

ケニア農村部の初等教育の公正性と包摂性 ——公立と私立の二項対立分析の再考——

Equity and Inclusion in Rural Kenyan Primary Education: Reconsidering Public and Private Dichotomy Analysis

西村 幹子 NISHIMURA, Mikiko

● 国際基督教大学
International Christian University

Keywords 公正性, 包摂性, 初等教育, 公立私立, ケニア
equity, inclusion, primary education, public-private, Kenya

1. 研究の目的

すべての人に公正で包摂的な質の高い教育を保障することを謳った持続可能な開発目標（SDGs）の達成年まであと6年半となり、各国の教育政策に公正性や包摂性が記載されているのを目にすることはもはや珍しいことではない。すべての子どもに小学校を卒業させることで良しとする、単純明快なMDGs（2000-2015）とは異なり、SDGsにおいてはターゲットとなる指標が最低限に絞られ、各国の文脈に沿った目標の達成の仕方に幅が持たされているように見える。それと同時に、SDGsにおける目標は、公正性、包摂性、持続可能性といった、理念としては普遍的価値をもちうるものの、可視化することが難しい概念がちりばめられており、より各国の文脈的理解が要求される。

教育の公正性や包摂性の議論の中で多くの途上国においてよく取り上げられる議題に、私立校の台頭という課題がある。MDGsによって強力に推進された初等教育普遍化政策の中で、初等教育の授業料が多く途上国において無償化され、就学率が上がる一方で、低額私立校が急増した。こうした中、授業料を払って私立校に行ける者と行けない者の格差の拡大を懸念し、新自由主義は社会

的結束や公正性を阻害している、と警鐘を鳴らしたり（例えばUNESCO, 2021）、私立校がいかに少人数制教育と給与が低い教員に対するインセンティブ・スキームを駆使して、効率的に子どもたちの成績を上げているかを貧困層の需要との関連から分析する論文が、主にサブサハラアフリカ地域や南アジア地域で過去20年間に多く出版されてきた（例えばDixon, 2013; Oketch & Ngware, 2010; Tooley, 2013）。筆者も、ケニアにおいて2003年の初等教育授業料無償化政策後に私立校が急増し、農村部においても私立校に通う子どもが増加した状況について、パネルの世帯調査を基に報告したが、その中で不可思議だった点は、農村部の最貧層の間でも無償化政策の下で私立校に通う子どもが増えているということであった（Nishimura & Yamano, 2013）。ここには、貧しい＝私立校に通えない、という単純な図式だけで説明できない現状が隠されている。単に成績を効率的に上げているということだけが、多くの農村部の子どもたちを私立校に送るインセンティブを説明しきれないだろうか。Edwards et al. (2020) は、メキシコの私立校を事例に、私立校が必ずしも営利目的で効率性を重視しているとは限らず、特に社会経済的に困難な地域においては、よりコミュニティ全体の

ニーズに応える形でケアの役割も果たしていることを指摘した。途上国において、なぜ貧困層が低額私立校を選択するのかという問いに答える丁寧な質的調査の必要性も指摘されている (Ohba et al., 2021)。公正性と包摂性という観点から見ると、私立校、公立校という二項対立的な学校運営の見方を超えた意味を再考することで、貧しいながらも私立校を選択する意味を理解できるのではないだろうか。

2. 研究の方法

本フィールドノーツでは、ケニア農村部カジャド・カウンティのマサイ族の村にある公立校と、コロナ禍を経てなお生き残っている農村部の低額私立校が、公正性や包摂性をどのように捉え、自らの役割を教育制度の中に位置づけているのかについて明らかにする手始めとして、2023年3月にケニアの東南部カジャド・カウンティ、ロイトキトック・サブカウンティにおいて2校の私立校および4校の公立校の校長／教員と地方教育行政官のインタビュー結果から、試験的な視角を提示したい。この地域は歴史的にも教育普及が遅れた地域で、貧困率、非識字率ともに全国平均よりも高い。筆者は2013年からこの地域に入り、さまざまな量的、質的調査を実施し、外務省のNGO連携促進無償資金協力によるプロジェクトを2017年から2020年まで実施した実績を有している。

インタビューした公立校は、プロジェクト対象でもあり、長年の付き合いのある学校である。私立校は今回初めて訪問したが、共通の知り合いもあり、信頼関係がある程度あることを前提に、比較のカジュアルな雰囲気ですぐ1時間～1時間半のインタビューが行われた。

3. フィールド調査の暫定的な結果

3.1 公立と私立の教員の認識にみる公正性と包摂性

表1は、行政官や教員たちの語りから、公正性と包摂性の定義に該当する箇所を抜き出したもの

である。公立校の教員と行政官の方が、状況が不利な子どもたちに特別な配慮をすることに言及しており、私立校の教員はより平等性を共通の価値として挙げている。公立校教員が、状況が不利な子どもたちを形成する要因として挙げたのは、障害、経済的困窮、ジェンダー（主に女子）である。私立校の教員は、平等性を確保する際に必要なカテゴリーとして、人種、民族（マサイ族とそれ以外）、宗教、障害を挙げた。

表1を概観すると、やはり私立校には特定の経済的背景を持った子どもしか集まっていないという同質性ゆえに、公正性よりも平等性が強調されるのではないかと、という解釈が成り立つようにみえる。特に、障害児の受入については、私立校は特別支援教育専門の教員を有しておらず、体制が整っていない。しかし、教員のスタンスには多様性があり、かつ教員も公立校と私立校のどちらにも勤務経験があるため、必ずしも公立私立の軸で公正性や包摂性を捉えきれないことが明らかになった。

3.2 公立校の教員の視点

まず、公立の教師の語りから、教師の持つ視点の背景に注目しながら、公正性や包摂性に関連する視点を見てみたい。公立校農村部Cの学校の教頭は牧師の資格をもち、出身地域で教員歴29年のマサイ族の男性である。29年間教員をしているが（現在50歳）、学校教育が地域に受け容れられてきたと感じている。1980年代から1990年代までは、学校教育に対する抵抗があり、マサイの家族の中では、優秀な子どもは家畜の世話、そのほかの子どもが学校に行く、という価値観であったが、現在は、学校に行くことが習慣化してきた。自分自身もマサイ族の男性として、教員養成校に行くことを選択したことで、モラニズム（マサイの戦士になるための集団生活を通した成人儀式）という伝統的な儀式を経っていないことで差別されてきた¹⁾。例えば、村の食堂で自分が食べようとすると他の人が去って行ったり、自分に話しかけたりしてくれない。また、生徒の親が同じ年代の男性だと、自分から教えられることはない、と

表1 公正性と包摂性に対する考え方

回答者・学校基本情報	定義
教育行政官1 Curriculum Support Officer	生徒と教師の間での異なる能力を前提として、 平等な機会 を提供すること。生徒の能力に応じて異なる対応をすることで、可能になる。施設、設備、学習教材を含む。
教育行政官2 District Education Officer	奨学金等による アクセス 、 教育機会 の提供・維持、パフォーマンスを伴う 修了 の3つの側面から考える必要があるもの。
公立校郊外*A 教頭、シニア教員 生徒数：548名 徴収額：500シル／学期 修了試験成績：200点台前半	チャレンジのある子ども たちにどのように 平等な学習機会 を提供できるか。そのためには、女兒にトイレを提供したり、障害教育を担当する教員を配置（2名）している。特に追加の財源があるわけではないが、弱視の子どもは前に座らせる、教員は学習が理解できているかを発達障害の子どもに適宜確認する等々と配慮している。
公立校農村部B シニア教員 生徒数：627名 徴収額：低学年800シル、高学年1000シル／学期 修了試験成績：200点台半ばから後半	公正性とは、「 より恵まれない子どものために平等な機会 を提供すること」で包摂性とは、「 不利な状況の子ども たちを気遣い、含めること」
公立校農村部C 教頭 生徒数：252名 徴収額：300シル／学期 修了試験成績：300点程度	公正性は教育において 価値と関心 である。お互いに関心を持ち、慈しみ合うという価値を育て、そのメッセージを学校から家庭に伝えることで 社会を変える こと。包摂性は、男子女子を差別せず、男子と女子が一緒に座り、グループワークなど協働することを通してリーダーシップの 機会をさまざまな児童に与える ことである。
私立校郊外*D 校長、シニア教員2名 生徒数：800名 授業料：1～3年が8600シル、4～8年が8300シル。寮生は年間17,000シル／学期 修了試験成績：300点台後半	すべての子どもたちを平等に扱う こと。例えば、①スナックをすべての子どもたちに同じものを提供している、②すべての子どもたちに同じ制服を与える、③ムスリムやクリスチャンなど多宗教を受け入れ、お祈りのため土曜日に欠席することも許す、④学習障害の子どもを受け入れ、適宜特別支援学校と協力している。
私立校郊外*E 校長、シニア教員2名 生徒数：463名 授業料：低学年は6500シル、高学年は8000シル 修了試験成績：300点台後半	校長「公正性とは、能力や肌の色などの背景に依らず、 すべての子どもに平等な扱い をすること」。包摂性とは、「すべてのこどもにアクセスを保障し、 平等な機会を提供 すること」。シニア教員1（女性、家庭科担当）「公正性とは、民族に依らず誰もが参加できること」。包摂性とは、「制服などを統一することで、 すべての子どもを同じように扱う こと」。シニア教員2（男性、8年生数学担当）「公正性と包摂性とは、民族や言語などに依らず、 すべての子どもを平等に扱い、すべての過程を共有 すること」

注：*郊外とは、比較的幹線道路に近く、地方の中でも商店などへのアクセスが比較的ある、という程度の環境という意味で使用している。

出所：筆者作成

言って、子どもを連れて帰ってしまったことがあった。生徒の成績で結果を出すことで、今では親たちから謝罪され、学校教育の価値が受け入れられているようだ、と語る。このような自分の背景を受けて、教育を特定の文化のために受けられない子どもに配慮し、教育の価値と関心を広げることで、社会を変える取り組みが公正性には含まれると考えるに至っている。つまり、不利な環境の子どもを固定的に捉えず、教育を価値の軸ととらえ、文化は変えられるというスタンスを取っているのが特徴的である。

次に、農村部公立校Bのシニア教員はマサイ族ではない男性で、公正性に配慮した特別な介入をどのように行っているのかを具体的に語った。例えば、貧しい家庭の男児で非常に成績が良い生徒を教員の努力で救ったケースがある。父親が飲酒過多で働かず、母親は農作業で賃金を得ているが、中学校に行くだけの費用を捻出できなかったため、教員が一人2000シル²を寄付し、コミュニティでハランベ³（伝統的な募金活動）をして1年目の授業料を捻出した。その後、この児童は、カウンティ政府³から奨学金を得て、現在、中学3年生であり、休暇に帰ってくると必ず面談して勇気づけているという。また、コロナ禍では、20名ほどの女兒が妊娠のため退学し、1～2名が出産後に戻ってきたが、一人はまた妊娠して退学した。妊娠する主な理由は、生理用品を買うためのお金を捻出するため、300シル（300円程度）でビジネスマンや農家の男性と性交渉をするためである。女兒が妊娠すると母親が責められ、相手の男性が子どもを引き取ったり、女兒と結婚したりすることはなく、女兒の父親が結婚相手を探してくる。一度母親になると学校に戻ることは非常に難しい。こうした女兒の早婚に関しては、教員やチーフ（末端の行政官）が親のところに行き、逮捕される可能性等⁴について話すようにしている。

公立校郊外Aの教頭はマサイ族男性、シニア教員はマサイ族女性である。教頭はかつて公立校教員の3分の1から4分の1の給与で農村部私立校に勤務していた。私立校では点数を上げるブ

レッシュヤーがきつかったと語る教員は公立校の教員となり幸せそうである。また、二人とも口を揃えて、マサイの文化は、社会主義的で、皆で丸となってチームで動く習性があると話し、お互いに助け合うことを重視するため、差別などはなく、むしろ子どもたちの方から教員に、障害のある子どもの教室内的ニーズについて訴えてくることが多いという。

また、2016年に試験的に導入され、2018年から全国展開されているコンピテンシーを基盤とした新カリキュラム（CBC）には、作文などがあり、以前のカリキュラムのように単純に答を求める形式でないため、ペンで表現することが苦手な子どもにとっては能力を発揮しにくいかもしれないが、その他の実践的な科目においては、そのような子どもは能力を発揮する傾向になるため、より包摂的ではないかと話した。CBCの趣旨は、どの子どもも持っている能力を発掘し、音楽や体育を含めた科目を分野横断的に学校教育の中で平等に扱うことを謳っているため、学術偏重からの脱却が期待されるとする。1985年から採られていた8（初等）-4（中等）-4（高等）制度と呼ばれる教育制度は、当時、初等教育退学者が多いことに鑑み、労働市場に出てから困らないように職業教育を導入し、初等教育の年数を伸ばしたが、その後、機材などのメンテナンスがうまくいかず、財政難もあり、学術的な色彩の濃い教育に成り代わってしまった。現在のCBCは、2（就学前）-6（初等）-3（前期中等）-3制（後期中等）を取り、2-6-3年の基礎教育の中で、学術的な科目だけでなく、すべての分野を平等に扱うことを重視しているため、以前よりも職業教育と学術教育の間の壁や職業選択の壁が取り払われていると考えているようだ。ただし、政府の訓練やCBCの訓練の中では、公正性や包摂性が議論されることはあるが、障害児をどう教育に取り込むか、といった文脈で議論されることが多いという。

3.3 私立校の教員の視点

私立校については、2つの学校の背景はそれぞれ異なるが、どちらも元公立校の教員によって設

立され、教員対生徒比率を25～40人に保っており、公立校のクラス当たりの規模の2分の1から3分の1であるところが共通している。私立校Dは2009年に公立小学校を定年退職した教員によって設立された。この教員は貧しい家庭に生まれたが、小学校3年生のときにある小学校教員に憧れ、中学を卒業して働いて貯金した後、教員養成校に進み、公立小学校教員となった。その後、パフォーマンスの良い公立校に勤務したことをきっかけに、自分で学校を創立したいと考えようになった。特に、公立校で食事をとれない子どもたちに触れ、子どもたちの栄養に気を配る学習環境を実現したいと考えた。この学校の特徴は、11時に全員に食事が提供されることである。おかゆと揚げパンと卵が週1回、米と豆とキャベツが週3回、ウガリと肉が週2回で提供される。コロナ禍で学校が閉鎖された際には、教員に給与を支払うことはできなかったが、学校のオーナーが、学校の倉庫にある給食用の食料をすべて教師に分け与えて危機を凌いだことも、教員の学校に対する感謝と忠誠心に繋がっている。

年間授業料は、幼稚園が20,600シル、1～3年が25,700シル、4～8年が24,900シルで、寮生は年間51,000シルである。ダイレクター（学校の設立者）が知り合いの学校関係者に声をかけ、ニーズベースで子どもをリクルートし、毎年5人は授業料を免除して入学させている。また、カナダのある家族が10名の女兒の授業料を支援している。他の私立校と異なり、教員は定着して数年以上勤務する。教員の給与は本人の資格や経験によって決まり、ダイレクターとの交渉もあるため、公にされていない。公立校教員よりも低い人もあれば、高い人もある。800人の生徒に退学や留年はないが、転校は一般的で、公立から転校してくる場合と、公立に転校する場合がある。その主な理由は、親の財政状況で、授業料が払えるかどうかが鍵であるが、授業料については、支払いを待ったり、現物支給（ウガリなど農作物）も認めている。

公正性と包摂性については、社会経済的に不利な立場にある子どもや学習に時間がかかる学習者が対象になると考えている。学習障害の子どもも

受け入れ、適宜特別支援学校と協力して、2年間特別支援の公立学校に送り、また戻して初等教育修了試験を受験させる等、児童のニーズに応じて対応している。また、地域全体を巻き込むことで地域の貧困削減に寄与するよう配慮している。例えば、給食プログラムや建設など、仕入先はすべてコミュニティであり、特に親たちから買われている。また、用務員や給食準備等もコミュニティから雇用することで、コミュニティや親の雇用促進にもなっており、一緒に働いているという感覚があるという。

私立校Eは、2001年に教員たちのグループによって設立された。殆どの生徒が地域周辺から来ている。授業料は、幼稚園が年間一人当たり15000シル、低学年は19500シル、高学年は24000シル、前期中等教育は31,500シルである。授業料を支払えない場合、すぐに退学ということはないが、新型コロナウイルスの蔓延の影響でビジネスがうまくいかなかった家庭など10名が公立に転校していった。初等教育修了試験の成績は平均で500満点中、350～370と高い（周辺の公立校では250前後）。学校の親たちの教育熱が高い傾向にある。マサイ族の女性で識字がないのは、本人の能力や努力とは無関係なので、識字を持たなくても関心が高い親がいるという。学校の経験がない親の方が、自分たちが苦勞している分、学校のありがたみが分かっていることもある。

教師は、朝6時から午後6時まで働く長時間労働に耐えている。教員の勤務時間が長いので、より多くの時間を理解に時間がかかる生徒に費やしている。校長は、公正性と包摂性は、授業を通して愛と一体性が感じられるような教育を展開することが必要で、学習者に便益を与えると話す。例えば、教科書が一クラスに3冊しかなければ、それらを皆で共有するという経験を通して、皆で学ぶことを覚える。また、マサイ族が大多数であるが、学校では英語とスワヒリ語のみを使用することにして、マサイ語が分からない子どもたちが排除されないように気を付けている。これは親も同じで、集会などにおいても使用言語は英語とスワヒリ語としている。3人の母親がマサイ語しか話

せないため、その場合は通訳をつける。さらに、給食を支給することで、みなが同じものを食べ、一つの場を共有することで平等性を享受していると認識している。

生徒のうち10名程度が軽度の障害がある子どもであり、他の親たちがその子どもたちに教師の注意が行くことに懸念を示すこともあるため、説明が必要なときもある。CBCは理論よりも実践的であるため、非常に良いと思うと評価している。家庭科では調理の授業もあり、子どもたちは楽しんでいる。先述の公立校教員と同様、CBCでは学術的な分野だけでなく、実践的な分野のスキルや能力も重視するため、より包摂的であると言える。ただし、親の期待は、まだ学術的に成功して大学に進学し、ホワイトカラーの仕事に就くことに偏っているという。CBCは親の負担が大きいため、その意味では公正性に懸念があるかもしれないとも話す。公正性と包摂性については、親があまり理解していないので、より多様な子どもを含むように、例えば障害児を受け入れるなどして、実際に一緒に学ぶことで多様性を享受する心を育てたいと展望している。

4. 暫定的な考察

前項でみたように、対象地域における学校の公正性と包摂性は、校長や教員の背景にある考え方や経験、マサイ族の文化、地域との関係性に依っており、必ずしも私立校、公立校という二項対立軸で捉えられるものではない。私立校がすべて市場中心のビジネスという観点から行われているわけではなく、むしろ元公立校の教員の熱意と地元へのコミットメントに支えられている場合もある。また、公立校よりも地域に根差していることがあり、雇用促進や現物支給、仕入れなどによって実質的に地元の経済にも貢献している。また、経営者が資金の使途を含めて柔軟に采配を揮えることから、教員を厚く処遇することによって教員のモチベーションが継続できることもあり、校長や経営者の人柄やコミットメントの影響が大きい。

公正性や包摂性へのアプローチに関しては、個別の子どもに対するものだけでなく、地域全体を巻き込むものがある。私立校には、特に教員へのインセンティブ・スキームや地域の人びとの雇用や地域からの物品の搬入を通して、より地域との関係性を築くことができるという長所もある。これはEdwards et al. (2020) のメキシコの事例研究と共通しており、私立の学校がコミュニティとの関係性や学校創立者への信頼によって機能していることを示している。今後の研究としては、近接する私立校と公立校をより慎重に観察し、生徒や教師が捉える公正性や包摂性の状況についてより理解を深めていきたい。

注

- 1 モラニズムは、マサイ族男性の世代間のグループの結束を維持する役割を果たしており、これを経ない男性はコミュニティの一員として受け入れられないという慣習があった。
- 2 1ケニアシリングは約1円。
- 3 県規模の行政単位
- 4 ケニアの法律では、2年間の懲役、数万シルの罰金

引用文献

- Dixon, P. (2013). *International aid and private schools for the poor: Smiles, miracles and markets*. Edward Elgar Publishing.
- Edwards, D. B., DeMatthews, D., Spear, A., & Harley, H. (2020). Connecting parental involvement, adult education, and community organizing through social justice leadership: Lessons from Ciudad Juarez, Mexico. In Nishimura, M. (Ed.), *Community participation with schools in developing countries: Towards equitable and inclusive basic education for all* (pp. 75-87). Routledge.
- Nishimura, M. & Yamano, T. (2013). Emerging private education in Africa: Determinants of school choice in rural Kenya. *World Development*, 43, 266-275.
- Oketch, M. & Ngware, M. (2010). Free primary education still excludes the poorest of the poor in urban Kenya. *Development in Practice*, 20(4-5), 603-610.
- Ohba, A., Ohara, Y., & Okitsu, T. (2021). A critical review of the literature on low-fee private schools: Whose reality counts?. *Africa Educational Research Journal*, 12, 63-72.

- Tooley, J. (2013). Challenging educational injustice: 'Grassroots' privatisation in South Asia and sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Education*, 39(4), 446-463.
- UNESCO. (2021). *Reimagining our future together: A new social contract for education*. UN.

謝辞

本研究は、科学研究費補助金基盤A「SDGsと教育行財政に関する比較研究」(22H00079, 研究代表者：小川啓一)の助成を受けたものです。