temptation in East Timor: Nationbuilding and the Need for Inclusive Governance," *Asian Survey*, Vol. 46, No. 4, 2006, pp.575-596; 田平由希予「東ティモールにおける教育と言語—政治課題としての公用語と教授用語選択のダイナミズム—」『比較教育学研究』第35号、2007年、49-64頁; Taylor-Leech, K., "Language and Identity in East Timor: The Discourses of Nation Building," *Language Problems & Language Planning*, Vol. 32, No. 2, 2008, pp.153-180.等を参照。
- (22) ルワンダ教育省政策計画局長とのインタビュー記事 (McGreal, C., "Why Rwanda said adieu to French," *The Guardian*, 16 January 2009.)
- (23) Sommers, M., 2005, *op. cit.* 南スーダンの学校教育の変遷は、中村由輝、2013年、前掲論文に詳しい。
- (24) 栗本英世「内戦下で人びとはなにを食べていたのか—南スーダンにおける生業、市場、人道援助」松井健・名和克郎・野林厚志編『グローバル化と〈生きる世界〉生業からみた人類学的現在』昭和堂、2011年、251-295頁。
- (25) Academy for Educational Development, "Seeing the Reconstruction of Primary Education in Southern Sudan through EMIS 2006-2009," UNESCO, 2011.
- (26) 2012年の小学校・中等学校教員数は、それぞれ28,029人および3,231人であり、研修対象として想定している25,000人(5,000人×5年)に匹敵する。
- (27) 治安上の問題により、調査対象の学校はジュバ市内および近郊に限らざるを得なかった。
- (28) 例えば、G校においては政府雇用教員の初任給(375SSP)より若干安い給毎(320SSP)がボランティア教員に支払われている。ただし、ボランティア教員には住宅手当が出ないの

- で、実質的な年収は政府雇用教員の半額程度である。
- (29) 年配のアラビア語型教員は勤労意欲が低くなりがちであるが、アラビア語型教員に対しては、授業の準備を教員がチームとなって手伝っている(A校校長)。
- (30) Republic of South Sudan, *General Education Strategy, 2012-2017: Promoting learning for all*. Ministry of General Education and Instruction, 2012, p.36.
- (31) Ministry of General Education and Instruction, 2013, *op. cit.*, p.44.
- (32) 給与が支払われるのは完全に休暇の1月を除く11か月分になる。
- (33) PTA会合で保護者から「なぜお金を集めるのか」「何のために使っているのか」「子どもを指導していないだろう」と文句を言われ、厳しい言葉を投げかけられるという(A校校長)。
- (34) Ministry of General Education and Instruction, 2013, *op. cit.*, p.18.
- (35) 学校によっては質問票にある年齢別データを正確に提出できていない。
- (36) 「アラビア語は良くない。読めないし、我々の言葉ではない」という生徒もいる(G校4年男子)。一方で、生徒は「家で話す言葉、学校で話す言葉、街の中で話す言葉がすべて違うので混乱している」という(A校校長)。
- (37) Ministry of General Education and Instruction, 2013, *op. cit.*, p.49.
- (38) 以下の論文に、地元和学校は3年生までしかないため、叔父がジュバに女子生徒を連れてきた内容等のインタビューデータがある。Holmarsdottir, H. B., Ekne, I. B. M. and Augestad, H. L., "The Dialectic between Global Gender Goals and Local Empowerment: Girls' Education in Southern Sudan and South Africa," *Research in Comparative and International Education*, No.6, 2011, pp.14-26.
- (39) Ministry of General Education and Instruction, 2013, *op. cit.*, p.17.
- (40) Central Equatoria State, *Education Statistics for Central Equatoria 2012, 2013*, p.14.
- (41) 比較的裕福な中間層も増えている。ある教育省の中堅職員は、長女を私立校に通わせ、授業料を月額600SSP(約200ドル)払っている。
- (42) 男子が働く場合が特に多い。例えばG校8年生の場合、その仕事内容と賃金は、1週間で100個のブロックを製作して150SSP、乗合ワゴンバスの車掌として1日働いて30SSP、建築現場で1日働いて25SSP、バイクタクシーの運転手として最大60SSPというものである。物価および学校で徴収される費用もケニアやウガンダに比べても高額であり、就学を維持することは容易でない。
- (43) 政府が進める「代替教育システム(Alternate Education System: AES)」における就学者数は220,909人(2012年)である。小学校就学者数(同年、1,365,757人)の16.1%に相当する。ジュバ市内の中心地にある施設では、午前中に通常の小学校が運営されており、午後 AESの一環として、成人向けのプログラムが開講されていた。政府が特別に定めたALPプログラムではなく、通常の小学生と同じカリキュラムに従い、教科書も同じものを使用していた。教員は16人、生徒数は342人(男178人、女164人)である。校長は37歳の元軍人だがジュバ大学の現役学生である。
- (44) Deng, L. B., 2006, *op. cit.*, p.13.

The Realities of Primary Education and School Management in Post-Conflict South Sudan: Change in the Medium of Instruction

Nobuhide SAWAMURA (Osaka University)

Kaoru YAMAMOTO (Graduate Student, Osaka University)

Seiji UTSUMI (Kyoto Women's University)

South Sudan obtained independence in 2011 after decades of conflict. This conflict partly resulted from a war against the Arab-led Sudanese government by non-Arab anti-government Africans, i.e. the Sudan People's Liberation Army (SPLA). Due to the conflict, the vast majority of people missed educational opportunities.

In post-conflict countries, it often happens that the new government introduces the new medium of instruction along with replacing the official language. In South Sudan, it was changed from Arabic to English. This move had a great impact on people's daily lives and school education, particularly teachers. The international community is keen in providing South Sudan with significant assistance, but this has also created an aid-dependency syndrome, particularly in the situation where administrative capacity is considerably low. A high-ranking official in the Ministry of Education confessed during a donor meeting that, "We understand how to fight a war, but we do not know how to provide education. Therefore there are no other ways except to ask for your help." External consultants have collected essential educational data, and aid agencies and their affiliated researchers have conducted an education sector study. However, independent researchers working in education are very rare because of tight security in the country. Aid-related researchers conduct studies in order to grasp overall pictures of education systems, yet while focusing on quantitative macro data pay little attention to individual schools. Although educational statistics appear to be rich in information, the realities in schools are not as easily measurable. Moreover, there are always limitations in accuracy and validity in such quantitative figures.

The purpose of this study is to explore the realities of primary education in South Sudan from the perspectives of teachers, students and parents by employing a qualitative approach. We particularly focus on the impact of changing the medium of instruction on the operation and management of individual schools, and people's behavior towards education. Fieldwork was carried out twice in 2013 for a total period of 4 weeks, which principally covered the four primary schools located in Juba County.

Interviews were made among some fifty stakeholders. We also observed the operation and management of schools and the deployment of teachers with particular attention to their working conditions and teaching styles in class.

This study revealed the following five observations, which have occurred due to the change in the medium of instruction: (1) The emergence of 'Arabic-pattern', 'English-pattern' and volunteer teachers: Arabic or English-pattern teachers are categorized based on the language taught in secondary schools or/and teacher training institutes. Volunteer teachers, who are employed and paid by individual schools, are all English-pattern. They are expected to teach in the upper-grade classes where Arabic-type teachers cannot teach since the medium of instruction is English. (2) A disproportionate number of deployed teachers and a prevalence of teacher absenteeism: Efficient deployment of teachers remains challenging. Arabic-pattern teachers are limited in their ability to communicate in English. There is often an excess of teachers in urban schools in order for the Arabic-pattern teachers to remain. On the other hand, many rural schools lack teachers and absenteeism is common partly because of the poor public transportation system. (3) The collection of school management funds and the burden of remuneration for volunteer teachers: The government encourages cost sharing in education. Each school needs to employ English-pattern volunteer teachers to substitute for Arabic-pattern teachers. The personnel expenses for volunteer teachers have to be covered by each school and the financial burden on managing a school is significant, particularly in rural schools. (4) An influx in the enrollment of over-aged children, since most of them missed school in the duration of the conflict. The mass migration of families with children has been taking place since the conflict. For example, children who are educated in Khartoum can speak only Arabic, but at school in Juba they are taught in English. This language barrier hinders effective learning and sometimes results in grade repetition. (5) The perception of education as a lucrative business venture and the rise of private schools: English-medium private schools are currently booming. In Juba County, for example, the number of private schools exceeds that of government schools. Even poor families are concerned with quality of education provided. They are willing to pay school fees and send their children to private schools as the quality of such school is perceived to be better. This quality frequently applies to the quality of English language instruction.

This research is limited by the imbalance of informants in terms of language pattern; interviews primarily covered English-pattern teachers. Therefore, further study should consider the perspectives and classroom teaching of Arabic-pattern teachers, who comprise the majority of South Sudanese teachers, along with those of English-pattern teachers, and examine what kinds of difficulties

their students have been facing in class. Tight security also hindered fieldwork outside Juba County, making it difficult to observe schools operating in more difficult circumstances. Nevertheless, this study is of great value in exposing the realities of individual schools through a case study in post-conflict South Sudan.

It is often said that South Sudan is "a nation thirsty for education and learning" by having been denied by such opportunities for many years. A young female teacher mentioned that, "Working with my fellow teachers in school is enjoyable. The staff members are like friends and brothers/sisters regardless of their ethnicities. We are like a big family." School is a space that secures equity and equality for children, making an impact on all people, and appears to enhance social cohesion in society. School can and must have a potential role of relieving the current predicament of South Sudan.



LETTER TO THE EDITOR

Global Health Action: surviving infancy and taking first steps – the window is open, new challenges for existing niche may enlighten global health

With reference to the editorial 'Global Health Action: surviving infancy and taking first steps', we commend the success of the innovations in this newly established open-access global health journal, which sets a challenge to the world of scholars who deal with global health as an academic topic (1). The strategies of publishing Capacity Building and Study Design papers, as well as PhD Reviews, and providing mentorship have, in our opinion, not only filled the niches but have also bridged the 10/90 gap in health research that exists in global health (2, 3).

We welcome the Capacity Building article approach, as many overseas development assistance projects emphasize the importance of the process rather than the outcome, in order to ensure sustainability. Much time is required to foster mutual trust, achieve consensus, and plan a viable program in partner countries. Important lessons are learned throughout this process, and we strongly believe that sharing such lessons will help ensure the sustainability of both policy dialogs and the development which the project has nurtured (4). However, scientific journals on global health, other than *Global Health Action*, stress on a results-based approach and provide no opportunity to include these important lessons. We also expect the Study Design articles and PhD Reviews to provide a rich reservoir of ideas and advice and, as such, to provide a valuable knowledge base. In Japan, some of the young researchers coming from low- and middle-income countries are bureaucrats with access to national data, and their work has the potential to yield high-quality research evidence. They can certainly benefit from the mentorship provided by *Global Health Action*.

Finally, we support *Global Health Action's* concept of publishing article translations as supplementary online material, as this provides an avenue for getting research in other languages into the published literature. For example, in Japan, we have valuable experience in research and discussion on global health topics; unfortunately, such experience is documented in the Japanese language, making it impossible to share our discussion globally. This is no doubt the situation with other languages. Thus, we propose that *Global Health Action* should invite editors familiar with languages other than English. The invited editors could have three roles: 1) Organize special supplementary issues that deal with hot topics discussed in their respective countries. The editors could invite the contributions of several authors from these countries, write

editorials that reference articles in other languages, and perform the role of contributing editor (as is already done in *Global Health Action*) (5). 2) Introduce a curated selection of English abstracts of articles on themes that may attract international readers. 3) Check for plagiarism in the original-language article. We expect that editors who perform the aforementioned functions would make *Global Health Action* a very global journal.

Acknowledgements

This research was funded by the Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan.

Conflict of interest and funding

We declare that we have no conflict of interest and funding.

Kenzo Takahashi

Department of Epidemiology and Public Health
Graduate School of Medicine
Yokohama City University, Yokohama, Japan
kt_intl_@ja2.so-net.ne.jp or kenzo_gh@yokohama-cu.ac.jp

Jun Kobayashi

Department of Global Health, School of Health Sciences
University of the Ryukyus, Okinawa, Japan

Kazuhiro Kakimoto

Department of International Assistance
College of Human Sciences and Health
Osaka Prefecture University, Osaka, Japan

Yasuhide Nakamura

Department of International Collaboration
Graduate School of Human Sciences, Osaka University
Osaka, Japan

References

1. Ng N, Byass P, Wall S. Global Health Action: surviving infancy and taking first steps. *Glob Health Action* 2013; 6: 22815.
2. Ramsay S. No closure in sight for the 10/90 health-research gap. *Lancet* 2001; 358: 1348.
3. Kilama WL. The 10/90 gap in sub-Saharan Africa: resolving inequities in health research. *Acta Trop* 2009; 112(Suppl 1):S8-15.
4. Takahashi K, Kobayashi J, Nomura-Baba M, Kakimoto K, Nakamura Y. Can Japan contribute to the Post Millennium Development Goals? Making human security mainstream through the TICAD process. *Trop Med Health* 2013; 41: 135-42.
5. Wall S. Editorial: Global Health Action – fuelling a hands-on approach to global health challenges. *Glob Health Action* 2008; 1: 1822. DOI: 10.3402/gha.v1i0.1822.

Japan's emerging challenge for child abuse: System coordination for early prevention of child abuse is needed

Kenzo Takahashi^{1,*}, Hideyuki Kanda², Nagisa Sugaya²

¹Graduate School of Public Health, Teikyo University, Tokyo, Japan;

²Department of Epidemiology and Public Health, Graduate School of Medicine, Yokohama City University, Kanagawa, Japan.

Summary

At the end of 2013, a Japanese newspaper reported that 4,173 children were unidentified or missing in Japan. The article concluded that child abuse was a matter of national concern. In examining the strengths and weaknesses of Japan's welfare system in regard to child abuse, it would seem that a weakness exists with regard to its ambiguity on the roles of different officers who contact suspected cases. Although three types of officer (health, welfare, and police officers) can take charge, child abuse cases might be missed because the division of labor varies between the different types of officer. However, a strength exists in the periodical pediatric health check system that is in place in each of Japan's 1,742 municipalities. To efficiently implement early intervention for child abuse, it is necessary to rearrange the division of labor among the three types of officers to clarify who should intervene in suspected cases.

Keywords: Child abuse, Japan, pediatric health checks

Child abuse is a national concern in Japan. The number of child abuse notification cases is increasing (1). The Japanese police report that 32 children were killed by abuse in 2012. Of the 59,919 cases that resulted in notification in 2011, physical abuse accounted for 36.6%, followed by neglect (31.5%), psychological abuse (29.5%), and sexual abuse (2.4%) (2). Worldwide, the estimated number of homicide deaths in children under 15 amounts is approximately 34,000 (3). Gilbert *et al.* report that about 4-16% of children experience physical abuse and that one in ten is neglected or psychologically abused. As for sexual abuse, between 5% and 10% of girls and up to 5% of boys are exposed to penetrative sexual abuse during childhood (4).

The difficulty in early detection of child abuse is that it usually occurs behind closed doors in a home environment, and that the main players in the abuse, usually parents, may be unaware that they are committing abuse. In Japan, this is further complicated by the fact that people nearby who suspect child abuse

may be reluctant to notify authorities because it tends to be viewed as a family affair. Thus, the true situation of child abuse is likely to be hidden. Those who engage in the management of child abuse view it as a difficult challenge (5).

On December 31, 2013, *The Yomiuri Shimbun* (a Japanese newspaper) reported that 4,173 infants were unidentified or missing in Japan, and concluded that child abuse was a matter of concern (6). The article reported that the newspaper had conducted a questionnaire survey targeting all of Japan's 1,742 municipalities in November 2013. Each municipality notes instances of non-attendance at periodical pediatric health checks; 334 municipalities showed the probable existence of missing infants. Some municipality officers were reported to have conducted home visits to check if the children were brought up in a safe environment. Others reported that they only performed a phone or mail survey and simply asked whether the infants in question were being nurtured properly. The article concluded that Japan has no surveillance system for identifying missing children with regard to cases of possible child abuse.

From the above-mentioned article, we see the strengths and weaknesses of Japan's welfare system for children and gain a clue as to how the early prevention

*Address correspondence to:

Dr. Kenzo Takahashi, Graduate School of Public Health, Teikyo University, 2-11-1 Kaga, Itabashi-ku, Tokyo 173-8605, Japan

E-mail: kenzo.takahashi.chgh@med.teikyo-u.ac.jp

of child abuse might be achieved. With regard to early detection, the weakness of Japan's system is in the ambiguity of the roles of the different types of officer who make contact with suspected child abuse cases. Throughout Japan, three types of officer (police, welfare, and health officers) can, in principle, take charge in cases of child abuse.

While health officers take charge in the health service (including through consultation of parents suspected of abuse), welfare officers are generally in charge of managing child abuse cases. Welfare officers collect information on notifications of abuse from neighbors of the families in which child abuse is suspected and hospital staff, including medical doctors. Aside from these points of contact, police officers receive notification in cases where law enforcement might be necessary.

The roles for identifying child abuse seem to be deliberate because there is an overlap in the roles of the three types of officer. However, child abuse cases might be missed due to the lack of clear definition. In fact, while the number of notifications has increased year by year, there has not been a corresponding decrease in the number of confirmed child abuse cases. In the Netherlands, pediatricians are trying to detect child abuse among children who present to the emergency department (7). Learning from these practices, Japanese pediatricians are also trying to identify abuse cases at the emergency department and several manuals have been published and circulated (5). However, the efficacy of this type of medical approach has a limitation in that its basic focus is on the detection of physical abuse. We believe that a population-focused approach would be more effective in the early detection of child abuse.

A possible avenue for a population-focused approach to child abuse prevention in Japan exists in the periodical pediatric health check system, which is in place in every municipality of Japan. Health checks are provided, free of charge, for children aged 3-4 months, 1.5 years and 3 years (8,9). All of the target children are registered and health officers at their corresponding municipalities have contact with parents. Thus, it would

seem to be relatively easy to monitor attendance of pediatric health checks.

Properly utilized, pediatric health checks could provide an innovative and functional avenue for facilitating the early prevention of child abuse. For that purpose, it is necessary to redefine the mandate of the pediatric health check system and to rearrange the division of labor among health officers, welfare officers and police, in order to clarify who should intervene in cases where child abuse is suspected.

References

1. Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan. Child Abuse Prevention Measures. Ministry of Health, Labour and Welfare, Tokyo, Japan, 2011.
2. Cabinet Office, Japan. White Paper on Children and Young People. 2013. Cabinet Office, Tokyo, Japan, 2013.
3. World Health Organization. Fact Sheet: Child Maltreatment. World Health Organization, Geneva, Switzerland, 2014.
4. Gilbert R, Widom CS, Browne K, Fergusson D, Webb E, Janson S. Burden and consequences of child maltreatment in high-income countries. *The Lancet*. 2009; 373:68-81.
5. Japan Pediatric Society. The Manual for Child Abuse Management (2nd ed.). Japan Pediatric Society, Tokyo, Japan, 2014.
6. Whereabouts of 4,200 kids in Japan unknown. The Yomiuri Shimbun/Asia News Network. Tokyo, Japan, Dec 31, 2013 (in Japanese).
7. Teeuw AH, Derkx BHF, Koster WA, van Rijn RR. Educational paper: Detection of child abuse and neglect at the emergency room. *Eur J Pediatr*. 2012; 171:877-885.
8. Nakamura Y. Maternal and Child Health Handbook in Japan. *Japan Medical Association Journal*. 2010; 53:259-265 (in Japanese).
9. Yoda T, Takahashi K, Yamauchi Y. Japanese trends in breastfeeding rate in baby-friendly hospitals between 2007 and 2010: A retrospective hospital-based surveillance study. *BMC Pregnancy Childbirth*. 2013; 13:207.

(Received June 9, 2014; Revised August 1, 2014; Accepted August 2, 2014)

