

ケニア農村部における初等教育 無償化政策下の学校選択

－ 教育機会の平等と公正性への問い －

西村 幹子・山野 峰

はじめに

現在、初等教育無償化政策(以下、無償化政策)は、多くの低所得国で貧困層や女子の就学の向上に効果があるとして注目されている(UNESCO [2008]; Nishimura et al. [2008])。しかしながら、無償化政策は、サブサハラアフリカ地域において決して新しいものではなく、1970年代にはケニアやナイジェリアなどでも導入されていた。過去の政策は、国家財政の破綻、教育の質の低下、教育を供給する主体中心の政策、不明確な行財政メカニズム等により持続しなかった(Allison [1983]; Bray [1986]; Prince Asagwara [1997]; Sifuna [2007])。こうした過去の失敗を繰り返さずに、いかにすべての子どもたちに質の高い教育を受ける機会を保障するかは現在の国際社会が抱える緊要の課題である。

理論的には、授業料を無償化することにより教育を受ける側の私的コストは軽減され、学校の選択肢も広がり、教育から得られる個人の収益

率^{†1}も大きくなることが期待される。しかし他方で、教育の質が下がれば、教育から得られる個人の収益率は低下する可能性が高い。また、無償化の対象となる公立校において教育の質が低下すれば、私立校に通うことができる子どもとそうでない子どもの中で、質の高い教育を受ける機会やその後の社会経済的機会に関する格差が拡大することにもなり、政策の公正性が問われることになる。

このような問題認識の下、無償化政策を2003年に導入したケニアで、公立校と私立校の学校選択や転校の意思決定がどのように行われているのかについて、本稿では実証データを基にした分析を行う。分析の方法としては、2004年と2007年

†1 初等教育を受けない場合と初等教育を受けた場合に生じる生涯所得の差を、教育の費用や初等教育の機会費用を差し引いて計算した比率(教育による収益/教育コスト)のこと。収益率が高いほど初等教育を受ける個人的インセンティブが高まる、と考えられる。

に政策研究大学院大学・国際開発高等教育機構・テゲメオ研究所(ケニア)が収集したケニア中西部における718世帯のデータを使用し、マルチノミナルロジット・モデルという統計的手法を採用して、学校選択や転校がどのような要因によって影響を受けているかを検証する。なお、本稿の分析方法・結果に関する詳細はNishimura and Yamano[2008]に詳しい。

1. ケニアの初等教育無償化政策と学校選択をめぐる論点

ケニアの初等教育無償化政策が最初に導入されたのは1974年のことである。この政策は、開始当初は1学年から4学年を対象とし、1978年に5学年から7学年^{†2}に対象を拡大した。この結果、1963年から1980年の間に、総就学率^{†3}は47%から115%にまで上昇した。しかし、1970年代の石油ショックに引き続き、1980年代には経済不況が続き、世界銀行や国際通貨基金の支援に伴って構造調整が実施されたことから、無償化政策の代わりにコストシェアリング政策^{†4}が導入された。この政策の転換により、1989年から1995年のわずか6年の間に就学者数は20%も減

少した。その後も、政府による腐敗・汚職が後を絶たず、ケニアに対する援助額も1980年代のレベルまで減少したため、教育施設や質は劣化の一途をたどった。

2002年に独立後初めて野党が勝利したことを受け、野党の選挙公約となっていた無償化政策が2003年に導入された。すべての初等公立校でそれまで課されていた授業料は廃止され、その代わりに教育省から各公立校に対し、教科書代や学校運営経費を賄うため、生徒1人当たりの補助金が交付されるようになった。この結果、無償化政策導入後の1年間で就学者数は22%増加し、純就学率^{†5}は64%から76%に上昇した。

多くのサブサハラアフリカ諸国では、初等教育の最終学年(ケニアでは8学年)修了時に初等教育修了試験が課されており、いかに無償化政策が子どもたちを初等学校に呼び込めても、この修了試験に合格しなければ子どもたちは初等教育の修了証書を受け取ることができない。また、この成績によってどの中等学校へ進学できるかが決まるため、教育熱心な親はより良い修了試験の結果を出している小学校へ子どもを転校させたり、高学年になると留年を繰り返して試験に備えたりするケースも少なくない。

無償化以前は、公立校はそれぞれに授業料を設定しており、授業料と修了試験の成績とは比例していたとの研究報告もある(Lloyd et al.[2000])。無償化政策によって、それまで多種多様であった公立校の授業料は一律廃止となり、親たちはどの学校にでも子どもを通わせることができるようになった。その結果、もともと格差のあった公立校に無償化政策が導入されたことで、修了試験で良

†2 当時、ケニアの教育制度は初等教育7年、前期中等教育4年、後期中等教育2年、高等教育3年～、という制度であった。現在では、初等教育8年、中等教育4年、高等教育4年～となっている。

†3 就学している子どもの数を学齢人口で割ったもの。ケニア等のサブサハラアフリカ諸国では、学齢を上回る就学児童が多いため、総就学率は100%を超えることも珍しくない。

†4 コストシェアリング政策下では、政府は教員の訓練と雇用をその役割とし、学校施設建設・維持、授業料、教科書代、試験料等、その他すべての学校教育にかかる費用は保護者の負担となった。

†5 就学している学齢の子どもの数を学齢人口で割ったもの。純就学率は100%を上回ることはない。

い成績を修めていた初等公立校には生徒が押し寄せる結果となった。そして、子どもたちでいっぱいになった学校における教育の質の低下を危惧し、私立校に転校させるという行動に出る親たちが現れた。また、教員の間でも、公立校を退職して私立校を設立するなどの動きも出てきた。実際、2002年から2005年の間に、私立校の数は1441校から1985校に38%も増加している^{†6} (Central Bureau of Statistics[2006])。私立校には未だ授業料が課されている中で、公立校と私立校の教育の質の格差が拡大しているとすれば、貧困層の教育へのアクセス拡大は、教育システム全体を見た場合には、教育の公正性には必ずしもつながらないことになる。無償化によって可能になった学校選択が、実際のところは貧困層に実質的な選択権を与えていないとすれば、学校教育は不平等を再生産する機能を活発化させることにもなりかねないからである。

2. 学校選択の動向と要因

それでは、学校選択や転校にはどのような傾向が見られるのであろうか。前述したパネルデータを基に分析してみると、男女ともに2004年よりも2007年に私立校に通っている生徒の割合が増加していることが分かる。2004年には男子5.5%、女子4.4%であった私立校を選択する割合は、2007年にはそれぞれ男子12.0%、女子12.2%に及んでいる。

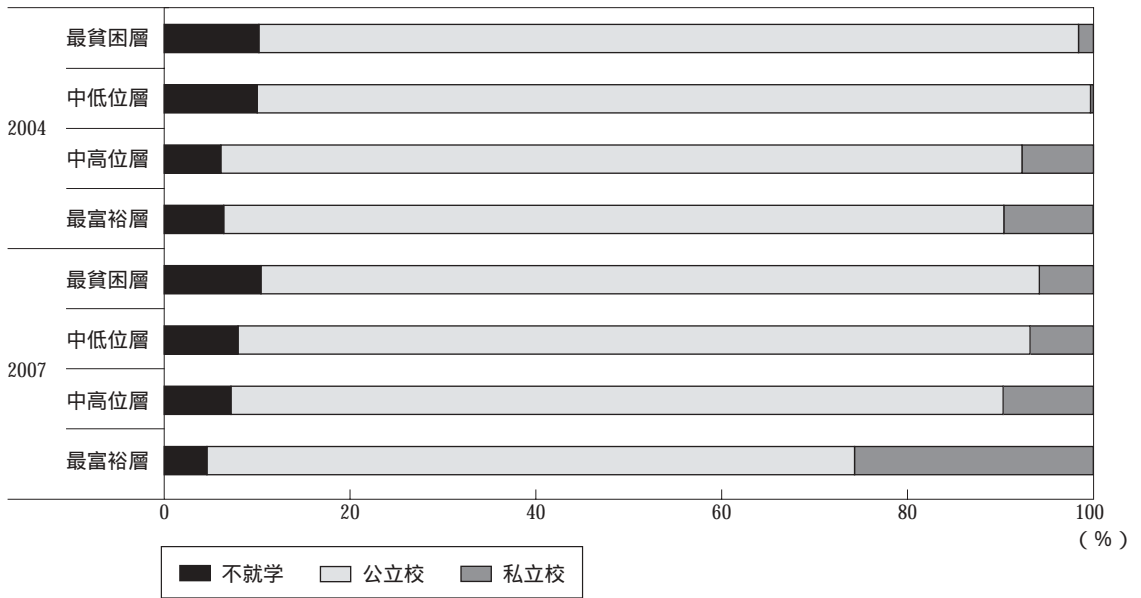
次に、世帯の財産レベルごとに学校選択の動向を見てみると、図1に示すとおり、予想どおり

2004年と2007年は共に、全体として富裕層になるほど私立校を選択していることが分かる。ところが、2004年と2007年を詳しく比較してみると、富裕層に限らず全層において私立校を選択する割合が増加しており、最貧困層についても私立校を選択する生徒の割合が1.6%から6.2%に増加している。無償化政策下において最も裨益していると考えられた最貧困層でも、授業料を支払ってでも私立校を選択する親が増えていることは注目に値する。

さらに詳しく調べるため、私立校と公立校の間での学校選択に影響を及ぼすと考えられる学校要因、子ども個人の要因、家庭の社会経済的要因のうち、どの要因が最も学校選択に影響を与えているのかをマルチノミナルロジット・モデルを使って分析してみた。この分析の結果はNishimura and Yamano[2008]に発表している。分析結果によると、学校選択を規定しているおもな要因は、学校要因と家庭の社会経済的要因に大別できる。まず、学校要因としては、それぞれの学校で毎年公開されている学校の初等教育修了試験の平均点が高いほど男女ともに私立校を選択していることが分かった。つまり、私立校に通ったほうが良い修了試験の成績を修められるという期待があって私立校を選択しているようである。逆に言えば、無償化政策により学生数が急激に増加した公立校の修了試験の成績が今後低下し、公立校と私立校の平均点の差が拡大すれば、ますます多くの親や子どもたちが私立校を選択することになると考えられる。次に、社会経済的背景の中でも学校選択に影響を及ぼしているのは、世帯の財産レベルと親の教育年数である。男女ともに世帯の財産レベルが高いほど私立校を選択している。親の教育年数については、母親の教育年数が長いほど、男女ともに私立校を選択する傾向にある。父親の教育

†6 これに対し、公立校は同期間に1万7589校から1万7864校と1.6%しか増加していない (Central Bureau of Statistics[2006])

図1 世帯の財産レベル別の学校選択の動向



(注) 財産レベルは世帯が所有する土地以外の1人当たり資産額を基にサンプル世帯を4等分した。
 (出所) Nishimura and Yamano[2008]より筆者作成。

年数は、男子については母親の教育年数と同様に作用しているが、女子については逆に公立校を選択する要因となっている。

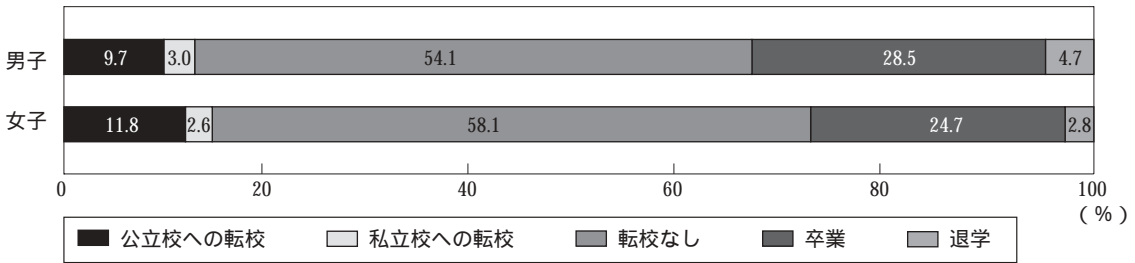
3. 転校の規定要因

次に、2004年に公立の小学校に通っていた生徒が、2007年までにどのような道筋をたどったのかを、転校の状況や卒業、退学などに分けて見てみよう。図2に示すとおり、男女ともに半数強は転校せずに同じ学校に留まっているが、男子は約10%、女子は約12%が他の公立校に転校し、男女ともに約3%が私立校に転校している。卒業した子どもと退学した子どもを除くと、2004年から2007年の間の転校率は全体で約2割に上り、そのうち8割は他の公立校へ、2割は私立校への

転校となっている。

それでは、2004年に公立校に通っていた子どもが2007年までに私立校に転校している要因とは何であろうか。マルチノミナルロジット・モデルを使った分析の結果、いくつか興味深い結果が認められた(分析の結果はNishimura and Yamano[2008]に掲載)。まず、学校レベルの修了試験の平均点は、男子の転校には影響するが女子の転校には影響しない。男子は、修了試験で優秀な成績を修めている公立校に通っているほど、私立校へ転校する傾向がある。また、男子の場合は、修了試験の成績が比較的悪い学校に通っている子どもほど退学する傾向にあるが、女子にはこの傾向が見られない。さらに家庭の要因を見てみると、母親の教育年数が長いほど、男子は私立校へ転校する傾向があるのに対し、女子の転校には親の教育

図2 2004年から2007年の転校等の動向



(注) 2004年に公立小学校に通っていた生徒の動向。
 (出所) Nishimura and Yamano[2008]より筆者作成。

年数は影響していない。女子の転校に最も大きな影響を及ぼしているのは、家庭の財産レベルなど家庭の事情である。つまり、男子については、学力や進学の可能性などによって進路を決める、いわゆるメリットを基盤とした学校選択行動が取られているのに対し、女子は家庭の事情のみによって進路を規定されていることが分かる。

おわりに

ケニアでは、2003年に無償化政策が導入されたことにより、初等教育の就学者数は初年度だけで22%増加した。確かに、無償化以前に比べれば、少なくともこれまで授業料のために学校に行けなかった子どもたちに「学校に行ける」という選択肢が増えたことは間違いないだろう。しかし、無償化後に広がった私立校への志向性と実際の転校パターンをみると、その選択肢が必ずしも最良の選択肢であるとは限らず、またすべての子どもたちに質の良い教育を受ける権利を平等に提供できていないことを示唆している。特に、初等教育修了試験における公立校と私立校の格差は、この選択肢の公正性に疑問を投げかけるものである。私立校への転校は経済力を要することから、教育

政策全体としてケニア政府が謳う「質の良い公正な教育をすべてのケニア人に提供する」という目標は達成されつつあるとは言い難い。実際、無償化政策下の公立校では学習達成度によらない自動進級制度が導入されたこと、質保証のモニタリングへの財政的配置が遅れていることから、十分な教育の質を保証することが難しくなっていることが指摘されている(Sifuna et al.[2008])。また、女子に関する学校選択の行動が、必ずしも男子に見られたような個人の学力や中等教育への進学の可能性などのメリットに拠っておらず、家庭の経済的な事情に多くを帰していることは、ジェンダー間における不平等な学校選択の機会の存在を示している。つまり、無償化政策により教育の機会の平等が達成されつつあるかに見える一方で、ジェンダーと社会的経済的背景による不公正はれっきとして継続しているのである。

教育へのアクセスを、単に就学者数の量的拡大として解釈するのではなく、誰にどのような機会が保障されているのかという、より本質的な選択肢の問題として捉えるようにならなければ、かつてのように教育を供給する側の事情による一過性の政策に終わってしまう危険性がある。また、教育が政治的に利用され、教育機会の平等の名の下

に貧困層が質の低い教育に甘んじることを暗黙の是とする政策を見過ごすことにもなりかねない。教育の機会の公正性を確保するためには、全国一律に公立校を無償化するだけでなく、公立校の教育の質の向上や、ジェンダーや社会経済的な家庭環境に配慮した資金的、教育的支援を充実させることが求められる。

【参考文献】

- Allison, Christine [1983] “Constraints to UPE: More than a Question of Supply?” *International Journal of Educational Development*, 3(3) pp.263-276.
- Bray, Mark [1986] “If UPE Is the Answer, What Is the Question? A Comment on Weakness in the Rationale for Universal Primary Education in Less Developed Countries,” *International Journal of Educational Development*, 6(3) pp.147-158.
- Central Bureau of Statistics [2006] *Economic Survey 2006*, Nairobi: Government Printer.
- Lloyd, Cynthia B., Barbara S. Mensch and Wesley H. Clark [2000] “The Effects of Primary School Quality on School Dropout among Kenyan Girls and Boys,” *Comparative Education Review*, 44(2) pp.113-147.
- Nishimura, Mikiko, and Takashi Yamano [2008] “School Choice between Public and Private Primary Schools under the Free Primary Education Policy in Rural

- Kenya,” *GRIPS Discussion Papers 08-02*, Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies. (<http://www3.grips.ac.jp/~pinc/>)
- Nishimura, Mikiko, Takashi Yamano and Yuichi Sasaoka [2008] “Impacts of the Universal Primary Education Policy on Education Attainment and Private Costs in Rural Uganda,” *International Journal of Educational Development*, 28(2) pp.161-175.
- Prince Asagwara, Ken C. [1997] “Quality of Learning in Nigeria’s Universal Primary Education Scheme-1976-1986,” *Urban Review*, 29, pp.189-203.
- Sifuna, Daniel N. [2007] “The Challenge of Increasing Access and Improving Quality: An Analysis of Universal Primary Education Interventions in Kenya and Tanzania since the 1970s,” *International Review of Education*, 53, pp. 687-699.
- Sifuna, Daniel N., Ibrahim O. Oanda and Nobuhide Sawamura [2008] “The Case of Kenya,” in Mikiko Nishimura and Keiichi Ogawa eds., *A Comparative Analysis on Universal Primary Education Policy, Finance, and Administrative Systems in Sub-Saharan Africa: Findings from the Field Work in Ghana, Kenya, Malawi, and Uganda*, Kobe: Kobe University, Chapter 3.
- UNESCO [2008] *Education for All Global Monitoring Report 2008*, Paris: UNESCO.

(にしむら・みきこ / 神戸大学大学院国際協力研究科 ,
やまの・たかし / 国際開発高等教育機構・政策研究大学院大学)